Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und
Integration

8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland

(Juni 2010)

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis 10
Vorbemerkung 15

I. INTEGRATIONSPOLITIK IN DER 16. LEGISLATURPERIODE. 17

1. Querschnittsaufgabe Integration 17
1.1 Strategische Integrationspolitik: Umsetzung und Fortentwicklung des Nationalen Integrationsplans. 17
1.1.1 Der erste Fortschrittsbericht zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans 17
1.1.2 Die Fortentwicklung des Nationalen Integrationsplans. 19
1.2 Partizipative Integrationspolitik: Dialog mit Migrantinnen und Migranten 20
1.3 Kooperative Integrationspolitik: Die integrationspolitische Zusammenarbeit der Länder . 21

2. Strukturdaten und Ausgangslage 23
2.1 Integration und demographischer Wandel: Die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft sichern 23
2.2 Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Kennzeichen und Struktur 23
2.2.1 Datenauswahl 23
2.2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund 24
2.2.3 Altersstruktur 26
2.2.4 Geschlechtsstruktur 26
2.2.5 Generatives Verhalten und Geburtenzahlen 27
2.2.6 Pluralisierung der Lebens- und Familienformen 29
2.2.6.1 Familienstand 30
2.2.6.2 Bi-kulturelle Ehen 30
2.2.6.3 Familien- und Lebensformen 31
2.2.7 Herkunftsregionen 32
2.2.8 Aufenthaltsdauer 33
2.2.9 Regionale Verteilung 34

3. Monitoring 35
3.1 Grundlagen des bundesweiten Integrationsmonitorings 36
3.2 Der Erste Integrationsindikatorenbericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring: Ergebnisse und Erfahrungen. 37
3.3 Europäische Aktivitäten zur Erarbeitung von Integrationsindikatoren 39
3.4 Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ 40
3.5 Kommunale Aktivitäten im Bereich Integrationsmonitoring 41

II. INTEGRATION 42

1. Bildung 42
1.1 Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung 44
1.1.1 Tagesbetreuung von Kindern mit Migrationshintergrund 48
1.1.2 Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter drei Jahren 49
1.1.3 Qualität frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung 51
1.1.4 Sprachförderung und sprachliche Bildung im Elementarbereich 53
1.2 Die schulische Bildung 55
1.2.1 Schülerinnen und Schüler mit ausländischer Herkunft / Migrationshintergrund 57

1.2.2 Die Verteilung nach Schularten ... 57
1.2.3 Das Niveau der Schulabschlüsse ... 60
1.2.4 Jugendliche ohne schulische Abschlüsse ... 63
1.2.5 Bildungserfolg und soziale Lage ... 65
1.2.6 Integrationspolitische Fortschritte in der schulischen Bildung ... 66
1.3 Die berufliche Bildung ... 70
1.3.1 Der Übergang von der Schule in die berufliche Bildung ... 72
1.3.2 Die Ausbildungsbeteiligung von jugendlichen Migranten ... 77
1.3.3 Die Ausbildungsbeteiligung von jungen Frauen ... 78
1.3.4 Die Ausbildungsbeteiligung nach Ausbildungsbereichen und Branchen ... 79
1.3.5 Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss ... 80
1.3.6 Beteiligung an berufsschulischen Angeboten ... 81
1.3.7 Berufsausbildung in Unternehmen von Migrantinnen und Migranten ... 82
1.3.8 Integrationspolitisches Handeln in der beruflichen Bildung ... 82
1.4 Hochschulbildung ... 87
1.4.1 Die Hochschulbildung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ... 88
1.4.2 Ergebnisse der 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks ... 88
1.4.3 Bildungsausländer/innen an deutschen Hochschulen ... 91

2. Arbeitsmarkt ... 93
2.1 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials ... 95
2.2 Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ... 98
2.3 Erwerbstätigkeit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ... 98
2.4 Selbstständigkeit von Migrantinnen und Migranten ... 101
2.5 Migrantinnen und Migranten nach Qualifikation, Wirtschaftszweigen und Stellung im Beruf ... 104
2.6 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ... 106
2.7 Weitere Beschäftigungsformen ... 109
2.7.1 Werkvertragsarbeitnehmer/-innen und Saisonbeschäftigte ... 109
2.7.2 Geringfügig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer ... 110
2.8 Erwerbslosigkeit und Arbeitslosigkeit ... 111
2.8.1 Erwerbslosigkeit von Migrantinnen und Migranten nach Mikrozensus ... 111
2.8.2 Daten zur Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern ... 113
2.9 Verbesserung der Beschäftigungschancen von Personen mit Migrationshintergrund ... 115
2.9.1 Stärkung des Arbeitskräfteangebots von Personen mit Migrationshintergrund ... 115
2.9.2 Förderung des Arbeitskräfteangebots und Arbeitsförderung ... 117
2.10 Resümee ... 120

3. Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Abschlüssen und Qualifikationen ... 121
3.1 Qualifizierungsinitiative für Deutschland (QID) ... 122
3.2 Eckpunktepapier der Bundesregierung ... 123
3.3 Schätzung zur Größe des betroffenen Personenkreises ... 124
3.4 Rechtliche Rahmenbedingungen für Verbesserungen in der Anerkennungspraxis ... 125
3.4.1 Das Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz (BVFG)) – Anspruch auf Durchführung von Anerkennungsverfahren für alle Berufe ... 126
3.4.2 Die EU-Richtlinie 2005/36/EG – ein rechtlich verbindliches Anerkennungssystem für reglementierte Berufe innerhalb der Europäischen Union ... 127
3.4.3 Das Berufsbildungsgesetz (BBiG) und bilaterale Abkommen ... 129

3.4.4 Die freizügigkeits-, aufenthalts- und flüchtlingsrechtlichen EU-Richtlinien und ihre Gleichbehandlungsgebote für Drittstaatsangehörige ... 130
3.4.5 Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und das Staatenlosenübereinkommen der Vereinten Nationen – Meistbegünstigungsklauseln als völkerrechtliche Verpflichtungen . 132
3.4.6 Das Lissabonner Anerkennungsübereinkommen ... 132
3.5 Handlungsfelder für Verbesserungen in der Anerkennungspraxis und in der Kompetenzerfassung und -feststellung ... 132
3.5.1 Heilberufe ... 133
3.5.2 Handwerk ... 137
3.5.3 Freie Wohlfahrtspflege ... 138
3.5.4 Arbeitsverwaltung ... 138

4. Wirtschaftliche Lage und Einkommen ... 139
4.1 Haushaltseinkommen ... 139
4.2 Armutsrisiko ... 140
4.3 Besonders armutsgefährdete Gruppen ... 142

5. Integrationsförderung ... 143
5.1 Europäische Integrationspolitik ... 143
5.1.1 Instrumente der europäischen Integrationspolitik ... 144
5.1.2 Der Europäische Integrationsfonds (EIF) ... 145
5.1.3 Europäische Ministerkonferenzen zum Thema Integration ... 147
5.1.4 Stockholmer Programm ... 148
5.1.5 Deutsch-französische Zusammenarbeit in der Integrationspolitik ... 149
5.1.6 Fazit ... 149
5.2 Integrationsförderung des Bundes ... 150
5.2.1 Integrationskurse ... 150
5.2.1.1 Teilnehmerkreis ... 150
5.2.1.2 Bedarfsgerechtes Angebot ... 152
5.2.1.3 Kursabschluss ... 153
5.2.1.4 Rahmenbedingungen ... 155
5.2.2 ESF-BAMF-Programm ... 159
5.2.3 Migrationsberatung ... 160
5.2.3.1 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) ... 161
5.2.3.2 Jugendmigrationsdienste (JMD) ... 162
5.2.4 Integrationsvereinbarung ... 164

6. Integration vor Ort – Segregation, Stadtentwicklungspolitik und kommunale Integrationspolitik ... 164
6.1 Segregation und Wohnsituation ... 165
6.2 Stadtentwicklungspolitik ... 168
6.2.1 Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Soziale Stadt“ 169
6.2.2 ESF-Bundesprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“ . . 170
6.2.3 Forschungsschwerpunkt „Integration und Stadtteilpolitik“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) ... 170
6.3 Integrationspolitik in den Kommunen ... 171
6.3.1 Kommunale Integrationspolitik: Herausforderungen und Schwerpunkte ... 171
6.3.2 Aktivitäten der kommunalen Spitzenverbände und Städtenetzwerke ... 175
6.3.3 Kommunalpolitische Aktivitäten der Bundesländer ... 176
6.3.4 Aktivitäten und Empfehlungen der Beauftragten ... 178

7. Bürgerschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten ... 179
7.1 Partizipation von Migrantinnen und Migranten am bürgerschaftlichen Engagement ... 179
7.2 Forschungsergebnisse zum Engagement von Migrantinnen und Migranten ... 180
7.2.1 Engagement Jugendlicher mit Migrationshintergrund ... 182
7.2.2 Forschungen zum bürgerschaftlichen Engagement: Ausblick und Forschungsdesiderate ... 183
7.3 Aktivierende Politik: Rahmenbedingungen verbessert – neue Projekte gestartet ... 183
7.3.1 Partizipationsfördernde Engagementpolitik ... 184
7.3.2 Interkulturelle Öffnung von Strukturen bürgerschaftlichen Engagements ... 187

8. Interkulturelle Öffnung ... 188
8.1 Die interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes ... 188
8.2 Kultursensible Altenhilfe ... 193
8.2.1 Alternde Migrantenbevölkerung ... 193
8.2.2 Generationsbeziehungen in der zweiten Lebenshälfte ... 194
8.2.3 Die interkulturelle Öffnung der Altenhilfe ... 194
8.2.4 Das Memorandum für eine kultursensible Altenhilfe ... 196
8.2.5 Forum für eine kultursensible Altenhilfe ... 196
8.2.6 Vernetzungstagung des Forums für eine kultursensible Altenhilfe ... 196
8.2.7 Pflege-Weiterentwicklungsgesetz ... 197
8.2.7.1 Pflegestützpunkte ... 197
8.2.7.2 „Pflegenoten“ ... 198
8.3 Jugendverbände ... 198
8.3.1 Interkulturelle Öffnung der Jugendverbände ... 198
8.3.1.1 Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung der Jugendverbände ... 200
8.3.2 Migrantenjugendorganisationen ... 201
8.4 Interkulturelle Öffnung im Sport ... 203
8.4.1 Die Ausgangslage ... 204
8.4.2 Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung im Sport ... 205
8.4.2.1 Maßnahmen der Sportverbände ... 205
8.4.2.2 Maßnahmen der Sportvereine ... 206
8.4.3 Eigenethnische Sportvereine als Akteure ... 207
8.4.4 Aktivitäten der Politik ... 208
8.4.4.1 Die Bundesländer als Akteure ... 208
8.4.4.2 Initiativen des Bundes ... 209

9. Migration und Gesundheit ... 211
9.1 Gesundheitliche Lage der Menschen mit Migrationshintergrund ... 211
9.1.1 Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes ... 211
9.1.2 Ergebnisse des Integrationsindikatorenberichts für den Bereich Gesundheit ... 213
9.1.2.1 Gesundheitszustand ... 213
9.1.2.2 Inanspruchnahme von Leistungen der Gesundheitsvorsorge ... 213
9.1.2.3 Gesundheitliche Risikofaktoren ... 214
9.1.3 Die Studie „Migration und Gesundheit“ ... 214
9.1.4 Forschungsbericht zur rehabilitativen Versorgung von Personen mit Migrationshintergrund ... 215
9.1.5 Studie Gesundheit – Gewalt – Migration ... 215
9.2 Gesundheits- und Pflegeberichterstattung ... 216
9.3 Der Nationale Integrationsplan und der Nationale Aktionsplan Integration ... 217
9.4 Strategie zur Förderung der Kindergesundheit ... 219

9.5 Aktionsplan zur Umsetzung der HIV/AIDS-Bekämpfungsstrategie ... 220
9.6 Kultursensible Maßnahmen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung im Bereich Sexualaufklärung und Familienplanung ... 221
9.7 Interkulturelle Öffnung des Gesundheitswesens ... 222
9.8 Beschluss der Integrationsministerkonferenz der Länder zur Verbesserung des Zugangs zum Gesundheitswesen von Migrantinnen ... 223
9.9 Empfehlungen zur Versorgung von Migrantinnen und Migranten im Krankenhaus ... 223
9.10 Berufsausübungserlaubnis und Approbation von Drittstaatsangehörigen in akademischen Heilberufen ... 226
9.10.1 Rechts- und Anwendungsprobleme bei der Erteilung der Berufsausübungserlaubnis ... 227
9.10.1.1 Rechtsprobleme mit Blick auf das Sekundärrecht der Europäischen Union zu Drittstaatsangehörigen ... 227
9.10.1.2 Nationale Aufenthaltstitel ... 229
9.10.2 Rechts- und Anwendungsprobleme bei der Erteilung der Approbation ... 230

10. Medien und Integration ... 231
10.1 Mediale Integration: Nutzung, Produktion, Inhalte ... 231
10.2 Die Forschungssituation in Deutschland ... 232
10.3 Mediennutzung – Medienrezeption – Medienwirkungen ... 233
10.3.1 Mediennutzung ... 233
10.3.2 Medienschaffende ... 236
10.3.3 Medieninhalte ... 237

11. Antidiskriminierung ... 239
11.1 Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt ... 240
11.2 Zivilrecht ... 243
11.3 Ungleichbehandlungen bei Wohnungssuche und Vermietung ... 243
11.4 Diskriminierungen im öffentlichen Raum: Verwaltungen und Behörden ... 243

12. Kriminalität und Fremdenfeindlichkeit ... 244
12.1 Gewalt gegen Frauen ... 244
12.1.1 Häusliche Gewalt ... 244
12.1.2 Zwangsverheiratung ... 247
12.1.2.1 Datenlage ... 247
12.1.2.2 Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan ... 248
12.1.2.3 Leitfaden für Schulen ... 249
12.1.2.4 Zwangsverheiratung als besonders schwerer Fall der Nötigung ... 250
12.1.2.5 Der Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und FDP ... 250
12.1.2.6 Rückkehrrecht von Heiratsverschleppten ... 251
12.1.3 Genitalverstümmelung ... 251
12.1.3.1 Beschlussantrag zur wirksamen Bekämpfung der Genitalverstümmelung ... 252
12.1.3.2 Das zweite Opferrechtsreformgesetz ... 253
12.1.3.3 Gesetzentwurf des Bundesrates Strafrechtsänderungsgesetz – Strafbarkeit der Verstümmelung weiblicher Genitalien ... 253
12.2 Fremdenfeindliche Straftaten ... 253
12.2.1 Datenlage ... 254
12.2.2 Rechte Gewaltkriminalität, Rechtsextremismus und Gegenmaßnahmen ... 255
12.2.2.1 Regionale Verteilung rechts motivierter Kriminalität ... 255
12.2.2.2 Rechtsextremistische Bestrebungen und Verdachtsfälle ... 256
12.2.2.3 Menschenfeindliche Einstellung ... 256

12.2.2.4 Maßnahmen der Bundesregierung: Bundesprogramme und Initiativen der Bundesministerien ... 257
12.2.2.5 VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie ... 257
12.2.2.6 Bundesprogramm „kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“ ... 258
12.2.2.7 Bundesprogramm XENOS ... 259
12.2.2.8 Initiative „Orte der Vielfalt“: eine bundesweite kommunikative Strategie zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie ... 260
12.2.2.9 Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt ... 260
12.2.2.10 Bundeszentrale für politische Bildung ... 260
12.2.2.11 Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus ... 261
12.3 Kriminalität ... 262
12.3.1 Polizeiliche Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik ... 262
12.3.2 Binnendifferenzierung der nichtdeutschen Tatverdächtigen ... 264
12.3.2.1 Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern nach Aufenthaltsstatus ... 264
12.3.2.2 Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern nach Altersgruppen ... 265
12.3.3 Gewaltphänomene bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund ... 267
12.3.4 Maßnahmen der Kriminal- und Gewaltprävention ... 268
12.3.5 Verbesserung der Datenlage zur Kriminalitätsbelastung ... 269

13. Muslime in Deutschland und Deutsche Islam Konferenz ... 270
13.1 Die muslimische Bevölkerung in Deutschland ... 270
13.2 Die Deutsche Islam Konferenz ... 271
13.2.1 Die Deutsche Islam Konferenz I ... 271
13.2.2 Die Deutsche Islam Konferenz II ... 271
13.3 Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Einrichtung theologisch orientierter Islamischer Studien an staatlichen Hochschulen ... 272

III. ENTWICKLUNG DES RECHTS ... 274

1. Entwicklungen im Staatsangehörigkeitsrecht ... 274
1.1 Allgemeiner Überblick und statistische Entwicklungen ... 274
1.2 Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts ... 276
1.2.1 Einbürgerung ... 276
1.2.1.1 Anforderungen an die Deutschkenntnisse ... 276
1.2.1.2 Anrechenbare Aufenthaltszeiten ... 277
1.2.1.3 Hinnahme von Mehrstaatigkeit ... 278
1.2.1.4 Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland – „Einbürgerungstest“ ... 279
1.2.1.5 Sicherung des Lebensunterhalts ... 280
1.2.1.6 Einbürgerungserleichterungen bei erfolgreichem Abschluss des Integrationskurses und bei besonderen Integrationsleistungen ... 282
1.2.2 Optionsverfahren ... 283
1.3 Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht ... 286

2. Entwicklungen im Aufenthaltsrecht ... 287
2.1 Sicherung des Lebensunterhalts als Voraussetzung für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln ... 287
2.1.1 Berechnung des Lebensunterhalts nach dem Aufenthaltsgesetz ... 287

2.1.2 Europarechtliche Einflüsse ... 289
2.1.3 Fragen zur Sicherung des Lebensunterhalts bei Familien ... 290
2.2 Ehegattennachzug ... 291
2.2.1 Statistische Entwicklung ... 291
2.2.2 Anwendung der Neuregelungen ... 292
2.2.2.1 Erwerb von Deutschkenntnissen und Sprachtestangebote im Ausland ... 292
2.2.2.2 Rechtsprechung ... 295
2.2.3 Parlamentarische Befassung ... 297
2.3 Besondere aufenthaltsrechtliche Regelungen für Jugendliche und Heranwachsende ... 297
2.3.1 Eigenständige Aufenthaltsverfestigung mit Aufenthaltserlaubnis ... 297
2.3.2 Absehen bzw. Modifizierung von Erteilungsvoraussetzungen ... 299
2.4 „Verwurzelungsfälle“ im Aufenthaltsgesetz ... 300
2.5 Sperrwirkung gegen die Erteilung eines Aufenthaltstitels ... 302
2.6 Bleiberechtsregelung der Konferenz der Innenminister/-innen und -senatoren/-innen (IMK) und die gesetzliche Altfallregelung ... 302
2.7 Jüdische Zuwanderung ... 305
2.7.1 Rechtliche Grundlagen ... 306
2.7.2 Aufnahmeverfahren seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes ... 306
2.7.3 Beirat „Jüdische Zuwanderung“ ... 307
2.7.4 Evaluierung des Aufnahmeverfahrens ... 307
2.7.4.1 Integrationsprognose und Punktesystem ... 307
2.7.4.2 Zweitanträge ... 308
2.8 Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus ... 308
2.8.1 Datenlage ... 309
2.8.2 Aufenthaltsrechtliche Lage der Ausländerinnen und Ausländer ohne Papiere ... 310
2.8.3 Gesundheitsversorgung ... 311
2.8.4 Bildung ... 312
2.8.5 Durchsetzung von Lohnansprüchen ... 313

3. Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz (ArbMigStG) ... 314
3.1 Politischer Hintergrund und Daten ... 314
3.2 Die zentralen rechtlichen Regelungen des ArbMigStG ... 316

4. Rechtsstellung der Unionsbürgerinnen und -bürger und anderer europarechtlich privilegierter Personen ... 318
4.1 Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ... 318
4.1.1 Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber Unionsbürgerinnen und -bürgern aus den neuen Mitgliedstaaten ... 318
4.1.2 Umsetzung der „Unionsbürgerrichtlinie“ 2004/38/EG ... 319
4.1.3 Koordinierendes Sozialrecht ... 319
4.2 Assoziationsrecht ... 320
4.2.1 Beschäftigung und Aufenthalt ... 320
4.2.1.1 EuGH-Urteil „Payir“ ... 320
4.2.1.2 EuGH-Urteil „Genc“ ... 321
4.2.1.3 EuGH-Urteil „Bekleyen“ ... 321
4.2.2 Visa ... 322
4.2.3 Gebühren ... 323

5. Asyl- und Flüchtlingsrecht ... 324
5.1 Aufnahme irakischer Flüchtlinge ... 324

5.2 Widerrufsverfahren ... 325
5.3 Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft aufgrund von Verfolgung wegen der Religion nach der Richtlinie 2004/83/EG („Qualifikationsrichtlinie“) ... 327
5.4 Zuerkennung des subsidiären Schutzes nach der Richtlinie 2004/83/EG („Qualifikationsrichtlinie“) ... 328
5.5 Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 („Dublin II-VO“) nach dem Asylverfahrensgesetz ... 330
5.5.1 Fragen des effektiven Rechtsschutzes gegen eine Überstellung ... 330
5.5.2 Andere Anwendungsfragen ... 332
5.6 Familienasyl und Familienflüchtlingsschutz sowie Erstreckung der Regelungen auf subsidiär geschützte Personen ... 332
5.7 Verhängung von Wohnsitzauflagen ... 333
5.8 Interpretatorische Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zur UN-Kinderrechtskonvention ... 334
5.9 Besonders schutzwürdige Personengruppen aus dem Kosovo ... 334

6. Sozialrecht und Familienleistungen ... 335
6.1 Ausbildungsförderung ... 335
6.2 Asylbewerberleistungsgesetz ... 335
6.2.1 Entwicklung in der Rechtsprechung zu § 2 AsylbLG ... 335
6.2.2 Beträgeanpassung ... 337
6.2.3 Sachleistung ... 337
6.3 Familienleistungen ... 337

7. Rechtliche und politische Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union ... 339
7.1 Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie zu Arbeitnehmerrechten und einem einheitlichen Antragsverfahren für eine kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis ... 340
7.2 Hochqualifizierten-Richtlinie / Blaue Karte („Blue Card-Richtlinie“) ... 341
7.3 Richtlinie zu Sanktionen gegen Arbeitgeber, die illegal aufhältige Personen beschäftigen 342
7.4 Einheitliche Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige ... 343
7.5 Visakodex ... 344
7.6 Vorschlag für eine Richtlinie zur Erstreckung der Daueraufenthaltsrichtlinie auf anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte ... 344
7.7 Vorschlag für eine „Qualifikationsrichtlinie“ zum internationalen Schutz ... 344
7.7.1 Voraussetzungen für die Zuerkennung eines Schutzstatus ... 345
7.7.2 Gleichstellung subsidiär Geschützter mit anerkannten Flüchtlingen hinsichtlich der Folgerechte nach Kapitel VII ... 346
7.8 Vorschlag für eine Asylverfahrensrechtsrichtlinie ... 348
7.9 Vorschlag für eine Richtlinie zu Aufnahmebedingungen von Asylbewerbern ... 348
7.10 Vorschlag für die „Dublin III-Verordnung“ ... 349
7.11 Eurodac-Verordnung ... 349
7.12 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen ... 350
7.13 Rückführungsrichtlinie ... 350

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AFBG	Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung
a.F.	alte Fassung
ArbMigStG	Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz
ArGV	Arbeitsgenehmigungsverordnung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AsylZBV	Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
AVV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
Az	Aktenzeichen
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BEGG	Bundeselterngeld- und -elternzeitgesetz
BErzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrenverordnung
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl	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
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BVFG	Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz
BSG	Bundessozialgericht
CITO	Center für International Testing und Entwicklung
CLIP	Cities for local integration policies: Europäisches Städtenetzwerk für kommunale Integrationspolitik
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DA-FamEStG	Dienstanweisung zur Durchführung des Familienleistungsausgleichs nach dem X. Abschnitt des Einkommensteuergesetzes
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 und 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 Sozialfond
EStG	Einkommensteuergesetz
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
e. V.	eingetragener Verein
EVS	Einkommens- und Verbraucherstichprobe
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
ExWoSt	Experimenteller Wohn- und Städtebau

f.	folgende
ff.	fortfolgende
FörMig	Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund
FreizügG	Freizügigkeitsgesetz
GARP	Government Assisted Repatriation Program
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V.
GeB	Geringfügig entlohnte Beschäftigte
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GMF	Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (Survey, Bielefelder Institut für 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 für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
IdA	Integration durch Austausch
IDA	Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusarbeit 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
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
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
MBE	Migrationsberatung für Erwachsene
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MZG	Mikrozensusgesetz
NGO	Non Government Organisation / Nichtregierungs- (regierungsunabhängige) Organisation
NIP	Nationaler Integrationsplan
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NQI	Nationale Qualitätsinitiative
NRO	Nichtregierungsorganisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
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
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannt
s.o.	siehe oben
SOEP	Sozio-ökonomisches 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 Industrie- und Handelskammer
TIDAF	Verband Türkisch-Europäischer Unternehmervereine e.V.
TKS	Test zur Komparativen Sprachentwicklungs- und Förderdiagnostik
TOBB	Türkische Kammer für Handel, Industrie, Seehandel und Warenbörsen
TransKiGs	Stärkung der 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)	Verordnung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
VO/EG	(später) Verordnung des Rates der Europäischen Gemeinschaft
WSI	Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
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 legt hiermit gemäß § 94 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) dem Deutschen Bundestag ihren 8. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland vor.

In Fortschreibung des 7. Berichts der Beauftragten, der im Dezember 2007 vorgelegt wurde (BT-Drs. 16/7600), umfasst der Berichtszeitraum die Zeit von Frühjahr 2008 bis Frühjahr 2010.

Der Lagebericht widmet sich der Lage der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund. Die bis 2005 übliche Differenzierung zwischen deutschen Staatsangehörigen einerseits und „Ausländerinnen und Ausländern" andererseits wird der sozialen Realität in Deutschland nicht mehr gerecht. Mit 15,6 Mio. im Jahr 2008 stellen Personen mit Migrationshintergrund fast ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland, darunter sind 8,3 Mio. Deutsche. Diese Zahlen belegen den Wandel in der deutschen Gesellschaft und verweisen auf die große Bedeutung der Integrationspolitik.

Seit 2005 lässt der Mikrozensus vergleichende Aussagen zur Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund zu. So lassen sich Integrationsprozesse, auch nach erfolgter Einbürgerung, besser nachvollziehen.

Die Berücksichtigung des Migrationshintergrundes zeigt u.a., wie viele der in Deutschland lebenden Menschen selbst zugewandert sind oder mindestens einen Elternteil haben, der nach Deutschland zugewandert ist. Die Daten des Mikrozensus verdeutlichen aber auch, dass mit dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit Integration noch nicht unbedingt abgeschlossen ist.

Die Berücksichtigung des Migrationshintergrundes sensibilisiert verstärkt für spezifische Defizite und Chancen 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, wie vielfältig die Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund ist. Die Tabellenstruktur des 8. Lageberichts orientiert sich an den drei Gliederungsmerkmalen mit/ohne Migrationshintegrund, mit/ohne eigene Migrationserfahrung sowie Staatsangehörigkeit. Damit lassen sich u.a. Deutsche mit eigener Migrationserfahrung und hier geborene Deutsche mit Migrationshintergrund differenziert betrachten.

Auf dieser Grundlage liefert der Lagebericht eine statistisch fundierte Bestandsaufnahme und eine differenzierte Beschreibung und Bewertung der sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Situation von Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Er benennt Erreichtes wie Schwierigkeiten, greift Erfolge und Fehlentwicklungen auf und zeigt – in der Perspektive der integrationspolitischen Erfordernisse – Handlungsmöglichkeiten für Politik und gesellschaftliche Akteure auf.

Im Mai 2009 hat die Beauftragte dem Deutschen Bundestag darüber hinaus den ersten Integrationsindikatorenbericht vorgelegt (BT-Drs. 16/13300). Er untersucht den Stand und den Verlauf der Integration in Deutschland von 2005 bis 2007 anhand eines festgelegten Sets von 100 Integrationsindikatoren, das das Bundeskabinett im Juni 2008 verabschiedet hatte. Das Indikatorenset beinhaltet 14 Themenfelder, u.a. die Bereiche Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt, soziale Integration und Einkommen, gesellschaftliche Integration, Wohnen, Gesundheit, Mediennutzung und Kriminalität. Der Bericht ist Grundlage und Einstieg in eine fortgesetzte Berichterstattung, mit der der Verlauf von Integrationsprozessen in längeren Zeiträumen dargestellt werden soll. Der Lagebericht wird auch zukünftig dieses indikatorengestützte Monitoring durch umfassende fachliche Analysen, v.a. auch der rechtlichen Lage von Migrantinnen und Migranten, ergänzen.

Um eine Berichterstattung höchster (Daten-) Aktualität fortzusetzen, reicht der 8. Lagebericht

– sofern möglich – über den im Indikatorenbericht erfassten Datenbereich 2007 hinaus. Wichtige Grundlage dafür sind die Daten des Mikrozensus 2008. Die Beauftragte hat gemeinsam mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales erneut eine Sonderauswertung des Mikrozensus 2008 zu Personen mit Migrationshintergrund beim Statistischen Bundesamt in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse dieser Sonderauswertung fließen an vielen Stellen in den 8. Bericht der Beauftragten ein. Es war somit sinnvoll, vor der Veröffentlichung des Lageberichts die Veröffentlichung der Daten des Mikrozensus 2008 im Februar 2010 abzuwarten.

Soweit auf die Mikrozensusdaten 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.

Die Begriffe „Ausländerin“ und „Ausländer“ werden in diesem wie in allen vorangegangenen Berichten vor allem in rechtlichen und z.T. nach wie vor in statistischen Zusammenhängen verwendet, da sie dort – zur Bezeichnung nichtdeutscher Staatsangehöriger – Teil der Fachsprache oder themenspezifischer Statistiken sind. Ansonsten werden die international üblichen Begriffe „Migrantin“ und „Migrant“ bzw. „Zugewanderte“ verwendet.

Für Aussiedlerinnen und Aussiedler bzw. Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler ist der Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten zuständig. Sie unterscheiden sich von anderen Zuwanderergruppen, da sie Deutsche im Sinne des Artikels 116 Grundgesetz sind und auf Grundlage des Bundesvertriebenengesetzes in Deutschland aufgenommen werden. Deshalb sind sie nicht Gegenstand dieses Berichts.

Soweit im folgenden Text auf den 7. Lagebericht verwiesen wird, werden jeweils die Seitenzahlen der Broschürenfassung des 7. Lageberichts zitiert.

I. Integrationspolitik in der 16. Legislaturperiode

1. Querschnittsaufgabe Integration

Zu Beginn der 16. Legislaturperiode hatte die Bundesregierung die Integration von Migrantinnen und Migranten zu einer gesellschaftspolitischen Schlüsselaufgabe gemacht.[1] Die Beauftragte war dem Bundeskanzleramt zugeordnet und von der Bundeskanzlerin gebeten worden, wichtige integrationspolitische Vorhaben der Bundesregierung zu koordinieren. Die neue Integrationspolitik war gezielt als eine Querschnittsaufgabe angelegt worden, die alle Politikfelder umfasst und das ganze Spektrum der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure einbindet. Von zentraler Bedeutung ist der im Juli 2007 vorgelegte Nationale Integrationsplan, zu dessen Umsetzung im Oktober 2008 ein Erster Fortschrittsbericht vorgelegt wurde.[2] Der Koalitionsvertrag vom 26.11.2009 setzt diese Entwicklung fort. Die Beauftragte begrüßt, dass ein Koalitionsvertrag zum ersten Mal in einem eigenen Kapitel „Integration und Zuwanderung“ integrationspolitischen Fragen ein besonderes Gewicht verleiht. Auch dies verdeutlicht den gewachsenen Stellenwert des Themas.

Die Beauftragte begrüßt die integrationspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung für die 17. Legislaturperiode, wie sie im Koalitionsvertrag vereinbart wurden. Darin hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, Migrantinnen und Migranten Chancen zu eröffnen, ihre gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Teilhabe zu verbessern und zugleich den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Sie hält hierfür sowohl die Aufnahmebereitschaft der deutschen Gesellschaft als auch die Integrationsbereitschaft der Zugewanderten für erforderlich.[3]

Integration muss gefördert, aber auch gefordert werden. Aus Sicht der Beauftragten kommt es dabei darauf an, Integrationsanstrengungen verbindlicher zu machen – für neu Zuwandernde wie für schon länger in Deutschland lebende Menschen mit Migrationshintergrund ebenso wie für staatliches Handeln auf allen Ebenen. Integrationspolitik braucht hierfür Zielvorgaben und muss überprüfbar sein. Erfolge wie weiter bestehende Herausforderungen müssen transparenter werden.

Um diese Ziele zu erreichen, kommt es aus Sicht der Beauftragten darauf an, die entstandenen Strukturen und Prozesse zu verstetigen bzw. weiter zu entwickeln.

1.1 Strategische Integrationspolitik: Umsetzung und Fortentwicklung des Nationalen Integrationsplans

1.1.1 Der erste Fortschrittsbericht zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans

Bereits ein Jahr nach Vorstellung des Nationalen Integrationsplans wurde zum 3. Integrationsgipfel am 6.11.2008 ein Erster Fortschrittsbericht vorgelegt.[4] In ihm wurde der Umsetzungsstand der rund 400 im Nationalen Integrationsplan abgegebenen Selbstverpflichtungen bilanziert. Im Mittelpunkt standen dabei die Berichte der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure zur Umsetzung der von ihnen eingegangenen Selbstverpflichtungen. Die Berichte zeigen, dass bereits zum Zeitpunkt dieser ersten Zwischenbilanz ein großer Teil der Selbstverpflichtungen mit Erfolg umgesetzt oder auf den Weg gebracht worden war.

Sowohl der Bund als auch die Länder setzen in ihren Berichten thematische Schwerpunkte. So legt der Bund mit drei vertieften Bilanzierungen einen Schwerpunkt auf die Handlungsfelder Integration vor Ort, Arbeitsmarkt und Ausbildung sowie Medien. Die Länder stellten in ihrem Bericht vertiefende Umsetzungsberichte zur frühkindli-

[1] Vgl. 7. Lagebericht Kapitel I.1, S. 15 ff.

[2] Ebd., S. 27 ff.

[3] Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 2009, S. 66.

[4] Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008.

chen Förderung in Kindertageseinrichtungen sowie zur Integration in das Erwerbsleben vor. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände berichtete von zahlreichen Initiativen, mit denen sie die Integrationsprozesse und -maßnahmen in den Kommunen befördert und verstärkt. Mit über 60 Selbstverpflichtungen trugen die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbände in hohem Maße zum Nationalen Integrationsplan bei und bilanzierten gemeinsam den Umsetzungsstand zu allen im Integrationsplan vertretenen Themenfeldern. Ebenso legten die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Deutsche Gewerkschaftsbund und die beiden Sport-Dachverbände Deutscher Olympischer Sportbund und Deutscher Fußballbund für ihre jeweiligen Themenfelder der Berichte zum Umsetzungsstand ihrer Selbstverpflichtungen vor. Besonders hervorzuheben ist der erstmals als gemeinsame Stellungnahme verfasste Beitrag der Migrantenorganisationen, die an der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans beteiligt waren. Sie betonten die besondere Bedeutung des Nationalen Integrationsplans als gesellschaftspolitischen Prozess und würdigten ihn als positives Signal, mit dem Integration als Querschnittsthema verankert und insbesondere die aktive Beteiligung und Mitgestaltung der Migrantenorganisationen ermöglicht wurde.

Mit dem Nationalen Integrationsplan wurde nicht nur eine Vielzahl von Maßnahmen zur Integration auf den Weg gebracht oder fortgeschrieben.[5] Seine Wirkung geht über die Summe der Einzelmaßnahmen weit hinaus. Im Bund, in den Ländern und in den Kommunen, aber auch bei nichtstaatlichen Akteuren wurde dem Thema Integration eine hohe Priorität eingeräumt. Vielfach verschaffte der Nationale Integrationsplan den nötigen Rückenwind für integrationspolitische Maßnahmen und Programme und gab den Anstoß für Schritte zur interkulturellen Öffnung von Organisationen und Institutionen.

Integrationspolitik ist auf allen Ebenen und in der Breite der gesellschaftspolitischen Handlungsfelder zu einem Querschnittsthema geworden. Insbesondere die allgemeinen Förderprogramme in der Familien-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik wurden verstärkt auf Migrantinnen und Migranten zugeschnitten und interkulturell ausgerichtet. Die partnerschaftliche und konstruktive Zusammenarbeit der staatlichen und der nichtstaatlichen Akteure bei der Erstellung des Integrationsplans hat sich in vielfältigen Kooperationen und gemeinsamen Programmen fortgesetzt und verstetigt.

Als gemeinsame Plattform für die Integrationspolitik in Deutschland, die die Aktivitäten von Bund, Ländern, Kommunen und nichtstaatlichen Akteuren, einschließlich Migrantenorganisationen, bündelt, wirkte der Nationale Integrationsplan in Pläne und Konzepte klassischer gesellschaftspolitischer Handlungsfelder hinein und wurde zum Richtungsgeber für integrationspolitische Programme auf allen föderalen Ebenen. Zielsetzungen aus dem Integrationsplan flossen im Berichtszeitraum beispielsweise in die Qualifizierungsinitiative Deutschlands[6] oder die Vorarbeiten zu einer nationalen Engagementstrategie[7] ein.

Auch die Arbeiten am bundesweiten Integrationsprogramm, mit dessen Erarbeitung das Bundesministerium des Innern das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beauftragt hatte, haben sich im Berichtszeitraum verstärkt am Nationalen Integrationsplan orientiert. Mit der Veröffentlichung des Nationalen Integrationsplans 2007 war es erforderlich geworden, den Nationalen Integrationsplan und das bundesweite Integrationsprogramm eng zu verzahnen.

In der Erklärung der Bundesregierung zum Nationalen Integrationsplan im Juni 2007 war festgelegt worden, dass mit der Entwicklung des Integrationsprogramms die Vorgaben des Integrationsplans umgesetzt werden.[8] Der Nationale Integrationsplan formuliert auf politischer Ebene Leitlinien und -themen. Sie wurden in der Folge im bundesweiten Integrationsprogramm aufgegrif-

[5] Eine tabellarische Aufbereitung des Umsetzungstandes der einzelnen Selbstverpflichtungen zum Nationalen Integrationsplan findet sich auf der Homepage der Beauftragten: www.integrationsbeauftragte.de.

[6] Vgl. das Kapitel II 1.

[7] Vgl. das Kapitel II 7.

[8] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel II.1, S. 30.

fen. Gemäß § 45 AufenthG werden mit dem bundesweiten Integrationsprogramm praktische Empfehlungen erarbeitet. Dieses setzen die Vorgaben des Nationalen Integrationsplans um. Ein erster Entwurf für ein Integrationsprogramm wurde vom BAMF Mitte 2009 vorgelegt. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes befindet sich der Entwurf zum Integrationsprogramm noch in der Abstimmung. Die Beauftragte begrüßt, dass mit dem vorgelegten Entwurf in vielen Bereichen eine Operationalisierung der Empfehlungen aus dem Nationalen Integrationsplan in Angriff genommen wurde.

1.1.2 Die Fortentwicklung des Nationalen Integrationsplans

Die Bundesregierung hat in ihrer Erklärung zum Ersten Fortschrittsbericht dafür plädiert, den Nationalen Integrationsplan mit einem hohen Maß von Verbindlichkeit fortzuschreiben. In diesem Zusammenhang sollten, so der Beschluss des Kabinetts vom 5.11.2008, integrationspolitische Ziele in den verschiedenen Politikfeldern formuliert und durch zeitlich gestaffelte, messbare Zielgrößen operationalisiert werden.[9] Dieses Anliegen stieß bei den zentralen integrationspolitischen Akteuren auf breite Resonanz. Die Vorschläge der Migrantenorganisationen in ihrem Beitrag zum Ersten Fortschrittsbericht gehen in dieselbe Richtung. Sie setzen sich für klare Ziele, Zeitvorgaben und Indikatoren ein, anhand derer verfolgt werden kann, ob die Ziele erreicht wurden. Im Koalitionsvertrag vom 26.10.2009 haben sich CDU, CSU und FDP entsprechend darauf verständigt, den Nationalen Integrationsplan zu einem Aktionsplan mit klar definierten und zu überprüfenden Zielen weiterzuentwickeln.[10] Auch die Länder und die BAGFW unterstützen dieses Vorhaben ausdrücklich.[11] Gleichzeitig soll der partnerschaftliche Dialog zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, einschließlich Migrantenorganisationen, weitergeführt und institutionalisiert werden.

Im Ersten Fortschrittsbericht werden von mehreren Akteuren über den Nationalen Integrationsplan hinausgehende Themen zur Behandlung vorgeschlagen. Die Länder sind in ihrem Beitrag bereits über die im Nationalen Integrationsplan bearbeiteten zehn Themenfelder[12] hinausgegangen und haben das Handlungsfeld „Interkulturelle Öffnung und Toleranzförderung“ neu in ihren Umsetzungsbericht aufgenommen. Auch die BAGFW lässt das Themenfeld „Interkulturelle Öffnung“ als Querschnittsthema in alle Themenfelder einfließen, zu denen sie Bericht erstattet. Sie legt ferner einen besonderen Schwerpunkt auf die Bereiche Gesundheit und Altenhilfe. Die Bundesregierung hat ebenfalls die Notwendigkeit gesehen, das Thema als zentrales integrationspolitisches Handlungsfeld aufzugreifen.[13] Des Weiteren mahnen einige der Akteure eine Auseinandersetzung mit dem Thema Diskriminierung sowie mit Fragen der rechtlichen Integration im Rahmen des Nationalen Integrationsplans an.[14]

Nach Abschluss des Koalitionsvertrags hat die Beauftragte mit den Arbeiten an einem Konzept zur Fortentwicklung des Nationalen Integrationsplans begonnen.[15] Der im Jahr 2007 entwickelte Nationale Integrationsplan wird die Grundlage

[9] Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 32.

[10] Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 2009, S. 66.

[11] Beschluss der 5. Integrationsministerkonferenz „Die Zusammenarbeit von Ländern und Bund in der Integrationspolitik stärken“ vom 19.3.2010, vgl. http://www.mgffi.nrw.de/integration/5__IntMK/Konferenz_2010/index.php; Gespräch der Beauftragten mit den Präsidenten der BAGFW am 24.2.2010.

[12] Die zehn im Nationalen Integrationsplan behandelten Themenfelder sind: 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.

[13] Vgl. Erklärung der Bundesregierung zum Ersten Fortschrittsbericht; in: Nationaler Integrationsplan, Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 31/32.

[14] Vgl. hierzu insbesondere die Beiträge der Migrantenorganisationen, der BAGFW sowie des DGB zum Ersten Fortschrittsbericht zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans.

[15] Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes befindet sich das Konzept noch in der Abstimmung innerhalb der Bundesregierung.

der bundesweiten Integrationspolitik bleiben. Auf seiner Basis soll ein Aktionsplan zur Umsetzung entwickelt werden, der klar definierte und überprüfbare Ziele und Maßnahmen enthält. Der partnerschaftliche Dialogprozess, der sich in der Vergangenheit bewährt und ganz wesentlich zum Erfolg des Nationalen Integrationsplans als gesellschaftspolitischer Prozess beigetragen hat, soll fortgesetzt werden. Kontinuität gilt grundsätzlich auch für die thematische Breite des Prozesses. Hier wird es aus Sicht der Beauftragten jedoch darum gehen, vor dem Hintergrund der Empfehlungen der beteiligten Akteure aus dem Ersten Fortschrittsbericht weitere Themenfelder im Rahmen des Integrationsplans aufzugreifen. Sie setzt sich insbesondere dafür ein, den Bereich Gesundheit und die Pflege älterer Migrantinnen und Migranten als eigenständige Themenfelder zu behandeln. Ebenso unterstützt sie die Anregungen der Länder und der BAGFW, Fragen der interkulturellen Öffnung stärker in den Mittelpunkt zu stellen. Vor dem Hintergrund der besonderen Verantwortung und des Vorbildcharakters staatlicher Stellen regt sie deshalb als einen Schwerpunkt im Bereich interkulturelle Öffnung, das sich als Querschnittsthema durch den Nationalen Integrationsplan zieht, die Aufnahme eines eigenständigen Themenfeldes „Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst“ an.

Um die Integrationspolitik verbindlicher zu gestalten, schlägt die Beauftragte darüber hinaus vor, die Zielsetzungen und Maßnahmen aus dem Nationalen Integrationsplan fortzuentwickeln und nach Möglichkeit stärker auf die Einführung verbindlicher Zielgrößen hin auszurichten. Aus ihrer Sicht wird es insbesondere darauf ankommen, dass die staatliche Seite vorangeht. Die Beauftragte regt deshalb an, dass Bund und Länder in geeigneten Themenfeldern einen gemeinsamen Ziel- und Maßnahmenkatalog erstellen, mit dem klare Zielsetzungen, hierauf konkret bezogene Maßnahmen und Zeithorizonte festgelegt werden. Zudem sollen Indikatoren herangezogen bzw. entwickelt werden, mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann.

1.2 Partizipative Integrationspolitik: Dialog mit Migrantinnen und Migranten

Integration braucht die direkte Beteiligung von Migrantinnen und Migranten. Es ist ein bedeutender Erfolg des Nationalen Integrationsplans, dass die Bereitschaft und Offenheit zum partnerschaftlichen Dialog auf breite Akzeptanz gestoßen ist. Die verantwortliche Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an der Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen ist mittlerweile nicht mehr die Ausnahme, sondern wird zunehmend zur Regel. Migrantenorganisationen haben sich im Berichtszeitraum verstärkt in die fachliche Debatte eingebracht. Sie haben die zahlreichen neuen Mitwirkungsangebote in Gremien und Arbeitsgruppen zur Integration wie auch zu übergreifenden gesellschaftspolitischen Themen wahrgenommen. Ihnen wird in der Integrationspolitik eine wichtige Rolle als Brückenbauer, Mobilisierer und Experten für die eigene Lebenswelt zugeschrieben.

Integrationsprogramme und -maßnahmen setzen zunehmend auf Migrantenorganisationen, und zwar nicht nur als Mitwirkende, sondern auch als Träger von Maßnahmen. Als Anbieter von Integrationsangeboten verfügen sie über spezifische Potenziale. Diese sind insbesondere ihre Erreichbarkeit vor Ort, ihre passgenauen Angebote, ihre spezifischen Kenntnisse der Problemlagen und ihre spezifischen Kompetenzen wie Sprachkenntnisse, ihr unmittelbarer Kontakt zur Zielgruppe der Maßnahme sowie ihre interkulturelle Ausrichtung. Als wichtiger Aspekt gilt auch, dass die Durchführung von Integrationsmaßnahmen durch Migrantenorganisationen von der Zielgruppe als Signal ihrer Zugehörigkeit und Anerkennung ihrer Leistungen wahrgenommen wird.

Die stark wachsenden Partizipationsmöglichkeiten und -angebote übersteigen jedoch oft die Ressourcen und Kapazitäten der Migrantenorganisationen. Die überwiegend ehrenamtlich tätigen Organisationen stoßen vielfach an die Grenzen ihrer Möglichkeiten. Um die Potenziale von Migrantenorganisationen wirksam werden zu lassen, ist es daher erforderlich, die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit und die Kooperation öffentli-

cher Stellen wie auch gesellschaftlicher Organisationen mit ihnen zu verbessern. Vor diesem Hintergrund hat sich die Beauftragte dafür eingesetzt, im Rahmen der Arbeiten am bundesweiten Integrationsprogramm einen Schwerpunkt auf die Stärkung von Migrantenorganisationen zu legen. Sie begrüßt, dass in diesem Zusammenhang detaillierte Empfehlungen erarbeitet wurden, die geeignet sind, die Partizipation von Migrantenorganisationen als Träger von Integrationsfördermaßnahmen auszuweiten.[16]

Im Rahmen des Ersten Fortschrittsberichts haben sich Migrantenorganisationen dafür eingesetzt, ihre Beteiligung an der Planung und Ausgestaltung der Integrationspolitik zu institutionalisieren. Sie schlagen hierfür die Einrichtung eines „Bundesbeirats für Integration und Migration" vor. In ihm sollten Vertreterinnen und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, Ministerien, der Wissenschaft etc. mitwirken, die „kontinuierlich Analysen und Vorschläge zur Integrationspolitik entwickeln, sowie den Umsetzungsprozess des Nationalen Integrationsplans begleiten".[17] Die Beauftragte hat sich im Rahmen der Koalitionsverhandlungen im Herbst 2009 nachdrücklich dafür eingesetzt, dieses Anliegen aufzugreifen. Der Koalitionsvertrag hält entsprechend fest, dass der Dialog zwischen Staat und Gesellschaft, insbesondere mit Migrantinnen und Migranten, in institutionalisierter Form fortgesetzt werden soll und die Gründung eines Bundesbeirates für Integration angestrebt wird.[18] Geplant ist, den Integrationsbeirat bei der Beauftragten einzurichten. Der Beirat soll die Beauftragte insbesondere bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten und die Weiterentwicklung und Umsetzung des Nationalen Integrationsplans begleiten.

[16] Vgl. Kapitel II.7.

[17] Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 213. Im April 2009 hat die Türkische Gemeinde in Deutschland (TGD) ein Konzept zur konkreten Ausgestaltung eines Integrationsbeirats vorgelegt.

[18] Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 2009, S. 66.

1.3 Kooperative Integrationspolitik: Die integrationspolitische Zusammenarbeit der Länder

Die länderübergreifende integrationspolitische Zusammenarbeit wurde im Berichtszeitraum weiter verstärkt und verstetigt. Mit der regelmäßigen Zusammenkunft im Rahmen der „Integrationsministerkonferenz" haben die Länder ihre Zusammenarbeit auf eine qualitativ neue Stufe gehoben und der wachsenden Bedeutung der Integrationspolitik entsprechend Ausdruck verliehen. Die für Integrationsfragen zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder kamen im Berichtszeitraum zu vier Konferenzen zusammen.[19] Auf ihrer 4. Konferenz am 26.6.2009 beschlossen sie Regularien für ihre weitere Zusammenarbeit. Sie sehen unter anderem vor, dass die Konferenz einmal jährlich tagt, dass der Vorsitz jährlich zum 1. Oktober eines Jahres wechselt und dass zur Vorbereitung von Beschlüssen und zur Bearbeitung von Aufträgen auf die bestehende Länderarbeitsgemeinschaft für Integration und Migration/Argeflü[20] zurückgegriffen wird. Der Bund nimmt durch den Bundesminister des Inneren und die Beauftragte regelmäßig als Gast an den Sitzungen teil.

Standen zu Beginn der länderübergreifenden Zusammenarbeit noch die Beiträge der Länder zum Nationalen Integrationsplan im Vordergrund,[21] so hat sich im Berichtszeitraum das Handlungsspektrum kontinuierlich erweitert und vertieft. Neben Diskussionen und Beschlüssen zu integrationspolitisch aktuellen Fragestellungen ist die Einrichtung von länderoffenen Arbeitsgruppen hervorzuheben, die sich über einen längeren Zeitraum vertieft mit zentralen integrationspolitischen Fragestellungen auseinandersetzen. Im Be-

[19] Am 10.4.2008 in Kiel, am 30.9.2008 und am 26.6.2009 jeweils in Hannover und am 19.3.2010 in Düsseldorf.

[20] Die Länder arbeiten seit vielen Jahren zu den Themenfeldern Integration, Migration und Flüchtlingsfragen im Rahmen der „Länderarbeitsgemeinschaft für Integration und Flüchtlingsfragen", kurz: Argeflü, zusammen. Im Zuge der Erarbeitung der Regularien für die Integrationsministerkonferenz wurde diese Arbeitsgemeinschaft umbenannt in „Länderarbeitsgemeinschaft für Integration und Migration / Argeflü".

[21] Vgl. 7. Lagebericht, S. 16.

richtszeitraum wurden Arbeitsgruppen zu den Themen Indikatorenentwicklung und Monitoring, zur attraktiveren Gestaltung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit, zum Antisemitismus und Rassismus unter Zugewanderten, zum Dialog mit dem Islam in den Ländern sowie zur Optimierung des Integrationsmanagements eingerichtet.

Aufgrund der unterschiedlichen fachlichen Zuordnung des Themas Integration in den Kabinetten der Länder kommen in der Zusammenarbeit der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister unterschiedliche fachpolitische Perspektiven zum Tragen.

Zehn der 16 Bundesländer haben die Federführung für die Integrationspolitik einem Ministerium für Soziales bzw. Familie zugeordnet, jeweils drei Bundesländer einem Ministerium für Justiz oder für Inneres. Mit der Kabinettsumbildung in Niedersachsen verschiebt sich diese Gewichtung zugunsten der Sozialministerien.

In den einzelnen Ländern ist die Integrationspolitik im Berichtszeitraum zunehmend zu einem eigenständigen Handlungsfeld von hohem gesellschaftspolitischem Gewicht geworden. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass mittlerweile fünf Bundesländer die Zuständigkeit für Integration in den Titelbezeichnungen ihrer federführenden Ressorts ausgewiesen haben.[22] Als erstes Bundesland hat Nordrhein-Westfalen im Jahr 2005 ein Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration eingerichtet, im Jahr 2006 folgte Berlin mit der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, im Jahr 2008 Niedersachsen mit dem Ministerium für Inneres, Sport und Integration (seit April 2010 ist Integration im „Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration“ angesiedelt), im Jahr 2009 Hessen mit dem Ministerium der Justiz, für Integration und Europa und im selben Jahr Schleswig-Holstein mit dem Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration.

Neben den Konferenzen auf Ministerebene fanden im Berichtszeitraum weiterhin regelmäßig im Frühjahr und im Herbst jeden Jahres die Treffen der Integrationsbeauftragten der Länder statt. Die institutionelle Anbindung und das Aufgabenspektrum der Integrationsbeauftragten variiert von Land zu Land zum Teil erheblich. In Sachsen und in Schleswig-Holstein sind die Beauftragten für Integration bzw. Flüchtlingsfragen bei den Landtagen eingerichtet und entsprechend dem Landesparlament verantwortlich.[23] In den übrigen Bundesländern sind die Integrationsbeauftragten in die Strukturen der für Integration zuständigen Ministerien bzw. Senatsverwaltungen auf unterschiedlichen Hierarchieebenen eingebunden.[24] Sie wirken zum Teil als Geschäftsstellen für die in fast allen Ländern eingerichteten Integrationsbeiräte[25], nehmen in einigen Fällen ministerienübergreifende Koordinierungsaufgaben im Politikfeld Integration wahr oder sind mit der Konzeption von landesweiten Integrationsplänen beauftragt. Ihr Gestaltungsspielraum hängt dabei in hohem Maße von der institutionellen Einbindung sowie der jeweiligen Personal- und Mittelausstattung ab.

Trotz der zum Teil erheblichen Unterschiede in den Ländern hinsichtlich der Größe der zugewanderten Bevölkerung, deren Zusammensetzung und auch im Hinblick auf die vorhandene Infrastruktur zur Förderung von Integration besteht eine große Übereinstimmung über die Ziele und Handlungsfelder der Integrationspolitik zwischen den Ländern. Der gemeinsame Beitrag der Länder zum Ersten Fortschrittsbericht zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans dokumentiert dies. Dort berichten die Länder über ihre Integrationspolitik so umfassend, wie dies noch nie zuvor erfolgt ist.[26]

Die Beauftragte begrüßt die Bestrebungen der Länder, ihre integrationspolitische Zusam-

[22] Als Vorläufer dieser Entwicklung kann die Einrichtung einer Senatsstelle für „Kultur und Ausländerintegration“ von 1991 bis 1995 in Bremen gelten.

[23] In Schlewig-Holstein gibt es seit 2009 zusätzlich einen Beauftragten der Landesregierung, angesiedelt beim Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration.

[24] Die Ansiedlung erfolgt in vielen Fällen auf der Ebene von Referatsleitungen, in einigen Fällen auf Ebene von Amtsleitungen. In wenigen Fällen wird das Amt in Personalunion mit politischen Leitungsfunktionen (Minister- oder Staatssekretärsebene) ausgeübt.

[25] Vgl. Türkische Gemeinde in Deutschland: Die politische Teilhabe von Einwanderern und Einwanderinnen in den Integrationsbeiräten der Bundesländer, Berlin 2010.

[26] Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 104.

menarbeit auf Ministerebene weiter zu verstärken und Integration als gesellschaftspolitische Querschnittsaufgabe strukturell zu verankern.

2. Strukturdaten und Ausgangslage

2.1 Integration und demographischer Wandel: Die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft sichern

Die deutsche Gesellschaft durchläuft einen tief greifenden Wandlungsprozess. Zu den Ursachen gehört nicht zuletzt die demographische Entwicklung, d.h. die Alterung und Abnahme der Bevölkerung, eine niedrige Geburtenrate und Zuwanderung. Kurz gesagt: die deutsche Bevölkerung wird weniger, älter und vielfältiger.[27] Die ethnische, demographische, kulturelle und soziale Vielfalt ist jedoch regional unterschiedlich ausgeprägt. Insgesamt erfordert der demographische Wandel erheblichen Anpassungsbedarf in Wirtschaft und Gesellschaft sowie im infrastrukturellen Bereich.[28]

Aktive Zuwanderung von außen könnte selbst bei steigenden Zuwanderungsraten die Abnahme der Bevölkerung, deren Alterung und die Abnahme des Erwerbspotenzials nicht aufhalten, allenfalls leicht verlangsamen. Obgleich die Zuwanderung gegenwärtig vergleichsweise gering ist, prägt der hohe und wachsende Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund die deutsche Gesellschaft nachhaltig. Die erfolgreiche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ist für die Bewältigung des demographischen und gesellschaftlichen Wandels zentral. Eine älter werdende Gesellschaft kann es sich nicht leisten, die Potenziale von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund nicht zu nutzen und zu fördern. Dabei geht es nicht nur darum, qualitativen und quantitativen Einbrüchen im Arbeitskräfteangebot entgegenzuwirken. Noch wichtiger ist es, dass in Deutschland jeder, ungeachtet seiner Herkunft, eine Chance auf gesellschaftliche Teilhabe und Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt erhält, um so den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sichern: „Die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft hängt maßgeblich davon ab, ob es ihr gelingt, Menschen mit unterschiedlicher Herkunft, unterschiedlichen kulturellen Prägungen und unterschiedlichem sozialen Status zu integrieren, ihnen das Gefühl der Zugehörigkeit zu vermitteln und eine Aufstiegsperspektive zu bieten.“[29]

Integration ist also mehr denn je eine politische und gesellschaftliche Aufgabe von zentraler Bedeutung. Es gilt, den gesellschaftlichen Wandel und Umbruch v.a. auch als integrationspolitische Chance zu begreifen und zu nutzen. Der gesellschaftliche Zusammenhalt ist für die Zukunft der deutschen Gesellschaft entscheidend.

2.2 Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Kennzeichen und Struktur

2.2.1 Datenauswahl

Der folgende Überblick über die Größenordnung und die ausgewählten Strukturmerkmale[30] der Bevölkerung mit Migrationshintergrund veranschaulicht, wie sich die Struktur der deutschen Gesellschaft durch vergangene und aktuelle Zuwanderungsprozesse dauerhaft und langfristig verän-

[27] Für wesentliche Eckdaten der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland vgl. Begleitmaterial zur Pressekonferenz des Statistischen Bundesamtes zur 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung am 18.11.2009 in Berlin, abrufbar unter: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2009/Bevoelkerung/bevoelkerungsentwicklung2009__Uebersicht,templateId=renderPrint.psml

[28] Mit Beschluss vom 17./18.11.2009 hat das Kabinett den Bundesminister des Innern beauftragt, einen interministeriellen Staatssekretärs-Ausschuss zum demographischen Wandel einzuberufen. Bis 2011 soll dem Kabinett ein Bericht vorgelegt, bis 2012 eine ressortübergreifende Demographie-Strategie entwickelt werden.

[29] Das vom Bundespräsidenten gemeinsam mit der Bertelsmann-Stiftung gegründete Forum Demographischer Wandel befasste sich 2008 explizit mit Fragen nach der Bedeutung gesellschaftlicher Verschiedenheit (Heterogenität) und ihren Wechselwirkungen mit dem demographischen Wandel: Positionspapier des Forums Demographischer Wandel, Gütersloh 2008, S. 2.

[30] Für eine ausführliche Analyse wichtiger Strukturmerkmale auf der Basis des Mikrozensus 2007 vgl. Rühl, Stefan: Grunddaten der Zuwandererbevölkerung in Deutschland. Working Paper 27 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (2009), Teil 6 der Reihe „Integrationsreport“.

dert hat und weiter verändern wird. Dabei werden die strukturellen Besonderheiten der Bevölkerung mit Migrationshintergrund aufgezeigt. Die Zugehörigkeit zu dieser Gruppe sagt selbst wenig über den Grad der Integration in die deutsche Gesellschaft aus. Dieser Status ist aber teilweise an Charakteristika gekoppelt, die auf spezifische Problemlagen und ein erhöhtes Risiko für soziale Exklusion hindeuten. Diese Tatsache wird in den folgenden Kapiteln noch vertiefend diskutiert.

Die Beschreibung der strukturellen Situation beschränkt sich auf Bestandsdaten. Für eine ausführliche Darstellung der Wanderungsdaten sei auf den Migrationsbericht 2008 der Bundesregierung[31] verwiesen. Auf eine gesonderte Betrachtung der ausländischen Bevölkerung auf der Grundlage des Ausländerzentralregisters wird verzichtet. Eine Gesellschaft, die sich in ihrer nationalen und ethnisch-kulturellen Zusammensetzung fortwährend verändert, lässt sich – wie bisher in den amtlichen Statistiken üblich – durch eine Unterteilung in Ausländerinnen und Ausländer und Deutsche nicht mehr angemessen abbilden. Ausländische Staatsangehörige sind mit rund 46,7 % nur noch eine Teilmenge der Personen mit Migrationshintergrund neben Eingebürgerten und (Spät-) Aussiedlern sowie deren in Deutschland geborenen Kindern. Die Einführung des Geburtsortprinzips (ius soli) durch die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahr 2000 hat die Zahl der als Ausländer geborenen Kinder deutlich verringert.[32]

Mit dem Mikrozensusgesetz 2005 wurde auf die Defizite der amtlichen Statistiken reagiert und das Konzept der „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ eingeführt. Seitdem ist auf der Grundlage des Mikrozensus eine differenzierte Betrachtung der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund möglich.

2.2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Von den 82,1 Mio. Einwohnern Deutschlands im Jahr 2008 hatten 15,6 Mio. Personen einen Migrationshintergrund. D.h. 19 % der Gesamtbevölkerung (2005: 18,3 %, 2007: 18,7 %) sind seit 1950 nach Deutschland zugewandert oder sind Nachkommen von Zuwanderinnen oder Zuwanderern (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Eckdaten der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Jahr 2008 (absolute und relative Zahlen)

		in 1000	Anteil an der Gesamtbevölkerung (in %)
Bevölkerung insgesamt	Männlich	40.231	49,0
	Weiblich	41.904	51,0
	Gesamt	**82.135**	**100,0**
1 Personen mit Migrationshintergrund	Männlich	7.851	9,6
	Weiblich	7.716	9,4
	Gesamt	**15.567**	**19,0**
1a darunter Deutsche	Männlich	4.115	5,0
	Weiblich	4.182	5,1
	Gesamt	**8.297**	**10,1**
1b darunter Ausländer/innen	Männlich	3.736	4,5
	Weiblich	3.535	4,3
	Gesamt	**7.271**	**8,9**
1.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	Männlich	5.245	6,4
	Weiblich	5379	6,5
	Gesamt	**10.624**	**12,9**
1.1a darunter Deutsche	Männlich	2.420	2,9
	Weiblich	2.594	3,2
	Gesamt	**5.014**	**6,1**
1.1b darunter Ausländer/innen	Männlich	2.825	3,4
	Weiblich	2.785	3,4
	Gesamt	**5.610**	**6,8**
1.2 ...ohne eigene Migrationserfahrung	Männlich	2.606	3,2
	Weiblich	2.338	2,8
	Gesamt	**4.944**	**6,0**
1.2a darunter Deutsche	Männlich	1.695	2,1
	Weiblich	1.588	1,9
	Gesamt	**3.283**	**4,0**
1.2b darunter Ausländer/innen	Männlich	911	1,1
	Weiblich	750	0,9
	Gesamt	**1.661**	**2,0**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008

[31] Migrationsbericht 2008 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, abrufbar unter: http://www.bamf.de/cln_170/nn_441880/DE/Migration/Forschung/Ergebnisse/Migrationsberichte/migrationsberichte-node.html?__nnn=true.

[32] Die am 1.1.2000 in Kraft getretene Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts sieht vor, dass in Deutschland geborene Kinder von Ausländerinnen und Ausländern die deutsche Staatsangehörigkeit und jene der Eltern erhalten, wenn ein Elternteil sich länger als acht Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält. Die doppelte Staatsangehörigkeit gilt maximal bis zum Alter von 23 Jahren. Im Mikrozensus werden sie als „Deutsche mit Migrationshintergrund“ ausgewiesen, in sonstigen Registern und Statistiken jedoch (ausschließlich) als Deutsche.

Mit 7,3 Mio. Menschen ist weniger als die Hälfte der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ausländischer Staatsangehörigkeit (8,9 % der Gesamtbevölkerung), 8,3 Mio. haben einen deutschen Pass (10,1 % der Gesamtbevölkerung).

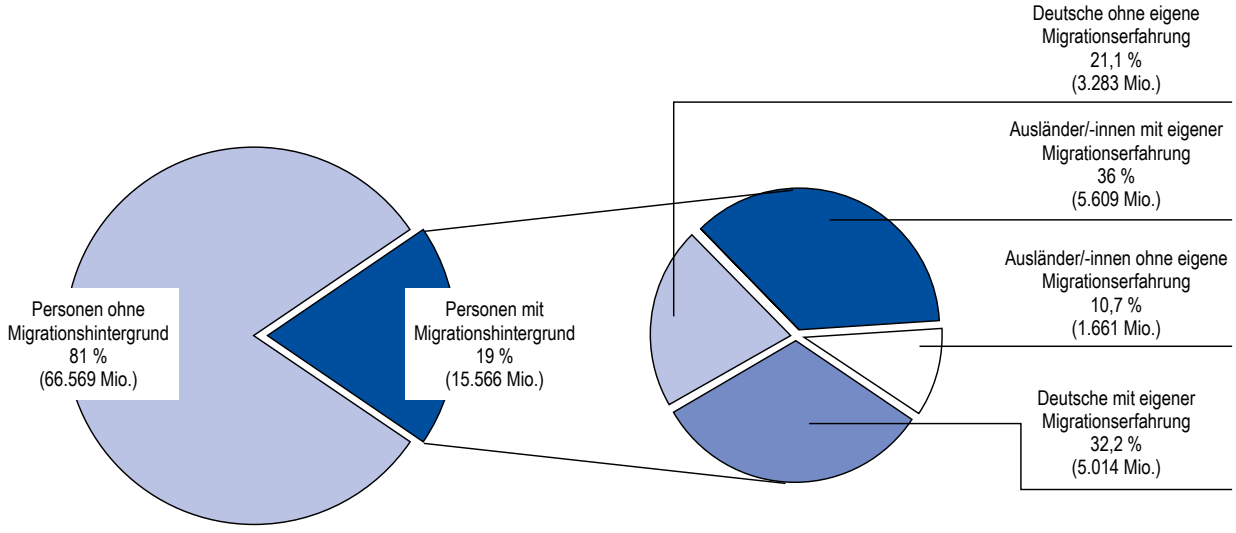
Der leichte Anstieg des Anteils der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist auf zwei Ursachen zurückzuführen: Im Vergleich zu 2007 ist die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund um 277.000 auf 66,6 Mio. Personen zurückgegangen. Gleichzeitig ist die Bevölkerung mit Migrationshintergrund durch Zuzug und Geburten um 155.000 Personen angewachsen. Im Rahmen dieses Anstiegs ist zwar der Ausländeranteil seit 2005 relativ konstant geblieben, der Anteil der Deutschen mit Migrationshintergrund stieg in diesem Zeitraum aber an (2005: 9,4 %, 2007: 9,9 %, 2008: 10,1 %). Der stärkste Zuwachs war bei Deutschen mit Migrationshintergrund, aber ohne eigene Migrationserfahrung zu verzeichnen, also bei den schon in Deutschland geborenen Nachkommen von Zuwanderern.

ration“), während knapp ein Drittel (4,9 Mio.) bereits in Deutschland geboren worden und somit „ohne eigene Migrationserfahrung“ war (sog. „zweite“ oder „dritte Generation“).

5,6 Mio. der 10,6 Mio. Zugewanderten mit eigener Migrationserfahrung sind Ausländerinnen und Ausländer, fünf Mio. sind deutsche Staatsangehörige.

Von den 4,9 Mio. Personen ohne eigene Migrationserfahrung sind 1,7 Mio. Ausländerinnen und Ausländer und rund 3,3 Mio. Deutsche. Während die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer im Vergleich zum Vorjahr annähernd konstant blieb, erhöhte sich die Zahl der Deutschen in dieser Teilgruppe um 94.000 Personen. Es wird im Folgenden deutlich, dass ohne die Gruppe der Migrantinnen und Migranten die Auswirkungen des demographischen Wandels in Deutschland wesentlich größer gewesen wären.[33]

Abbildung 1: Binnendifferenzierung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Migrationserfahrung im Jahr 2008



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008, eigene Darstellung

Eine Differenzierung der Personen mit Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 1) zeigt, dass im Jahr 2008 – wie im Vorjahr – zwei Drittel (10,6 Mio.) aller Personen mit Migrationshintergrund „eigene Migrationserfahrung“ hatten, d.h. sie waren (seit 1950) selbst zugewandert (sog. „erste Gene-

[33] Vgl. auch BMFSFJ: Der Mikrozensus im Schnittpunkt von Geschlecht und Migration: Möglichkeiten und Grenzen einer sekundäranalytischen Auswertung des Mikrozensus 2005. Forschungsreihe Band 5, Baden-Baden 2009.

2.2.3 Altersstruktur

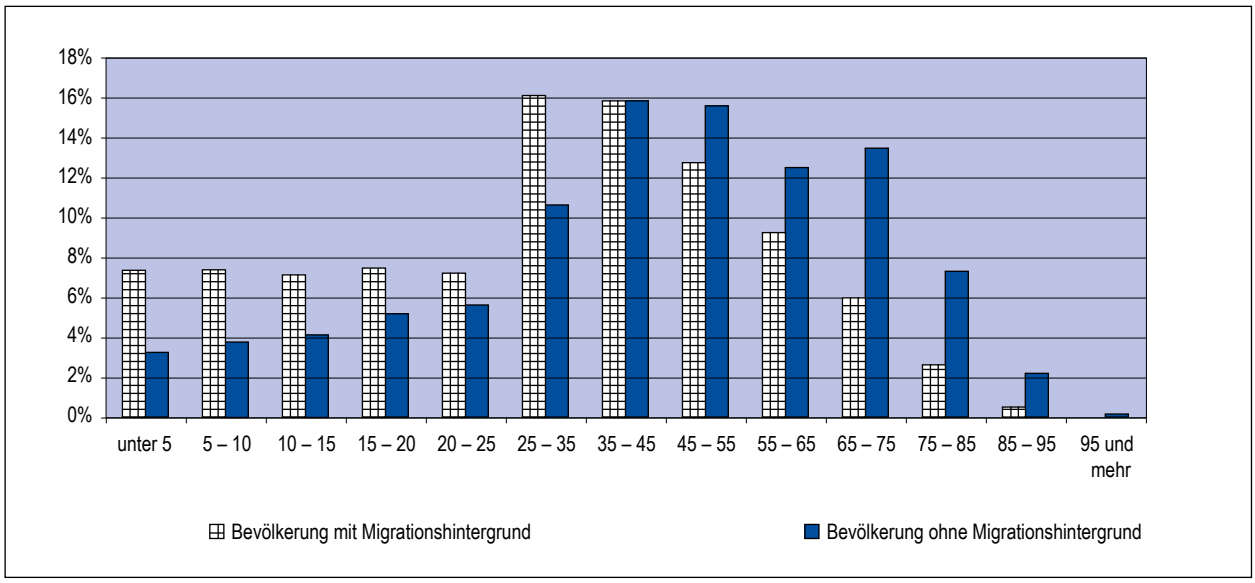
Die Alterspyramide für Deutschland im Jahr 2008 zeigt (vgl. Abbildung 1 im Anhang), dass der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung in den jüngeren Altersstufen am größten ist. So haben inzwischen 34,4 % der Kinder unter fünf Jahren einen Migrationshintergrund, bei den Kindern bis zum Lebensalter von zehn Jahren sind es 32,7 %. Auch in der Altersgruppe bis 35 Jahre beträgt der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund mit 27,3 % deutlich über ein Fünftel der Gesamtbevölkerung. Dagegen beträgt der Migrantenanteil in der Altersgruppe über 65 Jahre nur 8,5 %.

Außerdem zeigt die Alterspyramide, dass durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts der Anteil der Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit an der Bevölkerung mit Migrationshintergrund insbesondere bei den Kindern unter sechs Jahren deutlich geringer ausfällt als bei den weiteren (jüngeren) Altersstufen.

Jahren mit 7,4 % mehr als doppelt so hoch wie bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (3,3 %). Das Gegenteil ist bei den älteren Jahrgängen der Fall: 23,1 % der Personen ohne Migrationshintergrund sind über 65 Jahre alt, bei den Migranten sind es nur 9,2 %.

Insgesamt sind Personen mit Migrationshintergrund (Durchschnittsalter: 34,4 Jahre) im Schnitt deutlich jünger als jene ohne Migrationshintergrund (Durchschnittsalter: 45,3 Jahre). An der Alterspyramide ist erkennbar, dass der Anteil der Personen ohne Migrationshintergrund in den jüngeren Jahrgängen abnimmt, die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund bleibt hingegen konstant. Gleichzeitig ist angesichts des großen Anteils junger Migrantinnen und Migranten davon auszugehen ist, dass der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund kontinuierlich zunehmen wird.

Abbildung 2: Alter nach Migrationshintergrund im Jahr 2008



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008

Bei einem Vergleich der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 2) zeigt sich, dass die beiden Bevölkerungsgruppen eine unterschiedliche Altersstruktur haben. So ist beispielsweise bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund der Anteil der Kinder unter fünf

2.2.4 Geschlechtsstruktur

Betrachtet man die Verteilung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Geschlecht, so zeigt sich, dass der Anteil der Männer etwas höher liegt als jener der Frauen (50,4 % zu 49,6 %),

bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund liegt der Frauenanteil hingegen höher (51,4 % gegenüber 48,6 %).

Bei den einzelnen Gruppen sind jedoch je nach Herkunftsland bzw. -region zum Teil deutliche Unterschiede festzustellen. So ist beispielsweise ein überproportionaler Frauenanteil bei Personen mit polnischem, rumänischem, ukrainischem und russischem Hintergrund zu verzeichnen. Die Bevölkerung afrikanischer, italienischer und griechischer Herkunft sowie Personengruppen aus dem Nahen und Mittleren Osten sind hingegen durch einen deutlich höheren Männeranteil gekennzeichnet.[34]

2.2.5 Generatives Verhalten und Geburtenzahlen

Unter allen demographischen Veränderungen hat der Geburtenrückgang der letzten Jahrzehnte die größte Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Im Kontext von Zuwanderung und demographischem Wandel wird deshalb zunehmend auch das generative Verhalten von Frauen mit Migrationshintergrund thematisiert und z.T. auch polemisch diskutiert.

Es ist einerseits davon auszugehen, dass das generative Verhalten von Migrantinnen in Deutschland starken Anpassungsprozessen an Normen und Verhalten einer durch niedrige Geburtenzahlen geprägten Gesellschaft unterworfen ist. Eine Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) kommt anderseits zu dem Schluss, dass „im Hinblick auf die Familienkonstellation und die Anzahl der Kinder zwischen den Bevölkerungsgruppen mit und ohne Migrationshintergrund – auch bei durchaus bestehender Heterogenität in der Population mit Migrationserfahrung – derzeit signifikante Unterschiede bestehen. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund zeichnet sich zum einen durch eine deutlich höhere Anzahl von Familien mit Kindern und zum anderen durch kinderreiche Familien aus.“ [35]

Der Mikrozensus 2008 lässt erstmalig Aussagen zu Kinderlosigkeit und Geburtenzahlen zu, da zum ersten Mal alle Frauen zwischen 15 und 75 Jahren gefragt wurden, ob sie Kinder geboren haben und wenn ja, wie viele.

Die nachfolgende gesonderte Betrachtung der Frauen mit Migrationshintergrund beschränkt sich auf Frauen mit eigener Migrationserfahrung. Denn die Gruppe jener Frauen, die in Deutschland als Nachkommen von Personen mit Migrationserfahrung geboren wurden, ist relativ klein und zu über 80 % jünger als 35 Jahre.

[34] Für eine ausführliche Analyse vgl. Rühl, Stefan: Grunddaten der Zuwandererbevölkerung in Deutschland. Working Paper 27 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (2009), Teil 6 der Reihe „Integrationsreport“.

[35] BMFSFJ: Der Mikrozensus im Schnittpunkt von Geschlecht und Migration: Möglichkeiten und Grenzen einer sekundäranalytischen Auswertung des Mikrozensus 2005. Forschungsreihe Band 5, Baden-Baden 2009, S. 61.

Tabelle 2: Mütter nach Migrationserfahrung und Zahl der Kinder (Jahrgänge 1933 bis 1992) im Jahr 2008

1984 - 1992 (16-24)	253	80	17	–	–	1
1964 - 1973 (35-44)	4.694	32	44	14	5	6
1944 - 1953 (55-64)	3.927	30	45	15	7	3
Insgesamt	**20.465**	**31**	**42**	**15**	**7**	**4**
1984 - 1992 (16-24)	181	83	14	–	–	1
1964 - 1973 (35-44)	3.733	34	45	12	3	6
1944 - 1953 (55-64)	3.341	31	46	15	5	3
Insgesamt	**17.006**	**32**	**43**	**14**	**6**	**4**
1984 - 1992 (16-24)	72	72	24	–	–	0
1964 - 1973 (35-44)	961	23	41	19	10	7
1944 - 1953 (55-64)	586	23	39	17	15	6
Insgesamt	**3.459**	**27**	**39**	**17**	**11**	**6**

[1] Abweichungen in den Summen sowie Differenz zu 100 % rundungsbedingt. Ergebnisse des Mikrozensus 2008 – Bevölkerung am Hauptwohnsitz.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008; Entnommen aus: Begleitmaterialen zur Pressekonferenz des Statistischen Bundesamtes zu „Mikrozensus 2008 – Neue Daten zur Kinderlosigkeit in Deutschland“ am 29.7.2009 in Berlin, S. 23.

15 % der in Deutschland lebenden Frauen zwischen 16 und 75 Jahren sind im Ausland geboren und nach Deutschland zugewandert (= eigene Migrationserfahrung). Sie haben einen Teil ihres Lebens nicht in Deutschland verbracht und sind somit zumindest teilweise durch andere Verhältnisse und Erfahrungen als die in Deutschland geborenen Frauen geprägt. Von diesen Frauen sind 53 % Ausländerinnen und 47 % deutsche Staatsangehörige.

Die Fertilität dieser Frauen unterscheidet sich von jener der Frauen ohne Migrationserfahrung:

- Frauen mit Migrationserfahrung sind seltener kinderlos als die in Deutschland geborenen Frauen. So haben von den 35- bis 44-jährigen Zuwanderinnen (Jahrgänge 1964 bis 1973, Altersangaben bezogen auf das Jahr 2008) 13 % keine Kinder, bei den in Deutschland geborenen Frauen sind es 25 %. Unter den 25- bis 34-Jährigen haben 39 % der Frauen mit Migrationserfahrung bisher noch keine Kinder, bei den Frauen ohne Migrationserfahrung sind es mit 61 % erheblich mehr. Allerdings ist davon auszugehen, dass bei diesen jüngeren Frauen der Anteil der Kinderlosen noch sinken wird.
- Unterschiede im Geburtenverhalten zeigen sich außerdem in der Zahl der Kinder je Mutter (vgl. Tabelle 2): Die Mütter, die im Ausland geboren wurden, haben – bezogen auf alle Jahrgangsgruppen – seltener nur ein oder zwei,

aber häufiger drei Kinder (17 % gegenüber 14 %) und erheblich öfter vier oder mehr Kinder (11 % gegenüber 6 %). Waren die Unterschiede bei den Frauen der Jahrgänge 1933 bis 1943 noch nicht so gravierend, nehmen sie in den jüngeren Geburtsjahrgängen zu. So ist beispielsweise der Anteil der Frauen mit Migrationserfahrung an allen Müttern mit vier oder mehr Kindern überdurchschnittlich hoch und hat sich von 14 % bei den älteren Jahrgängen (1933 bis 1943) auf 42 % bei den 1964 bis 1973 geborenen Müttern erhöht (vgl. Tabelle 3).

Auch bei den Migrantinnen nimmt die Zahl der Kinder ab. Tabelle 2 zeigt, dass wie bei den in Deutschland geborenen Müttern auch bei den Müttern mit Migrationserfahrung die jüngeren Jahrgänge immer seltener vier oder mehr Kinder haben: Von den 1933 bis 1943 geborenen Müttern mit Migrationserfahrung haben 21 % mindestens 4 Kinder zur Welt gebracht. Von den zehn Jahre jüngeren (Kohorten 1944 bis 1953) Frauen haben 15 % mindestens 4 Kinder und von den zwischen 1954 und 1963 geborenen Frauen mit Migrationserfahrung, bei denen es aufgrund ihres Alters nicht mehr zu großen Veränderungen der Kinderzahl kommen wird, haben nur noch 11 % 4 oder mehr Kinder.[36]

2.2.6 Pluralisierung der Lebens- und Familienformen

Zu den tief greifenden Veränderungen der Gesellschaft gehören die zunehmende Individualisierung und die damit verbundene Pluralisierung in der Gestaltung von Familien- und Lebensformen. So nimmt der Typus der „Normalfamilie", traditionell verstanden als Lebensform von Ehepartnern mit einem oder mehreren Kindern, seit Mitte der 1960er Jahre ab und wird durch eine Vielzahl von Lebensformen wie Single-Haushalte, Familien mit nur einem Elternteil, temporäre Lebensgemeinschaften oder Patchwork-Familien ergänzt. Nach wie vor lebt die überwiegende Mehrheit der Kinder in Haushalten mit zwei miteinander verheirateten Elternteilen.[37] Diese Entwicklungstendenzen sind nicht allein auf die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund beschränkt, sondern betreffen zunehmend – wenn auch nicht in dem Ausmaß wie in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund – die Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund. Dabei ist zu bedenken, dass vor dem Hintergrund von Asyl, Flucht und Arbeitsmigration sowie einschränkender gesetzlicher Bestimmungen zum Familiennachzug Menschen mit Migrationshintergrund nicht immer

Tabelle 3: Anteil der Frauen mit Migrationserfahrung an allen Frauen nach Zahl der Kinder (Jahrgänge 1933 bis 1992) im Jahr 2008
Ergebnisse des Mikrozensus 2008 – Bevölkerung am Hauptwohnsitz

	28	26	41	–	–	12
	20	15	19	29	42	10
	15	12	13	17	32	11
	17	**14**	**16**	**20**	**26**	**12**

Quelle: Statistisches Bundesamt 2009 (Mikrozensus 2008); Entnommen aus: Begleitmaterialen zur Pressekonferenz des Statistischen Bundesamtes zu „Mikrozensus 2008 – Neue Daten zur Kinderlosigkeit in Deutschland" am 29.07.2009 in Berlin, S. 24.

[36] Vgl. Begleitmaterialen zur Pressekonferenz des Statistischen Bundesamtes zu „Mikrozensus 2008 – Neue Daten zur Kinderlosigkeit in Deutschland" am 29.07.2009 in Berlin, S. 24.

[37] Vgl. BMFSFJ: Der Mikrozensus im Schnittpunkt von Geschlecht und Migration: Möglichkeiten und Grenzen einer sekundäranalytischen Auswertung des Mikrozensus 2005. Forschungsreihe Band 5, Baden-Baden 2009.

frei und uneingeschränkt über Familiengründung und ihre Familienkonstellation entscheiden können. Das Leben in der Migration bedingt häufig eine räumliche Trennung von Familien bzw. einzelnen Familienmitgliedern, was zu Lebensformen wie Singlehaushalten oder Ein-Eltern-Familien führen kann.[38]

Mögliche Anhaltspunkte für den Wandel von Lebens- und Familienformen liefert der Mikrozensus beispielsweise mit Daten zum Familienstand, zur Entwicklung von Kinderzahlen, zur Haushaltsgröße oder auch zu unterschiedlichen Lebensformen. An dieser Stelle kann aber nur kursorisch auf einzelne Merkmale eingegangen werden.

2.2.6.1 Familienstand

Im Jahr 2008 waren insgesamt rund 38,4 Mio. Personen verheiratet. Dies entspricht 54,5 % der Gesamtbevölkerung über 16 Jahre. Differenziert man bei den verheirateten Personen nach Migrationshintergrund, so sind Unterschiede erkennbar (vgl. Tabelle 4): Während lediglich 53,4 % der Personen ohne Migrationshintergrund verheiratet waren, traf dies auf 60 % der Menschen mit Migrationshintergrund zu. Der Anteil der Ledigen an der jeweiligen Teilgruppe über 16 Jahre wies mit 29,8 % bei Personen ohne Migrationshintergrund und 28,8 % bei jenen mit Migrationshintergrund kaum Unterschiede auf. Der Anteil der Geschiedenen lag bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund mit 7,5 % etwas höher als bei den über 16jährigen mit Migrationshintergrund (6,5 %).

2.2.6.2 Bi-kulturelle Ehen

Der erste Indikatorenbericht der Bundesregierung[39] weist die Zahl der bi-kulturellen Ehen als wichtigen Indikator für die Integration im familiären Umfeld aus. Mit der Erfassung des Migrationshintergrundes erlaubt es der Mikrozensus, die Ehen nicht nur nach der Nationalität der Ehepartner darzustellen, wie dies unter dem Begriff „binationale“ Ehen üblich ist, sondern auch Ehen zwischen zwei Personen mit Migrationshintergrund und unterschiedlicher Herkunft zu erfassen. Ein solches weiter gefasstes Verständnis von „bi-kulturellen Ehen“ ist insbesondere vor dem Hintergrund eines wachsenden Anteils Deutscher mit Migrationshintergrund wichtig.

Tabelle 4: Familienstand der Bevölkerung über 16 Jahre nach Migrationshintergrund im Jahr 2008

	Insgesamt		ledig bzw. Lebenspartnerschaft		verheiratet		geschieden	
	1.000	%[1)]	1.000	%	1.000	%	1.000	%
Bevölkerung insgesamt (über 16 Jahre)	70.373	100,0	20.858	29,6	38.370	54,5	5.160	7,3
Personen ohne Migrationshintergrund (über 16 Jahre)	58.453	83,1	17.423	29,8	31.221	53,4	4.374	7,5
Personen mit Migrationshintergrund (über 16 Jahre)	11.921	16,9	3.436	28,8	7.149	60,0	780	6,5

[1)] Die Quersumme der Prozentwerte der drei Folgespalten ergibt nicht 100 %, da die Kategorien „verwitwet“ und „keine Angabe“ in der Tabelle nicht berücksichtigt wurden.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008, eigene Berechnung

[38] Vgl. ebd.

[39] „Integration in Deutschland“, Erster Indikatorenbericht der Bundesregierung, Berlin 2009. Abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Integrationsmonitoring/2009-06-10-download-erste-indikatorenbericht.html.

Tabelle 5: Bi-kulturelle Ehen im Jahr 2008

	verheiratet insgesamt (über 16 Jahre)		verheiratet mit Deutscher/m mit Migrationshintergrund		verheiratet mit Deutscher/m ohne Migrationshintergrund		verheiratet mit Ausländer/in	
	1.000[1)]	%	1.000	%	1.000	%	1.000	%
Gesamtbevölkerung	38.370	100	3.097	8,1	30.166	78,6	3.661	9,5
Personen ohne Migrationshintergrund	31.221	100	618	2,0	28.786	92,2	762	2,4
Personen mit Migrationshintergrund	7.149	100	2.478	34,7	1.380	19,3	2.898	40,5

[1)] Der Wert der Spalte „verheiratet insgesamt" übersteigt die Summe der drei Folgespalten um die Fälle mit unbekanntem Migrationsstatus
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008, eigene Berechnungen

Die Daten des Mikrozensus 2008 zeigen (vgl. Tabelle 5), dass Personen ohne Migrationshintergrund sehr selten in Ehen mit Partnern mit Migrationshintergrund leben. 92,2 % der Personen ohne Migrationshintergrund leben in Ehen mit ebensolchen Personen. Nur 2,4 % sind mit Partnern einer anderen nationalen Herkunft verheiratet, lediglich 2 % mit einer/einem Deutschen mit Migrationshintergrund. Mit 19,3 % ist nur ein Fünftel der Menschen mit Migrationshintergrund mit Personen ohne Migrationshintergrund verheiratet. Die Studie des BMFSFJ kommt auf der Grundlage einer differenzierteren Analyse der Mikrozensus-Daten von 2005 zu dem Schluss, dass die Wahl einer Lebenspartnerin bzw. eines Lebenspartners in aller Regel innerhalb der eigenen Herkunftsgruppe vollzogen wird. Dies habe zur Folge, dass – mehr noch als in anderen Lebenskontexten – im Bereich der Familiengründung eine deutlichere Orientierung an der nationalen Herkunft stattfindet. [40]

2.2.6.3 Familien- und Lebensformen

Vor dem Hintergrund von Pluralisierung und Individualisierung von Familien- und Lebensformen einerseits und einer zahlenmäßig abnehmenden und stark alternden Gesellschaft andererseits, ist zunächst der Blick auf den Anteil der Kinder an der gesamten Bevölkerungsstruktur von Interesse. Setzt man die Anzahl aller in einer Familie lebenden Kinder ins Verhältnis zur Größe der jeweiligen Bevölkerung (vgl. Tabelle 6), so werden signifikante Unterschiede deutlich.

Tabelle 6: Kinder in unterschiedlichen Familienformen nach Migrationshintergrund im Jahr 2008

	Bevölkerung Insgesamt	Kinder							
		zusammen		bei Ehepaaren		in Lebensgemeinschaften		bei Alleinerziehenden	
		1.000	%[1)]	1.000	%	1.000	%	1.000	%
Bevölkerung Insgesamt	**81.363**	**19.686**	**24,2**	**14.872**	**75,5**	**1.140**	**5,8**	**3.674**	**18,7**
Personen ohne Migrationshintergrund	65.836	14.145	21,5	10.278	72,7	961	6,8	2.906	20,5
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	15.527	5.541	35,7	4.594	82,9	179	3,2	768	13,9

[1)] Angaben in Prozent bezogen auf die jeweilige Population
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008, eigene Berechnungen

[40] Vgl. BMFSFJ: Der Mikrozensus im Schnittpunkt von Geschlecht und Migration: Möglichkeiten und Grenzen einer sekundäranalytischen Auswertung des Mikrozensus 2005. Forschungsreihe Band 5, Baden-Baden 2009

Während in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund der Anteil der Kinder heute bei 21,5 % liegt, ist dieser in der Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund deutlich höher (35,7 %).

Differenziert man zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund im Hinblick auf ihre Familiensituation (vgl. Tabelle 6), so stellt man zwischen ihnen, trotz der in beiden Gruppen zu beobachtenden starken Orientierung an der klassischen „Normalfamilie", signifikante Unterschiede fest. Unter den Kindern ohne Migrationshintergrund lebt die überwiegende Mehrheit (72,7 %) in Haushalten mit zwei miteinander verheirateten Elternteilen. Dieser Anteil liegt in der Gruppe der Kinder mit einem Migrationshintergrund sogar um rund 10 Prozentpunkte höher (82,9 %). Im Vergleich dazu ist der Anteil der Kinder, die bei Alleinerziehenden leben, geringer: Während lediglich jedes achte Kind mit einem Migrationshintergrund (13,9 %) in einem Haushalt mit einer alleinerziehenden Mutter oder einem alleinerziehenden Vater lebt, ist dies in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund mit 20,5 % bei jedem fünften Kind deutlich häufiger der Fall.

Die größte Differenz zwischen diesen beiden Bevölkerungsgruppen zeigt sich bei der „alternativen" Familienform der unverheirateten Paare mit Kindern: Kinder und Jugendliche ohne Migrationshintergrund wachsen nur etwa halb so häufig bei unverheirateten Elternpaaren auf (3,2 % zu 6,8 %). Dabei existiert eine große Heterogenität zwischen den Bevölkerungsgruppen der unterschiedlichen Herkunftsregionen: Insbesondere Familien mit einem türkischen Migrationshintergrund und aus dem Mittleren Osten leben meist in einer „Normalfamilie".[41]

Auch weitere alternative Familienformen wie beispielsweise Paare ohne Kinder kommen bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund weniger häufig als bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund vor (vgl. Tabelle 7: 18,8 % gegenüber 30,7 %). Rückt man Single-Haushalte in den Mittelpunkt der Betrachtung, so zeigt sich, dass 22,5 % der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund Alleinstehende sind, davon lebt der überwiegende Anteil auch alleine (91,4 %). Bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sind 14,1 % alleinstehend, von denen ebenfalls der überwiegende Anteil (86,3 %) allein und nicht in Mehrpersonenhaushalten lebt.

Tabelle 7: Alleinstehende und Paare ohne Kinder nach Migrationshintergrund im Jahr 2008

		1.000	%[1)]	1.000	%	1.000	%	1.000	%	1.000	%	1.000	%
	65.836	20.220	30,7	17.074	84,4	3 146	15,6	14.815	22,5	13.535	91,4	1.280	8,6

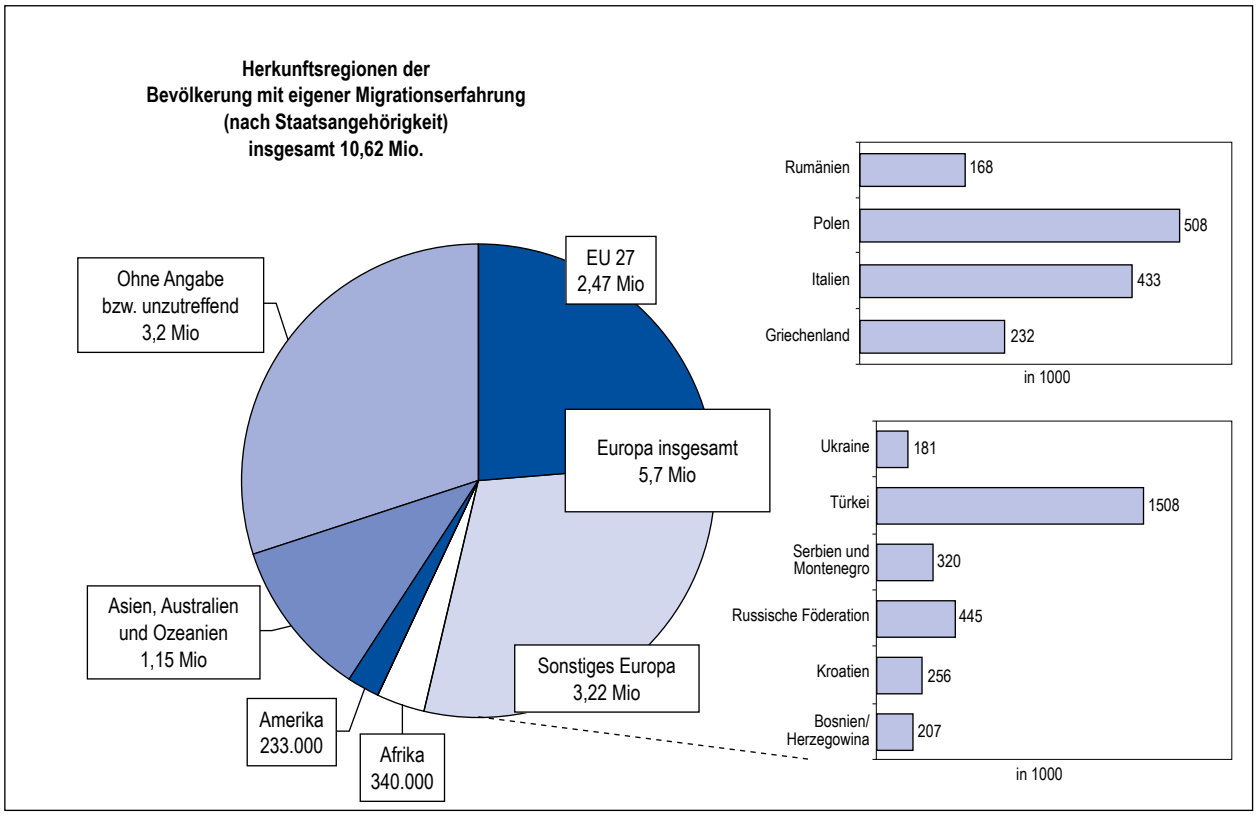
[1)] Angaben in Prozent bezogen auf die jeweilige Population
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008, eigene Berechnungen

2.2.7 Herkunftsregionen

Für die Personen mit eigener Migrationserfahrung lassen sich auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit folgende Herkunftsregionen und -länder ableiten.

[41] Vgl. ebd.

Abbildung 3: Herkunftsregionen der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung (nach Staatsangehörigkeit) im Jahr 2008



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008, eigene Darstellung

Mit 53,7 % überwiegt Europa als Herkunftsregion, 23,3 % stammen aus den übrigen 26 Mitgliedsländern der Europäischen Union, 30,4 % aus dem sonstigen Europa. Nach Europa folgen an zweiter Stelle Asien, Australien und Ozeanien (v.a. Naher und Mittlerer Osten sowie Süd- und Südostasien) mit 10,8 %.

Mit 1,5 Mio. Personen führt die Türkei die Liste der wichtigsten Herkunftsländer an. Insbesondere Personen mit einem Migrationshintergrund aus den ehemaligen Anwerbestaaten besitzen überproportional häufig keine eigene Migrationserfahrung. Sie zählen zur sogenannten zweiten und dritten Generation.[42]

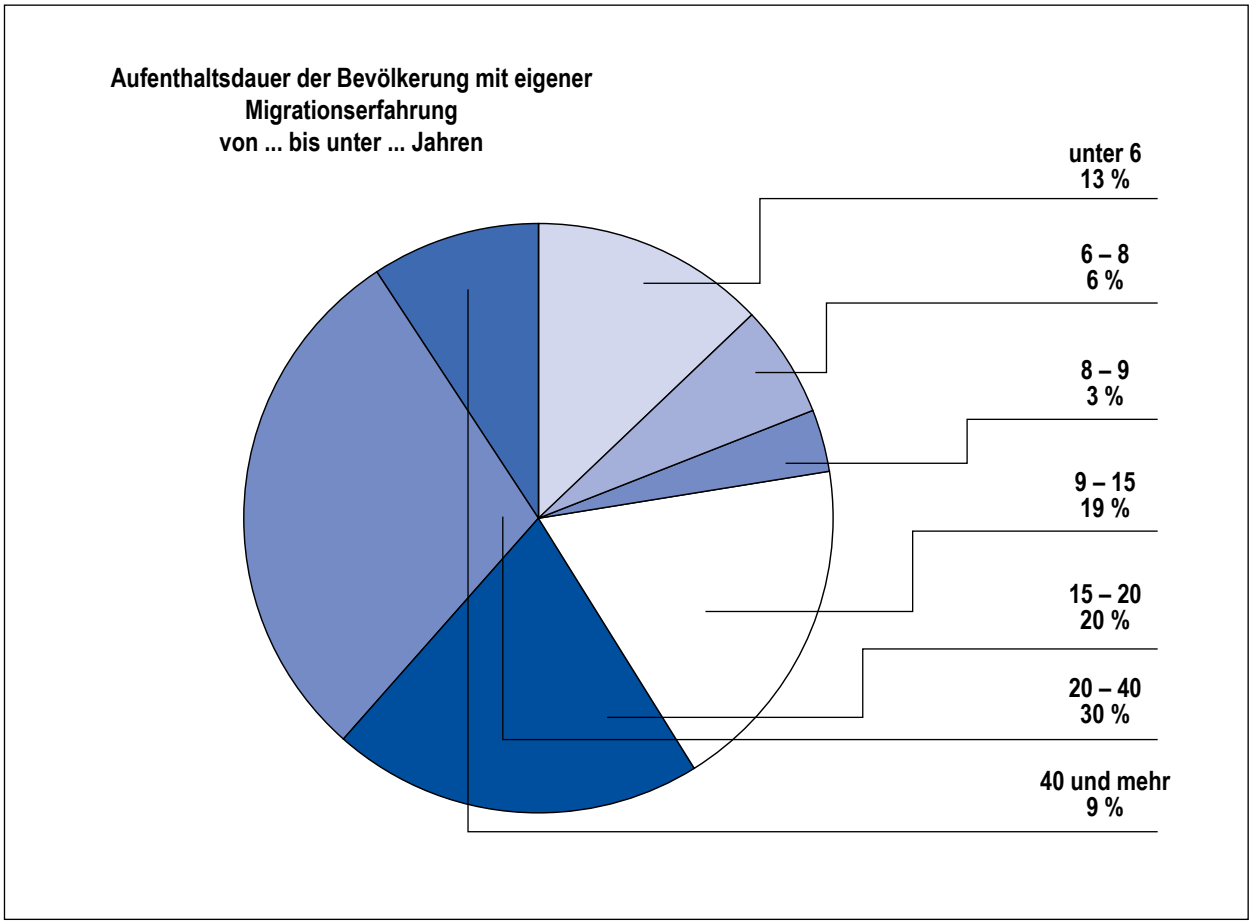
2.2.8 Aufenthaltsdauer

Im Jahr 2008 lebten etwa drei Viertel (77,6 %) der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung seit mindestens neun Jahren in Deutschland, 38,7 % seit mehr als zwanzig Jahren und 9,3 % sogar seit 40 Jahren und länger (vgl. Abbildung 4). Die durchAbbildung 4: Aufenthaltsdauer der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung im Jahr 2008e Aufenthaltsdauer beträgt 20,3 Jahre.

Differenziert man bei der Aufenthaltsdauer von Personen mit eigener Migrationserfahrung nach Herkunftsland, spiegelt sich die Migrationsgeschichte der Bundesrepublik wider. So zeigt sich, dass vor allem Personen aus den ehemaligen Anwerbeländern wie Griechenland (27,3 Jahre), Italien (29 Jahre), Kroatien (28,4 Jahre) und Türkei (24,7 Jahre) im Schnitt die höchste Aufenthaltsdauer aufweisen. Im Gegensatz dazu haben z. B. Zuwanderer aus Russland oder aus der Ukraine mit 11,3 bzw. 9,8 Jahren eine deutlich geringere Aufenthaltsdauer.

[42] Rühl, Stefan: Grunddaten der Zuwandererbevölkerung in Deutschland. Working Paper 27 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (2009), Teil 6 der Reihe „Integrationsreport“.

Abbildung 4: Aufenthaltsdauer der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung im Jahr 2008



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008, eigene Darstellung

2.2.9 Regionale Verteilung

Im Jahr 2008 lebten 96 % der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (14,9 Mio. Personen) im früheren Bundesgebiet und in Berlin. In absoluten Zahlen leben die meisten Menschen mit Migrationshintergrund in den bevölkerungsreichen Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern. Den höchsten Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund hatten im Jahr 2008 hingegen Bremen (26,3 %), Hamburg (26,3 %) und Baden-Württemberg (25,5 %) (vgl. auch Abbildung 2 im Anhang). Die neuen Bundesländer weisen mit 4,7 % nur einen geringen Anteil an Personen mit Migrationshintergrund auf.

Allerdings fallen die Anteile der Personen mit Migrationshintergrund auch innerhalb der einzelnen Bundesländer je nach Region sehr unterschiedlich aus. So hat insbesondere in den Agglomerationsräumen[43] mit 22,8 % (Stand 2008) ein deutlich größerer Anteil der Bevölkerung einen Migrationshintergrund als in ländlichen Räumen mit 10,9 % (Stand: 2008).

In einigen Großstädten ist ihr Bevölkerungsanteil heute schon beträchtlich (vgl. Tabelle 8) und hat im Vergleich zu 2005 noch zugenommen. In Frankfurt am Main hatten 2007 42 % (2005: 39,5 %) der Einwohner einen Migrationshintergrund, in Augsburg 39,5 % (2005: 36,2) und in Nürnberg

[43] Auf der Grundlage der Kriterien „Zentralität“ und „Verdichtung“ gibt es drei siedlungsstrukturelle Regionsgrundtypen: a) Agglomerationsräume (Oberzentrum über 300.000 Einwohner oder Dichte um 300 Einwohner/km²), b) Verstädterte Räume (Dichte größer als 150 Einwohner/km² oder Oberzentrum über 100.000 Einwohner bei einer Mindestdichte von 100 Einwohner/km²) und c) Ländliche Räume (Dichte über 150 Einwohner/km² und ohne Oberzentrum über 100.000 Einwohner; mit Oberzentrum über 100.000 Einwohner und Dichte unter 100 Einwohner/km²).

38,3 % (2005: 37,3 %). Bei den unter Sechsjährigen liegt der Anteil in den genannten Städten sogar über 60 %, dabei liegt Frankfurt am Main mit 67,5 % an der Spitze.

torings als Grundlage für die Weiterentwicklung der Integrationspolitik zu nutzen. Das Monitoring ist ein wichtiger Baustein für die strategische Steuerung der deutschen Integrationspolitik.

Tabelle 8: Personen mit Migrationshintergrund in ausgewählten Großstädten im Jahr 2007

	Einwohner insgesamt	Bevölkerung mit Migrations-hintergrund	Anteil in %	Gesamt-bevölkerung unter 6 Jahre	Bevölkerung mit Migrations-hintergrund unter 6 Jahre	Anteil in %
Augsburg	263	104	39,5	13	8	61,5
Dortmund	587	181	30,8	30	17	56,7
Duisburg	498	146	29,3	24	13	54,2
Düsseldorf	578	182	31,5	29	17	58,6
Essen	583	113	19,4	23	10	43,5
Frankfurt a.M.	653	274	42,0	40	27	67,5
Hannover	516	154	29,8	29	16	55,2
Köln	990	305	30,8	52	27	51,9
München	1299	457	35,2	70	41	58,6
Nürnberg	501	192	38,3	24	16	66,7
Stuttgart	595	222	37,3	28	16	57,1

Quelle: Statistische Ämter der Länder und des Bundes: Bevölkerung nach Migrationsstatus regional – Ergebnisse des Mikrozensus 2007, Wiesbaden 2009.

3. Monitoring

Im Rahmen des Nationalen Integrationsplans ist deutlich geworden, dass sich die Integrationspolitik des Bundes verstärkt an Fakten orientieren und sich zukünftig an klaren Indikatoren messen lassen muss. Ein indikatorengestütztes Monitoring soll dazu beitragen, die Integrationsdebatte zu versachlichen und den Fokus auf die Entwicklung der Integration zu legen. Im Berichtszeitraum hat die Beauftragte zusammen mit den Bundesministerien ein Indikatorenset für ein bundesweites Integrationsmonitoring entwickelt und auf dieser Basis den Ersten Integrationsindikatorenbericht von Wissenschaftlern erarbeiten lassen. Die Beauftragte und die Bundesregierung insgesamt haben sich damit auf den Weg begeben, die Erfolge der Integrationspolitik – wie im Nationalen Integrationsplan vereinbart – überprüfbar zu machen und die Ergebnisse des Moni-

Im Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan wird die Bedeutung eines indikatorengestützten Integrationsmonitorings für die regelmäßige Überprüfung und Berichterstattung im Hinblick auf das Erreichen integrationspolitischer Ziele noch einmal bekräftigt. Bekräftigt wird an dieser Stelle auch, dass die Auswertung nicht nur nach dem Kriterium Staatsangehörigkeit, sondern auch nach dem Kriterium „Migrationshintergrund“ erfolgen soll und hierfür mittelfristig die Möglichkeiten zur Umstellung der amtlichen Statistik ausgeschöpft werden sollen.

Ein zweiter Indikatorenbericht soll im Jahr 2011 erscheinen. Hierfür werden in Gesprächen mit den Bundesministerien, den Ländern und Fachleuten die Erfahrungen mit dem Ersten Indikatorenbericht ausgewertet, die darin enthaltenen Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Indikatoren beraten und auf der Grundlage der Beratungen ein überarbeitetes Indikatorenset erstellt.

Auch die Länder haben inzwischen Kernindikatoren für ein länderübergreifendes Monitoring verabredet und eine erste Pilotauswertung auf der Basis dieser Indikatoren erarbeitet.[44] Die Beauftragte hat sich bei der Erarbeitung der Indikatoren der Länder fachlich eingebracht und beabsichtigt, auch in Zukunft eng mit den Ländern bei der Weiterentwicklung der Indikatoren zu kooperieren.

Die Beauftragte hat sich auch auf der europäischen Ebene dafür eingesetzt, dass unter den Mitgliedstaaten der EU gemeinsame integrationspolitisch relevante Indikatoren für zentrale Politikbereiche verabredet werden. Die Indikatoren sollen helfen, die Integrationspolitik der Mitgliedstaaten effektiver zu gestalten und besser bewerten zu können. Im Juni 2009 hat die Beauftragte eine europäische Konferenz zu den Erfahrungen mit Indikatoren und Monitoringsystemen in Berlin veranstaltet. Diese Konferenz war bei der Dritten Konferenz der europäischen Integrationsminister in Vichy im November 2008 vereinbart worden.

Die Ratspräsidentschaften von Schweden und Spanien haben diesen Prozess weiterverfolgt. Unter der spanischen Ratspräsidentschaft wurde bei der Vierten Europäischen Integrationsminister-Konferenz in Saragossa 2010 verabredet, ein Pilotprojekt zur Erprobung von Indikatoren auf europäischer Ebene durchzuführen. Geprüft werden soll ein Vorschlag der schwedischen Ratspräsidentschaft 2009, Kernindikatoren in vier Politikbereichen (Beschäftigung, Bildung, soziale Integration und aktive Bürgerbeteiligung) zu erarbeiten. Mit gemeinsamen Kernindikatoren sollen die Mitgliedstaaten darin unterstützt werden, ihre Integrationspolitik zu evaluieren, sich untereinander zu vergleichen und damit in der Integrationspolitik von einander lernen zu können.

[44] 3. Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren (IntMK): Ergebnisse der Pilotstudie Indikatorenentwicklung und Monitoring 2005 - 2008 für die Länder Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Brandenburg. Berlin und Düsseldorf, Februar 2010.

3.1 Grundlagen des Bundesweiten Integrationsmonitorings

Das Integrationsmonitoring soll zu einer wichtigen Grundlage für die regelmäßige Überprüfung und Berichterstattung im Hinblick auf das Erreichen integrationspolitischer Ziele entwickelt werden. Die hierfür notwendigen Daten müssen daher zeitnah und verlässlich sein. Die Datenquellen sollen möglichst umfassend sein (Gesamterhebungen und Mikrozensus als 1 %-Stichprobe), kleinere Erhebungen oder Panels sollen nur ausnahmsweise genutzt werden. Um die Erfolge der Politik überprüfbar und messbar zu machen, müssen die Indikatoren geeignet sein, die Ergebnisse politischer und gesellschaftlicher Prozesse abbilden. Die Indikatoren sind daher vorzugsweise als Ergebnisindikatoren („Outcome-Indicators“) zu gestalten.

Das Integrationsmonitoring beschreibt die Entwicklung der Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Zeitverlauf. Das Integrationsmonitoring ist keine Momentaufnahme, sondern es sollen Daten über lange Zeitreihen ausgewiesen werden. Gegenstand der Analyse sind Ausländerinnen und Ausländer sowie Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zur Gesamtbevölkerung. Das Monitoring analysiert Daten der zugewanderten Bevölkerung und deren Kinder. Es bezieht sich damit auf alle Zuwanderergruppen. Deutsche, deren Eltern beide in Deutschland geboren sind, haben nach Auffassung der Beauftragten keinen Migrationshintergrund. Soweit diese in Statistiken noch als Personen mit Migrationshintergrund erfasst werden, sollte dies korrigiert werden. Dies betrifft zum Beispiel Kinder von in Deutschland geborenen Personen, die eingebürgert wurden.

In der fachlichen und politischen Diskussion wird regelmäßig die unzureichende Datenlage zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund bemängelt und darauf hingewiesen, dass die Unterscheidung von Ausländern und Deutschen zur Analyse der Integration nur eingeschränkt aussagekräftig ist. Mittelfristig müssen die Möglichkeiten zur Umstellung der amtlichen Statistik zur Erfassung von Personen mit Migrationshintergrund

ausgeschöpft werden. Die Beauftragte hat sich daher dafür eingesetzt, dass in den verwendeten Statistiken und Panels – dem Vorbild des Mikrozensus folgend – die Gruppe der nach 1949 zugewanderten Bevölkerung und deren Kinder ausgewiesen werden soll. Für die Arbeitsmarktstatistik wurde die gesetzliche Grundlage für die statistische Erfassung des Migrationshintergrunds im Dezember 2008 vom Deutschen Bundestag verabschiedet. Die Beauftragte will nun zusammen mit den zuständigen Bundesministerien prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, den Migrationshintergrund auch in den ausbildungsbezogenen Statistiken und in den Gesundheitsstatistiken zu erheben.[45]

Darüber hinaus werden die Daten im Integrationsmonitoring regelmäßig nach Geschlecht und nach Altersgruppen ausgewiesen. Dies soll verhindern, dass die Unterschiede zwischen der Gesamtbevölkerung und Personen mit Migrationshintergrund fälschlicherweise als „migrationsbedingt“ interpretiert werden, wenn sie tatsächlich aus einem anderen Altersaufbau der analysierten Gruppen oder aus Unterschieden zwischen den Geschlechtern resultieren.

Schließlich muss in der Analyse die sozialstrukturelle Situation der Zuwanderinnen und Zuwanderer und ihrer Kinder berücksichtigt werden. Denn Erfolge der Integrationspolitik lassen sich unter anderem an einer Angleichung der statistischen Werte bei sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen festmachen. Arbeitsmarktchancen hängen zum Beispiel sehr stark von den Bildungsvoraussetzungen der Individuen ab. Diese werden wiederum maßgeblich von der sozialstrukturellen Situation der Elternhäuser beeinflusst. So ist der Anstieg der Akademikerquote von der ersten zur zweiten Generation bei Personen mit Migrationshintergrund auch dann als Erfolg zu werten, wenn der Akademikeranteil noch nicht dem Durchschnitt der Bevölkerung entspricht. Das Monitoring kann helfen, die Daten differenzierter zu betrachten und dabei auch den sozialen Aufstieg der Zugewanderten und ihrer Kinder in den Blick zu nehmen.

[45] Die KMK hat bereits im Jahr 2003 beschlossen, im Rahmen eines Kerndatensatzes auch Angaben zum Migrationshintergrund zu erheben. Die Erarbeitung der Merkmale und die Umsetzung der Datenerhebung in den Ländern wurden für das Schuljahr 2008/09 vereinbart. Die 196. Amtschefkonferenz im November 2008 stimmte einer neuen Version des Kerndatensatzes zu. Bis zum Ende des Berichtszeitraums liegen jedoch noch keine länderübergreifenden Schulstatistiken zu Personen mit Migrationshintergrund vor. Die Beauftragte wird sich regelmäßig bei der KMK über den Stand der Umsetzung der Erhebung des Migrationshintergrunds in der Schulstatistik erkundigen.

3.2 Der Erste Integrationsindikatorenbericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring: Ergebnisse und Erfahrungen

Im Juni 2009 wurde der Erste Integrationsindikatorenbericht „Integration in Deutschland“ von der Beauftragten veröffentlicht. In dem Bericht wurden das bundesweite Integrationsmonitoring erprobt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Indikatoren ausgesprochen. Der Bericht umfasste auch eine statistische Analyse zum Einfluss der sozialstrukturellen Hintergründe auf die Integration von Migrantinnen und Migranten. Erstellt wurde der Bericht von Wissenschaftlern des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH und des WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH.

In den Indikatorenbericht flossen 100 Indikatoren in 14 Handlungsfeldern ein. Der erste Indikatorenbericht bestätigt, dass eine Betrachtung der Entwicklungen im Zeitverlauf unerlässlich ist, um Ansatzpunkte für die Verbesserung integrationspolitischer Instrumente zu finden. Der Bericht stützte sich überwiegend auf Daten der Jahre 2005 bis 2007. Er basierte im Wesentlichen auf Daten der amtlichen Statistik und thematischen Surveys, die bundesweit erhoben werden. Die wichtigste Datenquelle war der Mikrozensus, der seit dem Jahr 2005 Daten für Personen mit Migrationshintergrund ausweist. Im zweiten Indikatorenbericht, der für das Jahr 2011 geplant ist, werden bereits längere Zeitreihen verfügbar sein.

Der Erste Indikatorenbericht nimmt erstmals mittels multivariater statistischer Analysen differenziert sozialstrukturelle und migrationsbedingte Einflussfaktoren in den Blick. Die Autoren zeigen dabei, dass sich die Unterschiede in den Be-

reichen Bildung, Ausbildung, Arbeitsmarkt, Armut, gesellschaftliches Engagement und Gesundheit zum Teil durch die sozialstrukturellen Unterschiede der Gruppen erklären lassen. So besuchen beispielsweise Schülerinnen und Schüler aus zugewanderten Familien in Deutschland insgesamt seltener weiterführende Schulen als deutsche Schüler ohne Migrationshintergrund. Entscheidend für den Bildungserfolg der Kinder ist also nicht der Migrationshintergrund, sondern der Bildungsgrad, die zuhause gesprochene Sprache und die Bildungsorientierung der Eltern. Denn bei vergleichbaren Schulabschlüssen der Eltern gelangen in Deutschland geborene Kinder von Zuwanderern sogar häufiger auf weiterführende Schulen als Kinder von Einheimischen. Dieses Beispiel zeigt, dass es wichtig ist, bei der Analyse zu berücksichtigen, dass Personen mit Migrationshintergrund häufiger bildungsärmeren Schichten angehören. Eine multivariate statistische Analyse zum Einfluss der sozialstrukturellen Hintergründe hat sich hierfür als unerlässlich herausgestellt.

Integrationspolitische Erfolge werden im Indikatorenbericht sichtbar. So ist beispielsweise in der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen der Anteil der Personen ohne Schulabschluss bei in Deutschland geborenen Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf 2,2 % gesunken und damit sogar etwas niedriger als in der gleichaltrigen Gesamtbevölkerung (2,3 %). Der Anteil ausländischer Schulabgänger ohne Abschluss ist zwar immer noch deutlich höher als bei deutschen Schulabgängern, sank zwischen den Jahren 2005 und 2007 jedoch von 17,5 auf 16,0 %.

Fortschritte gibt es auch in anderen Bereichen: Immer mehr Migrantinnen und Migranten besitzen Wohneigentum. In Deutschland geborene Kinder von Zuwanderinnen und Zuwanderer sind fast genauso häufig ehrenamtlich tätig wie Menschen ohne Migrationshintergrund. Auch der Gesundheitszustand der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund unterscheidet sich kaum, wenn Alter und Bildung berücksichtigt werden.

Der Bericht zeigt aber auch weiteren Handlungsbedarf auf, so im Ausbildungsbereich und bei der Arbeitsmarktbeteiligung. Jugendliche aus zugewanderten Familien haben es nach wie vor deutlich schwerer als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund, einen Ausbildungsplatz zu finden, und zwar auch dann noch, wenn Personen mit gleichwertigen Bildungsabschlüssen verglichen werden. Die Arbeitslosenquote von Ausländerinnen und Ausländern war 2007 mit 20,3 % etwa doppelt so hoch wie bei der Gesamtbevölkerung.[46]

Es liegen noch nicht für alle integrationspolitisch relevanten Statistiken Daten mit dem Merkmal Migrationshintergrund vor. Genutzt werden können bisher Daten aus dem Mikrozensus, darüber hinaus Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik, des Freiwilligensurveys, des Sportentwicklungsberichts, des Kinder- und Jugendgesundheitssurveys und des Sozioökonomischen Panels. Um in Zukunft bislang noch fehlende Daten zum Migrationshintergrund von Personen nutzen zu können, empfiehlt der Bericht unter anderem die Erhebung des Migrationshintergrunds im europaweiten Zensus, in der Bildungsstatistik, bei der Bundesagentur für Arbeit, in der Sozialhilfestatistik, in der Gesundheitsberichterstattung und in der Pflegestatistik. Die Beauftragte hat sich daher dafür eingesetzt, dass der Migrationshintergund im europaweiten Zensus im Jahr 2011 und zukünftig in der Arbeitsmarktstatistik erhoben wird. Der Deutsche Bundestag hat die Erfassung des Migrationshintergrunds in der Haushaltebefragung des europaweiten Zensus 2011 (Zensusgesetz 2011) und in der Arbeitsmarktstatistik (Gesetz zur Einführung unterstützter Beschäftigung mit Änderungen im SGB II, §§ 51b, 53 und SGB III, § 281) zwischenzeitlich beschlossen.

Es hat sich gezeigt, dass das bisher vorliegende Indikatorenset noch weiter verbessert werden kann. Die Autoren des Ersten Indikatorenberichts empfehlen entsprechend die Weiterentwicklung der Integrationsindikatoren. Vorgeschlagen wird eine deutliche Reduzierung der Zahl der Indikatoren. Die Beauftragte hat daher Fachgespräche zu einzelnen Themenfeldern durchgeführt und mit den Bundesministerien darüber gesprochen, welche der vorgeschlagenen Änderungen übernommen werden sollen und welche weiteren Ände-

[46] Vgl. Kapitel II.2.

rungen bei den Indikatoren nach der ersten Erfahrung mit dem Integrationsmonitoring erwünscht sind. Der Zweite Integrationsindikatorenbericht wird daher auf der Basis eines modifizierten Indikatorensets in Auftrag gegeben.

3.3 Europäische Aktivitäten zur Erarbeitung von Integrationsindikatoren

Auch in anderen europäischen Ländern werden derzeit Integrationsindikatoren diskutiert und Monitoringsysteme aufgebaut. Bei dem Treffen der EU-Integrationsminister im französischen Vichy im November 2008 wurde vereinbart, sich künftig regelmäßig über die Bewertung des Erfolgs von Integrationspolitik auszutauschen. Deutschland hat sich bereit erklärt, hierzu eine Konferenz zu veranstalten. In Dänemark, Estland, den Niederlanden, Norwegen und Schweden liegen bereits seit einigen Jahren Monitoringsysteme zur Integration vor, in Österreich, Belgien, Spanien und in Italien werden sie derzeit entwickelt. Auch die Europäische Kommission hat sich vorgenommen, die Entwicklung von Integrationsindikatoren und -monitoringsystemen in den Mitgliedstaaten zu fördern. In vielen Mitgliedstaaten werden Monitoringsysteme mit Förderung des Europäischen Integrationsfonds erarbeitet.

Die Beauftragte hat daher am 15. und 16.6.2009 Vertreter aus insgesamt 22 europäischen Ländern und der Europäischen Kommission nach Berlin eingeladen, um Erfahrungen mit dem Aufbau von Integrationsmonitoringsystemen mit anderen Staaten in Europa auszutauschen und zu diskutieren. Dabei stellte sich heraus, dass Deutschland im europäischen Vergleich beim Aufbau eines Monitoring bereits weit fortgeschritten ist.

Anlässlich der Konferenz wurde in einer gemeinsamen Erklärung der für Integration zuständigen Minister in Frankreich, Tschechien, Schweden und Spanien sowie der Beauftragten angeregt, spezielle Indikatoren zu entwickeln, die es ermöglichen, die Integrationspolitik in den Ländern der Europäischen Union effektiver zu gestalten und besser zu bewerten. In der gemeinsamen Erklärung ist festgehalten, dass Monitoringsysteme auch die Integration der zweiten Generation beobachten sollen und der sozialstrukturelle Status sowie das Geschlecht und die Altersstruktur bei der Analyse der Daten berücksichtigt werden sollen.

Die gemeinsame Erklärung wurde von der schwedischen Ratspräsidentschaft aufgenommen. Schweden veranstaltete im Dezember 2009 eine integrationspolitische Konferenz in Malmö und legte hier ein Memorandum zur Einführung von europäischen Indikatoren vor, in dem Kernindikatoren in den vier zentralen Politikbereichen Beschäftigung, Bildung, soziale Integration und aktive Bürgerbeteiligung vorgeschlagen wurden.

Unter der spanischen Ratspräsidentschaft wurde am 15. und 16.4.2010 bei der Vierten Europäischen Integrationsminister-Konferenz in Saragossa vereinbart, auf der Grundlage des schwedischen Memorandums ein Pilotprojekt zur Einführung von Indikatoren auf europäischer Ebene durchzuführen. Aufgabe des Pilotprojektes ist es, die vorgeschlagenen Indikatoren zu erproben und auf ihre Aussagekraft hin zu überprüfen. Dabei sollen die nationalen Gegebenheiten, unterschiedliche Migrantenpopulationen und verschiedenartige Migrations- und Integrationspolitiken der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Ferner sollen die Verfügbarkeit der Daten sowie die Qualität der Datengrundlage analysiert und Empfehlungen für eine Verbesserung der Datengrundlage auf europäischer Ebene ausgesprochen werden.

Das deutsche Integrationsmonitoring hat reges Interesse bei den europäischen Mitgliedstaaten hervorgerufen. Vertreter aus Italien und Ungarn haben sich inzwischen bei der Beauftragten über die Erarbeitung und Umsetzung des Integrationsmonitoring erkundigt. Während der 14. Internationalen Metropolis-Konferenz in Kopenhagen im September 2009 veranstaltete die Beauftragte gemeinsam mit dem dänischen Ministerium für Integration einen Workshop zu „Measuring and Monitoring the Effects of Integration Policy“. Neben den Beispielen aus Dänemark, Schweden, Norwegen und Deutschland wurden auch kommunale und methodische Ansätze diskutiert. Bei der 15. Internationalen Metropolis-Konferenz in

Den Haag im Oktober 2010 ist eine Fortsetzung des internationalen Austauschs geplant.

3.4 Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“

In ihrem gemeinsamen Beitrag zum Nationalen Integrationsplan (NIP) haben sich auch die Länder für ein Integrationsmonitoring ausgesprochen. Im Rahmen des Ersten Fortschrittsberichts zum Nationalen Integrationsplan unterstreichen die Länder erneut die Notwendigkeit des Integrationsmonitorings. Hervorgehoben wird hier das Berliner Integrationsmonitoring, das unmittelbar mit dem Berliner Integrationskonzept verknüpft ist. Die 43 Indikatoren des Berliner Monitorings orientieren sich unmittelbar an den integrationspolitischen Leitsätzen, den zentralen Handlungsfeldern und den konzentrierten Leitprojekten im Land Berlin.

Beim zweiten Treffen der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren der Länder im April 2008 wurde eine länderoffene Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit den Themen „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ sowie Fragen der Änderung von Statistiken auseinandersetzt. Das erste Treffen der Arbeitsgruppe fand im Juni 2008 statt. Geleitet wird die Arbeitsgruppe von den Ländern Berlin und Nordrhein-Westfalen, die in den Jahren 2008 und 2009 bereits eigene indikatorengestützte Berichte veröffentlicht haben. Aus den Ländern nehmen Integrationsexperten sowie Experten aus den Statistischen Landesämtern an den Arbeitsgruppentreffen teil. Von Bundesseite wurden die Beauftragte sowie das Statistische Bundesamt und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur Mitarbeit in der Arbeitsgruppe eingeladen.

Im Juni 2009 haben die für Integrationsfragen zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren der Länder einen von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Indikatorensatz zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Kennzahlen- und Indikatorensatz umfasst insgesamt 28 Kernindikatoren und sieben Kennzahlen.[47] Die Länder orientierten sich bei der Auswahl der Indikatoren am Indikatorenset der Bundesregierung, über die Hälfte der Länderindikatoren sind auch im Indikatorenset des Bundes enthalten. Ein Teil der Indikatoren, die auf Bundesebene genutzt werden, steht jedoch auf Länderebene nicht zur Verfügung. Dennoch ist auch nach Einschätzung der Länder gewährleistet, dass das Monitoring der Bundesländer und das Monitoring des Bundes anschlussfähig sind.[48]

In einer Pilotstudie „Indikatorenentwicklung und Monitoring 2005 bis 2008“ vom Februar 2010 wurde der Indikatorensatz der Länder einem Praxistest unterzogen. An der Pilotstudie waren die Länder Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beteiligt. Auf der Grundlage dieser eindrucksvollen Pilotstudie soll bis Ende 2010 eine länderübergreifende Auswertung zum Stand der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund erarbeitet und auf der 6. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren vorgelegt werden. Die länderübergreifende Auswertung soll zukünftig alle zwei Jahre fortgeschrieben und aktualisiert werden.

Die Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren unterstreicht mit dem Beschluss zur Ausarbeitung einer alle Bundesländer umfassenden Auswertung die Notwendigkeit eines länderübergreifenden Integrationsmonitorings. Die Konferenz fordert den Bund auf, gemeinsam mit ihnen Vorschläge zu erarbeiten, die zu einheitli-

---

[47] Den Ländern steht es darüber hinaus frei, für die eigene Integrationsberichterstattung gegebenenfalls weitere Indikatoren zu verwenden. So hat Hamburg angekündigt, die Verwendung zusätzlicher Indikatoren zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung zu prüfen.

[48] Von den Länderindikatoren sind 16 Indikatoren und drei Kennzahlen auch im Bundesset vertreten. Vier Indikatoren sind im Bundesset mit anderen Datenquellen vertreten. Die abweichenden Indikatoren erklären sich zum Teil aus den auf Länderebene nicht vorhandenen Daten, da die Kinder- und Jugendgesundheitsstudie KiGGS, der Freiwilligensurvey und das Sozioökonomische Panel nur bundesweit auswertbar sind. Weitere acht Indikatoren gehen über das bundesweite Indikatorenset hinaus.

chen statistischen Grundlagen führen. Insbesondere soll die bereits zum 1.1.2009 in Kraft getretene Gesetzesänderung des SGB II und SGB III und die damit mögliche Erhebung des Merkmals Migrationshintergrund in den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit vom Bund zeitnah umgesetzt werden.

3.5 Kommunale Aktivitäten im Bereich Integrationsmonitoring

Im Berichtszeitraum begannen viele Kommunen, die Integrationspolitik durch ein Integrationsmonitoring zu begleiten. Nachdem Wiesbaden bereits 2004 das erste „Monitoring zur Ausländerintegration" veröffentlicht hat, haben inzwischen die Städte Aachen, Bochum, Essen, Frankfurt/Main, Hannover, München, Osnabrück, Saarbrücken, Solingen, Stuttgart, Wuppertal und auch z. B. der Landkreis Osnabrück eigene Monitoringsysteme aufgebaut und erste Berichte veröffentlicht. Viele andere Städte bauen derzeit Monitoringsysteme auf und haben Veröffentlichungen angekündigt. Deutlich wird, dass die Entwicklung von kommunalen Monitoringsystemen zur Überprüfung der Erreichung der integrationspolitischen Ziele von den Kommunen selbst, den kommunalen Verbänden und den Ländern mit viel Energie umgesetzt und unterstützt wird.

Anlass für viele Städte zur Erarbeitung eines Integrationsmonitorings war eine Veröffentlichung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) zu kommunalem Integrationsmonitoring, die 2006 unter Mitarbeit verschiedener Kommunen erstellt und an alle Städte verschickt wurde. Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) setzte im Berichtszeitraum eine Selbstverpflichtung des Nationalen Integrationsplans aus der Arbeit der AG 5 „Integration vor Ort unterstützen" um, „Fortbildungsangebote im Bereich Evaluierung/Monitoring durch wissenschaftliche Institute, Verbände" durchzuführen. Im Februar 2008 und erneut im März 2009 veranstaltete das difu in Zusammenarbeit mit der KGSt und der Bertelsmann-Stiftung, im Jahr 2009 auch in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag, ein Fortbildungsseminar zum Thema „Monitoring und Evaluation von kommunalen Integrationsmaßnahmen". Die Veranstaltung richtete sich an Verwaltungschefs, Führungs- und Fachpersonal aus allen Verwaltungsbereichen, Integrationsbeauftragte, Migrantenvertreter, Personalvertretungen und Ratsmitglieder.

Im Rahmen des Eurocities-Netzwerks „Integrating Cities" veranstaltete Berlin im April 2009 eine Konferenz, die sich auch mit der Indikatorenentwicklung in den europäischen Hauptstädten und den europäischen Mitgliedstaaten beschäftigte. Das Land Hessen führte 2008 mehrere Regionalkonferenzen zum Thema Integration durch, in denen auch das Thema Integrationsmonitoring in Kommunen besprochen wurde. Auch bei den in Hessen 2009 begonnenen „Modellregionen Integration" ist das Integrationsmonitoring ein wichtiges Thema. Eines der Auswahlkriterien für die Modellregionen war die Entwicklung und der Einsatz von Integrationsindikatoren für ein aussagekräftiges Monitoring. Alle ausgewählten Kreise und Städte sehen die Notwendigkeit für ein ausgereiftes Integrationsmonitoring.

II. Integration

1. Bildung

Bildung ist Voraussetzung für persönlichen Aufstieg und die Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Integration ist im Kern eine Bildungsfrage. Investitionen in Bildung sind Zukunftsinvestitionen und Motor für Wachstum, Beschäftigung und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Internationale Organisationen wie die OECD und die Weltbank haben seit langem nationale Bildungspolitiken durch die systematische Beobachtung und Indizierung von Schulleistungen und strukturellen Besonderheiten flankiert und den Zusammenhang zwischen internationaler Leistungs- und Integrationsfähigkeit von Bildungssystemen gezeigt. Diese Impulse sind angekommen und in nationale Strategien eingegangen. Die EU unterstützt die Weiterentwicklung der autonomen Bildungssysteme ihrer Mitgliedstaaten über gemeinsame Zielvereinbarungen, die auf qualitative Verbesserungen im Bildungsbereich, verstärkte Investitionen in Bildung bzw. Humankapital, europäische Vergleichbarkeit von Qualifikationen und die gezielte Ausschöpfung von Bildungspotenzialen setzen, insbesondere auch der zugewanderten Bevölkerung.

Vom Bildungsstand und den Qualifikationen der in Deutschland lebenden Menschen hängen unsere gesellschaftliche und wirtschaftliche Zukunft ab. Dabei kommt der nachhaltigen Verbesserung der Integrationsfähigkeit des deutschen Bildungs- und Qualifikationssystems eine Schlüsselrolle zu. Die Bundeskanzlerin und Regierungschefs der Länder haben im Oktober 2008 die Qualifizierungsinitiative für Deutschland beschlossen und sind überein gekommen, die Gesamtausgaben für Bildung und Forschung bis 2015 um insgesamt 13 Mrd. € zu steigern. Sie bekräftigen damit auch die Umsetzung des Nationalen Integrationsplans und haben neue politische Prioritäten gesetzt, um den Aufstieg durch Bildung zu eröffnen. Insbesondere für Kinder und Jugendlichen mit einem Migrationshintergrund ergeben sich daraus neue Bildungsperspektiven. Diese Kinder und Jugendlichen bilden Deutschlands größtes neu zu erschließendes Bildungspotenzial.

In Deutschland ist das Recht auf Bildung durch Artikel 13 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geltendes Recht im Rang eines Bundesgesetzes. Artikel 28 der VN-Kinderrechtskonvention beinhaltet das Recht auf Bildung und Ausbildung. Die Beauftragte erwartet daher die Umsetzung dieses Rechtsanspruchs für alle Kinder und Jugendlichen, die sich in Deutschland aufhalten, insbesondere für die rund 34.000 schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen mit Asylbewerber- und Flüchtlingsstatus.[49] Sie weist insbesondere auf den notwendigen Schulbesuch unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge hin.[50]

Die im Nationalen Integrationsplan verankerten bildungsbezogenen Handlungsfelder und Selbstverpflichtungen haben breite Resonanz gefunden und die Perspektive eines bildungsbereichsübergreifenden Referenzrahmens eröffnet. Die Beauftragte begrüßt insbesondere, dass die Anstrengungen für eine gelingende Bildungsintegration deutlich verstärkt wurden. Die Länder, der Bund, die Kommunen, die Wirtschaft, private Initiativen und vor allem die Migrantenselbstorganisationen haben dazu beigetragen. Sie alle eint der Wille, gemeinsam die nach wie vor bestehende enge Verknüpfung von schwacher sozialer Lage und geringen Bildungschancen aufzubrechen und die Bildungs- und Ausbildungspotenziale junger Migrantinnen und Migranten besser auszuschöpfen. Integrationspläne der Länder[51] und

[49] Krappmann, Lothar / Lob-Hüdepohl, Andreas / Bohmeyer, Axel / Kurzke-Maasmeier, Stefan (Hrsg.): Bildung für junge Flüchtlinge – ein Menschenrecht. Erfahrungen, Grundlagen und Perspektiven, Forum Bildungsethik, Bielefeld 2009.

[50] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Humanität und Staatsräson auf Kollisionskurs: der Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer. Ergebnisse einer Studie für die Stiftung Mercator, SVR-Info/ April 2010, Berlin 2010.

[51] Z. B. das Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern vom Februar 2007, der Integrationsplan Baden Württemberg vom 8.9.2008, das Bayerische Gesamtkonzept zu Integration von Schülern mit Migrationshintergrund vom

Kommunen setzen durchgängig Prioritäten im Handlungsfeld Integration durch Bildung.[52] Ehrenamtliche Initiativen aus der Mitte der Bürgergesellschaft, zahlreiche Stiftungen,[53] Migrantenselbstorganisationen und die Wirtschaft haben ihr Bildungsengagement deutlich verstärkt und auf die Unterstützung und Erschließung der Potenziale von Kindern und Jugendliche mit Migrationshintergrund fokussiert.

Die Beauftragte verweist auf das nachhaltige Bildungs- und Integrationsengagement der Bertelsmann Stiftung, der Deutschlandstiftung Integration, der Stiftung Mercator, der Hertie-Stiftung, der Körber-Stiftung, der Herbert Quandt-Stiftung, der Vodafone-Stiftung, der Robert-Bosch-Stiftung, der ZEIT-Stiftung, der VolkswagenStiftung, der Freudenberg-Stiftung, der START-Stiftung, der Roland Berger Stiftung, der Breuninger-Stiftung, sowie der Daetz Stiftung. Auf Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung haben insgesamt acht dieser Stiftungen den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration ins Leben gerufen, der als unabhängiges wissenschaftliches Gremium zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und im Mai 2010 sein erstes Jahresgutachten vorgelegt hat.

Zur Unterstützung und Verbesserung der Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist eine deutliche Ausweitung des bürgerschaftlichen Engagements zu verzeichnen. Patenschaften bilden eine zunehmend wichtige Ergänzung der pädagogischen und sozialpädagogischen Regelangebote, ersetzen allerdings nicht deren bedarfsgerechte Ausgestaltung. Ehrenamtliche Patenschaften, zum Beispiel tausende Lesepatinnen und -paten, tragen erheblich zur frühkindlichen und schulischen Sprach-, Kompetenz- und Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund bei. Zahlreiche regionale Initiativen unterstützen sie beim Übergang von der Schule in die Ausbildung oder ein Studium. Mit der „Aktion zusammen wachsen – Bildungspatenschaften stärken, Integration fördern“ unterstützt die Beauftragte dazu seit April 2008 bundesweit über 530 Bildungspatenschaftsprojekte und setzt bundesweit Impulse zur Initiierung weiterer Patenschaften. [54]

Für die Beauftragte schließt Integration den vertrauensvollen Dialog und die Zusammenarbeit mit Migrantenselbstorganisationen ein. Mit ihrer gemeinsamen Erklärung „Integration als Chance – gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit“ haben die Kultusministerkonferenz und die Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund in Dezember 2007 ein Zeichen gesetzt, bei der Umsetzung des Nationalen Integrationsplans zusammen zu arbeiten. Die Beauftragte erwartet davon eine deutliche Intensivierung der Bildungszusammenarbeit mit den Migrantenselbstorganisationen vor Ort.

Unter den zahlreichen Bildungsinitiativen der Migrantenselbstorganisationen weist die Beauftragte – exemplarisch und keineswegs abschließend – auf die erfolgreiche Arbeit der in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände in Deutschland e.V. zusammengeschlossenen Elternvereine und die Bildungskampagne der Türkischen Gemeinde in Deutschland hin. Wichtige Beiträge zur schulischen und beruflichen Integration, insbesondere beim Übergang „Schule-Berufsausbildung“ junger Migrantinnen und Migranten leisten sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Organisationen, insbesondere aber Migrantenselbstorganisationen.

Die nachfolgende Darstellung ist als Ermutigung zu verstehen, die nach wie vor schwierige Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund deutlich zu verbessern und miteinander dafür zu sorgen, dass Fortschritte unumkehrbar und vor allem rasch größer werden.

17.3.2009, der Erste Umsetzungsbericht zum Berliner Integrationskonzept 2007-2009 vom Juli 2009.

[52] Z. B. der Entwurf eines Diversitätskonzeptes für die Stadt Frankfurt am Main, September 2009.

[53] Das vielfältige Bildungsengagement der Stiftungen ist dokumentiert im Stiftungsreport 2008/2009, herausgegeben vom Bundesverband Deutscher Stiftungen, Berlin 2008.

[54] Vgl. www.aktion-zusammen-wachsen.de.

1.1 Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung

Kindertageseinrichtungen, Tagespflege und andere familiäre Erziehung ergänzende Angebote haben weiter an Bedeutung gewonnen. Der Auftrag an Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege hat sich neben der Betreuung stark auf die Bildung verlagert. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Dynamik der ablaufenden Reformprozesse im System frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE), die durch den quantitativen und qualitativen Ausbau der Plätze für Kinder unter drei Jahren und vor allem aber durch die Qualitätsentwicklung der Einrichtungen geprägt sind. Die Landesregierungen haben eine Vielzahl von Programmen initiiert, Bildungspläne entwickelt und die Kooperation zwischen Kindertageseinrichtungen und Grundschulen als Aufgabe geregelt. Darüber hinaus finden sich Modellprojekte, landespolitische Programme zu Themen wie Beobachtung und Dokumentation von Bildungsprozessen, Sprachförderung, Aus-, Fort- und Weiterbildung des pädagogischen Personals, Qualifizierung für den pädagogischen Alltag mit Kindern unter drei Jahren, Familienzentren, Bildungshäuser für Kinder von drei bis zehn Jahren u.v.m. Diese Entwicklungen erschweren es aber auch, einen Überblick über die bestehenden 16 Ländersysteme der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland zu gewinnen. Zusätzlich erhöhen die vielen beteiligten Akteure und Gebietskörperschaften sowie die komplexen Zuständigkeits- und Verantwortungsstrukturen auf den Ebenen Bund, Länder, Kommunen, Träger und Einrichtungen die Schwierigkeit, das jeweilige System zu erfassen und Vergleiche vorzunehmen.

Die FBBE trägt – ergänzend zur elterlichen Erziehung und Bildung – entscheidend dazu bei, die Entwicklung von Kindern zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu unterstützen und sie umfassend auf den Schuleintritt vorzubereiten. Dem Förderungsauftrag des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) entsprechend erfüllen Kindertageseinrichtungen neben der Betreuung und Erziehung zunehmend die Funktion von frühkindlichen Bildungseinrichtungen. Mit Blick auf Kinder mit Migrationshintergrund wird die FBBE insbesondere mit zwei Erwartungen konfrontiert: Zum einen soll unter bildungspolitischen Vorzeichen durch eine frühzeitige und individuelle Förderung Chancengerechtigkeit hergestellt werden. Zum anderen geht es aus sozialpolitischer Sicht um die Verbesserung gesellschaftlicher Integration und die Kompensation familiärer Sozialisationsdefizite.[55]

Die Integrationspolitik richtet ihr Augenmerk bei Kindern mit Migrationshintergrund auf die möglichst frühzeitige Beteiligung an der frühkindlichen Sprachförderung im Elementarbereich. Außerdem zielt sie auf den qualitativen und quantitativen Ausbau der Angebote sowie auf die Aktivierung der Eltern. Die frühe Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund bildete – mit besonderem Gewicht auf der Förderung der deutschen Sprache – einen der Schwerpunkte im Nationalen Integrationsplan.[56] Auch im Fortschrittsbericht zum Integrationsplan wird die frühkindliche Förderung als wichtiges integrationspolitisches Handlungsfeld von Bund, Ländern, Kommunen und Trägerorganisationen herausgestellt.[57]

Für die Integration von Zuwanderern und ihren Kindern ist der Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege sehr wichtig. Dieser Anspruch existiert für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt bereits seit dem Jahr 1996.[58] Ab dem 1.8.2013 wird es ihn auch für alle Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr geben.[59] Für die Lern- und Entwicklungsprozesse von Kindern – und damit für den Integrationsverlauf – ist es wichtig, in welchem zeitlichen Umfang die tägliche Betreuung garantiert wird. Der im SGB VIII geregelte An-

[55] Vgl. Bundesjugendkuratorium: Zukunftsfähigkeit von Kindertageseinrichtungen, 2008, S. 6 f.

[56] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Der Nationale Integrationsplan: Neue Wege – Neue Chancen, Berlin 2007.

[57] Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008; S. 20 f., S. 112 f., S. 201 f, S. 219 f.

[58] § 24 Abs. 1 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz), mit einer Übergangsregelung bis zum 31.12.1998.

[59] Hierfür hat das Kinderförderungsgesetz (KiföG) gesorgt, das am 16.12.2008 in Kraft trat.

spruch bezieht sich in der Regel nur auf eine Halbtagsbetreuung. Die Länder haben hierzu eigene, teilweise voneinander abweichende Bestimmungen in ihren Ausführungsgesetzen zum Kinder- und Jugendhilfegesetz erlassen.[60] Gegenwärtig ist der Mindestumfang an garantierter Betreuungszeit in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen jedoch noch nicht geregelt. In den anderen Ländern werden entweder fünf und mehr Stunden garantiert, oder der Betreuungsumfang wird am Förder- und Betreuungsbedarf der Kinder bzw. dem Unterstützungsbedarf der Familien ausgerichtet.[61] Die Beauftragte schließt sich der Empfehlung des Zwölften Kinder- und Jugendberichts an, wonach der Rechtsanspruch auf Ganztagsplätze auszuweiten ist und die tägliche zusammenhängende Betreuungszeit fünf Stunden nicht unterschreiten sollte.[62] Insbesondere im Hinblick auf Sprachentwicklungsprozesse muss sichergestellt sein, dass Kinder für den Zweitspracherwerb über eine längere tägliche Verweildauer in der Betreuungseinrichtung ausreichend Gelegenheit bekommen, ihre sprachlichen Fähigkeiten nicht nur in der Förderung durch pädagogische Fachkräfte, sondern auch spielerisch mit anderen Kindern zu festigen.

Kindertageseinrichtungen als Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe werden zunehmend auch als Teil des Bildungssystems verstanden. In einigen Bundesländern wurde das beitragspflichtige Betreuungsangebot zu einem beitragsfreien und umfassenden Förderangebot weiterentwickelt und die Elementarbildung somit als öffentliche Pflichtaufgabe verankert.[63] Seit dem Kindergartenjahr 2009/2010 ist das letzte Jahr vor der Einschulung in Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, im Saarland, in Sachsen und Schleswig-Holstein beitragsfrei. In Rheinland-Pfalz gilt dies sogar für drei Kindergartenjahre. Dort sollen ab August 2010 bereits Eltern von zweijährigen Kindern eine Betreuung beitragsfrei nutzen können. Berlin plant ebenfalls die sukzessive Einführung von drei beitragsfreien Jahren ab dem Jahr 2011. Aus Sicht der Beauftragten sollten auch die übrigen acht Bundesländer die Kindertagesbetreuung – schrittweise – beitragsfrei gestalten.[64] Die Beitragsfreiheit erleichtert den Zugang zur frühen Bildung von Anfang an und untermauert die gesellschaftliche Verantwortung für die Chancengleichheit aller Kinder bei der Bildung. Vor dem Hintergrund der Einkommenssituation vieler Familien mit Migrationshintergrund könnte die Beitragsfreiheit für die Tagesbetreuung einen positiven Einfluss auf deren Inanspruchnahme und damit auf die Integration der Kinder haben.

Die Bildungschancen und die Lernmotivation von Kindern werden durch die sozio-ökonomische Situation der Familie, den Bildungsstand und die Bildungserwartungen der Eltern wie auch durch deren Sprachkompetenz stark beeinflusst. Eine Untersuchung im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung zu Bildungssensibilität und -aspiration stellte fest, dass vor allem gebildete Eltern aus den Ländern der ehemaligen Sowjetunion und aus der Türkei ihre mit der Zuwanderung verbundenen Aufstiegswünsche auf die Bildungskarrieren der Kinder projizieren und großen Wert auf eine gute Bildung und Ausbildung ihrer Kinder le-

[60] Eine Synopse zur Rechtslage hat das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg im September 2009 vorgelegt. In der Länderübersicht werden die jeweiligen Gesetze und rechtlichen Regelungen für die Betreuung von Kindern von 0-3 Jahren, 3 Jahren bis Einschulung, für Schulkinder und im Bereich der Tagespflege für alle Bundesländer aufgeführt. Dazu werden die Regelungen zum Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz aufgelistet.
http://www.mbjs.brandenburg.de/media_fast/5527/Rechtslage.pdf.

[61] Für weitere Informationen siehe: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009, Gütersloh 2010.

[62] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Zwölfter Kinder- und Jugendbericht, Berlin 2005, S. 40.

[63] Vgl. die tabellarische Übersicht zur Beitragsfreiheit mit Stand vom Dezember 2008 in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009, Gütersloh 2010, Tab. 37, S. 212. Die Angaben im Länderreport wurden durch eigene Rechercheergebnisse der Autoren ergänzt; siehe hierzu: http://www.bildungsserver.de/zeigen.html?seite=5674.

[64] Nach § 90 SGB VIII regelt das Landesrecht die Erhebung von Teilnahmebeiträgen; nach § 90 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII. kann der Beitrag schon jetzt erlassen werden, wenn die Förderung für die Entwicklung des jungen Menschen erforderlich ist. Nach § 90 Abs. 3 SGB VIII kann der Beitrag erlassen werden, wenn die Belastung den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist.

gen.[65] Die Kindertagesbetreuung wird von Eltern mit einem Hauptschulabschluss unabhängig davon, ob ein Migrationshintergrund vorliegt oder nicht, um ca. 6 % weniger in Anspruch genommen als von Eltern mit Abitur.[66] Sollen Kinder mit Migrationshintergrund und aus sogenannten bildungsfernen Elternhäusern stärker im System der FBBE vertreten sein und besser integriert werden, müssen ihre Eltern vor dem Hintergrund ihres verfassungsrechtlich garantierten Erziehungsvorrangs aktiver einbezogen, informiert und in ihrer Verantwortung und Erziehungskompetenz gestärkt werden. Demnach müssen Eltern mit niedrigerem Bildungsniveau auch stärker in den Mittelpunkt integrationspolitischer Maßnahmen rücken. Die Länder haben dazu im Nationalen Integrationsplan die Absicht erklärt, eine systematische und zielgerichtete Elternansprache und -information einzuführen, die die Themen frühe Förderung, frühzeitiger Besuch von Kindertageseinrichtungen und Sprachentwicklung umfasst.[67]

Die Länder haben die Stärkung der Elternrolle und die enge Kooperation mit Eltern grundlegend in allen Bildungsplänen verankert. In Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt wird beispielsweise eine „Erziehungspartnerschaft“ angestrebt; mit dem Bayerischen Bildungs- und Erziehungsplan werden Kindertageseinrichtungen dazu verpflichtet, mit Eltern im Sinne einer „Bildungspartnerschaft“ zusammenzuarbeiten. Im Sinne einer öffentlichen Verantwortung für das Kindeswohl und aufgrund des gemeinsamen Interesses von Staat und Eltern an der positiven Entwicklung der Kinder müssen in der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung erleichterte Zugänge geschaffen und adäquate Angebote bereitgehalten werden. Von Seiten der Be

Einer Selbstverpflichtung des Bundes im Nationalen Integrationsplan entsprechend werden Eltern mit Migrationshintergrund und deren Möglichkeiten zur Unterstützung von Bildungsprozessen in den „Lokalen Bündnissen für Familie“ und beim Aktionsprogramm „Mehrgenerationenhäuser“ mittlerweile stärker berücksichtigt.[68] Für Verbesserungen der Früherkennung ist aus dem Aktionsprogramm des Bundes „Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme“ das „Nationale Zentrum Frühe Hilfen“ hervorgegangen.[69] Mit dem Ziel der Prävention und Intervention bündelt das Zentrum bundesweit Modellprojekte in den Kommunen, evaluiert diese und sorgt perspektivisch für Rahmenbedingungen, die eine engere Verzahnung von Gesundheitseinrichtungen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe ermöglichen. Das BMFSFJ stellt Eltern umfassende Informationen zu Erziehungs- und Bildungsfragen in Form von (mehrsprachigen) Elternbriefen in Kooperation mit dem Arbeitskreis Neue Erziehung (ANE e.V.) zur Verfügung.[70]

Das BAMF stellt im Workingpaper 24 ausgewählte Projektkonzepte zur Unterstützung von Eltern mit Migrationshintergrund vor.[71] Der Bericht beschreibt u.a. die positiven Effekte dieser familienorientierten Maßnahmen für den Bildungserfolg der Kinder und nennt wissenschaftlich belegte Erfolgsfaktoren. Demnach sind Projekte wirkungsvoller, die gleichzeitig Kinder und Eltern ansprechen, die einen präventiven Ansatz verfolgen und sehr intensiv Eltern und Kinder einbeziehen.

Zahlreiche Kommunen und Träger führen die Programme „Opstapje“ und „HIPPY“ durch, mit denen bundesweit insbesondere Familien in sozialen Problemlagen und Familien mit Migrationshintergrund angesprochen werden. Sie zielen beide darauf, die Erziehungskompetenzen der El-

[65] Henry-Huthmacher, Christine / Borchard, Michael (Hrsg.): Eltern unter Druck, Stuttgart 2008, S. 13 f. und S. 55 ff.

[66] Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland, Bielefeld 2006, Abb. H3-3A, S. 294.

[67] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Nationaler Integrationsplan, Berlin 2007, S. 26.

[68] Nähere Informationen unter http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de und http://www.mehrgenerationenhaeuser.de. Bundesweit bestehen mittlerweile 604 Lokale Bündnisse für Familie und 500 Mehrgenerationenhäuser (Stand: Februar 2010).

[69] Nähere Informationen mit einer Übersicht zu den Praxisprojekten unter http://www.fruehehilfen.de.

[70] Vgl. http://familien-wegweiser.de/BMFSFJ/Service/Archiv/16-Legislaturperiode/pressemitteilungen,did=131460.html. Weitere Informationen zu den Elternbriefen, die ab 2009 in einer Auflage von 500.000 verteilt werden, siehe unter http://www.ane.de und http://www.ben-elternnetz.de.

[71] BAMF: Förderung des Bildungserfolgs von Migranten: Effekte familienorientierter Projekte, Workingpaper 24, Nürnberg 2009.

tern zu stärken.[72] Als weitere Programme zur Elternbildung und Sprachförderung sind die Konzepte „Griffbereit", „Rucksack Kita" und „Rucksack Schule" der Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) zu nennen, die an Eltern von Kindern im Alter von ein bis sieben Jahren sowie die Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen und Grundschulen adressiert sind. Zum Netzwerk der RAA gehören derzeit bundesweit 47 solcher Arbeitsstellen bzw. assoziierte Projekte in sieben Bundesländern.[73]

In zahlreichen Ländern und Kommunen existieren weitere Projekte und Programme, die in vielen Fällen an Kindertageseinrichtungen gekoppelt sind. Häufig sind konzeptionell die Elemente Elternbildung, Eltern mit Migrationshintergrund als Multiplikatoren, (Sprach-)Förderung der Kinder und Beteiligung bzw. Qualifizierung der Belegschaft in den Tageseinrichtungen einzeln oder in Kombination in diesen Maßnahmen enthalten.[74] Beispielhaft zu nennen sind hier „Frühstart" in Hessen, „KIKUS" in München und „Spiki" in Nürnberg.[75]

Das BMFSFJ bietet für Eltern, die aus eigener Initiative Hilfe und Unterstützung suchen, über ein Internetportal einen Wegweiser zu Angeboten vor Ort an.[76] Eltern mit Unterstützungsbedarf gehören allerdings eher einem bildungsfernen Milieu an und finden schon möglicherweise aufgrund vorhandener Sprachbarrieren keinen Zugang zu diesen Informationssystemen und Eltern- bzw. Familienbildungsangeboten. So gehört es beispielsweise zu den großen Herausforderungen kommunal finanzierter Familienzentren, die Partizipation von Familien mit Migrationshintergrund zu fördern.[77] Eltern mit Migrationshintergrund und schlechten Deutschkenntnissen können bislang erst dann erreicht werden, wenn ihre Kinder bereits eine Tageseinrichtung besuchen. Es besteht aus Sicht der Beauftragten dringender Handlungsbedarf, Eltern früher zu informieren und Zugangsbarrieren abzubauen.

Einige Angebote bieten Eltern mit Migrationshintergrund Informationen und Beratung, ohne sprachliche Hürden überwinden zu müssen. Ein positives Beispiel ist das Projekt Stadtteilmütter, das 2004 vom Diakonischen Werk Neukölln-Oberspree e.V. in Berlin über das dortige Quartiersmanagement gestartet wurde und mittlerweile von zahlreichen anderen Kommunen übernommen wird.[78] Mit einem leicht zugänglichen und leicht verständlichen Angebot greift die türkischsprachige Zeitung „Sabah" in Kooperation mit der Türkisch-deutschen Gesundheitsstiftung den Informationsbedarf von türkischsprachigen Eltern auf. Die Zeitung bietet bundesweit eine telefonische Auskunft und Beratung zu Erziehungs- und Bildungsfragen an.[79] Auch ein Teil der migrantischen Elternverbände – wie beispielsweise der Bund spanischer Elternvereine – bietet Eltern Informationen an. Im Jahr 2009 hat die Türkische Gemeinde in Deutschland (TGD) in Kooperation mit weiteren türkischen Verbänden ein Projekt gestartet, mit dem die Erziehungsverantwortung der Eltern gefördert und unterstützt wird.[80]

---

[72] Die beiden ursprünglich unabhängig voneinander arbeitenden Programme streben im Jahr 2010 die Gründung eines gemeinsamen Vereins an. Opstapje ist bundesweit an 80 Standorten, Hippy an 28 Standorten vertreten. Nähere Informationen unter http://www.hippy-deutschland.de und http://www.opstapje.de.

[73] Vgl. http://www.raa.de/raa-auserhalb-nrw.html.

[74] Im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge liegt hierzu eine Expertise vor, die verschiedene Modelle vorstellt and auswertet: BAMF: Multiplikatorenmodelle für die Arbeit mit Eltern mit Migrationshintergrund, Nürnberg 2008.

[75] http://www.zfkm-kikus.de; http://www.projekt-fruehstart.de; http://www.jugendamt.nuernberg.de/fachkraefte/projekte_spiki.html.

[76] Siehe http://www.familien-wegweiser.de.

[77] Weitere Informationen unter http://www.bmfsfj.de/Publikationen/familienbildung/1-vorbemerkungen.html.

[78] Vgl. http://www.stadtteilmuetter.de.

[79] Weitere Information in türkischer Sprache unter http://www.sabah.de/tr/okula-alismasi-sabir-ister.html.

[80] Das Projekt heißt „MOQA – Motivieren, Qualifizieren, Aktivieren von Eltern türkischer Herkunft" und wird an drei Standorten in Deutschland (Berlin, Wuppertal, Stuttgart) gemeinsam mit den Landesverbänden vor Ort und in Kooperation mit der Föderation Türkischer Elternvereine in Deutschland, dem Bundesverband Türkischer Studierendenvereine, dem Bund der Türkischen Lehrervereine in Deutschland sowie den regionalen bildungspolitischen Akteuren durchgeführt. Vgl. http://www.tgd.de/index.php?name=News&file=article&sid=940.

1.1.1 Tagesbetreuung von Kindern mit Migrationshintergrund

Laut Mikrozensus lebten im Jahr 2008 1,4 Mio. Kinder mit Migrationshintergrund unter sechs Jahren in Deutschland.[81] Damit betrug ihr Anteil in dieser Altersgruppe 34,2 %. Die Mikrozensusdaten 2008 belegen einen ansteigenden Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund in den nachkommenden Generationen. In der Altersgruppe der Drei- bis Fünfjährigen wird für 2008 ein Anteil von 33,2 % ausgewiesen. Im Jahr 2005 lag dieser Anteil noch bei 31,4 %.

Tabelle 9: Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund nach Altersgruppen in Prozent

1	2	3	4	5	3 bis 5	6 bis 10
36,0	34,0	32,9	33,7	33,0	33,2	30,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008, Sonderauswertung

Ausgewählte Daten zur Bildungsbeteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund geben Auskunft über Teilhabechancen im Bereich der frühkindlichen Bildung.[82] In den alten Bundesländern (ohne Berlin) lag im Jahr 2008 die Betreuungsquote von Kindern im Alter von drei bis unter sechs Jahren mit Migrationshintergrund bei 84 %, bei Kindern ohne Migrationshintergrund bei 93 %.[83] Die Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund in den Bundesländern variieren stark. In Baden-Württemberg ist die Quote mit 94 % und im Saarland mit 91 % am höchsten, während sie in Schleswig-Holstein mit 60 %, in Hamburg mit 72 %, in Bayern und Bremen mit jeweils 75 % sowie in Niedersachsen mit 76 % weit unter dem Bundesdurchschnitt liegt.

Die Betreuungsquoten für Kinder mit und ohne Migrationshintergrund weisen in den einzelnen Bundesländern ebenfalls Unterschiede auf. Die größte Abweichung besteht in Schleswig-Holstein mit 31 Prozentpunkten (60 % für Kinder mit Migrationshintergrund zu 91 % ohne Migrationshintergrund). In Bayern, Berlin und Bremen unterscheiden sich die Betreuungsquoten um 20 bzw. 21 Prozentpunkte. Besonders gering ist diese Differenz in Baden-Württemberg (1 Prozentpunkt), im Saarland (3 Prozentpunkte) und in Nordrhein-Westfalen (4 Prozentpunkte).

Es ist empirisch belegt, dass der Besuch einer Kindertageseinrichtung von mehr als einem Jahr bei Kindern aus benachteiligten Milieus und Kindern mit Migrationshintergrund für den späteren Schulerfolg positive Effekte hat.[84] Dennoch liegt eine umfassende multivariate Analyse der Faktoren, die sich auf die Betreuungsquote negativ wie positiv auswirken, nicht vor. Auch die Ursachen für die geringeren bzw. höheren Betreuungsquoten bei Kindern mit Migrationshintergrund in den Bundesländern sind nicht vollständig geklärt.[85] Und für die unterschiedliche Inanspruchnahme der Betreuungsangebote von Eltern mit und ohne Migrationshintergrund gibt es ebenfalls nur wenige Erklärungsansätze. Es kann jedoch festgestellt werden, dass mehrere Faktoren die Betreuungsquoten beeinflussen. Das Bundesjugendkuratorium kommt zu dem Schluss, dass der sozioökonomische Hintergrund der Eltern bei der Bildungsbeteiligung der Kinder eine wichtigere Rolle spielt und einen größeren Einfluss hat als der Migrati-

[81] Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008. Von den knapp 1,4 Mio. Kindern mit Migrationshintergrund in dieser Altersgruppe sind nur 69.000 Kinder selber zugewandert.

[82] Ausgewählte Daten wurden dem Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009, Hrsg. Bertelsmann Stiftung 2010, entnommen. Die Autoren verwendeten Daten des Statistischen Bundesamtes: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen 2008, Kinder und tätige Personen in öffentlich geförderter Kindertagespflege 2008, Bevölkerungsfortschreibung 2007, Sonderauswertung des Mikrozensus durch das Statistische Bundesamt 2009.

[83] Auf einen bundesweiten Vergleich unter Einschluss der neuen Bundesländer mit Berlin wird an verschiedenen Stellen dieses Berichtsteils verzichtet, da hier die im Durchschnitt höhere Versorgungsdichte bei gleichzeitig deutlich niedrigerem Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund ein verzerrtes Bild ergibt.

[84] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2008, Bielefeld 2008, S. 57. Für die Wirkungen des Besuchs einer Einrichtungen für Kinder unter drei Jahren auf den Schulerfolg vgl. Fritschi, Tobias / Oesch, Thomas (BASS): Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2008.

[85] Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009, Gütersloh 2010, S. 14.

onshintergrund.[86] So schließt auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in Bezug auf soziale Ungleichheiten beim Schulstart nicht aus, dass ungünstigere Startchancen von Kindern mit Migrationshintergrund nicht genuin migrationsbedingt sind, sondern auf die ungünstige sozioökonomische Lage der Eltern zurückgeführt werden können.[87] Bei Kindern, die den Kindergarten nicht besuchen, handelt es sich also überwiegend um sozial ohnehin benachteiligte Kinder.

Ähnlich wie bei allen Eltern, ist auch bei Eltern mit Migrationshintergrund deren Bildungsabschluss für die Entscheidung, eine Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen, von Bedeutung. Wenn Eltern einen Hauptschulabschluss haben, fällt die Quote der Inanspruchnahme um fünf Prozentpunkte niedriger aus als bei einem höheren Bildungsabschluss.[88] Daneben besteht ein weiterer Zusammenhang zwischen der Anzahl der Geschwister und der Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung. Je mehr Kinder in einer Familie leben, desto seltener besuchen sie eine Einrichtung. Dies gilt tendenziell für alle Kinder, und zwar unabhängig vom Migrationshintergrund, obgleich es für Familien mit Migrationshintergrund etwas stärker zutrifft.[89] Auch die Erwerbssituation der Eltern wirkt sich auf die Entscheidung aus, Kinder außerhalb der Familie betreuen zu lassen. Erwerbslose Eltern melden ihre Kinder seltener für eine Betreuung an als erwerbstätige. Unterscheidet man nach Migrationshintergrund, melden allerdings erwerbslose Eltern mit Migrationshintergrund ihre Kinder häufiger zur Betreuung an als erwerbslose Eltern ohne Migrationshintergrund.[90] Weitere Gründe für eine geringe Partizipation von Familien mit Migrationshintergrund sind die vor Ort in ausreichender Zahl vorhandenen Betreuungsplätze, die interkulturelle Offenheit der Einrichtungen und die Überzeugung von Eltern, dass die Familie der Ort für Bildung, Betreuung und Erziehung bis zum Eintritt in die Schule sei.[91]

Die unterschiedlichen Betreuungsquoten deuten darauf hin, dass der Zugang zu institutioneller Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern im frühkindlichen Alter sehr unterschiedlich ist. Mit den vorliegenden Analysen kann die Nicht-Teilnahme an der Kindergartenerziehung jedoch nur unzureichend geklärt werden. Die bereits im Zwölften Kinder- und Jugendbericht aufgestellte Forderung nach differenzierten Forschungsanstrengungen und entsprechenden Anstrengungen in der Praxis, um die als sozial benachteiligt erkannte Gruppe von Kindern möglichst früh und umfassend zu fördern, besteht weiterhin.[92] Aufschlussreiche Erkenntnisse verspricht in dem hier thematisierten Zusammenhang die vom BMFSFJ geförderte „Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit“ (NUBBEK), die bei der Datenerhebung zu einem Drittel Familien mit Migrationshintergrund einbeziehen wird.[93] Aus Sicht der Beauftragten sind dringend Strategien erforderlich, um die Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund zu erhöhen.[94]

1.1.2 Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter drei Jahren

Die Betreuungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund unter drei Jahren betrug im Jahr 2009 in den alten Bundesländern (ohne Berlin) 9 % und ist damit etwa halb so hoch wie bei Kindern,

[86] Bundesjugendkuratorium (BJK): Pluralität ist Normalität für Kinder und Jugendliche, München 2008, S. 7.

[87] Vgl. Kratzmann, Jens / Schneider, Thorsten: Soziale Ungleichheiten beim Schulstart, SOEP Papers,Nr. 100 DIW, Berlin 2008, S. 23.

[88] Vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.), Bildung in Deutschland, Bielefeld 2006, S. 150 u. Abb. S. 294.

[89] Vgl. Bien, Walter / Rauschenbach, Thomas / Riedel, Birgit: DJI-Kinderbetreuungsstudie: Wer betreut Deutschlands Kinder?, Weinheim und Basel 2006, S. 94.

[90] Ebd., S. 95.

[91] Vgl. Föhring, Andrea / Schneewind, Julia: Ich kann nicht mitspielen. In: Kindergartenpädagogik Online-Handbuch, http://www.kindergartenpaedagogik.de/2056.html.
Vgl. auch: Bien, Walter / Rauschenbach, Thomas / Riedel, Birgit: DJI-Kinderbetreuungsstudie: Wer betreut Deutschlands Kinder?, Weinheim und Basel 2006, S. 62 f.

[92] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Zwölfter Kinder- und Jugendbericht, Berlin 2005, S. 33.

[93] Vgl. http://www.nubbek.de.

[94] Kindern ohne Aufenthaltsstatus oder Duldung ist der Zugang zu Kindertageseinrichtungen in der Regel verwehrt und somit die Teilnahme an frühkindlichen Bildungsmaßnahmen wie der Sprachförderung zurzeit unmöglich. Für weitere Informationen siehe Kapitel III 2.8.4.

deren Eltern beide in Deutschland geboren wurden (17,5 %).[95] Von allen in den alten Bundesländern (ohne Berlin) betreuten Kindern unter drei Jahren hatten 21,3 % einen Migrationshintergrund, während ihr Anteil an der Bevölkerung in dieser Altersgruppe 34,3 % betrug. Es ist zu erwarten, dass sich die Betreuungsquoten der Kinder mit Migrationshintergrund parallel zum weiteren Ausbau des Plätze in den kommenden Jahren erhöhen werden. Wie im gesamten Bereich der FBBE sind allerdings auch hier sozioökonomische Faktoren und der Bildungsstatus der Eltern – und zwar unabhängig vom Migrationshintergrund – ausschlaggebend für die Inanspruchnahme von Angeboten.[96] Aus Sicht der Beauftragten ist es deshalb auch im Bereich der Betreuung unter dreijähriger Kinder erforderlich, Eltern so früh und umfassend wie möglich über Betreuungsangebote und deren Bedeutung für die Entwicklungschancen ihrer Kinder zu informieren. Nach Möglichkeit sollten die Zugangsbarrieren und Hemmnisse auch dadurch abgebaut werden, dass relevante Informationen in mehreren Sprachen verfügbar gemacht werden.

Der Ausbau der Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren ist eine der zentralen familienpolitischen Initiativen der Bundesregierung. Bereits 2003 empfahl das Gutachten „Auf den Anfang kommt es an“ einen gesetzlich verankerten Anspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder mit einem anderen kulturellen Hintergrund und für Kinder aus Risikofamilien mittelfristig auf das zweite Lebensjahr vorzuverlegen.[97] In einem ersten Schritt ab 2005 schuf die Bundesregierung mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) eine rechtliche Grundlage zur qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Verbesserung der Betreuungssituation. Im Vordergrund stehen die frühe Förderung der Kinder und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Integrationspolitisch zielt der Ausbau darauf, Kinder mit Migrationshintergrund möglichst früh ganzheitlich zu unterstützen und insbesondere in ihrer Sprachentwicklung zu fördern. Es besteht breiter Konsens darin, dass diese Kinder Tageseinrichtungen deutlich früher und damit länger besuchen sollen, um entwicklungspsychologisch wichtige Lebensphasen für ihre soziale, individuelle und damit auch für die sprachliche Entwicklung nutzen zu können. Deshalb verständigten sich der Bund, die Länder und die Kommunen auch im Nationalen Integrationsplan auf diese Ziele.[98]

Vor dem Hintergrund des mittlerweile für das Jahr 2013 vereinbarten Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder ab dem vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr spielt die Planung der Versorgung mit Betreuungsplätzen und der Stand des Ausbaus eine wichtige Rolle. Das Kinderförderungsgesetz (KiföG) vom 16.12.2008 hat die Dynamik des Ausbaus erhöht und soll Eltern Wahlmöglichkeiten eröffnen. Es hat die nötigen rechtlichen Grundlagen dafür geschaffen, dass bis zum Jahr 2013 für bundesweit im Durchschnitt 35 % der Kinder ein Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege bereitgestellt wird.[99] Es sollen nicht nur Kinder berufstäti-

[95] Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 2/2010, Kinder mit Migrationshintergrund, S. 158 f. Für die Berechnungen wurden die Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes sowie der Mikrozensus herangezogen. Da die Bevölkerungsanteile mit und ohne Migrationshintergrund zwischen ost- und westdeutschen Ländern stark variieren und gleichzeitig das Platzangebote in Ostdeutschland größer ist, werden Angaben zum Bundesdurchschnitt erheblich verzerrt. Deshalb erfolgt hier die Beschränkung auf Daten für die alten Länder ohne Berlin.

[96] Zum Einfluss des Bildungsabschlusses siehe: Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.), Bildung in Deutschland, Bielefeld 2006, S. 150. Zu den Auswirkungen sozio-ökonomischer Ungleichheit auf die Bildungsbeteiligung siehe: Bundesjugendkuratorium (BJK): Pluralität ist Normalität für Kinder und Jugendliche, München 2008, S. 7.

[97] Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Auf den Anfang kommt es an, Berlin 2003.

[98] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Der Nationale Integrationsplan, Neue Wege – Neue Chancen, 2007, S. 47.

[99] Bereits im August 2007 hatten sich Bund und Länder auf die Finanzierung geeinigt. Der Bund unterstützt den Ausbau bis 2013 mit insgesamt vier Milliarden Euro. Für die notwendigen Mittel für Investitionen hat der Bund ein Sondervermögen in Höhe von 2,15 Milliarden Euro eingerichtet. Dies ist im Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz vom 18.12.2007 geregelt. Inzwischen haben alle Bundesländer Richtlinien zur Umsetzung dieser Investitionsmaßnahmen erlassen und ihren Bedarf aus dem Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau angemeldet.

ger Eltern einen Betreuungsplatz zugesichert bekommen, sondern auch Kinder mit Eltern, die Arbeit suchen.

Damit der Bund, die Länder und die Kommunen die angestrebte Quote von 35 % bis zum Jahr 2013 erreichen, müssen insbesondere in den westlichen Bundesländern noch deutlich mehr neue Plätze geschaffen werden. So sind gemessen am Angebot im Jahr 2008 die Plätze bis 2013 noch in fast allen westlichen Ländern mit Ausnahme von Hamburg um 20 % und mehr zu steigern.[100] Aus integrationspolitischer Sicht ist es von großer Bedeutung, wie sich das Platzangebot und die Inanspruchnahme durch Eltern mit Migrationshintergrund darstellen werden.

Mit Blick auf die frühe Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund ist es zu begrüßen, dass sich das Angebot nach dem Kinderförderungsgesetz pädagogisch und organisatorisch an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien orientieren soll.[101] Neben dem quantitativen Ausbau wird es deshalb darauf ankommen, auch die Qualität zu verbessern. Hierfür hat die Bundesregierung ebenfalls mit dem Kinderförderungsgesetz die flankierende Grundlage geschaffen. Mit dem Ziel, Kinder in Tageseinrichtungen und in der Tagespflege von Anfang an optimal in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern und zu bilden und somit Chancengerechtigkeit zu schaffen, unterstützt das BMFSFJ in vielfacher Hinsicht die Bemühungen der Länder, Kommunen und Träger, für mehr Qualität sowohl in Kindertageseinrichtungen als auch in der Kindertagespflege zu sorgen, angefangen bei der Beteiligung an den Betriebskosten bis zu den Programmen „Forum Frühkindliche Bildung“[102] und „Aktionsprogramm Kindertagespflege“.[103] Beide Programme berücksichtigen u. a. den Aspekt der frühen Sprachförderung.

Um Kinder unter drei Jahren optimal zu fördern, lautet eine bildungspolitische Forderung des Nationalen Integrationsplans an die Länder, die bestehenden Bildungspläne „auf die Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren auszuweiten und im Hinblick auf Sprachentwicklung und Sprachförderung zu konkretisieren“.[104] In einigen Ländern wurden Erweiterungen für den Bereich der Bildungsprozesse für unter Dreijährige beschrieben.

1.1.3 Qualität frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung

Mit der Verständigung auf einen „Gemeinsamen Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“[105] und der Einführung von Bildungsplänen haben alle Länder die Bedeutung der frühen Bildung gestärkt. Die Jugendministerkonferenz beschloss im Jahr 2008 u. a. die Weiterentwicklung der Bildungspläne und die Qualitätsentwicklung für die Bildungs- und Erziehungsarbeit in Kindertageseinrichtungen.[106] Mit Blick auf die Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund ist es nicht nur von Bedeutung, dass diese in den Plänen angemessen berücksichtigt werden, sondern auch, in welcher Weise die Umsetzung der Pläne erfolgt. Damit eine Qualitätssteigerung wirklich den Kindern zugute kommt, müssen Überprüfungen zur Umsetzung der Pläne erfolgen, die Bildungspläne in die Konzeptionen der Tageseinrichtungen einfließen, die pädagogischen Fachkräfte in den Einrichtungen qualifiziert und Eltern (auch mit mehrsprachigen Materialien) informiert werden.

Mit Blick auf den Stand des Jahres 2008 lässt sich feststellen, dass es noch in allen Ländern in

[100] Für detaillierte Informationen zu den Versorgungsquoten und zum Ausbaubedarf in den Ländern siehe: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009, Gütersloh 2010, S. 31 ff.

[101] Kinderförderungsgesetz (KiföG) § 22a Abs. 3.

[102] Weitere Informationen unter: http://www.vorteil-kinderbetreuung.de/allgemein/dok/6.php.

[103] Weitere Informationen unter: http://www.esf-regiestelle.eu/content/aktionsprogramm_kindertagespflege/index_ger.html.

[104] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Der Nationale Integrationsplan: Neue Wege – Neue Chancen, Berlin 2007, S. 54.

[105] Vgl. die Ergebnisse der Jugendministerkonferenz vom 13. und 14.5.2004 in Gütersloh; http://www.mbjs.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.186898.de.

[106] Vgl. www.berlin.de/sen/jugend/jfmk-agjf/beschluesse html.

vielen der genannten Bereiche Nachbesserungsbedarf gibt.[107] So findet beispielsweise in keinem Bundesland eine externe Überprüfung der Umsetzung und der Zielerreichung statt. Und es besteht in keinem Bundesland eine jährliche Berichtspflicht zur Implementierung des Bildungsplans. Lediglich in zehn Ländern müssen Einrichtungen und Träger den Nachweis zur Aufnahme des Bildungsplans in die Konzeption erbringen. Verpflichtende Informationsveranstaltungen zu den Plänen für pädagogische Fachkräfte gibt es in keinem Bundesland.

Qualifizierte pädagogische Fachkräfte sind ein entscheidender Faktor zur Erschließung von Bildungsressourcen und zur Verwirklichung von Chancengleichheit für alle Kinder. So wird in einer Stellungnahme der Bundesregierung zum zweiten nationalen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland" festgestellt, dass der Bildungserfolg u. a. von der Qualität und vom Engagement der pädagogischen Fachkräfte abhängt.[108] Eine Maßnahme der „Nationalen Qualifizierungsinitiative" der Bundesregierung „Aufstieg durch Bildung" beinhaltet deshalb die Fortbildung von Fachkräften unter anderem mit dem Ziel, deren (sprach-) diagnostische Kompetenzen zu verbessern und für eine qualitativ hochwertige und individuelle Förderung der Kinder zu sorgen.[109] Das Aktionsprogramm „Kindertagespflege" fördert die Verbesserung lokaler Strukturen der Kindertagespflege und die Qualifizierung von Tagespflegepersonen.[110] Bereits seit 2004 setzt sich auch die Robert Bosch Stiftung für die Professionalisierung von Frühpädagogen ein. Mit ihrem Programm „Profis in Kitas" (PiK) hat sie die bundesweit ersten Studiengänge für Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen gefördert und Grundlagen für eine wissenschaftliche Fundierung der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften in Kindertageseinrichtungen gelegt.[111] Gemeinsam mit der Robert Bosch Stiftung und in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Jugendinstitut e.V. hat das BMBF die Weiterbildungsinitiative „Frühpädagogische Fachkräfte" (WiFF) ins Leben gerufen. Mit dem Projekt wollen die Partner aus Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft im Dialog mit vielfältigen Kooperationspartnern Qualität, Transparenz und Durchlässigkeit des frühpädagogischen Weiterbildungssystems für die bereits im Feld tätigen rund 340.000 Fachkräfte verbessern.[112]

Die Umsetzung und Ausgestaltung qualitativ hochwertiger Angebote ist nicht zuletzt auch von den Personalressourcen in den Einrichtungen und dem Betreuungsschlüssel in den Gruppen abhängig. Eine verbesserte Personalausstattung mit mehr und höher qualifizierten pädagogischen Fachkräften würde einen guten Qualifikationsmix in den Tageseinrichtungen erreichen und den erheblich gestiegenen Anforderungen und Erwartungen an die Leistungen des Systems der FBBE Rechnung tragen können. Dies wird aber aufgrund der damit verbundenen Kostensteigerungen bei gleichzeitig stark belasteten Haushalten nur selten realisiert. Die zuständigen Ministerien der Länder haben jeweils eigene Regelungen zur Fachkraft-Kind-Relation getroffen. Eine Vergleichbarkeit dieser Relationen ist aufgrund der Intransparenz der Personalsituation sowie der uneinheitlichen Begrifflichkeiten und Definitionen kaum gegeben. Der Länderreport 2009 unternimmt gleichwohl den Versuch einer Darstellung auf der Grundlage eigener Berechnungen.[113] Es wird deutlich, dass sich die Personalausstattung erheblich unterscheidet. Da die pädagogischen Fachkräfte den in den Bildungsplänen formulierten und integrationspolitisch gewollten Bildungsauftrag letztlich umsetzen sollen, müssen ausreichende Personalressourcen ein Bestandteil der Strukturqualität sein.

---

[107] Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009, Gütersloh 2010, S. 218.

[108] Vgl. http://deutschland.dasvonmorgen.de/pub/stellungnahme_breg_bildungsbericht.pdf, S. 3 ff.

[109] Vgl. http://www.aufstieg-durch-bildung.info/de/464.php.

[110] Vgl. http://www.vorteil-kinderbetreuung.de/fuer_erzieherinnen_erzieher/kindertagespflege/aktionsprogramm/content/202.php.

[111] Weiter Informationen unter http://www.profis-in-kitas.de. Umfassende Informationen zu den Studienmöglichkeiten und darüber hinaus relevante Themen zur Frühpädagogik bietet die Robert Bosch Stiftung unter http://www.fruehpaedagogik-studieren.de.

[112] Weitere Informationen unter http://www.weiterbildungsinitiative.de.

[113] Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009, Gütersloh 2010, S. 18 ff.

1.1.4 Sprachförderung und sprachliche Bildung im Elementarbereich

Von allen Kindern in Kindertageseinrichtungen ab drei Jahren bis zum Schuleintritt haben 26,1 % der Kinder mindestens ein Elternteil ausländischer Herkunft. Bei 15,7 % der Kinder wird im Elternhaus vorwiegend nicht Deutsch gesprochen.[114] Somit ist für gut 360.000 Kinder in dieser Altersgruppe die Tageseinrichtung der Ort, an dem sie in der Zweitsprache Deutsch erstmalig systematisch gefördert werden.

Mit Blick auf Integrationsprozesse und bessere Bildungschancen werden im Bereich der FBBE hohe Erwartungen und Anforderungen formuliert, die sich in erster Linie darauf richten, Kinder mit Migrationshintergrund altersgemäß zu bilden und auf den Übergang in die Schule vorzubereiten. In den letzten Jahren stand dabei die Förderung der deutschen Sprache im Mittelpunkt, weil Sprachkenntnisse als Schlüsselkompetenz gelten, die den weiteren Bildungsweg wesentlich beeinflusst. So belegt beispielsweise die Auswertung von PISA-Daten, dass mangelnde Sprachkompetenzen gut die Hälfte der Leistungsrückstände der Schülerinnen und Schüler erklären.[115] Frühkindliche Sprachförderung und sprachliche Bildungsangebote sollen allen Kindern mit Migrationshintergrund einen erfolgreichen Bildungsweg ermöglichen. In der Stellungnahme der Bundesregierung zum zweiten nationalen Bildungsbericht[116] wird das Ziel gesetzt, „jedes Kind und insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund [sollen] vor Beginn der Schullaufbahn über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen. Dazu sind mehr Förderangebote sowie flächendeckende und verbindliche Sprachstandsfeststellungen im frühkindlichen Bereich erforderlich."[117]

Aus Sicht der Beauftragten ist es nicht vertretbar, dass für den wichtigen Indikator Sprachförderbedarf überhaupt keine bzw. keine vergleichbaren Daten vorhanden sind.[118] Obgleich die frühkindliche (Deutsch-)Sprachförderung zu den zentralen Feldern integrationspolitischen Handelns gehört, gibt es weder einen bundesweiten, länderspezifischen Überblick über die Zahl der Kinder mit Migrationshintergrund, die einen Förderbedarf aufweisen, noch über die Zahl der geförderten Kinder. So kann beispielsweise keine Aussage darüber getroffen werden, ob alle Kinder mit Bedarf eine Förderung erhalten.

Die Kinder treffen in den Tageseinrichtungen auf sehr unterschiedliche Bedingungen, die von der Qualifikation der Fachkräfte und der Gruppengröße abhängen, die aber auch durch den in den Einrichtungen vertretenen Anteil der Kinder, die Deutsch als Zweitsprache lernen, definiert werden. So besuchen beispielsweise in Berlin 56,3 % der Kinder, deren Familiensprache überwiegend nicht Deutsch ist, eine Einrichtung, in der der Anteil der Kinder, deren Familiensprache ebenfalls überwiegend nicht Deutsch ist, über 50 % liegt.[119] Dieser Wert ist in Berlin mit Abstand am höchsten, gefolgt von Hamburg (43,2 %), Bremen (41,5 %) und Hessen (41,2 %). In den neuen Ländern sind diese Werte erwartungsgemäß sehr niedrig. Diese Zahlen spiegeln einerseits die soziale Segregation in Wohnquartieren und somit auch der Einrichtungen wider. Andererseits hat die sprachliche Zusammensetzung von Kindergartengruppen Konsequenzen für den in der Institution verankerten Zweitspracherwerb der einzelnen Kinder, weil Möglichkeiten des „Peer-Learning"[120] entfallen. Dies kann mit pädagogischen Maßnah-

[114] Für diese und die folgenden Zahlen in diesem Abschnitt siehe: Statistisches Bundesamt: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen 2008; zusammengestellt und berechnet von der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Januar 2009; in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009, Gütersloh 2010, S. 189.

[115] Vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.), Bildung in Deutschland, Bielefeld 2006, S. 174 ff.

[116] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2008, Bielefeld 2008.

[117] Vgl. http://www.bmbf.de/pub/stellungnahme_breg_bildungs-bericht.pdf, S. 3.

[118] Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Integration in Deutschland, Berlin 2009, S. 38.

[119] Vgl. die Tabelle mit einer Übersicht für alle Länder: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009, Gütersloh 2010, S. 194, Tab. 20b.

[120] „Peer-Learning" steht in diesem Zusammenhang für das informelle Lernen von Gleichaltrigen.

men und durch das Personal allein kaum kompensiert werden. Den pädagogischen Fachkräften fällt es unter diesen Bedingungen schwer, für die Kinder nur aus der Einrichtung heraus ausreichende Sprachanreize zu geben. Mit dem Ziel, den Spracherwerbsprozess auch außerhalb der Institution zu unterstützen, gehen Träger und Kommunen dazu über, spezielle Sprachkurse für Eltern bzw. Mütter in den Betreuungseinrichtungen einzurichten. Beispielsweise ist hier das Programm „Mama lernt Deutsch“ zu nennen.[121]

Einen Referenzrahmen zum Spracherwerb von Kindern, die Deutsch als Erst- und Zweitsprache lernen, haben Sprachwissenschaftler im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erarbeitet.[122] Diese Grundlagen können in die Weiterentwicklung von Verfahren zur Sprachstandsfeststellung und von Sprachförderkonzepten einfließen. In allen Ländern gehören Sprachstandsfeststellungen mit anschließender Förderung vor der Einschulung zur gängigen Praxis. Die Länder haben zum Handlungsfeld „Frühzeitige Förderung in Kindertageseinrichtungen“ einen Zwischenbericht zu den im Nationalen Integrationsplan festgelegten Maßnahmen zur Sprachförderung vorgelegt.[123] Darin wird deutlich, dass die Konzeptionen sehr unterschiedlich sind und sich die Umsetzung in vieler Hinsicht uneinheitlich gestaltet. So ist die Teilnahme der Kinder an den Verfahren nicht in jedem Bundesland verpflichtend geregelt, die eingesetzten Test- und Förderinstrumente und das Testalter der Kinder variieren stark. Teilweise werden ganze Jahrgänge getestet oder nur Kinder aus „Risikogruppen“. Der Stundenumfang der Fördermaßnahmen und die Förderdauer weisen eine große Bandbreite auf. Ebenfalls sehr unterschiedlich sind die Qualifikationen der Personen, die die Tests und die daran anschließenden Fördermaßnahmen durchführen.[124]

Eine wissenschaftliche Begleitforschung zu den Sprachfördermaßnahmen durch die Länder ist nicht die Regel und erfolgt nur vereinzelt, so beispielsweise in Baden-Württemberg durch die dortige Landesstiftung.[125] Aus Sicht der Beauftragten ist es im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses in diesem relativ jungen Bereich frühpädagogischer Förderung erforderlich, dass die Länder eine Evaluation ihrer Sprachförderprogramme beginnen bzw. fortsetzen. Die Bundesregierung unterstützt die empirische Bildungsforschung im Bereich der Sprachdiagnostik und der Sprachförderung mit zahlreichen Forschungsaufträgen.[126] Ergebnisse sind ab dem Jahr 2012 zu erwarten.

Mehrsprachigkeit ist für viele Kinder mit Migrationshintergrund eine Lebensrealität. An die Tageseinrichtungen wird die Erwartung gerichtet, gezielte sprachliche Bildung und Förderung auf der Grundlage des vorliegenden Wissens zu Sprachentwicklung und Mehrsprachigkeit von Kindern anzubieten. Hier zeigt sich aber eine gewisse Diskrepanz zwischen den vorgegebenen normativen Orientierungen, wie sie z. B. in vielen Bildungsplänen verankert sind, und den praktischen Möglichkeiten. So findet die muttersprachliche Förderung der Kinder mit Migrationshintergrund in der Tagesbetreuung meist wenig Beachtung. Unter Beteiligung von zehn Bundesländern hat das Modellprogramm FörMig in fünfjähriger Laufzeit bis Juni 2009 die unterschiedlichen Konzepte zur Förderung von Deutsch und Herkunftssprachen erfasst, ausgewertet und deren Übertragbarkeit überprüft.[127] Im Mittelpunkt standen die Diagnostik bildungssprachlicher und bilingualer Fähigkeiten, Konzepte zur Sprachförderung in

[121] Eine Übersicht zu Kursstandorten liegt nicht vor. Zu den im Internet recherchierbaren Standorten zählen Bremen, Frankfurt, Wiesbaden, Nürnberg, Stuttgart und München.

[122] Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Referenzrahmen zur altersspezifischen Sprachaneignung, Bildungsforschung Band 29/I, Berlin 2009.

[123] Vgl. http://integration.rlp.de/fileadmin/masgff/BLMI/Downloads/Dokumentationen/Zwischenbericht1NIP.pdf.

[124] Dietz, Sandra / Lisker, Andrea: Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung im Kindergarten, München 2008. Diese Expertise des Deutschen Jugendinstituts DJI gibt einen Überblick über die Maßnahmen der Bundesländer.

[125] Vgl. http://www.sagmalwas-bw.de/sprachfoerderung-fuer-vorschulkinder/wissenschaftliche-begleitung2.

[126] Nähere Informationen zu einzelnen Forschungsschwerpunkten unter: http://www.empirische-bildungsforschung-bmbf.de/zeigen.html?seite=7363.

[127] Das Programm FörMig (Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund) wurde durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung und die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein aufgelegt. Informationen unter: http://www.blk-foermig.uni-hamburg.de

mehrsprachigen Konstellationen, die Entwicklung von lokalen und regionalen Sprachbildungsnetzwerken verschiedener Betreuungs- und Bildungseinrichtungen sowie die Qualifizierung des pädagogischen Personals. FörMig hat die Evaluation und flächendeckende Anwendung von Sprachfördermaßnahmen in den beteiligten Ländern gefördert.

Sprachförderung muss so früh wie möglich einsetzen. Sprachwissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge wirkt sich deshalb in diesem Sinne auch eine frühe Literacy-Erziehung[128] in mehrfacher Hinsicht positiv auf die Sprachentwicklung aus. Mit der Initiative „Lesestart" hat die Stiftung Lesen zusammen mit Unternehmen der Druck- und Papierbranche, Verlagen und Sozialverbänden neue Maßstäbe in der frühkindlichen Leseförderung gesetzt. [129] Im Jahr 2008 wurden zum ersten Mal 250.000 kostenlose Lesestart-Sets an Eltern von einjährigen Kindern verteilt. Von Juni 2009 bis Ende Mai 2010 werden erneut 250.000 Lesestart-Sets von niedergelassenen Kinder- und Jugendärzten in ganz Deutschland im Rahmen der kinderärztlichen Vorsorgeuntersuchung U6 an Eltern verschenkt. Das ähnlich konzipierte „Buch-Start"-Projekt aus Hamburg, das auch von weiteren Städten und Kommunen übernommen wurde, berücksichtigt explizit junge Eltern mit Migrationshintergrund, indem alle Informationen auch mehrsprachig angeboten werden.[130]

1.2 Die schulische Bildung

Die schulische Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist durch ermutigende Veränderungen und zugleich den Fortbestand zentraler Probleme bestimmt. Positive Veränderungen betreffen eine erfolgreichere Bildungsbeteiligung und damit verknüpft die Verringerung von Schulabbrüchen. Weiterhin gelingt es dem schulischen Bildungssystem allerdings nur unzureichend mit sozialer und ethnischer Vielfalt umzugehen. Zu oft entscheidet Herkunft heute noch über den Schulabschluss und damit über die Zukunft. Das führt in nahezu allen Stufen des Schulsystems zu Benachteiligungen, insbesondere dann, wenn der vergleichsweise schwächere soziale Hintergrund mit dem Migrationshintergrund korreliert. Selbst bei gleichem Sozialstatus findet sich diese Gruppe seltener auf Gymnasien und häufiger auf Hauptschulen. Sie weist verzögerte Bildungsübergänge auf und wiederholt Klassenstufen häufiger. Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund verlassen eine allgemeinbildende Schule nach wie vor doppelt so häufig ohne Abschluss wie Schülerinnen und Schüler ohne Migrationshintergrund, während Letztere dreimal so häufig die Hochschulreife erwerben.[131]

Trotz eingetretener Fortschritte und der in allen Ländern eingeleiteten Bildungsreformen ist hier bislang keine Trendwende zu verzeichnen. Die Beauftragte hat darauf bereits im 7. Lagebericht und im Ersten Integrationsindikatorenbericht hingewiesen. Der vorliegende Bericht knüpft daran an.

Die Beauftragte hat sich im Berichtszeitraum kontinuierlich und vor Ort über die schulische Situation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund informiert. Gemeinsam mit den wichtigsten bildungspolitischen Akteuren – insbesondere der Kultusministerkonferenz sowie Ländern und Kommunen -, den Migrantenorganisationen, Stiftungen und der Wirtschaft ging und geht es ihr darum, über eine kontinuierliche Zusammenarbeit die Bildungssituation und den Bildungserfolg der Kinder und Jugendlichen deutlich und dauerhaft zu verbessern. Mit der Kultusministerkonferenz wurde eine engere Zusammenarbeit vereinbart, die einen regelmäßigen Austausch über Fortschritte und Hemmnisse der Integration und die Gründung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit dem BMBF einschließen.

[128] Literacy-Erziehung steht für die Förderung von Lesekompetenz. Bei Vorschulkindern geht es dabei darum, Kinder früh an die Schriftsprache heranzuführen und so erste Leseerfahrungen zu vermitteln.

[129] Vgl. http://www.lesestartdeutschland.de.

[130] Vgl. http://www.buchstart-hamburg.de.

[131] Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bielefeld 2008, S. 11.

Hilferufe von Schulleiterinnen und Schulleitern haben die Beauftragte erreicht, die davon zeugen, dass die Lage vor Ort sehr ernst ist und sich teilweise verschlechtert hat. Andererseits gibt es Familien, Migrantenorganisationen, Stiftungen und Schulen, denen Integration gelingt, indem insbesondere der Erwerb einer altersgerechten Kenntnis der deutschen Sprache als Voraussetzung des Lernens sichergestellt und die Entfaltung von Potenzialen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund nachhaltig unterstützt wird. Angesichts der nach wie vor gravierenden schulischen Problemlagen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund weist die Beauftragte auf die Notwendigkeit hin, die Integrationsleistung der Schulen deutlich zu verbessern.

Ein Ansatzpunkt für die Beauftragte und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales war die Weiterführung muttersprachlichen Unterrichts durch Konsulatslehrkräfte. Vorangegangen waren Gespräche mit den Botschaftern der ehemaligen Anwerbestaaten, deren gemeinsamer Konsens darin bestand, dass die Kenntnis der deutschen Sprache der Dreh- und Angelpunkt für eine gelingende Integration bildet, der ergänzende muttersprachliche Unterricht darauf ausgerichtet werden müsse und Konsulatslehrkräfte entsprechend bilingual qualifiziert sein sollten. Rechtsgrundlage dieses Unterrichts ist die Wanderarbeiterrichtlinie der EU,[132] die ursprünglich zur Sicherung der Grundbildung von „Gastarbeiterkindern" im Falle der Rückkehr in die Anwerbestaaten beschlossen wurde. Obgleich dieses Anliegen nicht mehr zeitgemäß ist, bildet diese Richtlinie nach wie vor den Rechtsrahmen für die Erteilung dieses Ergänzungsunterrichts. Die Beauftragte hat daher einer vom Bundesrat gegenüber der Europäischen Kommission empfohlenen ersatzlosen Aufhebung der Richtlinie[133] widersprochen und zugleich die Notwendigkeit betont, die Richtlinie weiter zu entwickeln und den Möglichkeiten der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU anzupassen.

Der vorliegende Bericht greift zunächst auf die amtliche Bildungsstatistik zurück, die Bestandsdaten über die Bildungsbeteiligung und den Schul- und Berufsbildungserfolg von Schülerinnen und Schülern nach deren Geschlecht und Staatsbürgerschaft zur Verfügung stellt. Bei insgesamt sinkenden Schülerzahlen – Abnahme von 2007 bis 2008 um über 160.000 (-1,7 %) – hat sich der in der amtlichen Bildungsstatistik ausgewiesene Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler um knapp 47.000 (-5,5 %) überproportional verringert.[134] Diese Veränderung erweist sich vor allem als Auswirkung des „ius soli" im Staatsangehörigkeitsrecht.[135] Von 2000 bis 2008 erhielten dadurch insgesamt 336.354 „ius soli" Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit, ihre Anzahl wird sich in den kommenden Jahren kontinuierlich erhöhen.[136] Insbesondere in Großstädten mit hohem Migrantenanteil sind damit statistische Veränderungen verbunden, die die bislang staatsbürgerschaftsbezogene Bildungsstatistik vor neue Herausforderungen stellt.[137] Da die in der Bildungspolitik und Bildungsstatistik nach wie vor übliche Unterscheidung von deutschen und ausländischen Schülerinnen und Schülern nur unzureichend die sprachliche, kulturelle, ethnische und nationale Heterogenität von Schülerinnen und Schülern abbildet, haben die Beauftragte und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das Statistische Bundesamt mit einer Sonderauswertung des Mikrozensus für den Zeitraum 2005 bis 2008 beauftragt. Die ihr damit vorliegenden Daten ermöglichen erstmals Verlaufsaussagen zur Bildungsaspiration und zum Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

---

[132] Richtlinie 77/486/EWG des Rates vom 25.7.1977 über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern.

[133] BR-Drs. 505/08, Beschluss vom 07.11.2008 betr. Stellungnahme des Bundesrates zum Grünbuch der Europäischen Gemeinschaften – Migration und Mobilität: Chancen und Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme.

[134] Statistisches Bundesamt: Fachserie 11, Reihe 1 Schuljahr 2008/2009, Wiesbaden 2009, S. 15 und 19.

[135] Seit dem 1.1.2000 erwirbt ein Kind ausländischer Eltern unter den Voraussetzungen des Artikel 4 Absatz 3 StAG mit seiner Geburt in Deutschland neben den Staatsangehörigkeiten der Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit – vgl. Kapitel III.1.

[136] Vgl. Anhang Tabelle 8.

[137] Im Rahmen von Einschulungsuntersuchungen hat sich zum Beispiel in Frankfurt am Main der Anteil der Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit im Zeitraum von 2002 bis 2008 von 47 % auf 84 % erhöht. Quelle: Kindergesundheit in Frankfurt am Main. Daten des Amtes für Gesundheit 2002-2008, Frankfurt am Main 2010.

Die Systematik der nachfolgenden Darstellung berücksichtigt entsprechend die amtliche Bildungsstatistik, die durch Daten aus dem Mikrozensus vertieft wird. Weiterführende Analysen finden sich in den vom Konsortium Bildungsberichtserstattung im Auftrag der Konferenz der Kultusminister der Länder und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung in den Jahren 2006, 2008 und 2010 vorgelegten umfassenden Berichten „Bildung in Deutschland", auf die verwiesen wird. [138]

1.2.1 Schülerinnen und Schüler mit ausländischer Herkunft/ Migrationshintergrund

Zum Schulalltag gehören heute Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, insbesondere in den westdeutschen Bundesländern und in Berlin. München verzeichnet seit Jahren 50 % Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund unter den Erstklässlern. Ähnlich sieht es beispielsweise in Hamburg, Stuttgart, Frankfurt am Main, Wiesbaden und Ludwigshafen aus. In einigen Quartieren der Großstädte hat der Anteil von Kindern unter sechs Jahren mit einem Migrationshintergrund die 75 % Marke überschritten. [139] Schulen stehen dadurch vor enormen Herausforderungen. Sie müssen das Rüstzeug für den Weg in eine sich wandelnde Gesellschaft, ein selbstbestimmtes Leben und die Vorbereitung auf eine berufliche Ausbildung einer heute sozial wie ethnisch heterogenen Schülerschaft in durch Segregation gezeichneten Sozialräumen vermitteln.

Im Schuljahr 2008 / 2009 besuchten über 9 Mio. Schülerinnen und Schüler die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen in Deutschland. Davon waren nach der Schulstatistik über 800.000 Schülerinnen und Schüler bzw. 8,9 % nichtdeutscher Staatsangehörigkeit.[140] Die Mehrheit der ausländischen Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen besaß im Jahr 2008 die Staatsangehörigkeit eines ehemaligen Anwerbelandes. 40,3 % hatten die türkische Staatsangehörigkeit und 7 % die eines der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien. Insgesamt waren 20,5 % Staatsangehörige eines EU-Landes, davon kamen 58,6 % aus den ehemaligen Anwerbeländern Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.[141]

Der Anteil von Schülerinnen und Schülern mit einem Migrationshintergrund fällt dem gegenüber wesentlich höher aus. Der Mikrozensus weist im Jahr 2008 für 3,03 Mio. aller Schülerinnen und Schüler allgemeinbildender und berufsbildender Schulen einen Migrationshintergrund aus. Von ihnen sind über 2,2 Mio. in Deutschland geboren und haben keine eigene Migrationserfahrung.[142]

1.2.2 Die Verteilung nach Schularten

Die Bildungsstatistik ermöglicht hinsichtlich der Verteilung ausländischer Schülerinnen und Schüler nach Schularten folgende Feststellungen:

Ausländische Schülerinnen und Schüler sind insgesamt an Hauptschulen, integrierten Gesamtschulen und Förderschulen sowie an Abendschulen über-, an Schularten mit mehreren Bildungsgängen, Realschulen sowie vor allem an Gymnasien und freien Waldorfschulen unterrepräsentiert. Diese Verteilungen spiegeln einerseits die vorhandenen Disparitäten im Schulbesuch wider, andererseits weist der überdurchschnittliche Besuch von Abendschulen auf ein überdurchschnittliches Interesse in Bezug auf das Nachholen schulischer Abschlüsse hin. Im Vergleich zum Gesamtanteil ausländischer Schülerinnen und Schüler von 8,9 % weist die nachfolgende

[138] Konsortium(2006) / Autorenguppe (2008 / 2010) Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu a) Bildung und Migration (2006), b) Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I, c) Perspektiven des Bildungswesens im demographischen Wandel (2010). Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bielefeld 2006/ 2008/ 2010. Im Folgenden zitiert als Bildungsbericht 2006; Bidlungebericht 2008 und Bildungsbericht 2010; Internetpräsenz: http://www.bildungsbericht.de.

[139] Häussermann, Hartmut/ Werwatz, Axel/ Förste, Daniel / Hausmann, Patrick: Monitoring Soziale Stadtentwicklung, Berlin 2009, S. 14.

[140] Statistisches Bundesamt: Fachserie 11, Reihe 1 Schuljahr 2008/2009, Wiesbaden 2009, S. 7.

[141] Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1 Schuljahr 2008/2009, Tabelle 4.3, Wiesbaden 2009.

[142] Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung Mikrozensus 2008, Tabelle 3, Wiesbaden 2010.

Tabelle Ihren jeweiligen Anteil an allen Schülerinnen und Schülern der jeweiligen Schulformen auf:

Tabelle 10: Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler nach Schularten

Schulart	Anteil ausländischer Schülerinnen/ Schüler 2008 (in % der Gesamtzahl)
Grundschulen	8,9
Hauptschulen	19,5
Schularten mit mehreren Bildungsgängen	4,7
Realschulen	8,1
Gymnasien	4,4
Integrierte Gesamtschulen	13,9
Freie Waldorfschulen	2,0
Förderschulen	14,4
Abendhauptschulen	41,2
Abendrealschulen	21,6
Abendgymnasien	12,8
Kollegs	6,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1, 2008/2009, Wiesbaden 2009, S. 211

Bei der Verteilung von Schülerinnen und Schülern nach Schularten ist unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Staatsangehörigkeiten eine erhebliche Binnendifferenzierung zu verzeichnen (vgl. Tabelle 11). Danach betrug zum Beispiel der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit italienischer Staatsbürgerschaft an allen ausländischen Schülerinnen und Schülern, die eine Hauptschule besuchten 7,5 %.

Während im Jahr 2008 nur 8,6 % aller Schülerinnen und Schüler mit deutscher Staatsbürgerschaft eine Hauptschule besuchten, waren es unter allen ausländischen Schülerinnen und Schülern 20 %. Fast ein Drittel (28,7 %) der deutschen Schülerinnen und Schüler aller Schulformen besuchte ein Gymnasium; unter allen ausländischen Schülerinnen und Schülern war dies nur jede/r Sechste (13,4 %). Geringer ist der Abstand beim Besuch von Realschulen, deutlich in Bezug auf den Besuch integrierter Gesamtschulen.

Tabelle 11: Ausländische und deutsche Schülerinnen und Schüler nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Schularten 2008/2009[143]

Staatsangehörigkeit	Hauptschule	Realschule	Int. Gesamtschule	Gymnasium	Förderschule
Insgesamt (n=9.023.572)	9,2	14,0	5,6	27,4	4,4
Deutsche (n=8.217 593)	8,6	14,1	5,3	28,7	4,1
Ausländer (n=805.979)	20,0	12,8	13,4	13,4	7,0
Darunter besuchten von N ausl. Schülerinnen/ Schülern % Sch. mit nach folgender Staats-angehörigkeit die Schulform:	N=161.243	N=102.824	N=69.880	N=108.324	N=56.606
Türkei (n=324.845)	40,3	45,7	10,4	28,0	39,4
Italien (n=50.892)	7,5	6,9	6,9	4,7	7,7
Serbien (n= 32.729)	4,5	3,0	5,6	2,4	7,3
Griechenland (n= 28.017)	3,8	4,0	5,0	4,0	3,0
Polen (n= 24.571)	2,6	2,7	8,0	3,8	1,4
Russische Föderation (n=23.577)	1,7	2,3	5,6	5,3	1,3
Kroatien (n= 18.266)	1,8	3,1	5,0	3,5	1,9
Vietnam (n= 15.302)	0,5	1,7	5,0	5,6	0,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1, 2008 / 2009, eigene Berechnungen[144]

[143] Angaben in Prozent bzgl. der Grundgesamtheiten jeweils aller, aller deutschen bzw. ausländischen Schülerinnen und Schüler, bei ausländischen Schülerinnen und Schülern ausdifferenziert nach Staatsangehörigkeiten und Besuch der ausgewählten Schularten.

[144] Berücksichtigt wurden Staatsangehörigkeiten von Schülerinnen und Schülern, deren Anzahl im Jahr 2008 15.000 überstieg. Lesehilfe: Unter allen ausländischen Schülerinnen und Schülern, die z. B. die Hauptschule besuchen, hatten im Jahr 2008 45,7 % eine türkische Staatsbürgerschaft.

Dieser Befund wird durch eine weitere Binnendifferenzierung – die Verteilung nach Schulformen innerhalb jeweiliger Gruppen von Schülerinnen und Schülern entsprechend ihrer jeweiligen Staatsbürgerschaft – bestätigt (vgl.Tabelle 12).

Die Daten spiegeln die bereits erörterte Disparität als auch die Anzahl der ausländischen Schülerinnen und Schüler sowie den Gesamtdurchschnitt ihrer jeweiligen gruppenspezifischen sozialen Lagen, Zuwanderungsgeschichten, Bildungsaspirationen, Alters- und Beteiligungsstrukturen und sind sowohl vor dem Hintergrund regionaler Verteilungen ausländischer Schülerinnen und Schüler als auch regional differierender schulischer Angebote zu relativieren. Inwiefern sich aus den dargelegten Differenzierungen zielgruppenspezifische Förderbedarfe ableiten lassen, bedarf vertiefender Untersuchungen.

Tabelle 12: Schülerinnen/ Schüler ausländischer Staatsangehörigkeit, besuchte Schularten je Staatsangehörigkeit 2008/2009

Staatsangehörigkeit	Hauptschule	Realschule	Int. Gesamtschule	Gymnasium	Förderschule
Deutsche (n=8.217 593)	8,6	14,1	5,3	28,7	4,1
Türkei (n=324.845)	23,4	14,5	10,4	9,3	6,9
Italien (n=50.892)	23,7	13,8	6,9	9,9	8,6
Serbien (n= 32.729)	11,4	9,4	5,6	8,0	12,7
Griechenland (n= 28.017)	21,8	14,7	6,1	15,6	6,1
Polen (n= 24.571)	17,2	11,5	8,0	16,6	3,3
Russische Föderation (n=23.577)	11,7	10,2	5,6	24,5	3,1
Kroatien (n= 18.266)	15,5	17,4	5,0	20,7	5,9
Vietnam (n= 15.302)	5,9	11,2	5,0	39,9	1,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1, 2008/ 2009, S. 248-249, Wiesbaden 2009

Die Betrachtung nach Staatsangehörigkeit zeigt, dass die russischen Schülerinnen und Schüler hinsichtlich der besuchten Schulart der Verteilung der deutschen Schülerinnen und Schüler am nächsten kommen. So besuchten 28,7 % aller deutschen und 24,5 % aller russischen Schülerinnen und Schüler ein Gymnasium. Schülerinnen und Schüler der hier berücksichtigten anderen Staatsangehörigkeiten liegen deutlich dahinter. Vor allem Schülerinnen und Schüler mit türkischem und italienischem Pass besuchen einerseits überproportional häufig die Hauptschule und weisen andererseits niedrige Gymnasialquoten auf. Dagegen weisen Schülerinnen und Schüler mit vietnamesischer Staatsbürgerschaft die niedrigste Hauptschul- und die höchste Gymnasialquote auf, die mit 39,9 % vor der deutscher (28,7 %) liegt.

Überproportional häufig besuchen Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund Förderschulen. Bei einem Anteil von 8,9 % an der Gesamtschülerschaft liegt ihr Anteil an den Schülerinnen und Schülern in Förderschulen bei 14,4 %. In Bezug auf den hohen Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler an Förderschulen weist der Bildungsbericht 2010 auf Differenzierungen und Forschungsbedarfe hin. Danach liegt die Förderschulbesuchsquote von ausländischen Schülerinnen und Schülern aus Vietnam, der Ukraine, der Russischen Föderation, Polen und dem Iran unterhalb der der deutschen Schülerschaft, während Schülerinnen und Schüler aus Albanien und dem Libanon deutlich darüber liegen.[145]

Angesichts der überdurchschnittlichen Zuweisung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund zum Förderschwerpunkt Lernen bedarf es einer Klärung der hierfür vorliegenden Gründe.

Im internationalen Vergleich besitzt Deutschland ein hoch differenziertes Förderschulsystem. Während z. B. in Italien, Spanien oder in Skandinavien fast alle Kinder mit sonderpädagischem För-

[145] Bildung in Deutschland 2010, Bielefeld 2010, S. 72.

derbedarf in allgemeinen Schulen unterrichtet werden, erhalten in Deutschland nur 15 Prozent einen solchen inklusiven Unterricht. Mit der im März 2009 in Kraft getretenen VN-Behindertenrechtskonvention hat sich Deutschland verpflichtet, den Weg hin zu einem inklusiven Schulsystem zu beschreiten. Einige Bundesländer nehmen in diesem Prozess eine Vorreiterrolle ein. In Bremen beispielsweise besuchen bereits rund die Hälfte der Kinder und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf den gemeinsamen Unterricht. In Baden-Württemberg sind es hingegen wenig mehr als ein Viertel und in Niedersachsen bisher sogar nur knapp fünf Prozent. Vor diesem Hintergrund bieten die gegenüber dem 7. Lagebericht ausgewiesenen Veränderungen der Anteile von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund an Förderschulen erste Anhaltspunkte für den Übergang zu inklusiver Bildung.[146]

Unter Berücksichtigung des Merkmals Migrationshintergrund ist in Bezug auf Schulformen eine quantitative Ausweitung der eingangs betonten Disparitäten bei Beibehaltung der Grundrelationen festzustellen: Laut Mikrozensus 2008 hatten nur 21,1 % aller Schülerinnen und Schüler an Gymnasien einen Migrationshintergrund, an Hauptschulen dagegen lag ihr Anteil mit 42,6 % doppelt so hoch (vgl. Tabelle 21 im Anhang).

Obgleich die Mehrheit der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in Deutschland geboren wurde und schulvorbereitende Einrichtungen besuchte, sind in der Verteilung auf die Schularten der Sekundarstufe I und II nach wie vor erhebliche Differenzen zu den Schülerinnen und Schülern mit und ohne Migrationshintergrund festzustellen (vgl. Tabelle 21).

1.2.3 Das Niveau der Schulabschlüsse

Im Schuljahr 2007 / 2008 wurden 85.295 Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Staatsangehörigkeit – das sind 9 % der gesamten Absolventinnen und Absolventen – aus den allgemeinbildenden Schulen entlassen. Die Gegenüberstellung der Schulabschlüsse von deutschen und ausländischen Schülerinnen und Schülern zeigt – trotz geringfügiger Verbesserungen im Vergleich zum Vorberichtszeitraum – weiterhin Diskrepanzen im Bildungserfolg beider Gruppen (vgl. Tabelle 13). Verließen im Jahr 2003 noch 19,2 % der ausländischen Jugendlichen das allgemeinbildende Schulsystem ohne Abschluss, so hat sich dieser Anteil von 2005 (17,5 %) bis 2008 weiter reduziert (15 %). Gleichwohl sind mit diesem Schuljahrgang über 13.000 ausländische Jugendliche ohne Abschluss aus der Sekundarstufe I ausgeschieden. Für sie ist der Übergang in eine berufliche Ausbildung zunächst deutlich erschwert, andererseits gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, den Schulabschluss nachzuholen, unter anderem – so die Voraussetzungen vorliegen – im Rahmen einer von der Bundesagentur für Arbeit geförderten berufvorbereitenden Bildungsmaßnahme.

Bei den Absolventinnen und Absolventen ohne deutsche Staatsangehörigkeit dominiert auch weiterhin der Hauptschulabschluss. Während rund 70 % der deutschen Schulabgängerinnen und Schulabgänger einen mittleren oder höheren Abschluss erzielen, gilt dies nur für gut 40 % der ausländischen Jugendlichen. Besonders eklatant ist der Abstand zwischen deutschen und ausländischen Schulabgängerinnen und Schulabgängern weiterhin bei der Erlangung der Allgemeinen Hochschulreife. Während im bundesweiten Durchschnitt jede/r dritte deutsche Schüler/in die allgemein bildende Schule mit dem Abitur abschließt, ist es bei den ausländischen Jugendlichen nicht einmal jede/r zehnte.

Weiterhin zeigt sich, dass – wie bei deutschen Jugendlichen auch – Mädchen im Schnitt höhere Abschlüsse erreichen als Jungen. Deutlich mehr Mädchen erreichen einen Realschulabschluss bzw. das Abitur, erheblich weniger Mädchen 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 Schulabgängerinnen und -abgängern nach ausgewählten Bundes-

[146] Klemm, Klaus: Sonderweg Förderschulen: Hoher Einsatz, wenig Perspektiven. Bertelsmann-Stiftung 2009.

Tabelle 13: Deutsche und ausländische Absolventen/Abgänger ohne Hauptschulabschluss, mit Hauptschulabschluss bzw. mit allgemeiner Hochschulreife im Schuljahr 2007/2008 nach Bundesländern [*] Angaben in Prozent [**]

	4,3	13,7	26,3	54,5	28,1	5,2
	7,4	19,7	20,6	35,4	42,4	15,0
	5,8	11,7	16,9	31,0	35,0	13,9
	5,5	12,9	20,7	39,5	29,8	10,2
	6,6	20,0	18,4	30,4	24,5	6,9
	6,3	15,9	24,1	43,5	28,2	9,3
	8,3	16,2	8,6	13,1	38,5	28,7
	8,1	15,3	27,7	41,6	25,8	11,1
	6,2	**15,0**	**20,8**	**40,2**	**30,5**	**10,7**

[*] Allgemeinbildende Schulen.

[**] Gemessen an allen Absolventen/Abgängern der jeweiligen Abschlussart.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1, Wiesbaden 2009

ländern, so zeigen sich zum Teil erhebliche Unterschiede beim Schulerfolg (vgl. Tabelle 21 im Anhang:). Die Schulabbrecherquote ausländischer Jugendlicher ist im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum des 7. Lageberichtes gesunken, ist allerdings in Niedersachsen (20 %), Berlin (19,7 %) und Bayern (20 %) nach wie vor sehr hoch, hoch in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz (jeweils 14,1 %). Andererseits erreichen ausländische Jugendliche in den Stadtstaaten und Nordrhein-Westfalen überproportional häufig das Abitur, obgleich auch hier die Quote wesentlich niedriger liegt als jene der Deutschen.[147] Besonders niedrig ist der Abiturientenanteil an den ausländischen Schulabgängerinnen und Schulabgängern in Baden-Württemberg und Niedersachsen, während Bayern und das Saarland aufgeholt haben.

Der Mikrozensus ermöglicht weitergehende Aussagen zum schulischen Bildungsniveau der in Deutschland lebenden Bevölkerung. Für den Zeitraum 2005 bis 2007 lässt sich anhand der Angaben über schulische Abschlüsse durchgängig eine geringfügige Erhöhung des Schulbildungsniveaus feststellen: Waren im Jahr 2005 nur 2,2 % der Deutschen ohne Migrationshintergrund ohne einen Abschluss, verringerte sich deren Zahl zum Jahr 2007 auf 2,1 %. Analoge Entwicklungen zeigen sich für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Waren 2005 noch 13,3 % ohne Schulabschluss verringerte sich auch deren Zahl bis 2007 auf 12,6 %.

Für den Zeitraum 2005 bis 2008 lassen sich für die Schulabschlüsse von 15- bis 19-Jährigen durchweg positive Veränderungen feststellen. Jugendliche mit Migrationshintergrund holen in Bezug auf sämtliche Schulabschlüsse auf. Diese positive Entwicklung darf allerdings nicht über den nach wie vor erheblichen und inakzeptablen Bildungsabstand gegenüber Jugendlichen ohne Migrati-

[147] In Wiesbaden beträgt die Gymnasialquote bei ausländischen Kindern 30,6 %, der Anteil an Gymnasiasten bei deutschen Kindern und Jugendlichen dagegen 60,8 %, Daten aus: Integrationskonzept für die Landeshauptstadt Wiesbaden, 1. Fortschreibung 2010-2014.

onshintergrund hinwegtäuschen. Bedenklich erscheint der Beauftragten insbesondere, dass der Anteil aller Jugendlichen ohne Abschlüsse nahezu konstant geblieben ist und Jugendliche mit Migrationshintergrund nach wie vor eine annähernd doppelt so hohe Schulabbruchquote wie Jugendliche ohne Migrationshintergrund aufweisen (vgl. nachfolgende Tabelle).

Hauptschulabschlüsse: Der Abstand von Jugendlichen mit Migrationshintergrund gegenüber Jugendlichen ohne Migrationshintergrund hat sich zwischen 2005 und 2008 verringert. Unter der Voraussetzung einer Beibehaltung des durchschnittlichen Ausgleichs von ca. 1 % pro Jahr könnte in ca. 10-12 Jahren eine Konvergenz eintreten.

Tabelle 14: Schulabschlüsse der 15-19jährigen im Zeitraum 2005 bis 2008 (in %)[148]

	+ MH	47,4	47,9	47,1	43,0	- 4,4
	- MH	33,6	33,1	33,0	31,0	- 2,6
	+ MH	33,9	34,0	34,9	34,7	+0,8
	- MH	50,9	50,5	49,3	49,5	- 1,4
	+ MH	7,9	7,8	7,8	8,9	+1,0
	- MH	10,1	10,7	12,2	12,5	+2,4
	+ MH	10,8	10,3	10,0	13,3	+2,5
	- MH	5,4	5,8	5,4	7,0	+1,6

Quelle: Sonderauswertung Mikrozensus 2005-2008, summative Rundungsdifferenzen

Die Verlaufsdaten zeigen für den Zeitraum 2005 bis 2008, dass sich die Abstände von Jugendlichen mit Migrationshintergrund gegenüber Jugendlichen ohne Migrationshintergrund in Bezug auf Hauptschulabschlüsse und mittlere Abschlüsse langsam aber stetig verringert haben, während sich der Abstand in Bezug auf höhere Abschlüsse offenbar vergrößert hat. Dies betrifft ebenso den größer gewordenen Abstand zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund ohne schulische Abschlüsse.

Der Mikrozensus ermöglicht entsprechend für den Zeitraum 2005 bis 2008 folgende Trendabschätzungen:

Mittlere Abschlüsse: Jugendliche mit Migrationshintergrund erwerben vermehrt mittlere Schulabschlüsse, während der Anteil mittlerer Schulabschlüsse bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund offenbar zugunsten höherer Abschlüsse (Fachhochschulreife /Abitur) sinkt. Aufgrund dieser Gegenläufigkeit verringert sich zwar der Abstand, die Verringerung erfolgt jedoch langsamer gegenüber der in Bezug auf Hauptschulabschlüssen. Unter der Voraussetzung einer Beibehaltung des durchschnittlichen Verringerung von weniger als 1 % pro Jahr könnte in 14 bis 15 Jahren eine Konvergenz eintreten.

Fachhochschulreife/ Abitur: Der Erwerb der Fachhochschul- und Allgemeinen Hochschulreife

[148] Die im Mikrozensus für das Jahr 2008 ausgewiesene Erhöhung der Werte des Merkmals „Ohne Schulabschluss“ lässt sich möglicherweise auf eine neue Frage im Mikrozensus nach der Dauer des Schulbesuchs zurückführen. Danach werden alle Personen als „ohne Schulabschluss“ geführt, die angeben, weniger als 8 Jahre die Schule besucht zu haben. Die Werte bedürfen weiterer Klärung.

nimmt bei allen Jugendlichen zu, wobei die Zunahme für Jugendliche mit Migrationshintergrund geringer ausfällt. Angesichts der unterschiedlichen Geschwindigkeiten ist eine Konvergenz nur dann zu erwarten, wenn insbesondere im Bereich der gymnasialen Oberstufe sowie in Bildungsgängen, die zur Fachhochschulreife/dem Abitur führen eine überproportionale Erhöhung des Schüleranteils mit Migrationhintergrund erfolgt.

Jugendliche ohne Abschlüsse: Nach wie vor bleibt eine nahezu konstante Anzahl 15- bis 19jähriger ohne Abschlüsse – darunter überproportional viele Jugendliche mit Migrationshintergrund. Zwischen den Jahren 2005 und 2007 erfolgte zunächst eine Verringerung des Abstandes im Umfang von 0,9 %, im Jahr 2008 vergrößerte sich dieser Abstand gegenüber 2007 jedoch wieder.[149]

Mit Blick auf weiterführende Interpretationen muss berücksichtigt werden, dass die hier statistisch ausgewiesenen Veränderungen keinesfalls die Binnendynamik von Auf- und Abstiegen widerspiegeln. Der zweite Bericht „Bildung in Deutschland" hat vielmehr gezeigt, dass im schulischen System auf jeden aufwärts gerichteten Wechsel in höhere Schularten parallel fast fünf Abwärtswechsel in niedrig qualifizierende Schularten kommen.[150]

Die Länder haben im Nationalen Integrationsplan 2007 zugesagt „innerhalb der kommenden fünf Jahre die Abbrecher- und Wiederholerquoten deutlich zu senken und die Angleichung der Quoten von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an den Gesamtdurchschnitt aller Schülerinnen und Schüler zu erreichen."[151]

Die vorliegenden Ergebnisse zeigen, dass die Angleichung der schulischen Abschlussquoten teilweise begonnen hat und sich die Lücke langsam schließt. Das Tempo der Entwicklung befriedigt allerdings nicht. Die Beauftragte erwartet, dass die Länder ihre zentrale Selbstverpflichtung im Nationalen Integrationsplan ernst nehmen und das Tempo der Umsetzung erhöhen.

1.2.4 Jugendliche ohne schulische Abschlüsse

Obgleich die Möglichkeiten, schulische Abschlüsse in unterschiedlichsten Bildungswegen nachzuholen zunehmend in Anspruch genommen werden, ist es nach wie vor problematisch, dass eine große Zahl Jugendlicher die Schule zunächst ohne einen Abschluss verlässt. Im Jahr 2008 verließen fast 65.000 Jugendliche die Schule ohne Hauptschulabschluss, unter ihnen über 13.000 ausländische Jugendliche.[152] Der aktuelle Bericht „Bildung in Deutschland 2010" weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass 55 % der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss aus Förderschulen kommen, an denen – bis auf das Land Berlin – Hauptschulabschlüsse nicht immer erworben werden können.[153] Erschwert wird das Erlangen schulischer Abschlüsse für Jugendliche mit Migrationshintergrund zudem durch ihre durchschnittlich erheblichen Kompetenzrückstände, die sich im Bildungsverlauf bislang offenbar nur unwesentlich verringern. Kinder zugewanderter Eltern weisen im Bereich der Lesekompetenz sowohl in der Grundschule als auch in den weiterführenden Schulen der Länder einen Lernrückstand von mehr als einem Schuljahr auf.[154]

Von den 15- bis unter 19-jährigen Jugendlichen mit Migrationshintergrund hatten im Jahr 2008 13,3 % keinen Schulabschluss, 43 % einen Hauptschulabschluss, 34,7 % einen Realschulabschluss und 8,9 % die Fachhochschulreife/das Abitur (8,9 %).[155] Für fast alle Vergleichsgruppen gilt, dass die jungen Frauen im Vergleich zu den jungen Männern bessere Schulabschlüsse erreichen (vgl. Tabelle 22 im Anhang).

Nominal weist der Mikrozensus 2008 insgesamt 170.000 Jugendliche im Alter von 15 bis 19 Jahren ohne Schulabschluss aus, davon 63.000 mit Migrationshintergrund. Damit hatten in dieser Alterskohorte, deren Migrationsanteil 23,6 % betrug, mit 37 %

[149] Der Mikrozensus 2008 weist aufgrund einer neuen Definition des Merkmals „ohne Schulabschluss" einen höheren Anteil von Personen ohne Schulabschluss auf.

[150] Bildung in Deutschland 2008, S. 9.

[151] Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin 2007. S. 27.

[152] Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1, 2008/2009, Wiesbaden 2009, Tabelle 6.3, S. 288

[153] Bildung in Deutschland 2010, Bielefeld 2010, S. 90.

[154] Bildung in Deutschland 2010, Bielefeld 2010, S. 87.

[155] Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2008, Tabelle 1, Wiesbaden 2010.

überproportional viele Jugendliche mit Migrationshintergrund keine schulischen Abschlüsse. Der enorme Handlungsbedarf wird daran deutlich, dass sich diese Relation gegenüber der im Jahr 2005 – nach geringfügigen Veränderungen in den Jahren 2006 und 2007 – nicht verändert hat.

Tabelle 15: Jugendliche im Alter von 15 bis 19 Jahren ohne Schulabschluss

2005	120	45	37,5	22,9
2007	118	41	34,7	22,4

Quelle: Sonderauswertung Mikrozensus 2005-2008, eigene Berechung

Der Vergleich der 15 bis 19jährigen mit den 20 bis 24jährigen zeigt, dass die 20 bis 24jährigen Abschlüsse nachholen und sich ihre Nachholraten zwischen den Jahren 2005 und 2008 insgesamt steigerten. Jugendliche mit Migrationshintergrund nutzen offenbar die gebotenen Möglichkeiten weniger intensiv.

Tabelle 16: Anteil der 15-19- und 20-24jährigen ohne Schulabschluss (in Prozent)[156]

	+ MH	10,8	10,3	10,0	13,3
	- MH	5,4	5,8	5,4	7,0
	+ MH	6,7	6,7	6,3	6,9
	- MH	2,3	2,3	2,2	2,3
	+MH	38,0 %	34,9 %	37,0 %	55,6 %
	-MH	57,4 %	60,3 %	59,2 %	67,1 %

Quelle: Sonderauswertung Mikrozensus MZ 2005-2008, Tabelle 1, eigene Berechnungen

Die Beauftragte weist darauf hin, dass diese anhaltend hohe Zahl der 15- bis 19jährigen Jugendlichen ohne Schulabschluss nicht hinzunehmen ist und nicht nur den Jugendlichen selbst angelastet werden kann. Schulversagen schließt Schülerinnen und Schüler ebenso ein wie Versäumnisse der Eltern und ist ein wesentlicher Indikator für die Leistungsfähigkeit der Schulen bzw. einen Mangel daran. Insbesondere Jugendliche mit Migrationshintergrund benötigen in der gesamten Bildungskette kontinuierliche Unterstützung, um Schulabbrüche zu vermeiden bzw. um den Jugendlichen zu helfen, sich nach einem Schulabbruch über das Nachholen von Abschlüssen eine Ausbildungsperspektive, eine qualifizierte Ausbildung und eine Beschäftigung zu erarbeiten.[157] Zur Unterstützung dieser Jugendlichen greifen auf Bundesebene vor allem die Sozialgesetze (SGB) II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und III (Arbeitsförderung); auf der Ebene der Länder sind dies vor allem die Schulgesetze und auf der kommunalen Ebene vor allem Leistungen nach SGB II sowie SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe). Für die Durchführung von Programmen werden i. d. R. zusätzliche Mittel der EU und des Europäischen Sozialfonds (ESF) verwendet.[158]

[156] Die Heterogenität der Stichprobe des Mikrozensus – jährlich werden 25 % der Auswahlbezirke erneuert – ermöglicht allerdings keine Interpretation der Veränderungen nach Geburtskohorten. Entsprechend bedarf es im Rahmen der empirischen Bildungsforschung weiterführender wie vertiefender Analysen.

[157] Die Bundesregierung unterstützt diese Jugendlichen mit zahlreichen Programmen, vgl. dazu Kapitel II.1.2.

[158] Bundesinstitut für Berufsbildung: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, Bonn 2009, S. 204.

1.2.5 Bildungserfolg und soziale Lage

Fast jedes dritte Kind unter 18 Jahren wächst in Risikolagen auf, die darin bestehen, dass die Eltern nicht in das Erwerbsleben integriert sind (soziales Risiko), ein geringes Einkommen haben (finanzielles Risiko) oder über eine geringe Ausbildung verfügen (Risiko der Bildungsferne). Im Jahr 2008 lebten insgesamt fast ein Drittel (29 %) der 13,6 Mio. Kinder und Jugendlicher unter 18 Jahren in mindestens einer dieser Risikolagen, darunter 1,7 Mio. Kinder und Jugendliche in Familien mit Migrationshintergrund (42 %). Für sie weist der aktuelle Bildungsbericht 2010 insbesondere hohe finanzielle Risiken aufgrund der ungenügenden Integration der Eltern in das Erwerbsleben sowie hohe Risiken bzgl. der Bildungsferne aus.[159]

Die Beauftragte hat mit der Vorlage des Ersten Integrationsindikatorenberichtes gezeigt, dass Bildungsprobleme von Kindern und Jugendlichen nicht primär auf deren Migrationshintergrund, sondern auf sozialstrukturelle Faktoren, den Sprachgebrauch im Haushalt, das Bildungsniveau und die Bildungsorientierungen der Eltern zurückzuführen sind.[160] Zahlreiche Untersuchungen bestätigen dies.[161] Strittig ist allerdings, wie und in welchen Phasen von Bildungsverläufen sich soziale Herkunft und Migrationshintergrund auswirken. Als Erklärungsmodell wird inzwischen überwiegend die Unterscheidung von primären und sekundären Herkunftseffekten herangezogen:

- Primäre Herkunftseffekte sind Einflüsse der sozialen Herkunft, die sich auf die Kompetenzentwicklung der Schülerinnen und Schüler auswirken und in Folge dessen in Schulnoten niederschlagen (und darüber vermittelt auch Übergangsempfehlungen beeinflussen).
- Sekundäre Herkunftseffekte sind dagegen Einflüsse der sozialen Herkunft, die sich in unterschiedlichen Bildungserwartungen und Bildungsgangentscheidungen (z. B. Schulwahlentscheidungen) niederschlagen.

Forschungen zur Frage, ob von der sozialen Herkunft Effekte auf die Benotung, die Vergabe der Schullaufbahnempfehlung und die schließlich getroffene Übergangsentscheidung ausgehen, zeigen, dass der Einfluss der sozialen Herkunft auf die Benotung am geringsten und auf die vollzogene Übergangsentscheidung am höchsten ist, das heißt insbesondere sekundäre Herkunftseffekte wirksam sind. Bei der Leistungsbewertung dürfte sich wiederum der primäre Herkunftseffekt auswirken. Bei der Vergabe der Übergangsempfehlung durch die Grundschule fielen beide Effekte etwa gleich groß aus.

Zahlreiche neuere Ergebnisse bestätigen, dass sich die niedrigeren Chancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Wesentlichen auf den niedrigeren sozioökonomischen Status ihrer Familien zurückführen lassen, weisen aber auch darauf hin, dass für Jugendliche mit Migrationshintergrund Abschlusskonstellationen unterhalb der Hochschulreife selbst unter Beachtung des sozioökonomischen Status durchweg ungünstiger ausfallen. Es konnte jedoch auch gezeigt werden, dass mit Blick auf den Anteil derjenigen mit Abitur- und Gymnasialbesuch, bei gleichem sozialökonomischem Status keine nennenswerten Migrationsunterschiede mehr bestehen.[162]

Jürgen Baumert und Kai Maaz bestätigen dies für den Übergang von der Grundschule in weiterführende Schulen: „Kinder mit Migrationshintergrund hatten grundsätzlich niedrigere Chancen auf den Besuch eines Gymnasiums. Dieser Unterschied ließ sich jedoch im Wesentlichen auf den

[159] Bildung in Deutschland 2010, Bielefeld 2010, S. 27.

[160] Integrationsbeauftragte, Erster Integrationsindikatorenbericht 2009, S. 140-143.

[161] Vgl. die Überblicksdarstellung von Maaz, Kai / Baumert, Jürgen / Trautwein, Ulrich: Genese sozialer Ungleichheit im institutionellen Kontext der Schule: Wo entsteht und vergrößert sich soziale Ungleichheit? In: Baumert, Jürgen / Maaz, Kai / Trautwein, Ulrich (Hrsg.): Bildungsentscheidungen. Zeitschrift für Erziehungswissenschaften, Sonderheft 12, Wiesbaden 2009, S. 11-46.

[162] Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demographischen Wandel. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bielefeld 2010, Kapitel D: Nold, Daniela: Sozioökonomischer Status von Schülerinnen und Schülern 2008, In: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 2/ 2010.

niedrigeren sozioökonomischen Status der Familien zurückführen. Wenn vergleichbare schulische Leistungen vorlagen, kehrte sich der negative Herkunftseffekt zudem um, und Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund hatten höhere Chancen, das Gymnasium zu besuchen, als Kinder ohne Migrationshintergrund. Besonders deutlich zeigte sich dies für türkischstämmige Schülerinnen und Schüler. Dieser Befund kann als ein positiver sekundärer Effekt des Migrationshintergrunds interpretiert werden."[163]

Förderstrategien für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund müssen sowohl deren primäre als auch sekundäre Herkunftssituation berücksichtigen und Möglichkeiten zur Verbesserung der materiellen Situation, Veränderungen der Bildungserwartungen der Eltern und des gesamten sozialen Umfelds sowie die Sensibilisierung aller pädagogisch Tätigen berücksichtigen.

Das BMBF hat im April 2010 im Rahmenprogramm Empirische Bildungsforschung eine Förderrichtlinie „Chancengerechtigkeit und Teilhabe. Sozialer Wandel und Strategien der Förderung" veröffentlicht, um ab 2011 verstärkt Forschung zu neuen Ausprägungen von Bildungsungleichheit infolge des sozialen und demografischen Wandels sowie zu den Gelingensbedingungen einer erfolgreichen Teilhabe am Bildungssystem zu fördern. Ein Schwerpunkt sind dabei auch Untersuchungen zu Bildungsmobilität und- erfolg von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, da hier ein besonderer wissenschaftlicher Erkenntnisbedarf besteht.

1.2.6 Integrationspolitische Fortschritte in der schulischen Bildung

In die Schulpolitik der Länder ist erhebliche Bewegung gekommen. Konsens besteht in der Notwendigkeit, die Leistungs- und Integrationsfähigkeit von Schulen zu verbessern (über Profilbildung, Autonomie und Wettbewerb). Unterschiedliche Wege gehen die Länder in Bezug auf Steuerungs-, Schul- und Unterrichtsstrukturen.[164] Die vielschichtigen Veränderungen der Bildungslandschaft – einige Länder setzen auf die Weiterentwicklung bewährter Schulstrukturen und eine verstärkte individuelle Förderung, andere auf Schulstrukturreformen und entsprechende Gemeinschafts-, Primar-, Sekundar-, Stadtteil- und Mittelschulen – erschwert einen Gesamtüberblick, der auch deshalb im Rahmen des vorliegenden Berichtes nicht geleistet werden kann.[165] Gleichwohl eröffnet diese Vielfalt die Chance, gemeinsame Ziele auf vielen Wegen zu erreichen. Die Beauftragte weist daher darauf hin, dass die Stärkung der Integrationsfähigkeit des schulischen Bildungssystems weniger an politischen Zuständigkeiten und seinen Strukturen sondern an seinen Ergebnissen zu messen ist.

Im Nationalen Integrationsplan haben die wichtigsten bildungspolitischen Akteure – die Länder, der Bund und die Kommunen – entlang ihrer jeweiligen Verantwortungen Zielvereinbarungen zur Verbesserung der Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund formuliert.

Die Länder, in deren Zuständigkeit die Bildung liegt, verfolgen dazu gemeinsam die Ziele, die Abbrecher- und Wiederholerquoten signifikant zu senken und bis 2012 die Angleichung der Quoten von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an den Gesamtdurchschnitt aller Schülerinnen und Schüler zu erreichen. Weitere Selbstverpflichtungen im Nationalen Integrationsplan betreffen den Ausbau der Sprachförderung als Querschnittsaufgabe in allen Bildungsbereichen, die Sicherstellung bedarfsgerechter Fortbildungsmaßnahmen zur Sprachförderung für alle Lehrkräfte, die Zusammenarbeit mit Migrantenselbstorganisationen und die Stärkung der Elternarbeit. In der „Qualifizierungsinitiative für Deutschland" haben die Länder ihre Selbstver-

[163] Baumert, J., Maaz, K.: Der Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule – Leistungsgerechtigkeit und regionale, soziale und ethnisch-kulturelle Disparitäten, Ms. Berlin 2010.

[164] Eine aktuelle Einschätzung der Länderentwicklung findet sich im Bericht Bildung in Deutschland 2010, S. 62-63.

[165] Wo die Bildungslandschaft blüht – Die Bildungssysteme der Bundesländer im Vergleich, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln 2009; Wernstedt, R., John-Ohnesorg, M.: Schulstruktur: Bestandsaufnahme, bundesländerinterner Vergleich und Perspektiven, Friederich–Ebert-Stiftung, Berlin 2009.

pflichtungen bekräftigt und verstärkt[166] sowie eine Schwerpunktsetzung insbesondere auf die sprachliche wie fachliche Förderung leistungsschwächerer Schülerinnen und Schüler, die Zusammenarbeit mit den Eltern und die interkulturelle Öffnung der Schule vorgenommen.

Den Umsetzungsstand dieser Selbstverpflichtungen haben die Integrationsminister und -ministerinnen der Länder gemeinsam mit der Kultusministerkonferenz im ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan dokumentiert.[167]

Folgende Entwicklungen zeigen aus Sicht der Beauftragten Fortschritte in den im Nationalen Integrationsplan enthaltenen Handlungsfeldern „Förderung der Sprachlichen Bildung", „Verstärkung der Elternarbeit" und „Entwicklung von Förderstrategien" auf, von denen erhebliche Integrationswirkungen ausgehen.

Internationale Schulleistungsvergleiche und die ersten Voruntersuchungen zur Überprüfung des Erreichens der Bildungsstandards für den Hauptschulabschluss haben aufgezeigt, dass Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund einen erheblichen Anteil jener Gruppe ausmachen, die das Mindestniveau an Kompetenzen nicht oder nur durch umfassende Unterstützung erreichen. Entsprechend haben die Länder beschlossen, ihre Erfahrungen in einer gemeinsamen Förderstrategie der Kultusministerkonferenz (KMK) zu bündeln. Ziel ist es, den Anteil leistungsschwächerer Schülerinnen und Schüler, die am Ende ihres Bildungsganges ein Mindestniveau der Kompetenzentwicklung nicht erreichen, wesentlich zu reduzieren. Einen besonderen Schwerpunkt bildet dabei die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund.[168] Im Rahmen der Umsetzung der Strategie hat die KMK einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch und ein begleitendes Monitoring beschlossen.

Einzelne Länder gehen dabei voran. So hat die Bayerische Staatsregierung im März 2010 ein Gesamtkonzept verabschiedet, das Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund stärker bei der Integration ins Bildungssystem unterstützen soll. Durch Evaluation und Effizienz und – wo erforderlich – Optimierung bestehender Einzelmaßnahmen, ihrer Bündelung sowie einen zielgerichteten Ausbau des Förder- und Integrationsangebotes soll die Bildungsgerechtigkeit erhöht werden. Dabei spielt die deutsche Sprache als Schlüssel zur Teilhabe an der Gesellschaft eine zentrale Rolle. Handlungsfelder des Gesamtkonzepts zur schulischen Integration sind der Aufbau interkultureller Kompetenzen bei allen Schülerinnen und Schülern, der Ausbau der Ganztagsangebote, die Senkung von Klassenhöchstgrenzen, die Ausweitung der Sprachstandsfeststellung und der bedarfsgerechte Ausbau von Deutschfördermaßnahmen. Das Konzept beinhaltet ebenso die kulturelle Integration durch eine nachhaltige Werte- und Demokratieerziehung, die Beteiligung der Eltern am Schulleben und Verbesserungen an den Schnittstellen, besonders beim Übergang von der Schule zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt.

Für die Bildungsbeteiligung von Kindern und Jugendlichen – insbesondere mit Migrationshintergrund – bildet die alters- und bildungsadäquate Kenntnis der deutschen Sprache die notwendige Voraussetzung. Im Berichtszeitraum gab es in allen Bundesländern zahlreiche und überaus vielfältige Bemühungen zur Sprachförderung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund. Die Förderbemühungen konzentrieren sich insbesondere auf den vorschulischen Bereich, in dem ein breites Spektrum von Fördermaßnahmen durchgeführt wird. Doch auch für andere Altersstufen und für die unterschiedlichen Schultypen gibt es von Land zu Land unterschiedlichste Förderansätze. Flankierend unterstützt die Stiftung Mercator durch das überregionale Projekt „Förderunterricht" die Sprachförderung für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund durch Studierende, die dadurch gleichzei-

[166] Die Länder und der Bund haben sich auf dem Bildungsgipfel in Dresden im Oktober 2008 verpflichtet, bis 2015 eine Halbierung der Schul- und Berufsschulabbrüche anzustreben.

[167] http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Nationaler_20Integrationsplan/2008-11-06-umsetzung-der-selbstverpflichtungen.html.

[168] Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder: Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler, Beschluss vom 04.03.2010.

tig Erfahrungen in der pädagogischen Vermittlung von Deutsch als Zweitsprache sammeln können.[169]

Angesichts der Bedeutung des frühen Spracherwerbs haben die Koalitionspartner CDU, CSU und FDP daher für die laufende Legislaturperiode vereinbart „verbindliche bundesweit vergleichbare Sprachstandstests für alle Kinder im Alter von vier Jahren und bei Bedarf eine verpflichtende gezielte Sprachförderung vor der Schule einzuführen sowie darüber hinausgehende unterrichtsbegleitende Sprachprogramme zu unterstützen".[170] Sie flankieren damit entsprechende Selbstverpflichtungen der Länder im Nationalen Integrationsplan.[171]

Die Bundesregierung hat ihre Integrationsprogramme – insbesondere durch das Angebot von Integrationskursen für Eltern und Frauen – qualitativ und quantitativ verbessert. Die Beauftragte, die Kultusministerkonferenz und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge werben gemeinsam dafür, verstärkt Eltern- und Frauenintegrationskurse an Schulen anzubieten. Da gute Kenntnisse der deutschen Sprache gerade für Eltern von schulpflichtigen Kindern eine wichtige Voraussetzung sind, die Bildungschancen ihrer Kinder zu erhöhen, sollen Eltern, aber auch Schulen, gezielt für diese Angebote gewonnen werden. Dadurch laufen die Sprachförderung und die Anbindung an Bildungseinrichtungen zusammen und schaffen Synergien. Die Nachfrage nach Eltern- und Frauenkursen ist hoch: Im Jahr 2008 konnten bundesweit 1.052 neue Eltern- und Frauenkurse mit fast 16.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer angeboten werden. 2009 fanden 1.118 Eltern- und Frauenkurse mit rund 16.400 Teilnehmerinnen und Teilnehmern statt.[172]

Ergänzend fördert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die bildungsbegleitende Sprachförderung von Hauptschülerinnen und Hauptschülern mit Migrationshintergrund in Niedersachsen, Berlin und Bayern genannt. Das Projekt wird befristet an jeweils sieben Projektstandorten bzw. Schulen der beteiligten Bundesländer mit einer Gruppenstärke von maximal 15 Schülerinnen und Schülern der Klassenstufen 5 bis 9 mit 160 Unterrichtseinheiten pro Jahr durchgeführt. Die Beauftragte geht davon aus, dass das BAMF und die beteiligten Länder die Ergebnisse gemeinsam bewerten und daraus – im Erfolgsfall – Regelangebote entwickeln. Sie regt darüber hinaus an, Erfahrungen erfolgreicher Projekte auszutauschen um Doppelarbeit zu vermeiden. Insbesondere das Programm „Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund – Förmig" (2004-2009) hat innovative Ansätze zur Optimierung der Sprachförderung erbracht, die – unbeschadet der unterschiedlichen Positionen der Länder gegenüber einem Transfer – nicht verloren gehen sollten.

Um eine integrierte Sprachförderung in allen Unterrichtsfächern zu ermöglichen, müssen Lehrkräfte entsprechend aus- und fortgebildet werden. Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben daher das Fach Deutsch als Zweitsprache (DaZ) verpflichtend in die Ausbildung aller Referendare aufgenommen. In Fortbildungsangeboten scheinen entsprechende Angebote dagegen noch unterrepräsentiert.

Die Beauftragte weist auf die gestiegene Bedeutung der Qualitätsentwicklung an Schulen hin. Sie hat bei der Durchsicht von Ergebnisberichten der Schulinspektionen der Länder unter anderem zur Kenntnis genommen, dass bereitgestellte Mittel nicht durchgängig dort anzukommen scheinen, wo sie vorgesehen sind. Im Bericht der Berliner Schulinspektionen für das Schuljahr 2007/2008 heißt es zum Beispiel: „71 von 111 Berliner Schulen, die zusätzliche Personalmittel für Deutsch als Zweitsprache erhielten, arbeiteten nach einem schulspezifischen Förderkonzept. Eine gezielte unterrichtliche Sprachförderung für Schülerinnen und Schüler mit Sprachproblemen wurde an lediglich 44 Schulen beobachtet. (...) An 19 von 148 Schulen lag ein Konzept zur Förderung leistungsschwächerer und leistungsstärkerer Schüler vor, an weiteren 33 Schulen gab es hierzu

[169] Stiftung Mercator: Der Mercator-Förderunterricht. Sprachförderung für Schüler mit Migrationshintergrund durch Studierende, Münster 2010.

[170] Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Berlin 2009, S. 58/59.

[171] Die rechtlichen Voraussetzungen dafür sind in allen Schulgesetzen verankert.

[172] Vgl. dazu auch Kapitel II.5.2.1.

erste konzeptionelle Überlegungen."[173] Ergebnisse der hessischen Schulinspektionen weisen darauf hin, dass an Grundschulen der Umgang mit heterogenen Lernvoraussetzungen nicht überall gelingt.[174] Aus Sicht der Beauftragten bildet insbesondere die individuelle (Sprach-)Förderung aller Kinder und Jugendlichen[175] den Schlüssel zur besseren Bildungsintegration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

Eltern sind oftmals die wichtigsten Partner für die Bildungserfolge ihrer Kinder. Ihre sprachlichen, Bildungs- und Erziehungskompetenzen müssen gestärkt und ihre Zusammenarbeit mit Bildungseinrichtungen unterstützt, aber auch eingefordert werden. Die Beauftragte begrüßt daher die im Berichtszeitraum zu verzeichnende durchgängige Verstärkung der Elternarbeit. In den Ländern existieren zahlreiche Initiativen und Projekte zur Unterstützung der Zusammenarbeit von Schulen mit Eltern mit Migrationshintergrund und ihren Verbänden. Mit Elternkongressen haben der Integrationsbeauftragte der Landesregierung Baden-Württemberg und die Landesregierung Nordrhein-Westfalen wichtige Impulse gesetzt. Elternarbeit findet vor Ort statt, zum Beispiel im Heilbronner Pool, in dem ca. 100 Multiplikatoren mit Migrationshintergrund mitwirken, deren fachliche Ausbildung die Integrationsbeauftragte der Stadt koordiniert. Die Multiplikatoren werden seit Herbst 2009 in 12 Grundschulen, ab Herbst 2010 flächendeckend an allen Heilbronner Kindertagesstätten und Grundschulen als Mittler und Kursleiter zu den Informationsveranstaltungen„Wie funktioniert die Schule? Wie funktioniert der Kindergarten?" eingesetzt und stehen für Informationsgespräche zwischen Eltern und Lehrkräften zur Verfügung. Auch mit Blick auf die Sprachförderung der Kinder ist es bedeutsam, die Eltern schon vor der Einschulung einzubeziehen, um insbesondere bildungsfernen Familien die Bedeutung der frühen Leseförderung für den späteren Schulerfolg verdeutlichen zu können. Hervorzuheben ist das Engagement des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in der integrativen Elternarbeit durch Elterbildungsangebote, die Unterstützung der Zusammenarbeit von Eltern und Schulen zur individuellen Förderung und zu stärkeren Beteiligung von Eltern mit Migrationshintergrund an Gremien der schulischen Elternvertretung. Strategisch bedeutsam ist die Verankerung der Konzeption für erfolgreiche Bildungspartnerschaften mit Eltern mit Migrationshintergrund in die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Baden-Württemberg vom November 2009.

Lehrerinnen und Lehrer, die heute in den Beruf einsteigen, werden ca. 40 Schuljahrgänge unterrichten, die durchschnittlich zu einem Drittel aus Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund bestehen. Zur Bewältigung dieser Herausforderung sollte sich die demographische Struktur der Bevölkerung nicht nur in sondern auch vor den Schulklassen widerspiegeln. Entsprechend sind deutlich mehr Lehrkräfte mit Migrationshintergrund erforderlich. Die Ergebnisse des Mikrozensus 2008 zeigen, dass der Anteil der Lehrkräfte mit Migrationshintergrund im Schulsystem insgesamt wie auch in allen Schulstufen sehr gering ist und stark von der Zusammensetzung der Schülerschaft abweicht. Mit knapp 5 % ist dieser Anteil zudem deutlich geringer als bei vergleichbaren Erwerbstätigen mit (Fach-) Hochschulabschluss, bei denen er etwa dreimal so hoch wie bei den Lehrkräften ist.[176] Die Beauftragte weist daher auf die Notwendigkeit hin, den Anteil von Lehrkräften mit Migrationshintergrund systematisch und nachhaltig zu erhöhen – beginnend bei der Berufswerbung an Schulen über die Auswahl der Studierenden, Unterstützungsangebote im Studium aber auch Fort- und Weiterbildungsangebote sowie einer veränderten Einstellungspraxis und Führungskräfteentwicklung. Dabei muss eine Auswahl selbstverständlich nach Eignung und Leistung unter Berücksichtigung interkultureller Kompetenzen erfolgen. Hier gehen einzelne Länder voran: Der nordrhein-westfälische Landtag hat

[173] Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung: Bildung für Berlin. Schulinspektionen im Schuljahr 2007/2008 (Schulqualität), Berlin 2009, S. 9.

[174] Ergebnisse der Schulinspektionen in Hessen. Berichtszeitraum: Schuljahr 2006/2007 und 2007/2008. Wiesbaden 2008, S. 14.

[175] Heterogenität und Bildung. Individuelle Förderung in Deutschland – Hindernisse und Herausforderungen. Bertelsmann Stiftung Gütersloh 2009.

[176] Bildung in Deutschland 2010, Bielefeld 2010, S. 76ff.

zum Beispiel Ende 2007 den Aufbau eines Netzwerks der Lehrkräfte mit Zuwanderungsgeschichte beschlossen. Koordiniert von den regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) und gefördert vom Schul- und vom Integrationsministerium engagieren sich im Netzwerk ehrenamtliche Lehrkräfte und Lehrerbildner. Sie informieren Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund über den Lehrerberuf, fördern die interkulturelle und die berufliche Weiterentwicklung der Netzwerkmitglieder, begleiten Patenschafts- und Praktikumsprojekte für Lehramtsstudierende mit Migrationshintergrund und arbeiten mit Migrantenselbstorganisationen, dem landesweiten Elternnetzwerk, Stiftungen und Universitäten zusammen. Der vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und dem Netzwerk gemeinsam durchgeführte erste Bundeskongress „Lehrkräfte mit Migrationshintergrund: Potenziale gewinnen, Ausbildung begleiten, Personalentwicklung gestalten“ hat die bisherigen Erfahrungen im März 2010 bilanziert und überregionale Resonanz gefunden. Die Beauftragte regt daher an, diese Erfahrungen bundesweit aufzugreifen.[177]

Schulen zu Orten der Integration zu machen, erfordert aus Sicht der Beauftragten sowohl eine aufgabengerechte Ausstattung mit mehr Lehrkräften, mehr Schulsozialarbeit und mehr Zeit für die Schülerinnen und Schüler. Ebenso wichtig ist eine verbesserte sozialräumliche Einbindung von Schulen in kommunale Netzwerke und der Auf- und Ausbau von Unterstützungsangeboten – insbesondere in sozialen Brennpunkten mit einem hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern aus Zuwandererfamilien. Bildungsförderung muss sich an der Bildungsbiografie der Kinder und Jugendlichen und an deren Lebenslagen orientieren. Dies erfordert vom frühen Kindesalter bis zur Erreichung eines Bildungsabschlusses ein ganzheitliches Herangehen. Ganzheitliche Bildung geht daher über die Aufgaben von Schule hinaus. Hinzuweisen ist insbesondere auf über den Kinder- und Jugendplan des Bundes geförderte Angebote der außerschulischen Jugendbildung.[178]

Ausgangspunkt für Bildungsprozesse in allen Lebensphasen sind Angebote vor Ort. Die Kommunen prägen mit ihren vielfältigen Einrichtungen die Bildungslandschaft Deutschlands: Kindertagesstätten, Familienzentren, Einrichtungen, und Angebote der vorschulischen, schulischen und außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit, an Schulen, Volkshochschulen und von zahlreichen Trägern und Kultureinrichtungen sind Eckpfeiler der öffentlichen Infrastruktur in der Bildung.

Übergänge von der Kindertagesstätte zur Grundschule, von der Grundschule in weiterführende Schulen und von der Schule in die berufliche Ausbildung müssen insbesondere für Risikogruppen so gestaltet werden, dass sie besser gelingen. Eine ganzheitliche Herangehensweise erfordert aus Sicht der Beauftragten die Einbindung aller relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure – insbesondere der Wirtschaft – in regionale Bildungspartnerschaften.

1.3 Die berufliche Bildung

Nach einer erfolgreichen schulischen Bildung sind der Übergang in eine qualifizierte Berufsausbildung und ihr erfolgreicher Abschluss entscheidend für den persönlichen Werdegang junger Migrantinnen und Migranten, ihrer weiteren beruflichen Perspektiven und Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Für zwei Drittel aller Jugendlichen ist diese Form der beruflichen Qualifizierung der Einstieg ins Berufs- und Arbeitsleben. Im deutschen Bildungssystem kommt der dualen Berufsausbildung daher ein hoher Stellenwert zu. Trotz gleich hoher Ausbildungsinteressen gelingt allerdings nur jedem vierten Jugendlichen mit Migrationshintergrund ein problemloser Übergang (bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund über

[177] Eine Dokumentation des Kongresses wird in Kürze auf der Internetpräsenz des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (http://www.bamf.de) veröffentlicht.

[178] Förderrichtlinie des Kinder- und Jugendplans des Bundes, Quelle: http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=3520.html.

50 %).[179] Die Erhöhung ihrer Ausbildungsbeteiligung ist ein Gebot der Chancengerechtigkeit und angesichts des demographischen Wandels und des bereits eingetretenen Fachkräftemangels ohne Alternative und stellt somit einen Schlüssel für erfolgreiche Integration dar.[180]

Vorrangiges Ziel der Beauftragten ist es, vorhandene Zugangsbarrieren für Jugendliche mit Migrationshintergrund abzubauen und ihre Chancengleichheit in Ausbildung und Beschäftigung zu sichern. Sie hat hier einen Schwerpunkt ihrer Initiativen gesetzt und gemeinsam mit den Partnern des Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs (Ausbildungspakt) zur Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze, der Verbesserung der Berufsorientierung und der Ausbildungssituation der Jugendlichen mit Migrationshintergrund beigetragen. Die Ergebnisse zeigen, dass sich gemeinsames Engagement lohnt. So konnten im Rahmen der von der Beauftragten gemeinsam mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag, dem Zentralverband des Deutschen Handwerks und ausländischen Unternehmerverbänden unterstützten Initiative „Aktiv für Ausbildungsplätze“ die Ansprache von Unternehmerinnen und Unternehmern mit Zuwanderungsgeschichte allein durch das Programm JOBSTARTER mittlerweile über 2.600 neue Ausbildungsplätze geschaffen werden. Bis Ende 2010 unterstützt das Bundesministerium für Bildung und Forschung 1.000 Unternehmerinnen und Unternehmer mit Migrationshintergrund bei der Erlangung der Ausbildereignung.

Auch die Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie „Integration durch Ausbildung“, in deren Mittelpunkt gemeinsame Veranstaltungen insbesondere mit Migrantenorganisationen stehen, leistet durch Informationen rund um das Thema „Duale Berufsausbildung“ einen Beitrag zu einer Verbesserung der Ausbildungssituation junger Migrantinnen und Migranten. Ziel dieser Initiative ist es aber auch, Ausbildungspotentiale in Unternehmen, die von Migranten geführt werden, zu erschließen, da diese im Vergleich zu deutschen Unternehmen unterdurchschnittlich ausbilden.

Hervorheben möchte die Beauftragte das nachhaltige Integrationsengagement der Industrie- und Handelskammern, des Zentralverbands des Deutschen Handwerks und der Handwerkskammern vor Ort. So hat der ZDH eigene Positionen zur Integration erarbeitet und einen Integrationsatlas vorgelegt.[181] Auch die Erfahrungen des Bundesverbandes freier Berufe sollten Verbreitung finden. Die freien Berufe weisen seit Jahren die höchsten Ausbildungsquoten ausländischer Jugendlicher auf. Die Zusammenarbeit mit dem von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitsgeberverbände koordinierten „Netzwerk Schule Wirtschaft“ und der Kultusministerkonferenz hat dazu beigetragen, die Ausbildungsmotivation der Jugendlichen über eine frühzeitige Berufsorientierung zu verbessern. Insbesondere die Bundesagentur für Arbeit hat sich im Jahr 2009 im Bereich der Berufsorientierung mit einer Förderung von über 67 Mio. € für über 51.000 Schülerinnen und Schüler engagiert. Hervorzuheben sind sowohl die Initiative „Integration durch Ausbildung“ des Bundesministeriums für Wirtschaft, die gemeinsam mit deutschen und ausländischen Unternehmerverbänden durchgeführt wird, als auch entsprechende Bundesprogramme und Regelangebote, zum Beispiel die Einstiegsqualifizierung.[182]

Seit Februar 2009 erprobt die Bundesagentur für Arbeit an 1000 allgemeinbildenden Schulen, die zum Hauptschulabschluss führen, die Berufseinstiegsbegleitung. Schulen mit einem hohen Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund wurden bei der Auswahl beson-

[179] Ein problemloser Einstieg in eine duale Ausbildung gelingt nur 23 % der Jugendlichen mit und 35 % der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund.

[180] Grundlagen der Darstellung sind der Berufsbildungsbericht 2010, der Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2010 sowie zahlreiche Anregungen aus dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB). Berücksichtigung fanden Ergebnisse der Sonderauswertung des Mikrozensus 2005-2008. Verwiesen wird darüber hinaus auf: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Working Paper 22): Siegert, Manuel: Berufliche und akademische Ausbildung von Migranten, Nürnberg 2009.

[181] Zentralverband des Deutschen Handwerks: Migration und Integration – Chancen der Vielfalt nutzen, Berlin 2009.

[182] http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Ausbildung-und-Beruf/integration-durch-ausbildung.html, 15.04.2010.

ders berücksichtigt. Diese individuelle Unterstützung beim Erreichen des Schulabschlusses und im Übergang von der Schule in die Berufsausbildung kommt daher besonders Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund zugute.

Der Zugang von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu einer beruflichen Erstausbildung erweist sich nach wie vor als schwierig. Nach wie vor liegen hier Ausbildungspotenziale brach. Die in der schulischen Bildung erkennbaren ersten Integrationsfortschritte sind in der beruflichen Bildung bislang nicht angekommen. Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund weisen erheblich verzögerte Übergänge in eine Ausbildung und eine geringere Ausbildungsbeteiligung gegenüber Jugendlichen ohne Migrationshintergrund und daraus resultierend ein deutlich niedrigeres berufliches Bildungsniveau auf. Die Hälfte der Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Alter von 20 bis 24 Jahren verfügt über keinen beruflichen Abschluss[183], unter den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund betrifft das ein Viertel. Aus Sicht der Beauftragten ist es besorgniserregend, dass sich diese Relation seit 2005 kaum verändert hat. [184]

Nicht hinzunehmen ist, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund bei gleicher Eignung bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen zu kurz kommen.

Damit sind keineswegs nur bildungs- und arbeitsmarktpolitische Probleme und erschließbare stille Reserven angesprochen; verwiesen wird vor allem auf die weitreichenden sozialen Folgeprobleme von Ausbildungsdiskriminierung, niedrig qualifizierter Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und den damit einhergehenden Folgen für die gesellschaftliche Integration und die sozialen Sicherungssysteme.

1.3.1 Der Übergang von der Schule in die berufliche Bildung

Die Übergangsprozesse von der allgemeinbildenden Schule in eine Berufsausbildung sind für Jugendliche mit Migrationshintergrund oft besonders schwierig und langwierig. Obgleich sie nach Beendigung der allgemeinbildenden Schule ein hohes Interesse an einer Berufsausbildung haben und mehr als die Hälfte aller Schulabgänger im Frühjahr 2008 eine duale Ausbildung anstrebten, gelang der Einstieg nur jedem dritten Jugendlichen ohne und jedem vierten mit Migrationshintergrund. Die BIBB-Übergangsstudien belegen[185], dass sich Übergänge von der Schule in eine Ausbildung für Jugendliche mit Migrationshintergrund durchschnittlich länger gestalten. Die Studien erfassen die Berufswünsche und deren Realisierung. Danach bekommen 27 % der Jugendlichen mit Migrationshintergrund nach dem Beenden der allgemeinbildenden Schule sofort eine betriebliche, 16 % eine schulische Ausbildungsstelle; 11 % streben eine Höherqualifizierung in einer Fachoberschule oder einem Fachgymnasium an. Für die verbleibenden 46 % erfolgt der Übergang nur sehr langwierig und unter Vorschaltung eines Bildungsgangs des Übergangssystems oder gelingt überhaupt nicht. Unter den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund – von ihnen münden 35 % sofort in eine Ausbildung ein – ist der Anteil mit ähnlichen Übergangsschwierigkeiten mit 31 % um 15 Prozentpunkte geringer.[186] Die schwierige Situation am Übergang Schule – Ausbildung zeigt sich auch darin, das 22 % der Ausbildungssuchenden mit Migrationshintergrund arbeitslos sind oder jobben – deutlich häufiger als diejenigen ohne Migrationshintergrund (15 %). Diese jungen Menschen können insbesondere von den Angeboten der Bundesagentur für Arbeit im Bereich der berufs-

[183] Statistisches Bundesamt: Sonderauswertung des Mikrozensus zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Daten für das Berichtsjahr 2008, Tabelle 2, Wiesbaden 2010.

[184] Statistisches Bundesamt: Sonderauswertung des Mikrozensus zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Daten für das Berichtsjahr 2005, Tabelle 2, Wiesbaden 2010.

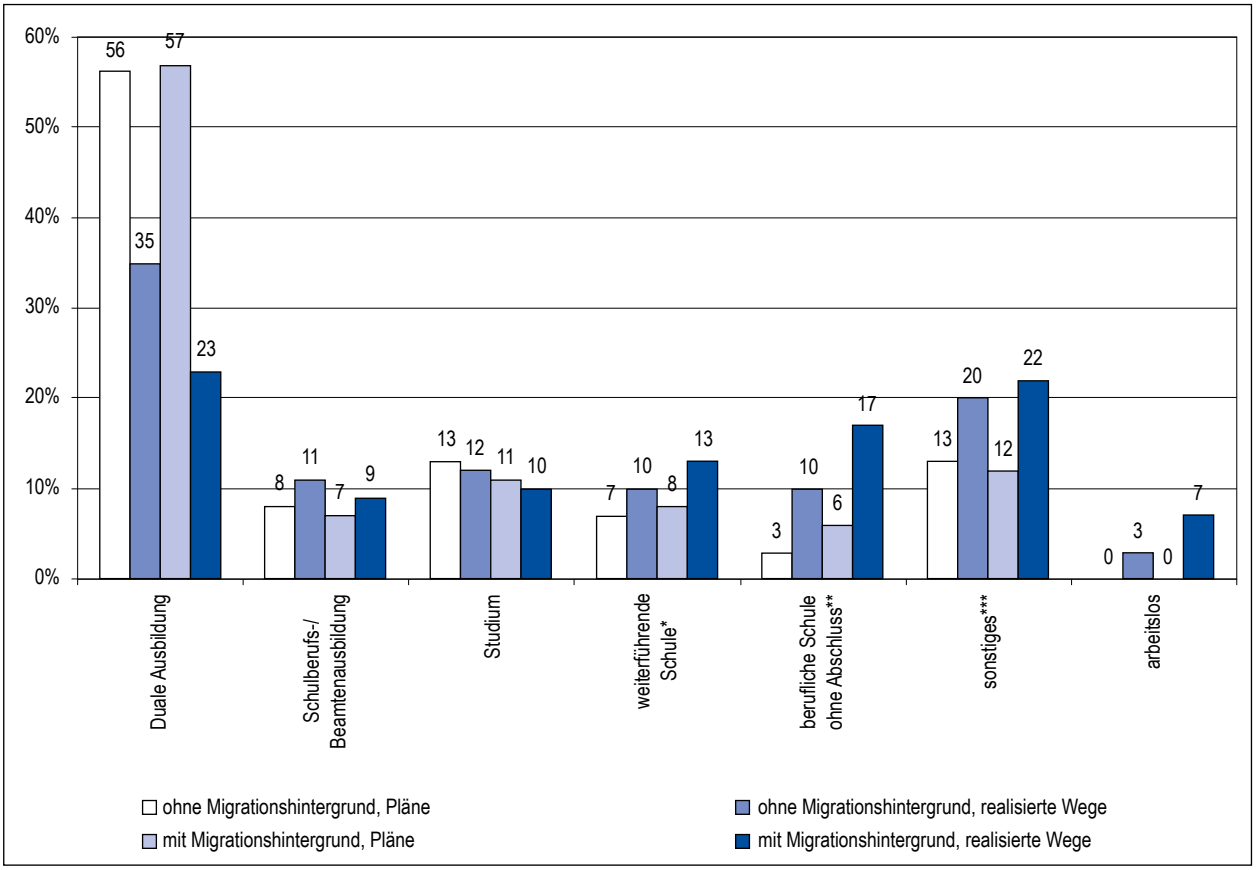
[185] Die Berufsbildungsstatistik erfasst als Indikator für einen Migrationshintergrund bislang lediglich die ausländische Staatsangehörigkeit. Periodische repräsentative Erhebungen des Bundesinstituts für Berufsbildung enthalten darüber hinausgehende detaillierte Angaben zur Bildungs- und Berufsbildungsbiographie von Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund im Alter von 18 bis 24 Jahren (BIBB-Übergangsstudien 2006 und 2008).

[186] BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, Bonn 2010, S. 170.

vorbereitenden Bildungsmaßnahmen und der Einstiegsqualifizierung profitieren. Vor allem die betriebliche Einstiegsqualifizierung hat sich als wirksames Instrument für junge Migrantinnen und Migranten erwiesen. Die Übergangsquote ist mit 65 % für junge Menschen mit und ohne Migrationshintergrund gleich hoch. Um Sprach- und Bildungsdefizite möglichst frühzeitig aufzuarbeiten, können junge Menschen seit August 2009 nicht nur während einer betrieblichen Berufsausbildung, sondern auch während einer betrieblichen Einstiegsqualifizierung ausbildungsbegleitende Hilfen in Anspruch nehmen.

Drei Monate nach dem Schulabschluss hat im Durchschnitt jeder zweite Jugendliche ohne Migrationshintergrund einen Ausbildungsplatz gefunden, bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist das erst nach 17 Monaten der Fall. Zweieinhalb Jahre nach dem Verlassen der Schule haben etwa 60 % der Jugendlichen mit Migrationshintergrund eine Lehrstelle, bei denjenigen ohne Migrationshintergrund sind es 77 %.

Abbildung 5: Berufliche Pläne und realisierte Wege der Schulabgänger 2008 nach Migrationshintergrund (in Prozent)



Legende: * Haupt-, Realschule, Integrierte Gesamtschule, Gymnasium, Fachoberschule, Fachgymnasium/ ** Ein- oder zweijährige Berufsfachschule, die nicht zu einem Berufsabschluss führt, Berufsgrundbildungsjahr, Berufsvorbereitungsjahr/ *** Arbeit, Praktikum, Wehr-, Zivildienst, freiwilliges soziales/ökologisches Jahr, Sonstiges

Quelle: BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, Bonn 2010, S. 73 ff.[187]

[187] Abb. aus: Anger, Christina/ Erdmann, Verena; Plünnecke, Axel/ Riesen, Ilona: Integrationsrendite – Volkswirtschaftliche Effekte einer besseren Integration von Migranten, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 2010, S. 44.

Nach drei Jahren zeigt sich, dass Jugendlichen mit Migrationshintergrund[188] mit maximal einem mittleren Schulabschluss[189] ein unmittelbarer und schneller Übergang in eine Ausbildung vergleichsweise schlecht gelingt (vgl. Tabelle 17). Nur rund die Hälfte von ihnen bewältigt diesen Übergang ohne große Verzögerungen. Fast jedem dritten Jugendlichen mit Migrationshintergrund gelingt kein oder nur ein langwieriger Übergang in eine Ausbildung, bei den Nicht-Migranten betrifft dies nur jeden sechsten (vgl. Tabelle 17). Diese Jugendlichen benötigen daher besondere Unterstützung.

Jahren eine niedrigere Einmündungsquote auf als diejenigen ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabelle 18).

Tabelle 18: Einmündungsquote in die duale Berufsausbildung von Schulabgängern, die sich für eine betriebliche Ausbildung interessierten (in Prozent)

	2004	2005	2006	2008
ohne Migrationshintergrund	56	52	54	58
mit Migrationshintergrund	45	25	42	33

Quelle: BIBB-Datenreport 2009, S. 76. Für das Jahr 2007 sind keine Daten enthalten

Tabelle 17: Ausbildungssituation von Schulabsolventen mit maximal mittlerem Schulabschluss drei Jahre nach der Beendigung der allgemeinbildenden Schule (in Prozent)

	27	41
	30	17
	16	14

Quelle: BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, Bonn 2010, S. 167

Unter den die Schulabsolventen, die eine betriebliche Berufsausbildung anstreben, weisen Bewerber mit einem Migrationshintergrund seit

Dementsprechend sind Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund bei den sog. Altbewerbern deutlich überrepräsentiert: 55 % hatten sich bereits im Jahr oder in den Jahren zuvor auf eine Lehrstelle beworben, 45 % sind es bei denjenigen ohne Migrationshintergrund. Je älter sie sind und je länger sie sich bereits auf der Suche nach einem Ausbildungsplatz befinden, desto geringer sind die Aussichten der Altbewerber auf eine vollqualifizierende Ausbildung.[190] Die Zahl der von der Bundesagentur für Arbeit registrier-

[188] Migrationshintergrund wird in der BIBB-Übergangsstudie indirekt definiert: „Kein Migrationshintergrund wurde angenommen, wenn ein Jugendlicher die deutsche Staatsangehörigkeit besaß, zudem als Kind in der Familie zuerst ausschließlich die deutsche Sprache gelernt hatte und außerdem Vater und Mutter in Deutschland geboren waren." Andernfalls wird von einem Migrationshintergrund ausgegangen.

[189] An dieser Stelle werden nur die nicht studienberechtigten Schulabgänger berücksichtigt. Auf die Schulabgänger mit einer Studienberechtigung wird im Folgenden – bei der Betrachtung des Übergangs von der Schule in ein Hochschulstudium – eingegangen.

[190] Granato, Mona: Nachhaltigkeit durch Bildungsgerechtigkeit. Am Beispiel des Übergangs Schule-Ausbildung. In: Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.): Forum „Aufstieg durch Bil-

ten Altbewerber ist in den vergangenen zwei Jahren zwar zurück gegangen, machte 2009 mit 243.800 (von insgesamt 533.400 Bewerbern) aber immer noch fast die Hälfte aller Bewerber aus (46 %). Diese jungen Menschen, davon überproportional viele mit Migrationshintergrund, bedürfen weiterer Unterstützung, um nicht dauerhaft von gleichwertiger beruflicher und gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen zu bleiben.

Jugendliche mit Migrationshintergrund waren bislang besonders von der Entwicklung betroffen, dass das Ausbildungsangebot des dualen Systems mit der bislang stetig steigenden Zahl an Schulentlassenen nicht mithielt. Die vollqualifizierenden Bildungsangebote des Berufsschulsystems reichten nicht aus, um die Lücke zu schließen. Viele erfolglose Ausbildungsstellenbewerber münden bis zum jährlichen Bilanzierungsstichtag am 30. September in teilqualifizierende Bildungsgänge des Übergangssystems ein und gelten als „versorgt", auch dann, wenn sie noch auf Ausbildungsplatzsuche sind. Die Möglichkeiten der Absolventen des Übergangssystems, anschließend in eine vollqualifizierende Berufsausbildung zu gelangen, waren allerdings beschränkt. Dadurch ist die Zahl der Altbewerber zwischen den Jahren 1997 und 2007 von 37,6 % auf 52,4 % aller Bewerber kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2008 überstieg die Erfolgswahrscheinlichkeit der Ausbildungsbewerber ohne Migrationshintergrund den Wert für die Jugendlichen mit Migrationshintergrund um 25 Prozentpunkte (58 % versus 33 %). Im Verlauf der vorangegangenen Jahre lag sie zwar zeitweise über 40 %, erreichte jedoch nie das Niveau der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund.

In Bezug auf die Ausbildungsbereitschaft und die Suchstrategien nach dem Abschluss der allgemeinbildenden Schule unterscheiden sich Jugendliche mit Migrationshintergrund allerdings kaum von den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund.[191] Sie nutzen bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz dieselben Suchkanäle wie Nicht-Migranten.[192] Ein Unterschied, der jedoch ihre niedrige Einmündungsquote nicht vollständig erklären kann, ist die Benutzung der sozialen Netzwerke: Während nichtstudienberechtigte Jugendliche ohne Migrationshintergrund in 76 % der Fälle auf die Hilfe von Eltern, Familienangehörigen, Bekannten und Freunden bei Kontaktaufnahme zu Betrieben zurückgriffen, waren es bei Migrantinnen und Migranten 63 %.

Gründe für die niedrigere Ausbildungseinmündung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund sind daher vor allem in der schulischen Vorbildung (Abschlüsse und Kompetenzen), aber auch noch immer in Vorurteilen zu finden. Die geringeren Ausbildungsplatzchancen und die überdurchschnittlich langen Übergangsprozesse von Schulabsolventinnen und –absolventen mit Migrationshintergrund lassen sich nicht vollständig auf Einflussgrößen wie Schulabschlüsse und Noten, Bildungsstand und Arbeitsmarktintegration der Eltern sowie die soziale Einbindung vor Ort zurückführen. Übereinstimmende Ergebnisse der Bewerberbefragungen des BiBB in den Jahren 2006 und 2008 zeigen, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund bei Einstellungsentscheidungen offenbar mit Vorbehalten konfrontiert sind, die ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz erheblich verringern. Anhand von Verlaufsbefragungen wurden dazu in den BIBB- Bewerberbefragungen Wahrscheinlichkeiten bestimmt, mit der Bewerbende einen Ausbildungsplatz erhalten haben. Verglichen wurde die Ausbildungseinmündung von Bewerbern mit und ohne Migrationshintergrund mit gleichen schulischen Abschlüssen unter Berücksichtigung der Noten im Fach Mathematik. Einbezogen wurden weiterhin regionale Arbeitslosenquoten als Indikator für die Wahrscheinlichkeit, einen Ausbildungsplatz zu erhalten. Die Ergebnisse zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit für Jugendliche mit Migrationshintergrund – bei gleicher Ausgangsqualifikation – einen Ausbildungsplatz zu erhalten mehr als 20 % unter der für vergleichbare Jugendliche ohne Mi-

dung – Chancen und Hemmnisse" im Rahmen der 8. Jahreskonferenz, Berlin 2008, S. 15.

[191] BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, Bonn 2010, S. 70 ff.; Beicht, Ursula/ Granato, Mona: Übergänge in eine berufliche Ausbildung. Geringere Chancen und schwierigere Wege für junge Menschen mit Migrationshintergrund. Bonn 2009, S. 12.

[192] Beicht, Ursula/ Granato, Mona: Übergänge in eine berufliche Ausbildung. Geringere Chancen und schwierigere Wege für junge Menschen mit Migrationshintergrund. Bonn 2009.

grationshintergrund lag (Abbildung 6 und Abbildung 7). Danach erhielten zum Beispiel Jugendliche mit gleich guten Mathematiknoten ohne Migrationshintergrund mit einer Wahrscheinlichkeit von 68 % einen Ausbildungsplatz während die Wahrscheinlichkeit einer Entscheidung zu Gunsten von Jugendlichen mit Migrationshintergrund nur 41 % betrug.[193] Diese ungleichen Ausbildungschancen lassen sich nicht über Unterschiede der jeweiligen Vorbildung erklären und weisen auf Diskriminierung hin.

Abbildung 6: Erfolgswahrscheinlichkeit bei Bewerbenden ohne Migrationshintergrund[194]

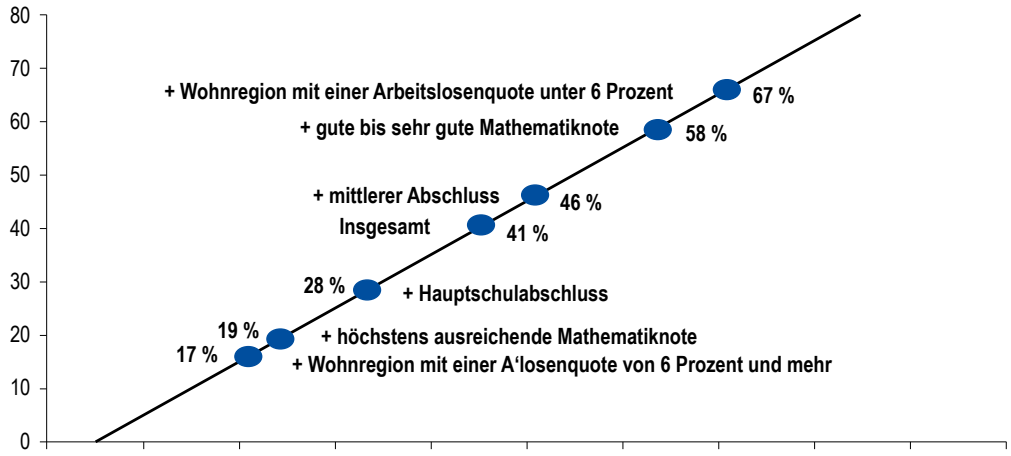
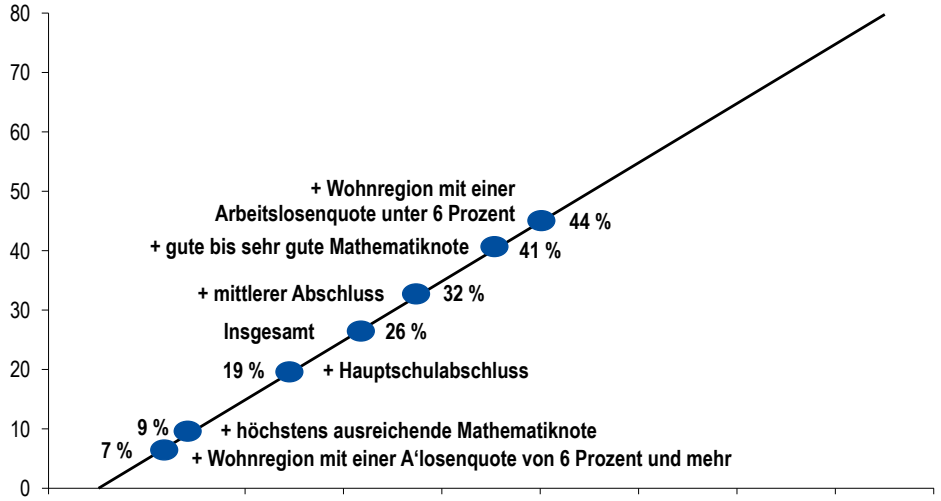


Abbildung 7: Erfolgswahrscheinlichkeit bei Bewerbenden mit Migrationshintergrund[195]



[193] Eberhard, Verena: Ergebnisse der BA/BIBB-Bewerberbefragung 2008. Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn 2010 .

[194] Ebd., S. 17.

[195] Ebd., S. 18.

Die Beauftragte hat diese Situation bereits im 7. Lagebericht kritisiert und hält die Erschließung der Ausbildungspotenziale aller Jugendlichen mit Migrationshintergrund sowohl aus deren individuellen Perspektiven als auch aus Gründen wirtschaftlicher Vernunft für unverzichtbar, nicht zuletzt aufgrund des sich immer stärker abzeichnenden Fachkräftemangels. Sie erwartet daher, dass das vorhandene Ausbildungspotenzial dieser Jugendlichen mit einem Bewerberstatus künftig deutlich besser ausgeschöpft wird und ihnen in Bewerbungsverfahren gleiche Chancen eröffnet werden.

1.3.2 Die Ausbildungsbeteiligung von jugendlichen Migranten

Die Übergangsschwierigkeiten in eine berufliche Ausbildung führen zu deutlich niedrigeren Ausbildungsbeteiligungsquoten ausländischer Jugendlicher.[196] Der inakzeptabel hohe Abstand zwischen der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher gegenüber deutschen hat sich zwischen 2007 und 2008 nur geringfügig verringert. Wurden Ausbildungsbeteiligungsquoten bislang anhand von Bestandszahlen bestimmt, ermöglicht die seit 2007 erfolgte Umstellung der Ausbildungsstatistik auf Individualdaten weitaus exaktere Angaben.[197] Die neu berechneten Ausbildungsbeteiligungsquoten ausländischer Jugendlicher betrugen danach für das Jahr 2007 30,2 % und für 2008 32,2 %. Die Ausbildungsbeteiligungsquoten deutscher Jugendlicher beliefen sich im gleichen Zeitraum auf 68,8 % für das Jahr 2007 und auf 68,2 % für 2008. Die gegenüber der bisherigen Berechnung um mehr als 10 % nach oben veränderten Quoten könnten zunächst den Eindruck erwecken, dass die in den bisherigen Lageberichten der Beauftragten aufgezeigten jahrzehntelangen Rückgänge der Ausbildungsbeteiligungsquote ausländischer Jugendlicher von 33,9 % im Jahr 1994 auf 23,0 % im Jahr 2006 unzutreffend gewesen sei. Das trifft nicht zu: Aufgrund der neuen Datenlage erweist sich der Ausbildungsabstand deutscher und ausländischer Jugendlicher vielmehr weitaus größer als bislang angenommen. Betrug die Differenz zwischen der Ausbildungsbeteiligung deutscher und ausländischer Jugendlicher nach der „alten" Datenlage im Jahr 1992 33,2 %, im Jahr 2000 33,4 % und im Jahr 2007 33,7 %, so liegt sie nun deutlich höher. Im Jahr 2007 betrug sie 38,6 %, im Jahr 2008 36,0 %. Diese Verringerung um 2,6 % – ein Ergebnis der Aktivitäten des Ausbildungspaktes sowie zahlreiche Programme der Bundesregierung kann keineswegs darüber hinwegtäuschen, dass die Mehrheit der ausländischen Jugendlichen im Alter von 18 bis 21 Jahren ausbildungslos bleibt (vgl. Tabelle 23 im Anhang (Ausbildunsgsbeteiligungsquoten)).

Vor dem Hintergrund der positiven Konjunkturentwicklung stieg die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverhältnisse von 581.181 im Jahr 2006 auf 624.177 im Jahr 2007. Ab 2008 ist die Zahl der Neuverträge allerdings rückläufig und entwickelte sich von 616.342 Neuverträgen im Jahr 2008 auf 566.004 im Jahr 2009. Sie ist damit hinter den Stand von 2006 zurückgefallen.[198] Der Anteil der Neuverträge mit ausländischen Jugendlichen an allen abgeschlossenen Neuverträgen stieg dagegen antizyklisch von 4,8 % (absolut: 29.814) im Jahr 2007 auf 5,1 % (absolut: 31.080) im Jahr 2008. Damit nahmen 2008 1.266 mehr ausländische Jugendliche eine berufliche Ausbildung auf – gegenüber dem Jahr 2007 ein Anstieg um 4,2 %. Der jahrzehntelange Abwärtstrend scheint damit gestoppt. Vor dem Hintergrund noch nicht vorliegender Zahlen für 2009 erscheint es allerdings zu früh, von einer Trendwende auszugehen. Die antizyklische Zunahme der Neuverträge mit ausländischen Auszubildenden relativiert sich zudem angesichts der Nachfrage ausländischer Ausbildungsplatzsuchender. Sie stieg von 9,5 % im Ausbildungsjahr 2007 / 2008 auf 10,3 % im Ausbildungsjahr 2008 / 2009.[199] Entsprechend konnte im Ausbildungsjahr 2008 / 2009 47 % der ausländi-

[196] Die Ausbildungsbeteiligungsquote gibt die Relation neu abgeschlossener Ausbildungsverträge zur Wohnbevölkerung im gleichen Alter an.

[197] Uhly, Alexandra/ Gericke, Naomi: Neuberechnung der Ausbildungsbeteiligungsquoten, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn 2010.

[198] Daten zu Neuverträgen mit ausländischen Jugendlichen für 2009 liegen voraussichtlich im Herbst 2010 vor.

[199] Bundesagentur für Arbeit: Bewerber für Berufsausbildungsstellen 2006/07 bis 2008/09, Nürnberg 2010.

schen Bewerber kein Ausbildungsplatz vermittelt werden.

Hervorzuheben ist die Entwicklung in den neuen Ländern. Dort ist der Ausländeranteil unter den Auszubildenden mit Neuabschluss im Jahr 2008 von 1,1 % auf 1,3 % um +18 % angestiegen, während er sich in den alten Bundesländern nur um +5 % gegenüber dem Vorjahr erhöhte.[200] Zu diesen Veränderungen können einerseits Aktivitäten zur Verbesserung der Integration bestimmter Personengruppen beigetragen haben. Andererseits zeigt sich hier eine demographisch bedingte Entlastung auf dem Ausbildungsstellenmarkt aufgrund des Rückgangs von Schulabgängerzahlen um 40 %. Langfristig besteht ein enger Zusammenhang zwischen der generellen Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt und der Ausbildungsbeteiligung der ausländischen Jugendlichen, bei dem ausländische Jugendliche z. T. offenbar als „Ausbildungsreserve“ fungieren. So treten in Zeiten, in denen sich relativ viele Jugendliche um ein knappes Ausbildungsplatzangebot bewerben, Verdrängungstendenzen ausländischer Jugendlicher auf. Gehen die Bewerberzahlen insgesamt zurück, scheinen Betriebe auch wieder stärker auf das Bewerberangebot ausländischer Jugendlicher zurückzugreifen. Insofern liegt für sie in der demographischen Entwicklung eine Chance.

Die niedrige Übergangs- und Ausbildungsbeteiligungsquote der ausländischen beziehungsweise der Jugendlichen mit einem Migrationshintergrund führt zu einem hohen Anteil derjenigen von ihnen, die ausbildungslos bleiben. Nach Ergebnissen der BIBB-Übergangsstudie 2006 lag der Anteil ausbildungsloser, nicht studienberechtigter Jugendlicher mit Migrationshintergrund an allen Jugendlichen ohne Ausbildung im Alter von 20 bis 24 Jahren mit fast 40 % weit über ihrem Anteil an der Bevölkerung dieser Altersgruppe (24 %).[201] Demgegenüber befinden sich Migrantenjugendliche viel häufiger als Jugendliche aus nicht zugewanderten Familien im sogenannten Übergangssystem – in einer Berufsvorbereitung oder einer Schule, die nur eine berufliche Grundbildung vermittelt (17 % versus 10 %) - und sind häufiger arbeitslos (7 % versus 3 %).

Insgesamt stellt sich die Verteilung der ausländischen Jugendlichen unter den Neuzugängen zur beruflichen Bildung wesentlich ungünstiger dar als die der deutschen Ausbildungsanfänger. Verteilt sich die Gesamtheit der Neuzugänge zu 43,5 % auf die duale Ausbildung, zu knapp 17 % auf das Schulberufs- und zu 40 % auf das Übergangssystem, so sind die entsprechenden Werte für ausländische Jugendliche 28 %, 11,5 % und gut 60 %. Dies bedeutet auch, dass sie im vollqualifizierenden (dualen und schulischen) Berufausbildungssystem deutlich unter-, im Übergangssystem stark überrepräsentiert sind. Die reduzierten Chancen auf eine qualifizierte Ausbildung verteilen sich regional zudem sehr unterschiedlich. Bei den Ländern mit hohen Ausländeranteilen an den Schulentlassenen – dies sind mit jeweils über 12 % die Stadtstaaten sowie als Flächenländer Hessen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg – sind die Chancen für ausländische Jugendliche am schlechtesten. Da Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg mehr großstädtische Zentren als etwa Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz besitzen, liegt es nahe, die Hauptrisikozonen für die Ausbildungsversorgung junger Ausländer in großstädtischen Ballungszentren zu sehen.

1.3.3 Die Ausbildungsbeteiligung von jungen Frauen

Der Anteil der jungen Frauen an den ausländischen Auszubildenden im dualen System betrug 2008 44,6 % und lag damit statistisch höher als der Frauenanteil bei allen neuen Auszubildenden (41,2 %).[202] Gleichwohl bleiben viele dieser jungen

[200] Der Anstieg der Ausländeranteile unter den Auszubildenden zeigt sich deutlicher noch in der Entwicklung der Auszubildendenbestände. Erreichte der Anteil in den Neuen Ländern in den vergangenen Jahren 0,1 bis maximal 0,3 % (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2008, S.126), stieg dieser in 2008 auf 1,1 %.

[201] BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, Bonn 2010, S. 169.

[202] Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass deutsche junge Frauen häufiger schulische Berufsausbildungsgänge wäh-

Frauen – 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. 2008 lag ihre spezifische Ausbildungsquote mit 28,9 % niedriger als die der ausländischen jungen Männer (35,4 %) und deutlich unter der deutscher junger Frauen (58 %) (vgl. Tabelle 23 (Ausbildungsbeteiligungsquoten)). Ein Grund hierfür dürfte in der geschlechtsspezifischen Berufswahl liegen, die dazu führt, dass ausländische junge Frauen auf dem Ausbildungsstellenmarkt vor allem mit schulisch besser ausgebildeten jungen deutschen Frauen konkurrieren.

Untersetzt werden diese Zahlen durch die Daten des Mikrozensus 2008, aus denen hervorgeht, dass in der Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen nur 40,1 % der jungen Frauen mit Migrationshintergrund eine duale oder vergleichbare Ausbildung abgeschlossen haben, während dies für immerhin 42,7 % der jungen Männer mit Migrationshintergrund und für 64,2 % der jungen Frauen ohne Migrationshintergrund zutrifft.[203]

1.3.4 Die Ausbildungsbeteiligung nach Ausbildungsbereichen und Branchen

Der Anteil an Auszubildenden mit ausländischem Pass ist seit 1995 in allen Berufsgruppen rückläufig, was nur teilweise mit einem Rückgang des Ausländeranteils durch Einbürgerungen zu erklären ist. Trotz der rückläufigen Ausbildungschancen junger Ausländerinnen und Ausländer auch in den Freien Berufen, liegt der Ausländeranteil hier mit 7 % 2007 höher als in allen anderen Ausbildungsbereichen. Offenbar wird in freiberuflichen Ausbildungsbetrieben und -praxen die hohe Bildungsmotivation vor allem ausländischer Jugendlicher sowie das zweisprachige Potenzial, das viele junge Menschen ausländischer Herkunft mitbringen, besonders hoch geschätzt. In den letzten Jahren schwankte die Beteiligung ausländischer Jugendlicher in diesem Bereich nur geringfügig zwischen 7 % und 9 %. In der Hauswirtschaft fällt ihr Anteil geringer aus, hat sich jedoch von 1992 (2,4 %) bis 2007 (3,2 %) erhöht. In allen anderen Berufen ist in diesem Zeitraum der Anteil ausländischer Jugendlicher an der Gesamtzahl der Auszubildenden zurückgegangen. Im Handwerk fällt er mit 4,9 % im Jahr 2007 leicht überproportional (im Vergleich zum Gesamtanteil von 4,3 %), in den Ausbildungsberufen von Industrie und Handel mit 3,9 % im Jahr 2007 unterproportional aus. Nach wie vor ist insbesondere die Ausbildungsleistung im öffentlichen Dienst gering: Gerade einmal 1,5 % der Auszubildenden hatten 2007 eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit (1992: 2,6 %).[204] Überdurchschnittlich fielen die Ausländeranteile mit 7,9 % unter den Auszubildenden in den zweijährigen Ausbildungsberufen aus. Vergleichsweise häufig kommen ausländische Auszubildende mit 5,6 % auch in den primären Dienstleistungsberufen vor. Eher geringe Werte ergeben sich dagegen in den Produktions- und Technikberufen (3,6 % und 3,3 %) sowie in den neuen Berufen (3,8 %).

In der Beteiligung ausländischer Jugendlicher an der Ausbildung nach BBiG (Berufsbildungsgesetz) und HWO (Handwerksordnung) ist eine Konzentration auf nur wenige Berufe festzustellen. Sehr hohe Ausbildungsquoten weisen die ausländischen Jugendlichen in sechs Berufen auf: Friseur/in, Kaufmann/Kauffrau im Einzelhandel, Verkäufer/in, medizinische(r) Fachangestellte(r), Kraftfahrzeugmechatroniker/in und Zahnmedizinische(r) Fachangestellte(r). Auf diese Berufe konzentrieren sich knapp 34 % aller ausländischen Auszubildenden, hingegen nur 18 % der deutschen Jugendlichen. In Berufen wie Bankkaufmann/-kauffrau, Mechatroniker/in, Industriekaufmann/-kauffrau und Industriemechaniker/in sind dagegen die Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit gegenüber den deutschen Jugendlichen unterrepräsentiert.

len (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.

[203] Sonderauswertung Mikrozensus 2008, Tabelle 2, Wiesbaden 2010.

[204] BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, Bonn 2010, S. 122.

Insgesamt sind die meisten Auszubildenden mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit – 63 %– in nur 20 Ausbildungsberufen anzutreffen. Zum Vergleich: Bei den deutschen Auszubildenden sind es 52 %. Damit bestätigen sich insgesamt die Befunde der Vorjahre.

Aus Sicht der Beauftragten bedarf es der weiteren interkulturellen Öffnung der beruflichen Bildung und der Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in allen Bereichen, vor allem im öffentlichen Dienst. Eines der Schwerpunktziele der von der Beauftragten 2007 / 2008 durchgeführten Kampagne „Vielfalt als Chance“ bildete daher die Stärkung der Bereitschaft von Ausbildungsbetrieben mehr Jugendlichen aus Zuwandererfamilien auszubilden.

1.3.5 Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss

Die Integration in eine qualifizierte Berufstätigkeit ist ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung oder einen Hochschulabschluss kaum möglich. Zudem geht der Bedarf an nichtqualifizierten Hilfskräften aufgrund des Strukturwandels absehbar zurück. Im Jahr 2008 hatten 37,3 % der 25-34-Jährigen mit Migrationshintergrund keinen beruflichen Abschluss[205]. In der gleichen Altersgruppe ohne Migrationshintergrund waren es nur 10,8 %. Am schwierigsten ist die Situation der 25-34-Jährigen ohne deutschen Pass, von denen 46,9 % über keinen beruflichen Abschluss verfügen.

Ein positiver Trend zeigte sich dagegen beim Vergleich der ersten mit der zweiten Migrantengeneration: Während 39,5 % der 25-34-Jährigen mit eigener Migrationserfahrung keinen beruflichen Abschluss hatten, betrug der Wert für diejenigen ohne eigene Migrationserfahrung 28,8 %.

Betrachtet man die gesamte Altersgruppe der nicht mehr schulpflichtigen ausländischen Jugendlichen – d.h. die Auszubildenden, die Vollzeitberufsschüler[206] sowie die Schülerinnen und Schüler der gymnasialen Oberstufe – so zeigt sich, dass die Quote derer, die einen Ausbildungsvertrag haben oder die in Vollzeitschulen lernen, nach wie vor 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 %.

Die Problematik der Ausbildungslosigkeit verschärft sich, wenn man ältere Generationen einbezieht: Während nur 15 % der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund im Alter von 20 bis 64 Jahren keinen beruflichen Abschluss haben, gilt dies für 44 % der Befragten mit Migrationshintergrund. 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 entsprechende Anteil deutlich über dem Durchschnitt. Vor dem Hintergrund dieser Situation weist die Beauftragte auf die Notwendigkeit hin, Angebote beruflicher Nachqualifizierung jeweils auf bestimmte Gruppen von Personen mit Migrationshintergrund zuzuschneiden.

Insgesamt sind verstärkte Angebote zur beruflichen Nachqualifizierung unabdingbar. Hierfür spricht auch die Tatsache, dass rund 70 % der ausländischen Arbeitslosen Ungelernte sind.

Wie auch in der Gesamtbevölkerung haben Frauen mit Migrationshintergrund und eigener Migrationserfahrung sowie mit ausländischer Staatsangehörigkeit häufiger als die Männer mit vergleichbaren Merkmalen keinen beruflichen Abschluss. Allerdings weisen die Daten des ersten Indikatorenberichtes und der Sonderauswertung des Mikrozensus darauf hin, dass die Anteile der 25-34-Jährigen Frauen ohne Abschluss in der 2. Generation deutlich geringer ausfallen.[207]

[205] Statistisches Bundesamt: Sonderauswertung des Mikrozensus zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Daten für das Berichtsjahr 2008, Tabelle 2, Wiesbaden 2010; Kategorie: kein beruflicher Abschluss bzw. Anlern-/ Berufspraktikum/ BVJ.

[206] Ohne Teilnehmer am Berufsvorbereitungsjahr oder ähnlichen Maßnahmen.

[207] Erster Indikatorenbericht, Berlin 2009, S. 46.; Sonderauswertung Mikrozensus 2008, Tabelle 2, Wiesbaden 2010.

1.3.6 Beteiligung an berufsschulischen Angeboten

Nach Einschätzung des Bundesinstitutes finden 35% der Bewerberinnen und Bewerber ohne Migrationshintergrund einen betrieblichen Ausbildungsplatz, von denjenigen mit Migrationshintergrund nur 29 %. Rund 28 % der Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund befinden sich, wenn sie keine Ausbildungsstelle bekommen haben, in Bildungsgängen des „Übergangssystems“ wie Berufsvorbereitungsjahr (BVJ), Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) o. ä., die nicht unmittelbar zu einem Berufsabschluss führen – häufiger als Lehrstellensuchende ohne Migrationshintergrund (23 %).[208] 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 Berufsabschlus-ses 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.

Nach Schulformen waren ausländische Schülerinnen und Schüler an beruflichen Schulen – bei einem Gesamtanteil von 7 % – im Schuljahr 2008/2009 überproportional im Berufsvorbereitungsjahr (17,4 %), an Berufsaufbauschulen (13,2 %) und Berufsgrundbildungsjahr (12,7 %), unterdurchschnittlich dagegen an Fachoberschulen (6,7 %), Fachgymnasien (5,4 %) und Fachschulen (3,7 %) vertreten.[209]

Die Nutzung berufsschulischer Angebote eröffnet ausländischen Schülerinnen und Schülern allerdings auch die Möglichkeit, Schulabschlüsse nachzuholen und damit ihre Voraussetzungen bei der Suche nach Ausbildungsplätzen zu verbessern. So hatten im Jahr 2008 von den insgesamt 1.148.996 Absolventen der beruflichen Schulen 80.425 (7 %) eine ausländische Staatsangehörigkeit. Immerhin 23,7 % der jungen Nichtdeutschen (Deutsche: 25,7 %) nutzten die Chance, einen Schulabschluss nachzuholen (zur Art der Abschlüsse vgl. nachfolgende Tabelle).

Tabelle 19:
Berufsschulabsolventen des Schuljahres 2007 / 2008 nach Schulabschluss, Nationalität und Geschlecht

Angaben in Prozent

	Deutsche			Ausländer		
	insgesamt	männlich	weiblich	insgesamt	männlich	weiblich
Hauptschulabschluss	2,8	3,3	2,3	5,2	5,8	4,5
Mittlerer Abschluss	8,2	7,5	8,8	9,8	8,8	10,9
Fachhochschulreife	10,4	10,1	11,0	6,9	6,7	7,2
Allg. Hochschulreife	4,0	3,6	4,4	1,9	1,7	2,1

Quelle: Statisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 2, 2007/2008, Tabelle 1.4.1, eigene Berechnungen

Mit einem Anteil von 9,8 % erwarben im Schuljahr 2007/2008 ausländische Absolventinnen und Absolventen etwas häufiger einen mittleren Abschluss (Fachschulreife bzw. Realschulabschluss) an einer beruflichen Schule als Abgängerinnen und Abgänger insgesamt. Ein Hauptschulabschluss wird – vor dem Hintergrund höherer Anteile von Jugendlichen ohne Schulabschluss – sogar deutlich häufiger von Ausländerinnen und Ausländern nachgeholt: 4,9 % der ausländischen (insgesamt nur 2,9 % der) Absolventinnen und Absolventen machten 2007 von dieser Möglichkeit Gebrauch.[210] Bei der (Fach-) Hochschulreife hingegen liegen die Anteilswerte der ausländischen Absolventinnen und Absolventen deutlich unter denen der deutschen.

[208] Granato, Mona (2008): Nachhaltigkeit durch Bildungsgerechtigkeit. Am Beispiel des Übergangs Schule-Ausbildung. In: Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.): Forum „Aufstieg durch Bildung – Chancen und Hemmnisse im Rahmen der 6. Jahreskonferenz, Berlin 2008, S. 15.

[209] Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 2, Berufliche Schulen 2008/2009, Wiesbaden 2010, Tabelle 1.2.2., S. 53; Bezugsgrößen jeweils die Gesamtanzahl aller Schülerinnen und Schüler je Schulform.

[210] Erster Indikatorenbericht, Berlin 2009, S. 43.

1.3.7 Berufsausbildung in Unternehmen von Migrantinnen und Migranten

Da die Quote der ausbildenden Unternehmen von Migrantinnen und Migranten unterdurchschnittlich ist (5 – 15 % je nach Herkunftsland, lediglich die türkischen Unternehmen erreichen eine Quote von 19 %, Unternehmen von Menschen ohne Migrationshintergrund erreichen eine Quote von ca. 25 %), gilt es, die brach liegenden Potentiale der Migrantenunternehmen zu erschließen. Hierzu ist es erforderlich, den bisher noch nicht ausbildenden Unternehmen das „Duale Berufsausbildungssystem" näher zu bringen und ihnen den Weg zur Ausbildung aufzuzeigen, insbesondere häufig unbegründete Bedenken gegen die Durchführung einer Ausbildung im eigenen Betrieb zu nehmen. Hierbei kommt insbesondere den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kammern vor Ort durch Informations- und Motivationsarbeit in diesen Unternehmen eine besondere Funktion zu.

1.3.8 Integrationspolitisches Handeln in der beruflichen Bildung

Die Förderung der beruflichen Ausbildung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist eine zentrale Selbstverpflichtung der Bundesregierung aus dem Nationalen Integrationsplan. Sie wird in einer Reihe von Maßnahmen und Programmen innerhalb der Bundesregierung als Querschnittsaufgabe umgesetzt sowie im „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs" mit den Spitzenverbänden der Deutschen Wirtschaft und in der „Qualifizierungsinitiative für Deutschland" mit den Ländern abgestimmt bzw. koordiniert. Damit wurden die Weichen gestellt zur Verbesserung des Übergangs von der Schule in Ausbildung, zur Reduzierung der Schul- und Ausbildungsabbrüche, zur Stärkung der Studierneigung und zum Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse, die wesentlich auch Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund zugute kommen sollen.[211]

Nach einer ersten integrationsspezifischen Erklärung 2006 haben die Partner des Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs mit der Beauftragten, der Bundesagentur für Arbeit und der Kultusministerkonferenz das Ziel bekräftigt, die Ausbildungsvoraussetzungen und -chancen junger Migrantinnen und Migranten zu verbessern. Aufbauend auf dem Nationalen Integrationsplan haben sie mit der gemeinsam vereinbarten Erklärung „Potenziale erschließen, Integration fördern – Mehr Bildung und Ausbildung für Jugendliche aus Zuwandererfamilien!" ihr Engagement konkretisiert, ihre Zusammenarbeit auf eine neue Stufe gestellt und folgende Prioritäten gesetzt:

- Die Bundesregierung unterstützt mit Förderprogrammen gezielt Migrantinnen und Migranten bei der Berufswahl sowie der Ausbildungsvorbereitung und –begleitung und setzt sich – gemeinsam mit ausländischen Unternehmensverbänden und der Wirtschaft – dafür ein, dass Betriebe mit Inhabern ausländischer Herkunft verstärkt neue Ausbildungsplätze bereitstellen.
- Die Kultusministerkonferenz (KMK) trägt dazu bei, dass die Ausbildungsreife der Schulabgänger durch eine stärkere individuelle Förderung verbessert wird und unterstützt in Kooperation mit Partnern (Wirtschaft, Arbeitsagenturen) die gezieltere Berufsorientierung in den Schulen. Die Länder verfolgen gemeinsam die im Nationalen Integrationsplan und mit der Qualifizierungsinitiative vereinbarten Ziele, bis 2012 die Schulabbrecherquoten von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund deutlich zu reduzieren und bis 2015 die Gesamtquote der Schulabbrecher insgesamt von 8 % auf 4 % zu halbieren.
- Die Wirtschaft bietet Jugendlichen mit Migrationshintergrund betriebliche Maßnahmen zur Berufsvorbereitung (z. B. Einstiegsqualifizierungen und betriebliche Praktika) an, um den Einstieg in eine betriebliche Ausbildung zu erleichtern und engagiert sich bei Mentoren- und Patenprojekten und kooperiert eng mit Schulen, um die Berufsorientierung auch von Migrantinnen und Migranten zu verbessern

[211] Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 36.

und Hilfen an der Schwelle Schule/Ausbildung anzubieten. Insbesondere regionale Kooperationen zwischen Unternehmen und Schulen vor Ort leisten einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Überganges Schule/Berufsausbildung und somit zur Verbesserung der Ausbildungssituation junger Migrantinnen und Migranten.

- Die Bundesagentur für Arbeit (BA) unterstützt vor Ort in Kooperation mit Partnern (Schulen, Wirtschaft) junge Menschen mit Migrationshintergrund gezielt bei der Berufswahl und bietet zahlreiche Fördermöglichkeiten an, die den Einstieg in eine Berufsausbildung ermöglichen. Migrantinnen und Migranten sind daran bereits in erheblichem Umfang beteiligt.

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum erfolgreiche Modellprojekte und Regelangebote fortgesetzt und ausgebaut, um benachteiligte Jugendliche, darunter vielfach Jugendliche mit Migrationshintergrund, in der Erlangung schulischer Abschlüsse und beim Übergang von der Schule in die Ausbildung zu unterstützen. Ebenso sind neue flankierende Projekte in die Erprobung gegangen.

Das betrifft unter anderem die Berufsberatung und -orientierung und die Ausbildungsvermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit, die Berufseinstiegsbegleitung[212], berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, die betriebliche Einstiegsqualifizierung, den befristeten Ausbildungsbonus für Auszubildende aus insolventen Unternehmen[213] sowie die vielfältigen Förderangebote der Bundesagentur für Arbeit, für die im Jahr 2009 ca. 2,9 Mrd. € (Drittes und Zweites Buch Sozialgesetzbuch) aufgewendet wurden. So konnten jahresdurchschnittlich rund 456.000 junge Menschen gefördert werden. Mit der modellhaften Erprobung der Berufseinstiegsbegleitung unterstützen ausgebildete Fachkräfte an rd. 1.000 allgemeinbildenden Schulen ca. 20.000 leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler (Personalschlüssel 1:20) individuell bei ihrem Übergang von der Schule in eine Berufsausbildung. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen finden in Vollzeit bei Bildungsträgern statt. Ziel ist die Förderung der beruflichen Orientierung und die Vermittlung der erforderlichen praktischen und theoretischen Qualifikationen und personalen Kompetenzen vorrangig für die Aufnahme einer Berufsausbildung. Die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses kann ein paralleles Ziel sein. Auf die Vorbereitung des nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses während dieser Maßnahmen besteht ein Rechtsanspruch. Die betriebliche Einstiegsqualifizierung als Vollzeitpraktikum bei einem Arbeitgeber hat sich bewährt. Im Paktjahr 2009/2010 wurden bereits rd. 32.600 Einstiegsqualifizierungen begonnen. Betriebe und junge Menschen machen in der Mehrzahl positive Erfahrungen mit diesem zusätzlichen Angebot, wie die Begleitforschung zeigt. 65,5 % (Vorjahr: 62,4 %) der Teilnehmer, die eine Einstiegsqualifizierung absolviert haben, begannen im Oktober 2007 eine betriebliche Ausbildung; bei der Kontrollgruppe waren es nur 46,0 % (Vorjahr: 29,7 %). 70,5 % derjenigen, die eine betriebliche Ausbildung aufgenommen haben, lernen im selben Betrieb und 77,7 % im selben Beruf wie während der Einstiegsqualifizierung. 30,8 % (Vorjahr: 34,1 %) der zuvor nicht ausbildenden Betriebe sind zu Ausbildungsbetrieben geworden. Während der Einstiegsqualifzierung können mit zusätzlichem Unterricht und sozialpädagogischer Begleitung bei Bildungsträgern Sprach- und Bildungsdefizite abgebaut und fachpraktische und fachtheoretische Kenntnisse gestärkt werden. Diese ausbildungsbegleitenden Hilfen sind ein Angebot für lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte junge Menschen und für Auszubildende, denen der Ausbildungsabbruch droht. Lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte junge Menschen, die einer Berufsausbildung des regulären Ausbildungsmarktes nicht gewachsen sind, können von der Agentur für Arbeit mit einer Berufsausbildung

[212] Das Programm beinhaltet die modellhafte Erprobung von Berufseinstiegsbegleitern an 1000 allgemein bildenden Schulen, die zum Hauptschulabschluss führen. Die Weiterentwicklung des Programms sieht den Einsatz von zusätzlich bis zu 1200 Berufseinstiegsbegleitern vor. In der Einstiegsqualifizierung sind Jugendliche mit Migrationshintergrund – wie bereits im 7. Bericht der Beauftragten erwähnt – zu 30 % unter den Geförderten, darunter 10 % ausländische Jugendliche.

[213] Der Zielkatalog für den Ausbildungsbonus wurde 2009 auf Auszubildende in Insolvenzunternehmen erweitert.

in einer außerbetrieblichen Einrichtung gefördert werden. Gerade ausländische junge Menschen, die aufgrund von Sprachdefiziten oder sozialer Eingewöhnungsschwierigkeiten in einem fremden soziokulturellen Umfeld einer besonderen Unterstützung bedürfen, gehören zur Zielgruppe. Im Jahr 2009 hat die Bundesagentur für Arbeit über eine Milliarde € aufgewandt, um jungen Menschen mit einer außerbetrieblichen Ausbildung einen Berufsabschluss zu ermöglichen.

Mit dem Programm „JOBSTARTER – für die Zukunft ausbilden" werden bis 2013 Vorhaben im Umfang von 125 Mio. € zur Gewinnung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze und der nachhaltigen Verbesserung regionaler Ausbildungsstrukturen gefördert. Eine Zielgruppe sind Inhaberinnen und Inhaber ausländischer Herkunft, die in Deutschland über 600.000[214] Betriebe mit weit über 1 Mio. Beschäftigten führen. Die Ausbildungsquote in diesen Unternehmen liegt jedoch bei nur 15 %, während sie bei deutschen Unternehmen bei 25 % liegt. Mehr Migrantenunternehmen für die Ausbildung zu gewinnen, ist Ziel der Koordinierungsstelle Ausbildung in ausländischen Unternehmen (KAUSA) als Programmbestandteil von JOBSTARTER. Bis 2013 werden voraussichtlich 15 Mio. der rund 125 Mio. € Fördermittel migrantenspezifisch eingesetzt. Bisher konnten in 44 Projekten über 2500 zusätzliche Ausbildungsstellen in Migrantenunternehmen akquiriert werden. KAUSA koordiniert die bereits genannte Initiative „Aktiv für Ausbildungsplätze".

Ebenfalls zur Verbesserung der Ausbildungssituation in Migrantenunternehmen trägt die Fördermaßnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technolgie „Vermittlung von Auszubildenden an ausbildungswillige Unternehmen" bei, in der Mitarbeiter bei den Kammern zur Vorbereitung der Besetzung von Ausbildungsplätzen auch in Migrantenunternehmen gefördert werden. So konnten im Rahmen dieses Programms im Jahre 2009 ca. 800 Ausbildungsplätze in Migrantenunternehmen besetzt werden.

Durch die Festschreibung von Qualifikationen der „interkulturellen Kompetenz" in Aus- und Weiterbildugnsregelungen sowie in Lehrplänen der Berufsschule erhöhen sich einmal die Chancen der jugendlichen Migrantinnen und Migranten aufgrund ihrer häufig vorhanden bikulturellen Qualifikationen auf eine Ausbildungsstelle, zum anderen verbessern sich Unternehmen durch Ausbildung von Migranten ihre Möglichkeiten zur Erschließung von Kunden im In- und Ausland bzw. aus anderen Kulturkreisen.

Mit dem Programm „Perspektive Berufsabschluss" (als Nachfolger des Programms „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf" – BQN-Programm) werden im Zeitraum 2008 bis 2012 mit insgesamt 35 Mio. € das „Regionale Übergangsmanagement" und die „Abschlussorientierte modulare Nachqualifizierung" gefördert. Ab September 2010 erweitert das BMBF dieses Programm, so dass dann doppelt so viele Regionen eine Strukturförderung erhalten. Ziel ist es, bereits vorhandene regionale Ansätze weiterzuentwickeln, um den Übergang von der Schule in die Ausbildung zu verbessern und damit den Anteil von Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne beruflichen Abschluss nachhaltig zu senken. Daneben bekommen junge An- und Ungelernte die Chance, einen Ausbildungsabschluss nachzuholen. Das Programm „Perspektive Berufsabschluss" setzt dabei einen Schwerpunkt auf die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund. Dabei sollen alle relevanten Akteure, beispielsweise Schulen, Agenturen für Arbeit, Betriebe und Kammern sowie Jugendämter und Elternorganisationen, stärker zusammenarbeiten und ihre Förderaktivitäten aufeinander abstimmen.[215] Das Programm „Passgenaue Vermittlung Auszubildender an ausbildungswillige Unternehmen" unterstützt kleinere und mittleren Untenehmen bei der Auswahl Auszubildender. Das schließt ihre Beratung, die Vorauswahl geeigneter Bewerberinnen und Bewerber und die Durchführung von Bewerbungsgesprächen ein. Auch das ESF-Bundesprogramm setzt Förderschwerpunkte bei der Integration benachteiligter Jugendlicher sowie der Arbeitsmarktintegration

[214] Vgl. Kapitel II.2.4 im vorliegenden Bericht.

[215] Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S.40.

von Menschen mit Migrationshintergrund.[216] Ein zukunftsträchtiges Modellprojekt, das speziell an beruflichen Schulen den direkten Übergang nach einer Berufsvorbereitung in reguläre Ausbildung erhöhen soll, ist das Ganzheitliche Integrationscoaching (GINCO). Es ist Teil einer gemeinsamen Initiative der Beauftragten mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit (BA). Das über die BA im Rahmen der Sozialgesetzbücher (SGB) II und III finanzierte Modellprojekt an 14 städtischen Standorten setzt bei der Zielgruppe der Jugendlichen mit Migrationshintergrund an, die an beruflichen Schulen deutlich überrepräsentiert sind und häufig besondere Schwierigkeiten haben, den Übergang in Ausbildung zu realisieren. GINCO ermöglicht den Trägern bei der Umsetzung weitgehende konzeptionelle Freiheit und damit individuelle Unterstützung der Jugendlichen, die auch die Einbindung des soziokulturellen Umfelds, aufsuchende Elternarbeit etc. ermöglicht. Das Programm wurde in der zweiten Hälfte des Berufsschuljahres 2008/2009 gestartet und wird gegenwärtig evaluiert.

Einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Integration von jungen Migrantinnen und Migranten in Schule und Ausbildung leistet das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit der Initiative JUGEND STÄRKEN. Mit JUGEND STÄRKEN werden 4 große Programme für benachteiligte junge Menschen und Jugendliche mit Migrationshintergrund gebündelt, stärker aufeinander abgestimmt und zum Teil erheblich ausgebaut. Dazu gehören die Programme:

„Kompetenzagenturen“,

„Schulverweigerung– Die 2. Chance“,

„STÄRKEN vor Ort“
(Lokales Kapital für soziale Zwecke) und

die Jugendmigrationsdienste,

die an bundesweit insgesamt mehr als 1.000 Standorten ein inzwischen flächendeckendes Netzwerk an Angeboten und Strukturen bilden.[217]

Für die vier Programme der Initiative stellt das Bundesjugendministerium in den Jahren 2008 bis 2011 aus nationalen und europäischen Mitteln (Europäischer Sozialfonds) 367 Mio. € zur Verfügung.

Ergänzt wird die Inititative um das Modellproramm „JUGEND STÄRKEN: Aktiv in der Region“, das ab Herbst 2010 Kommunen bei der Erprobung neuer Kooperationen und Konzepte zur Integration junger Menschen unterstützen soll.

Kommunen, in denen bereits Programme der BMFSFJ-Initiative JUGEND STÄRKEN umgesetzt werden, erhalten Gelegenheit, neue Wege zur Aktivierung der kommunalen Aktivitäten im Bereich der Jugendsozialarbeit zu erproben und vorhandene Förderlücken für benachteiligte junge Menschen und junge Migrantinnen und Migranten durch innovative Angebote aus einer Hand zu schließen.

Ein Beispiel für eine kreative kommunale Herangehensweise, die eine systematische Planung und Abstimmung der kommunalen Bildungsangebote in Form eines regionalen Übergangsmanagements mit der persönlichen Begleitung der Jugendlichen kombiniert, zeigt die Stadt Iserlohn. Sie schließt mit allen Hauptschülern Verträge ab, die den Jugendlichen einerseits den Zugang zu einer vollqualifizierenden Berufsausbildungsstelle, weiterführenden Schule oder Arbeit rechtlich garantieren. Andererseits verpflichten sich die Jugendlichen, regelmäßig die Schule zu besuchen, keine Drogen zu nehmen, nicht gewalttätig zu werden und an Veranstaltungen zur Berufsorientierung teilzunehmen. Dadurch wird den Jugendlichen zum einen verdeutlicht, dass sie gebraucht werden, und zum anderen, dass sie durch eigene Anstrengung ihr berufliches Schicksal wesentlich mitbestimmen können. Rund 30 engagierte ältere Mentoren („Joblotsen“) helfen den Jugendlichen beim Übergang in die Berufsausbildung.[218] Patenschafts- und Mentoringprojekte – bei Jugendlichen spricht man in der Regel von Mento-

[216] Unter anderem über die Programme XENOS, IdA und Transnationale Lernplattformen.

[217] Der Anteil von Migrantinnen und Migranten an der Gesamtteilnehmerzahl der Programme beträgt für „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ 39 %, für die Kompetenzagenturen 47 % und für „STÄRKEN vor Ort“ 66 %.

[218] Krekel, Elisabeth M./ Ulrich, Joachim Gerd: Jugendliche ohne Berufsabschluss. Handlungsempfehlungen für die berufliche Bildung, Kurzgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010, S. 28.

ring – leisten einen wichtigen Beitrag beim Übergang von der Schule in die Ausbildung. Dabei unterstützt eine Mentorin oder ein Mentor einen Jugendlichen bei der Suche nach einem Praktikums- oder Ausbildungsplatz, aber auch bei Alltagsproblemen. Mentorinnen und Mentoren helfen, sich auf Bewerbungsgespräche vorzubereiten, stärken das Selbstbewusstsein, machen Mut bei Rückschlägen und ermuntern dazu, eigene Stärken zu erkennen und mehr in den Vordergrund zu rücken. Vorteil einer Mentoring-Beziehung ist, dass die Mentorin oder der Mentor sich gezielt und individuell einem Jugendlichen widmen kann. Mentoring kann jedoch nicht die Regelangebote der Schulen oder Agenturen für Arbeit ersetzen; sie ergänzen diese und helfen den Jugendlichen, sich einen Überblick über die zahlreichen und teilweise von Region zu Region unterschiedlichen Regelangebote zu verschaffen.

Mit der bereits beschriebenen „Aktion zusammen wachsen“ (vgl. Kapitel II.1) stärkt die Beauftragte bereits bestehende Mentoringprojekte, die auf den Übergang Schule-Berufsausbildung gerichtet sind. Ein wichtiger Beitrag der Mentoringprojekte zur Integration ist aus Sicht der Beauftragten ihre konsequente Potenzialorientierung, die die Entfaltung der Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den Mittelpunkt stellt.

Im Berichtszeitraum wurde die Initiative der Beauftragten aus dem 7. Lagebericht aufgegriffen, die Berufsvorbereitung in den Schulen und das Übergangsmanagement Schule/ Beruf für Jugendliche mit Migrationshintergrund zu verbessern. Dazu haben die Partner des Ausbildungspaktes gemeinsam mit der KMK, der BA und der Beauftragten Mitte 2009 vereinbart, ihre Maßnahmen zur Sicherstellung der Ausbildungsreife und Stärkung der Berufsorientierung zu bündeln und dazu Regelangebote zu schaffen, Jugendliche mit Kernproblemen durch praktische Arbeitserfahrung zu fördern, an allen Schulen eine systematische Berufsorientierung einzuführen, das Übergangsmanagement zu optimieren und die Kooperation zwischen Schulen und Betrieben auszubauen.[219] Es kommt darauf an, diese Vereinbarung zügig umzusetzen. Unverzichtbar ist für die Beauftragte die Unterstützung der Eigeninitiative der Jugendlichen aus Zuwandererfamilien und die Einbindung ihrer Eltern und Sozialräume in die Berufsfindung. Eltern sind die wichtigsten Berater ihrer Kinder. Bei allen Fördermaßnahmen ist daher das aktive Einbeziehen der Eltern, auch über die Kooperation mit Migrantenorganisationen, ein entscheidender Erfolgsfaktor. So hat die Bundesregierung durch das Projekt des BMBF „ Mit MigrantenInnen für MigrantInnen – interkulturelle Kooperation zu Verbesserung der Bildungsintegration“ sich zum Ziel gesetzt, die Migrantenorganisationen in den Bildungsprozess gezielt mit einzubinden und deren Selbsthilfepotenzial zu stärken. Bei allen gesellschaftlichen Anstrengungen bleibt die Verantwortung der Jugendlichen, ihre berufliche Zukunft in die Hand zu nehmen, sie selbstständig zu planen und mit zu gestalten.

Bereits im 7. Lagebericht hat die Beauftragte anhand der Übernahme der Einstiegsqualifizierung in die Regelförderung des SGB III die Notwendigkeit betont, erfolgreiche Modellprojekte zu Regelangeboten auszubauen. Angesichts der vielfältigen Förderangebote wird es aus Sicht der Beauftragten künftig stärker darauf ankommen, die vielen positiven einzelnen Maßnahmen und Projekte des Bundes, der Länder und der Kommunen zu vernetzen und in einem differenzierten flächendeckenden Regelangebot entlang der gesamten Bildungskette zu bündeln, über das alle Jugendlichen mit passgenauer und individueller Förderung erreicht werden.

Die Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen aus Zuwandererfamilien kann Wachstumsimpulse im zweistelligen Milliardenbereich freisetzen.[220] Sie zu erschließen, erfordert Kontinuität in der Förderung, Ausbau von Rege-

[219] Ausbildungsreife sicherstellen – Berufsorientierung stärken. Vereinbarung der Partner des nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland, der Bundesagentur für Arbeit und der der Integrationsbeauftragten mit der Kultusministerkonferenz, Berlin 19.6.2009.

[220] Anger, Christina/ Erdmann, Verena/ Plünnecke, Axel/ Riesen, Ilona: Integrationsrendite – Volkswirtschaftliche Effekte einer besseren Integration von Migranten, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 2010.

langeboten im Orientierungs-, Übergangs- und Einstiegsmanagement, die verstärkte interkulturelle Öffnung der Beruflichen Bildung und die Unterstützung der Wirtschaft.

1.4 Hochschulbildung

Die Attraktivität des Hochschulstandortes Deutschland ist für ausländische Studierende nach wie vor hoch. Im Jahr 2009 waren hier fast 240.000 Studierende nichtdeutscher Staatsangehörigkeit eingeschrieben; ihr Anteil an allen Studierenden betrug damit 11,6 %. Rund drei Viertel von ihnen waren sogenannte „Bildungsausländer", d.h. zum Zwecke des Studiums nach Deutschland eingereiste Personen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben hatten. Bei einem Viertel handelte es sich um sogenannte „Bildungsinländer", also in Deutschland wohnende Ausländerinnen und Ausländer, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland erworben hatten.[221]

Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung die Rahmenbedingungen für ausländische Studierende verbessert und damit zur Umsetzung ihrer Selbstverpflichtung im Nationalen Integrationsplan beigetragen.

Das betrifft z. B. die Einführung einheitlicher Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz (vgl. Kapitel III 2), die weitere Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte und Akademiker/-innen mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz (vgl. Kapitel III 3) und die Umsetzung des 22. BAföG-Änderungsgesetzes (BAföGÄndG). Für die Sicherung des Fachkräftebedarfes und die Lebensplanung aller ausländischen Studierenden ist insbesondere die Umsetzung des seit Oktober 2007 ermöglichten Arbeitsmarktzugangs ohne Vorrangprüfung im Fall eines erfolgreichen Studienabschlusses von erheblicher Bedeutung.

Mit der Umsetzung des 22. BAföGÄndG vom 23.12.2007 sind seit Jahresbeginn 2008 ausländische Staatsangehörige, die eine Bleibeperspektive in Deutschland haben und bereits gesellschaftlich integriert sind, in die Ausbildungsförderung einbezogen. Entsprechend wurden im Jahr 2008 mit 46.973 Auszubildenden ausländischer Staatsangehörigkeit rund 11 % mehr Ausländerinnen und Ausländer gefördert als noch im Jahr 2005 (42.209). Davon waren 27.931 Studierende und 19.038 Schülerinnen und Schüler. Von den geförderten Studierenden stammten 20 % aus EU-Staaten, 53 % aus dem europäischen Ausland außerhalb der EU, 5 % aus Afrika, 3 % aus Nord- und Südamerika und 12 % aus Asien. Hervorzuheben ist die Förderung von 8 % Studierenden mit dem Statusmerkmal „heimatloser bzw. asylberechtigter Ausländer" – insgesamt 2.400 Personen. Die größte Gruppe der geförderten Studierenden aus EU-Staaten stellten die italienischen Staatsangehörigen mit 1.201 Personen, gefolgt von 1.200 polnischen und 760 griechischen Studierenden. In absoluten Zahlen stellt von allen geförderten studierenden Ausländerinnen und Ausländern die Türkei weiterhin mit 8.092 Geförderten die größte Einzelgruppe, gefolgt von der Russischen Föderation mit 1.813 Geförderten.

Der finanzielle Aufwand für die Förderung ausländischer Studierender belief sich im Jahr 2008 auf gut 101 Mio. €.[222]

Die Beauftragte hat das 22. BAföGÄndG mit initiiert und begleitet und sieht sich durch die Ergebnisse darin bestätigt, die Integration ausländischer Studierender über den Ausbau von Regelangeboten zu unterstützen.

Dank des Engagements der Länder und maßgeblicher Akteure bestimmt die Verbesserung der Integrationsleistungen des deutschen Hochschulsystems die hochschulpolitische Agenda. Stellvertretend genannt seien die Kultusministerkonferenz, das Deutsche Studentenwerk, die Hochschulrektorenkonferenz, der Deutsche Akademische Austauschdienst, der Wissenschaftsrat sowie die Verbände ausländischer Studierender.

[221] Grundlage der Darstellung sind die am 23.4.2010 vorgestellten Ergebnisse der 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes, die Fachserie 11.3. des Statistischen Bundesamtes und die Sonderauswertung des Mikrozensus 2005 bis 2008.

[222] 18. Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach §21 Absatz 2.

1.4.1 Die Hochschulbildung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Betrachtet man die Bildungsbeteiligung von in Deutschland aufwachsenden ausländischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen, so wird deutlich, dass das Bildungssystems auf jeder Stufe in Deutschland aufgewachsene Personen mit Migrationshintergrund verliert. Während an den allgemeinbildenden Schulen jede/r Elfte (8,9 %) einen ausländischen Pass hat, ist es bei den ausländischen Auszubildenden nur jede/r Vierundzwanzigste (4,2 %) und bei den Studierenden nur noch jede/r Vierzigste (2,5 %).[223] Bildungsinländer machen etwa ein Viertel aller ausländischen Studierenden aus. Ihr Anteil unter den Ausländern, die das Studium mit einer Promotion abschließen, liegt hingegen unter 3 % – bezogen auf die Gesamtheit der Promotionen in Deutschland ist das eine Ausländerquote von nur 0,4 %.

Dem Vorsitzenden des Wissenschaftsrates ist zuzustimmen, dass „eine Änderung dieser prekären Verhältnisse nicht allein ein beträchtlicher Beitrag der Wissenschaft zur gesellschaftlichen Integration wäre – sie würde die Zahl ausländischer Staatsbürger, welche wissenschaftliche Karrieren in Deutschland anstrebten, um bis zu 25 % erhöhen – und zwar ohne dass über Anwerbungen aus dem Ausland auch nur nachgedacht werden müsste".[224] Der Mikrozensus zeigt, dass sich die entsprechenden Potenziale positiv entwickeln. Im Jahr 2008 verfügten 13,9 % (2005: 12,9 %) der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund und 13 % (2005: 11,7 %) der Bevölkerung mit Migrationshintergrund über einen (Fach-) Hochschulabschluss. Die Differenzierung der Daten nach Altersgruppen zeigt Verschiebungen zugunsten der Jüngeren. Damit lässt sich die Gesamtquote – wie noch im 7. Lagebericht argumentiert – zunehmend weniger auf den relativ hohen Akademikeranteil in der Altersgruppe der 35- bis 65-Jährigen Migranten zurückführen. Migrantinnen und Migranten holen bei der Hochschulbildung in der Altersgruppe der 25- bis 34jährigen auf (2005: 14,3 %, 2008: 16,3 %), bleiben dabei allerdings gegenüber Nicht-Migranten (2005: 17,5 %, 2008: 20,4 %) ähnlich wie bei der Hochschulzugangsberechtigung zurück.

1.4.2 Ergebnisse der 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks

Das Deutsche Studentenwerk hat im Rahmen der 19. Sozialerhebung[225] erneut Daten zur Situation von Studierenden mit Migrationshintergrund erhoben, was ein differenziertes Bild ihrer Lage ermöglicht. Basis der Untersuchung bildeten die so genannten Bildungsinländer/innen, also die Studierenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die im deutschen Bildungssystem die Hochschulreife erworben haben. Ihr Anteil an allen Studierenden lag im Jahr 2007 / 2008 bei 2,9 %. Hinzu kamen deutsche Studierende mit einem Migrationshintergrund, die aufgrund der vorliegenden Angaben zur Staatsangehörigkeit, eines Wechsels der Staatsangehörigkeit sowie der Staatsangehörigkeit der Eltern unterschieden wurden. Nach diesen Merkmalen lag der Anteil der Studierenden mit Migrationshintergrund im Sommersemester 2009 an den Studierenden der deutschen Hochschulen (ohne Berücksichtigung der Bildungsausländer) bei knapp 11 %. Der weitaus größte Teil dieser Studierenden befindet sich im Erststudium (93 %) und ist nach folgenden Gruppenmerkmalen unterscheidbar:

- Eingebürgerte Studierende, also solche, die ihre ursprüngliche zugunsten der deutschen Staatsangehörigkeit aufgegeben haben,
- Deutsche Studierende mit mindestens einem Elternteil, der eine andere Staatsangehörigkeit besitzt.

[223] Ohne Bildungsausländer.

[224] Strohschneider, Peter: Internationale Mobilität in der Wissenschaft. Bericht des Vorsitzenden zu aktuellen Tendenzen im deutschen Wissenschaftssystem, Herbstsitzung des Wissenschaftsrates in Aachen, 11-13.11.2009, S. 10., vgl.: http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/VS_Bericht_Nov_2009.pdf.

[225] Bundesministerium für Bildung und Forschung: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2009, 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes durchgeführt durch HIS Hochschul-Informations-System, Bonn/ Berlin 2010, S. 502 ff.

- Studierende, die neben der deutschen noch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen und
- Bildungsinländer/innen.

Im Folgenden wird gezeigt, welche Unterschiede es zwischen diesen vier Gruppen gibt und wodurch sich diese Studierenden von Studierenden ohne Migrationshintergrund unterscheiden.

Staatsangehörigkeit

Der weit überwiegende Teil der Studierenden mit Migrationshintergrund besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit. Die Studierenden, die eingebürgert wurden (knapp 4 %, absolut rd. 56.000), waren vorher vor allem Staatsangehörige der Russischen Föderation (22 %), Polens (19 %), der Türkei (16 %) und Kasachstans (8 %). Die übrigen Eingebürgerten verteilen sich auf mehr als 50 weitere Staaten. Relativ selten sind unter den eingebürgerten Studierenden Personen vertreten, die zuvor Staatsangehörige eines afrikanischen oder amerikanischen Staates waren (3 % bzw. 1 %).

Von den deutschen Studierenden, die durch die andere Staatsangehörigkeit der Eltern zu den Studierenden mit Migrationshintergrund zählen (knapp 3 %, absolut rund 46.000), haben relativ wenige Eltern, die beide keine deutschen Staatsangehörigen sind. Fast immer ist zumindest ein Elternteil im Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit (97 %). Die Väter dieser deutschen Studierenden sind häufiger (auch) ausländische Staatsangehörige als die Mütter (58 % vs. 40 %). Ist der Vater Ausländer, so handelt es sich vor allem um Italiener (8 %), Österreicher (8 %), Niederländer (4 %) oder US-Amerikaner (4 %). Die übrigen Väter verteilen sich nach der Staatsangehörigkeit auf mehr als 60 weitere Staaten. Die ausländischen Mütter deutscher Studierender stammen häufig aus den Niederlanden, aus Österreich oder Polen (jeweils 4 %). Die übrigen Mütter stammen nach der Staatsangehörigkeit aus mehr als 40 weiteren Staaten. Die zweite Staatsangehörigkeit der Studierenden, die neben der deutschen noch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen (gut 1 %, absolut rund 17.000), ist vor allem die der USA (14 %), der Russischen Föderation (12 %), Polens (12 %), Italiens (10 %), Frankreichs (7 %), Österreichs (7 %) und der Schweiz (6 %).

Von den Bildungsinländern (gut 3 %, absolut rund 55.000) hat der weitaus größte Teil die türkische Staatsangehörigkeit (25 %). Danach folgen solche mit russischer Staatsangehörigkeit (jeweils rund 7 %) sowie Polen (6 %) und Ukrainer (5 %). 14 % der Bildungsinländer/innen sind Staatsangehörige aus rund 50 verschiedenen Staaten.

Demographische Merkmale

Nach Altersgruppen fällt unter den Studierenden mit Migrationshintergrund der Anteil jüngerer Studierender (bis zu 25 Jahren) geringer (67 % vs. 75 %), der Anteil der älteren hingegen entsprechend höher aus (33 % vs. 25 %). Unter eingebürgerten Studierenden und unter Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit ist der Anteil der jüngsten Studierenden (bis 21 Jahre) vergleichsweise gering (14 % bzw. 17 %).

Der Anteil der Frauen unter den Studierenden mit Migrationshintergrund beträgt 48 % und entspricht damit dem Anteil der Frauen unter den Studierenden ohne Migrationshintergrund. Differenziert betrachtet ist festzustellen, dass der Frauenanteil in der Gruppe der deutschen Studierenden mit zumindest einem ausländischen Elternteil mit 52 % überdurchschnittlich hoch ist. In der Gruppe der Bildungsinländer/innen liegt er hingegen mit 44 % unter dem Durchschnitt.

Auffällig ist, dass unter den Studierenden mit Migrationshintergrund der Anteil der verheirateten Studierenden mehr als doppelt so hoch ist wie unter denen ohne Migrationshintergrund (9 % vs. 4 %).

Soziale Herkunft

Hinsichtlich der sozialen Herkunft besteht zwischen Studierenden mit und ohne Migrationshintergrund ein erheblicher Unterschied. Studierende mit Migrationshintergrund gehören deutlich häufiger einer sozial schwächeren Herkunftsgruppe an. Dies gilt insbesondere für die eingebürgerten Studierenden und die Bildungsinländer/innen. Dagegen unterscheiden sich die deutschen Studierenden mit einem ausländischen El-

ternteil und die mit einer doppelten Staatsangehörigkeit deutlich weniger von der sozialen Herkunft der Studierenden ohne Migrationshintergrund. Bezogen auf die soziale Herkunft sind die Unterschiede zwischen studierenden Migrantinnen und Migranten eher gering.

Hochschulzugang und berufliche Vorbildung

Studierende mit Migrationshintergrund erreichen im Gegensatz zu jenen ohne Migrationshintergrund den Zugang zur Hochschule weniger häufig mit einer allgemeinen Hochschulreife (77 % vs. 83 %). Dies betrifft vor allem Eingebürgerte und Bildungsinländer/innen, die häufiger über eine Fachhochschulreife oder eine fachgebundene Hochschulreife verfügen. Allerdings gilt dies nicht für die deutschen Studierenden aus einem Elternhaus, in dem mindestens ein Elternteil eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt. Unter diesen Studierenden sind am häufigsten solche zu finden, deren Zugangsberechtigung die allgemeine Hochschulreife ist.

Relativ gering ist der Unterschied zwischen den Studierenden mit und ohne Migrationshintergrund bezogen auf den Anteil, der bereits vor der Aufnahme des Studiums eine berufliche Ausbildung absolviert hat (22 % vs. 24 %). Sowohl im Universitäts- als auch im Fachhochschulbereich fällt dieser Anteil bei den Studierenden mit Migrationshintergrund geringer aus (Uni: 11 % vs. 13 %, FH: 43 % vs. 47 %). Im Übrigen sind Studierende mit Migrationshintergrund etwas häufiger an Fachhochschulen eingeschrieben als solche ohne Migrationshintergrund (33 % vs. 31 %).

Studierende mit Migrationshintergrund sind vor allem an den Hochschulen in den alten Ländern zu finden (94 %). In den neuen Ländern, an deren Hochschulen 16 % aller Studierenden ohne Migrationshintergrund immatrikuliert sind, ist der Anteil der Migranten mit 6 % deutlich unterrepräsentiert.

Fächerstruktur

In der der Wahl des Studienfachs gibt es Unterschiede zwischen Studierenden mit und ohne Migrationshintergrund. Studierende mit Migrationshintergrund entscheiden sich danach deutlich häufiger für einen Studiengang der Fächergruppe Rechts- und Wirtschaftswissenschaften (27 % vs. 21 %). In den Studiengängen der übrigen Fächergruppen sind sie dagegen jeweils leicht unterrepräsentiert.

Werden die Teilgruppen der Studierenden mit Migrationshintergrund betrachtet, sind bezüglich der Fächerwahl bemerkenswerte Unterschiede festzustellen. Vor allem Bildungsinländer/innen und Eingebürgerte haben sich für einen Studiengang der Fächergruppe Rechts- und Wirtschaftswissenschaften entschieden (23 % bzw. 30 %). Auch Ingenieurwissenschaften werden von den Studierenden dieser beiden Teilgruppen häufiger studiert. Deutsche Studierende mit einem ausländischen Elternteil sowie diejenigen mit einer zweiten Staatsangehörigkeit sind häufiger in den Sprach- und Kulturwissenschaften, den Naturwissenschaften und den Fächern Sozialwissenschaften, Pädagogik und Psychologie vertreten.

Studierende mit und ohne Migrationshintergrund unterscheiden sich auch nach den Abschlüssen, die mit dem Studium angestrebt werden, nur geringfügig. Studierende mit einem Migrationshintergrund streben etwas häufiger den Bachelor an (48 % vs. 44 %), etwas weniger häufig hingegen das Diplom an einer Universität (18 % vs. 20 %) oder ein Staatsexamen (18 % vs. 20 %).

Ein deutlicher Unterschied ist bezüglich der Quote der Studierenden festzustellen, die ihr Studium zwischenzeitlich unterbrochen haben. Eine Unterbrechung des Studiums wurde von 14 % der Studierenden mit und 10 % der Studierenden ohne Migrationshintergrund angegeben. Bei Migrantinnen und Migranten resultiert eine Unterbrechung deutlich häufiger aus finanziellen Problemen (31 % vs. 17 %).

Finanzielle Situation

Die finanzielle Situation der Studierenden mit Migrationshintergrund spiegelt exakt deren soziale Herkunft wider. Die Selbstfinanzierungsquote des Studiums durch eigenen Verdienst fällt deutlich höher aus als bei den Studierenden ohne Migrationshintergrund, ein deutlich geringerer Teil

wird finanziell durch die Eltern unterstützt (76 % vs. 88 %). Diese Unterstützung fällt auch deutlich geringer aus (387 € vs. 450 €). Für Studierende mit Migrationshintergrund liegt der Beitrag der Eltern zu den monatlichen Einnahmen bei 35 %, während Studierenden ohne Migrationshintergrund fast die Hälfte ihrer Einnahmen (49 %) von den Eltern zur Verfügung gestellt wird. Demzufolge bestreiten Studierende mit Migrationshintergrund im Vergleich zu jenen ohne Migrationshintergrund einen wesentlich höheren Anteil ihrer Einnahmen durch die BAföG-Förderung (23 % vs. 14 %) und durch eigenen Verdienst (31 % vs. 25 %). Eingebürgerte Studierende sind am deutlichsten auf die BAföG-Förderung angewiesen. Mit 49 % ist die BAföG-Quote in dieser Gruppe beträchtlich höher als in den übrigen Migrantengruppen. Vor dem Hintergrund dieser finanziellen Situation erscheint die oben angeführte häufigere Studienunterbrechung von Migranten aufgrund finanzieller Probleme plausibel.

Erwerbstätigkeit

Während des Sommersemesters 2009 ging der weitaus größte Teil der Studierenden mit Migrationshintergrund neben dem Studium – zumindest zeitweise – einer Tätigkeit nach. Mit 68 % lag die Erwerbstätigenquote der „Migranten“ um drei Prozentpunkte höher als jene der Studierenden ohne Migrationshintergrund. Zwischen den Migrantengruppen bestanden dabei keine gravierenden Unterschiede.

Wohnformen

Im Wesentlichen unterscheiden sich die Studierenden mit und ohne Migrationshintergrund bei den von ihnen genutzten Wohnformen dadurch, dass Migrantinnen und Migranten häufiger im Elternhaus wohnen und seltener in einer Wohngemeinschaft. Bei den Bildungsinländer/innen fällt dieser Unterschied weitaus deutlicher aus; 38 % wohnen im Elternhaus und 14 % in einer Wohngemeinschaft. Bildungsinländer/innen wohnen außerdem häufiger als die übrigen Migrantinnen und Migranten in einem Wohnheim (15 %).

Die Beauftragte weist mit Nachdruck darauf hin, dass für studierende Bildungsinländer/innen eine Verbesserung ihrer materiellen Situation erforderlich ist. Sie begrüßt daher das eingeleitete Gesetzgebungsverfahren zum 23. BAföG-Änderungsgesetz und den Gesetzentwurf zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms,[226] in dem unter den Auswahlkriterien in § 3 eine Berücksichtigung des Migrationshintergrundes vorgesehen ist.

1.4.3 Bildungsausländer/innen an deutschen Hochschulen

Das erklärte Ziel der Bundesregierung ist es, die Attraktivität der deutschen Hochschulen und den internationalen Austausch von Studierenden zu erhöhen. Weltweit verlagert sich der Startpunkt für den „Wettbewerb um die besten Köpfe“ in die Studienphase. In Bezug auf die Positionierung Deutschlands in diesem Wettbewerb hat der Vorsitzende des Wissenschaftsrates im Jahr 2009 ausgeführt:

- Der Anteil der ausländischen Studierenden liegt in Deutschland bei etwa 12 %. Das ist deutlich weniger als in Australien (22,5 %), wo man eine regelrechte Vermarktungsoffensive für das Wirtschaftsgut „tertiäre Bildung“ vor allem in Südostasien gestartet hat. Er bleibt aber auch hinter Großbritannien (19,5 %) oder der Schweiz (19,3 %) zurück. Der deutsche Wert liegt hingegen über dem der Niederlande (6,4 %) und weit über dem der USA (3,4 %).
- Die Bundesrepublik gehört im quantitativ dominierenden Bereich, bei den Studierenden, zu den Nettogewinnern – es kommen viel mehr ausländische Studierende nach Deutschland als Deutsche im Ausland studieren.[227]

Unter den ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen bilden die über 180.000

[226] BT-Drs. 17/1552: Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz-StipG) vom 04.5.2010.

[227] Vgl. Strohschneider, Peter (2009), S. 3 und 7, Fußnote 4.

Bildungsausländer/innen die mit Abstand größte Gruppe.

Im Wintersemester 2008/09 begannen fast 43.000 Bildungsausländer ein Studium, im Jahr 2008 schlossen fast 26.000 ausländische Studierende das Studium ab, darunter über 10.000 Personen in den Fachrichtungen Mathematik, Natur- und Ingenieurwissenschaften. Über 2.700 dieser Absolventinnen und Absolventen verfügten über eine Aufenthaltserlaubnis, die ihnen eine Arbeitsplatzsuche nach dem Studienabschluss ermöglichte.

Eine Gesamtdarstellung weiterer Strukturdaten nach Staatsangehörigkeit und aufenthaltsrechtlichem Status findet sich im Migrationsbericht der Bundesregierung, auf den verwiesen wird.[228]

Im Rahmen der periodischen Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerks werden regelmäßig studierende Bildungsausländer/innen in Bezug auf ihre Aufenthalts- und Studienerfahrungen und -schwierigkeiten sowie zu den angebotenen und von ihnen angenommenen Unterstützungsangeboten befragt. In Bezug auf Problemlagen weisen folgende Befunde auf einen verstärkten Integrationsbedarf hin: 40 % der Studierenden gaben Orientierungsschwierigkeiten im Studiensystem an, 38 % hatten Finanzierungsprobleme, 39 % wiesen auf Schwierigkeiten beim Kontakt mit deutschen Studierenden hin, 34 % bei Kontakten mit der deutschen Bevölkerung.

In Bezug auf genutzte Unterstützungsangebote wiesen jeweils über 50 % der Studierenden auf Welcome-Veranstaltungen, Deutschkurse, Studienberatungen und studienbegleitende Tutorien hin, die von den Hochschulen und vor allem den Studentenwerken vor Ort angeboten werden.[229]

Die Hochschulrektorenkonferenz hat auf diese Problemlagen reagiert und in ihrer Mitgliederversammlung im November 2009 einen „Nationalen Kodex für das Studium von Ausländern an Deutschen Hochschulen“ verabschiedet, der ausländischen Studierenden einheitliche Standards in Bezug auf folgende Leistungen bzw. Verfahrensweisen an den Hochschulen zusichert:

I. Information, Beratung und Werbung

II. Zulassung und Einstufung

III. Fachliche, sprachliche und soziale Betreuung für internationalen Studierende,

IV. Leistungen für internationale Studierende zum und nach Abschuss des Studiums und

V. Umgang mit Beschwerden.

Die Beauftragte erachtet den Ausbau von Unterstützungsangeboten – beispielsweise Mentoren- und Lotsenprogramme für ausländische Studierende[230] – sowie die Implementierung dieses Kodexes in den Hochschulen als wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Selbstverpflichtungen der Arbeitsgruppe Wissenschaft im Nationalen Integrationsplan. Sie regt darüber hinaus regelmäßige Gesprächsangebote der Ressorts der Bundesregierung mit ausländischen Studierendenverbänden an und erklärt sich bereit, hierfür die Koordinierung zu übernehmen.

Die Beauftragte weist ferner darauf hin, dass die Entscheidung der Bundesregierung zur Öffnung des Arbeitsmarktes für ausländische Akademiker/innen dazu beigetragen hat, dass vor allem Bildungsausländer ihren Integrationsvorteil aufgrund eines erfolgreiche Studiums in Deutschland verstärkt nutzen und einen Arbeitsmarktzugang anstreben. Zum 31.12.2008 waren 2.727 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis registriert (31.12.2007: 2.119), die ihnen die Arbeitsplatzsuche nach dem Abschluss ihres Studium in Deutschland ermöglichte. Gut die Hälfte davon waren Frauen (50,1 %). 993 Aufenthaltserlaubnisse nach § 16 Abs. 4 AufenthG wurden an chinesische Staatsangehörige erteilt, 150 an russische und jeweils 124 an indische bzw. türkische Absolventen. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit wurden im Jahr 2008 insgesamt 5.935 Zu-

[228] Bundesministerium des Innern: Migrationsbericht 2008, Berlin 2010.

[229] Bundesministerium für Bildung und Forschung(Hrsg.): Internationalisierung des Studiums. Ergebnisse der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes durchgeführt durch HIS Hochschul-Informations-System, Bonn 2008, S. 44-46.

[230] Zum Beispiel das Mentorenprogramm der Leibniz-Universität Hannover.

stimmungen zu einem Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung an Hochschulabsolventen nach § 16 Abs. 4 AufenthG für einen angemessenen Arbeitsplatz (§ 27 Nr. 3 BeschV) erteilt. Dies ist eine Steigerung um 34 % im Vergleich zum Vorjahr (2007: 4.421 Zustimmungen).[231] Dem gegenüber besaßen Ende 2008 in Deutschland 1.370 Ausländer/innen (darunter 278 Frauen) eine Niederlassungserlaubnis als Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG (Ende 2007: 1.302), davon waren 157 Hochqualifizierte im Jahr 2008 eingereist (2007: 151).[232]

Angesichts der erfolgreich in den Arbeitsmarkt eingegliederten steigenden Zahl ausländischer Studienabsolventen/innen regt die Beauftragte eine weitere Optimierung der Rahmenbedingungen für den qualifikationsgerechten Arbeitsmarktzugang an.

2. Arbeitsmarkt

„Eine deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund ist sowohl aus sozial- und gesellschaftspolitischen als auch aus volkswirtschaftlichen Gründen dringend geboten“[233] – so die unverändert gültige Diagnose des Nationalen Integrationsplans zur Beschäftigungssituation von Migrantinnen und Migranten. Gerade angesichts der demografischen Entwicklung und des Rückgangs des Arbeitskräfteangebots in Deutschland muss es ein zentrales Anliegen von Politik und Wirtschaft sein, die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund gezielt zu erhöhen und insbesondere zur Verbesserung der Qualifikationsstruktur des Erwerbspersonenpotenzials mit Migrationshintergrund beizutragen. Vor diesem Hintergrund wurde 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“ gerichtet, um „den Nationalen Integrationsplan durch eine Reihe zusätzlicher Maßnahmen besonders zu unterstützen“.[234]

Obwohl Deutschland sein im internationalen Vergleich langjähriges Beschäftigungsdefizit durch das kräftige Arbeitsplatzwachstum im letzten Aufschwung überwinden konnte, hat sich die Beschäftigungssituation von Menschen mit Migrationshintergrund nicht wesentlich verbessert.[235] Zwar stieg die Erwerbstätigkeit im Zuge des Aufschwungs bis 2008 an, aber die Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund bleibt immer noch deutlich hinter jener der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund zurück. Der Abstand hat sich sogar noch vergrößert.[236] Die Arbeitslosenquote von Ausländerinnen und Ausländern ist – nach einem historischen Höchststand im Jahr 2005 – im Zuge der Konjunkturentwicklung zwar gesunken, liegt aber weiterhin fast doppelt so hoch wie die der deutschen Bevölkerung. Erwerbstätige mit Migrationshintergrund und insbesondere Beschäftigte ausländischer Staatsangehörigkeit sind vom Strukturwandel der Wirtschaft immer noch in besonderem Maße betroffen und stärker als deutsche Beschäftigte den Schwankungen der Konjunktur ausgesetzt. Im Vergleich zum letzten Konjunkturhoch stellte sich die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am konjunkturellen Wendepunkt im Herbst 2008 sogar schwieriger dar als damals. Die Krise wird Migrantinnen und Migranten erneut härter treffen und sie werden auch wieder schnel-

[231] Bundesministerium des Innern: Migrationsbericht 2008, Berlin 2010, S. 70.

[232] Ebd, S. 100.

[233] Nationaler Integrationsplan: Neue Wege – neue Chancen, Berlin 2007, S. 78.

[234] Ebd., S. 18 und 80.

[235] Thode, Eric et alt., Benchmarking Deutschland 2010, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
Das britische Nachrichtenmagazin „The Economist“ beschrieb in einer Deutschlandstudie für das Jahr 2010, dass mit dem deutschen Wirtschaftsmodell die Krise bislang vergleichbar erfolgreich bewältigt worden sei, um zugleich festzustellen, wie sehr Deutschland immer noch Potenziale vergeude und wie wenig Deutschland das Potenzial von Migranten nutze. Nach: Kaiser, Tobias: „Briten staunen über deutsches Wirtschaftswunder“, Welt am Sonntag vom 7.3.2010.

[236] Vgl. auch: Integration in Deutschland, Erster Integrationsindikatorenbericht, erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin 2009, S. 56.

ler entlassen werden.[237] Dies ist im Übrigen eine nicht nur für Deutschland zutreffende Feststellung.[238]

Ein wesentlicher Grund für die schlechtere Arbeitsmarktpartizipation von Migrantinnen und Migranten bleiben deren fehlende oder unzureichende bzw. unzureichend genutzten beruflichen Abschlüsse und Qualifikationen. Der Nationale Integrationsplan setzte entsprechend einen Schwerpunkt bei Vorschlägen und Maßnahmen zur Verbesserung der formalen beruflichen Qualifikationen und zur beruflichen Weiterbildung von Migrantinnen und Migranten. Er plädierte in diesem Zusammenhang einerseits auch für eine stärkere Anerkennung der Potenziale und informellen Kenntnisse und Fertigkeiten von Menschen mit Migrationshintergrund. Andererseits forderte er Verbesserungen und Massnahmen in Bezug auf Anerkennung von ausländischen Bildungsnachweisen und ausländischen Abschlüssen. Beides werden auch weiterhin zentrale Politikfelder bleiben. Im Zuständigkeitsbereich des Bundes werden gesetzliche Regelungen zum Bereich der Anerkennung auf der Grundlage des Koalitionsvertrages und der vom Kabinett im Dezember 2009 verabschiedeten Eckpunkte derzeit ausgearbeitet.

Nicht nur die Wirtschaft ist im Zusammenhang von Globalisierung und gesellschaftlicher Pluralisierung immer stärker auf differenzierte sprachliche und interkulturelle Kenntnisse von Beschäftigten angewiesen. Auch der Öffentliche Dienst, der mit seinen Angeboten einer zunehmend differenzierten Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen Rechnung tragen muss, benötigt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit diesen beruflichen Kenntnissen. Vor diesem Hintergrund haben sich die Bundesregierung und die Länder im Nationalen Integrationsplan verpflichtet, ihre Einstellungspraxis zu überprüfen und eine auf mehr Vielfalt zielende Personalrekrutierung zu betreiben.[239] Dieses Ziel ist im Koalitionsvertrag für den Bund nochmals bekräftigt worden.[240]

In der Wirtschaft werden Diversity-Strategien seit Ende der 1990er Jahre immer mehr zum Qualitätsmerkmal von Unternehmenskonzepten. Im Zuge der wachsenden Internationalisierung von Arbeits- und Absatzmärkten sind es insbesondere international tätige Großunternehmen, die in betriebswirtschaftlichem Interesse Zielsetzung und Leitlinien des Diversity-Managements adaptieren und damit gleichzeitig auch eine Vorreiterrolle bei der Herstellung innerbetrieblicher Chancengleichheit einnehmen. Einige dieser Unternehmen[241] hatten – wie im vorangegangenen Lagebericht bereits beschrieben – Ende 2006 die Initiative „Charta der Vielfalt“ ins Leben gerufen, die von der Bundesregierung unterstützt wird. Auf der EU-Ebene wird Diversity-Strategien sowohl im Zusammenhang der Sozial- und Beschäftigungspolitik als auch im Kontext der Chancengleichheitspolitik ein hoher Stellenwert beigemessen. Hierzu bekennt sich auch der im letzten Jahr geschlossene Koalitionsvertrag der Regierungsparteien.[242] Vor diesem Hintergrund und anknüpfend an die „Charta der Vielfalt“ führte die Beauftragte in 2007 und 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 zielte. Auch in den Folgejahren wurde die „Charta der Vielfalt“ durch die Beauftragte unterstützt und koordiniert. Die Charta hat bereits eine sehr erfolgreiche Geschichte geschrieben: Sie wurde schon von über 800 Unternehmen und Verwaltungen unterzeichnet, in denen rund 4,6 Mio. Menschen beschäftigt sind. Die Charta erreicht damit inzwischen jeden sechsten Beschäftigten in Deutschland.

Die Datenlage zur Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten hat sich im Berichtszeitraum verbessert. Mit dem Mikrozensus 2005

---

[237] Grosche, Jürgen: „Krise trifft Migranten härter“, Clavis 2/2009, S. 10-11.

[238] International Labour Organization (ILO): Tackling the Global Jobs? Job Crisis, Genf 2009, S. 20.

[239] Nationaler Integrationsplan, S. 17 bzw. 28.

[240] Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode, Berlin 2009, S. 77.

[241] Deutsche Bank, Deutsche BP, Daimler und Deutsche Telekom.

[242] Koalitionsvertrag, S. 77.

stellte das Statistische Bundesamt erstmals Strukturdaten zu Erwerbspersonen mit und ohne Migrationshintergrund zur Verfügung. Diese waren u.a. gegliedert nach beruflicher Bildung, sektoraler und beruflicher Verteilung, Einkommen, Arbeitszeit und Art des Migrationshintergrundes. Diese Daten wurden erstmals im vorangegangenen Lagebericht aufbereitet und analysiert.[243] Die Auswertung der folgenden Mikrozensusdaten der Jahre 2006, 2007 und 2008 erlaubt nunmehr auch Zeitreihenanalysen und Jahresvergleiche. Mit diesen Daten entstand nicht nur ein neuer Referenzrahmen für die einschlägige Forschung, sondern auch für die integrationspolitischen Zielbestimmungen zur Arbeitsmarktintegration. Dies fand bereits im „Ersten Integrationsindikatorenbericht 2009“ Ausdruck und Niederschlag.[244]

Das statistische Merkmal „nichtdeutsche Staatsangehörigkeit“ in der arbeitsmarktbezogenen Fachstatistik und -forschung wird zunehmend von Konzepten abgelöst, mit denen der Migrationshintergrund erfasst werden soll. Damit verbessern sich die Berichtsgrundlagen im Bereich des Arbeitsmarktes tendenziell weiter. Hingewiesen sei hier u.a. auf die Haushaltsbefragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), die wichtige Ergebnisse zur wirtschaftlichen und sozialen Lage und zur Qualifikationsstruktur von Personen mit Migrationshintergrund liefert.[245] Der Ende 2009 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vorgelegte Untersuchungsbericht „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“[246] gibt wichtige Anhaltspunkte u.a. zur strategischen Ausrichtung, zur Förderpraxis und zu den von den Grundsicherungsstellen bislang erzielten Integrationswirkungen. Die Bundesagentur für Arbeit hat sich im Rahmen des Nationalen Integrationsplans verpflichtet, künftig Eingliederungsbilanzen vorzulegen, die eine differenziertere Analyse der Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie der Maßnahmeerfolge ermöglichen.[247] Im Dezember 2008 wurde die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass die Bundesagentur einen Migrationshintergrund der bei ihr arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldeten Personen für den Ausweis in ihren Geschäftsstatistiken erfragen kann.[248]

Nicht nur die Datenlage hat sich verbessert, auch das wissenschaftliche Literaturaufkommen zur Migration im Allgemeinen und ihren Arbeitsmarktaspekten im Besonderen hat sich in den letzten 10 Jahren mehr als verdoppelt.[249] Eine Recherche, die das IAB für die Integrationsbeauftragte in einschlägigen wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Datenbanken durchgeführt hat, zeigt für den deutschsprachigen Raum nach 2006 einen regelrechten Schub. Noch deutlicher ist das Wachstum bei dokumentierten Forschungsvorhaben, also künftigen Ergebnissen.

2.1 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials

Angesichts der demografischen Entwicklung in Deutschland ist der Rückgang des Arbeitskräfteangebots vorgezeichnet. Gerade bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund führen die Alterung, das Ausscheiden geburtenstarker Jahrgänge aus dem Erwerbsleben und vergleichsweise kleinere jüngere Jahrgänge, die ins Erwerbsleben eintreten zu einem bedeutenden Wandel, der bereits eingesetzt hat und sich in den nächsten Jahrzehnten noch verstärken wird. Das Erwerbspersonenpotenzial[250] und das Arbeitskräfteangebot nehmen bereits seit fünf Jahren ab

[243] Vgl. 7. Lagebericht, a.a.O.

[244] Vgl. Erster Integrationsindikatorenbericht a.a.O., S. 56ff.

[245] Diese Ergebnisse werden fortlaufend, u. a. in den Kurzberichten des IAB, veröffentlicht.

[246] Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Duisburg 2009.

[247] Nationaler Integrationsplan, S. 81.

[248] Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung, BGBl.1 S.2959. Die für die Umsetzung erforderliche Rechtsverordnung steht noch aus.

[249] Vgl. Schimany, Peter / Schock, Hermann: Migrationsforschung im Spiegel von Datenbanken, soFid Migration und ethnische Minderheiten 2009/1.

[250] 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

(vgl. Tabelle 20). Gegenüber 2005 ist das Erwerbspersonenpotenzial bereits um 0,35 Mio. auf etwas über 44 Mio. Personen gesunken.[251] Den Zusammenhängen zwischen der Bevölkerungsentwicklung, der sich verändernden Altersstruktur, der gruppenspezifischen Erwerbsbeteiligung, der Entwicklung des ausländischen Erwerbspersonenpotenzials und den Wanderungseffekten kommt damit wachsende Bedeutung zu.

Tabelle 20: Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials (2000, 2005, 2009 und 2010)

Jahresdurchschnitte in Mio.

Jahr	2000	2005	2009	2010
Erwerbspersonenpotenzial[1]	44,18	44,54	44,30[2]	44,19[2,3]
Erwerbstätigkeit	39,14	38,83	40,26[2]	40,04[2,3]
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte	27,88	26,24	27,50[2]	27,24[2,3]
Registrierte Arbeitslose	3,89	4,86	3,42[2]	3,54[2,3]
Stille Reserve	1,53	1,42	1,10[2]	1,06[2,3]

[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
[3] mittlerer Prognosewert

Quelle: IAB-Kurzbericht 3/2010

Entgegen früherer Annahmen zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials,[252] die u.a. von einer anhaltenden Nettozuwanderung von rund 200.000 Ausländerinnen und Ausländern jährlich ausgingen, fällt dieser kompensatorische Effekt tatsächlich sehr viel geringer aus. Dieser Erwartungswert wurde in den letzten Jahren regelmäßig und deutlich unterschritten. Er lag im Jahr 2007 gerade bei der Hälfte der Annahme (99.000) und im Jahr 2008 bei nur mehr knapp 11.000 Personen. Auch der in der Vergangenheit stets positive Wanderungssaldo von Deutschen ist seit längerem stark rückläufig und seit dem Jahr 2005 sogar negativ. 2008 wanderten 66.000 Deutsche mehr aus als ein. Daraus ergibt sich für 2008 erstmals seit 1984 wieder ein Gesamtwanderungsverlust (56.000), nachdem es im Jahr 2007 noch ein kleines Plus gab.[253] Anhaltspunkte für eine grundlegende und nachhaltige Umkehr dieser Trends gibt es bisher nicht. Weder die Neuregelungen des Zuwanderungsrechts,[254] noch die Osterweiterung der Europäischen Union,[255] noch die Erleichterungen des Arbeitsmarktzugangs für Hochqualifizierte haben im Berichtszeitraum nachhaltige quantitative oder qualitative Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt entfalten können, auch wenn der Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in einigen Qualifikationsfeldern überschaubare Zunahmen beschreibt.[256] In Deutschland ist die Wohnbevölkerung aus mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern seit 2004 nur geringfügig gewachsen, während insbesondere Großbritannien, Irland und Schweden von der Migration aus diesen Staaten deutlich profitieren konnten.[257]

Unabhängig von den aktuellen Entwicklungen des Nettozugangs ist sich die Fachöffentlichkeit allerdings auch einig, dass Zuwanderung die langfristigen demografischen Entwicklungen nicht aufhalten, sondern allenfalls verlangsamen kann. Eine vollständige Kompensation durch Zuwanderung würde eine jährliche Nettozuwanderung in

Erwerbstätigkeit, Entwicklung und Struktur 2000-2007, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2007.

[251] Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen, IAB-Kurzbericht 20/2009, Nürnberg 2009.

[252] Besserung langfristig möglich, IAB-Kurzbericht Nr. 24/ 2005, Nürnberg 2005.

[253] Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung 2008. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht aufgrund des individuellen (Nicht-)Meldeverhaltens sogar davon aus, dass eine deutliche Untererfassung vorliegt, also die tatsächlichen Wanderungsverluste wesentlich höher sind (SVR: Potenziale und Personalpolitik in der ‚Firma' Deutschland); damit müssen auch die volkswirtschaftlichen Verluste durch Abwanderung qualifizierter Fachkräfte höher veranschlagt werden (IFO-Institut, Teuerer Brain Drain, München 2009).

[254] Da das am 1.1.2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz die vorher bestehenden restriktiven Regelungen zum Arbeitskräftezugang von außen weitgehend fortschreibt, hat es praktisch keine Auswirkungen auf die Potenzialentwicklung.

[255] Vgl. zur Wirkung der Aussetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch die deutschen Übergangsregelungen beim Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten z. B. Brücker, Herbert: EU-Osterweiterung. Übergangsfristen führen zur Umlenkung der Migration nach Großbritannien und Irland. In: DIW Wochenbericht 22/2005.

[256] Migrationsbericht 2008, a.a.O.

[257] Positive Effekte durch Arbeitsmigration, IAB-Kurzbericht 9/2009, Nürnberg 2009.

Höhe etwa einer halben Mio. Personen erfordern, vor allem von solchen Fachkräften, die auch in anderen Ländern gefragt sind.[258] Dies entspräche pro Jahr einem Nettoneuzugang in etwa der Einwohnerzahl von Großstädten wie Nürnberg oder Duisburg. Dies würde auch immense integrationspolitische Herausforderungen bedeuten. Nettozuwanderungen dieser Größenordnung gab es in der jüngeren Vergangenheit in Deutschland nur in wenigen Ausnahmejahren. Diese Zuwanderung war aber überwiegend nicht durch eine gezielte Arbeitsmarkt- und Anwerbepolitik gesteuert. Ihr lagen andere politische Ursachen zugrunde (z. B. Aufnahme von Kriegsflüchtlingen und Asylbewerbern, Spätaussiedler). Realistische Szenarien für zukünftige Zuwanderung dürften sich also auf einem deutlich niedrigeren Niveau bewegen. In welchem Maße es gelingt, im „Wettbewerb um die besten Köpfe" Anteil zu haben, wird wesentlich davon abhängen, wie sich Deutschland im Vergleich mit anderen Ländern, die zum Teil ähnliche demografische Grundmuster aufweisen, profilieren und positionieren kann. Angesichts der steigenden Nachfrage nach Fachkräften hat die Bundesregierung mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz, das den Arbeitsmarktzugang für ausländische Hochschulabsolventen erleichtert, einen weiteren Schritt getan.[259]

Während das Erwerbspersonenpotenzial bzw. die Angebotsseite durch Zuwanderung derzeit nicht gestützt wird, hatte sich der Arbeitskräftebedarf in Deutschland bis in den Herbst 2008 hinein unerwartet dynamisch entwickelt. So unterschritt die Arbeitslosigkeit im Herbst 2008 kurzzeitig die Grenze von drei Mio. Personen. Die Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern fiel zeitweise unter die Marke von 500.000. Anders als in vorangegangenen Konjunkturzyklen wurde der Abbau der Unterbeschäftigung in dieser Aufschwungphase sehr viel unmittelbarer direkt aus Arbeitslosigkeit gespeist.[260] Dennoch schufen diese Entwicklungen weder eine verbesserte Ausgangslage bei der Höhe der Arbeitslosigkeit noch bei der Beschäftigung für die ausländische Arbeitnehmerschaft verglichen mit dem Ende des vorangegangenen Abschwungs – im Gegenteil. Im abgelaufenen Jahr stieg die Arbeitslosigkeit durch die starke Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld zwar insgesamt unerwartet verhalten. Dennoch nahm die Arbeitslosigkeit bei ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Jahr 2009 bereits wieder stärker zu als bei deutschen.[261] Es wird zu beobachten sein, ob diese Entwicklung bei einer Zunahme der Arbeitslosigkeit, die für das Jahr 2010 erwartet wird, anhalten wird.

Trotz Finanzkrise und wirtschaftlichem Einbruch kommt bei weiter rückläufigem Arbeitskräfteangebot der längerfristigen Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und der Stärkung der Qualifikationsstruktur des Erwerbspersonenpotenzials eine (nicht nur) arbeitsmarktstrategische Bedeutung zu.[262] Dies gilt insbesondere auch für Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund, die eine schlechtere Qualifikation aufweisen als jene ohne Migrationshintergrund.

Die Altersstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund weicht von jener der Bevölkerung ohne Zuwanderungshintergrund ab. Dies gilt insbesondere für die jüngeren, deutlich stärker besetzten Jahrgänge. Entgegen dem gesellschaftlichen Gesamttrend wird dieses spezifische Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland weiter zunehmen und die Nachfrage nach Ausbildung und Arbeit entsprechend hoch bleiben. Bei den unter 25-Jährigen beträgt der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund heute bereits 28 % (im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung sind es 19 %). Dieser Anteil wird – demografisch vorgezeichnet – weiter ansteigen. Eine höhere Erwerbsbeteiligung und eine bessere Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftepotenzials haben dabei durchaus gesellschaftspolitisches Gewicht. Sie können erhebliche Rückwirkungen auf ganz verschiedene gesellschaftliche Bereiche, wie etwa

[258] Fuchs, Johann: Demografische Effekte auf das künftige Arbeitsangebot. In: Schmollers Jahrbuch, Heft 4/2009, S. 591.

[259] Vgl. Kapitel III 3 des vorliegenden Berichts.

[260] Ein robuster Aufschwung mit freundlichem Gesicht, IAB-Kurzbericht 15/2007.

[261] Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in Deutschland, Dezember 2009.

[262] Vgl. z. B. Brücker, Herbert: Migration und Demografie, in: Frech, Siegfried (Hrsg.): Die offene Gesellschaft, Schwalbach 2007.

den Konsum, das Freizeitverhalten und die kulturelle Beteiligung bis hin zur Stärkung der Sozialversicherungssysteme, haben. Ausländische Beschäftigte und ihre Familien leisten trotz überdurchschnittlichem Arbeitslosigkeitsrisiko und niedrigeren Durchschnittseinkommen im Übrigen bereits schon heute einen positiven Nettobeitrag zum Steueraufkommen und für das Sozialversicherungssystem.[263] Die öffentlichen Haushalte und die Gesellschaft als Ganzes profitieren somit vom Beitrag der in Deutschland lebenden und arbeitenden Personen mit Migrationshintergrund.

2.2 Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Die Teilnahme am Arbeitsleben ist in einer auf Erwerbswirtschaft ausgerichteten Gesellschaft entscheidend für gelingende Integration. Nach den Daten des Mikrozensus 2008 liegt die durchschnittliche Erwerbsbeteiligung[264] von Personen mit Zuwanderungshintergrund mit rund 69 % deutlich unter jener von Personen ohne Migrationshintergrund, die 77 % beträgt (vgl. Tabelle 21). Gegenüber dem Jahr 2005 ergibt sich zwar ein kleines Plus von 0,7 Prozentpunkten für Personen mit Migrationshintergrund. Da der Anstieg bei Personen ohne Migrationshintergrund mit 2,4 Prozentpunkten jedoch stärker ausfiel, ist die Differenz zwischen den Erwerbsquoten im Aufschwung sogar noch gewachsen (8,3 Prozentpunkte im Jahr 2008 gegenüber 6,7 Prozentpunkten im Jahr 2005). Dass die relative Verbesserung für Personen mit Migrationshintergrund so niedrig ausfällt, hat seine Ursache auch in der unterschiedlichen demografischen Entwicklung der erwerbsfähigen Wohnbevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabelle 21).

Noch größer ist mit zwölf Prozentpunkten der Abstand zwischen der realisierten Erwerbstätigenquote[265] der Bevölkerung mit (60,5 %) und ohne (72,4 %) Migrationshintergrund. Damit blieben trotz deren überdurchschnittlichem Erwerbstätigenzuwachs die relativen Abstände zwischen Migranten/innen zu Nichtmigranten/innen gegenüber dem Jahr 2005 weitgehend bestehen. Lag bei Ausländerinnen die Realisierungsquote schon immer recht niedrig, so ist sie im Aufschwung um vier Prozentpunkte auf 47 % gestiegen. Dennoch ist der Abstand zu deutschen Frauen ohne Migrationshintergrund weiter gewachsen und beträgt nunmehr fast 21 Prozentpunkte. Gegenüber dem Jahr 2005 ist die Realisierungsquote bei deutschen Frauen mit Migrationshintergrund, die nicht selbst zugewandert sind auf nunmehr unter 40 % gesunken.

Diese Zahlen machen sehr 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 können.

2.3 Erwerbstätigkeit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Nach den Daten der Erwerbstätigenrechnung[266] lag die Zahl der Erwerbstätigen im Jahr 2008 bei 40,3 Mio., also um 1,5 Mio. Personen höher als im Jahr 2005. Sie blieb saisonbereinigt trotz der einsetzenden Wirtschaftkrise bis an den aktuellen Rand in 2010 über der Marke von 40 Mio. Personen. Der Mikrozensus 2008 weist 38,1 Mio. Erwerbstätige im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren aus,[267] und zwar 31,6 Mio. (83 %) ohne und 6,5 Mio. (17 %) mit Migrationshintergrund. Rund die Hälfte der erwerbstätigen Personen mit

[263] Kosten-Nutzen-Bilanz der Zuwanderung, IZA Discussion Paper No. 2444, Dezember 2006; Straubhaar, Thomas: Wirtschaftliche Folgen der Zuwanderung. In: Frech, Siegfried, a.a.O., S. 190.

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

[265] Anteil der Erwerbstätigen an der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 – unter 65 Jahre).

[266] Erwerbstätigkeit einschließlich der sog. Mini- und Midijobs sowie der Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II.

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

Tabelle 21: Erwerbsquoten und Erwerbslosenquoten nach Migrationshintergrund und Geschlecht 2008 (Angaben in Prozent)

		Geschlecht	Erwerbs-quote		Verände-rung 2005/2008	realisierte Erwerbs-quote		Ver-änderung 2005/2008	Erwerbs-losenquote		Ver-änderung 2005/2008
			2005	2008	in %-P	2005	2008	in %-P	2005	2008	in %-P
	Bevölkerung insgesamt	Männlich	80,4	81,8	+ 1,4	71,2	75,7	+ 4,5	11,5	7,5	- 4,0
		Weiblich	66,8	69,6	+ 2,8	59,5	64,3	+ 4,8	11,0	7,7	- 3,3
		Insgesamt	**73,7**	**75,8**	**+ 2,1**	**65,4**	**70,0**	**+ 4,6**	**11,3**	**7,6**	**- 3,7**
1	Personen ohne Migrationshintergrund	Männlich	81,0	82,7	+ 1,7	73,0	77,4	+ 4,4	9,8	6,4	- 3,4
		Weiblich	68,9	72,1	+ 3,2	62,2	67,3	+ 5,1	9,8	6,8	- 3,0
		Insgesamt	**75,0**	**77,4**	**+ 2,5**	**67,6**	**72,4**	**+ 4,7**	**9,8**	**6,5**	**- 3,2**
2	Personen mit Migrationshintergrund	Männlich	78,2	78,5	+ 0,4	63,6	68,8	+ 5,2	18,6	12,3	- 6,2
		Weiblich	58,1	59,4	+ 1,3	48,2	52,0	+ 3,8	17,2	12,5	- 4,6
		Insgesamt	**68,3**	**69,1**	**+ 0,7**	**56,0**	**60,5**	**+ 4,4**	**18,0**	**12,4**	**- 5,6**
	2a darunter Deutsche	Männlich	78,1	78,9	+ 0,8	65,9	70,8	+ 4,9	15,7	10,4	- 5,3
		Weiblich	64,1	64,9	+ 0,8	54,4	58,2	+ 3,8	15,0	10,3	- 4,7
		Insgesamt	**71,1**	**72,0**	**+ 0,8**	**60,2**	**64,5**	**+ 4,4**	**15,4**	**10,3**	**- 5,1**
	2b darunter Ausländer/innen	Männlich	78,2	78,2	+ 0,0	61,8	67,2	+ 5,4	21,0	14,1	- 6,9
		Weiblich	52,9	54,8	+ 1,8	42,6	46,7	+ 4,1	19,5	14,8	- 4,7
		Insgesamt	**65,9**	**66,6**	**+ 0,7**	**52,5**	**57,0**	**+ 4,5**	**20,4**	**14,4**	**- 6,0**
	2.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	Männlich	81,1	82,1	+ 1,0	65,9	71,9	+ 6,0	18,7	12,4	- 6,3
		Weiblich	59,0	61,2	+ 2,2	48,7	53,4	+ 4,8	17,6	12,6	- 4,9
		Insgesamt	**70,1**	**71,5**	**+ 1,4**	**57,3**	**62,6**	**+ 5,2**	**18,2**	**12,5**	**- 5,7**
	2.1a darunter Deutsche	Männlich	83,4	85,5	+ 2,1	70,3	76,9	+ 6,5	15,7	10,1	- 5,6
		Weiblich	67,5	69,4	+ 1,9	57,2	62,3	+ 5,1	15,2	10,3	- 4,9
		Insgesamt	**75,4**	**77,3**	**+ 2,0**	**63,7**	**69,5**	**+ 5,7**	**15,5**	**10,2**	**- 5,3**
	2.1b darunter Ausländer/innen	Männlich	79,2	79,4	+ 0,1	62,5	67,9	+ 5,4	21,1	14,4	- 6,7
		Weiblich	52,2	54,5	+ 2,2	41,8	46,3	+ 4,5	20,0	15,1	- 5,0
		Insgesamt	**65,9**	**66,8**	**+ 0,9**	**52,2**	**57,0**	**+ 4,7**	**20,7**	**14,7**	**- 6,0**
	2.2 ...ohne eigene Migrationserfahrung	Männlich	66,5	63,7	-2,7	54,4	56,0	+ 1,6	18,1	12,2	- 6,0
		Weiblich	54,0	50,1	-3,8	45,9	44,2	- 1,7	15,1	11,8	- 3,3
		Insgesamt	**60,7**	**57,6**	**-3,1**	**50,5**	**50,7**	**+ 0,1**	**16,8**	**12,0**	**- 4,8**
	2.2a darunter Deutsche	Männlich	60,7	54,4	-6,3	51,1	47,9	- 3,2	15,8	12,0	- 3,8
		Weiblich	51,9	44,4	-7,5	44,4	39,8	- 4,6	14,1	10,4	- 3,7
		Insgesamt	**56,4**	**49,8**	**-6,6**	**47,9**	**44,2**	**- 3,7**	**15,2**	**11,3**	**- 3,9**
	2.2b darunter Ausländer/innen	Männlich	73,0	73,0	+ 0,0	58,2	63,9	+ 5,7	20,1	12,3	- 7,7
		Weiblich	57,1	56,4	-0,6	47,8	49,1	+ 1,3	15,8	12,9	- 2,8
		Insgesamt	**66,0**	**65,6**	**-0,5**	**53,8**	**57,3**	**+ 3,5**	**18,5**	**12,6**	**- 5,9**

Quelle: Statistisches Bundesamt: Sonderauswertung des Mikrozensus 2005/2009 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie eigene Berechnungen

Tabelle 22: Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund und Geschlecht 2005/2008

		1.000	%	1.000	%	in %	in %-P
	weiblich	16.240	45,1	17.305	45,4	6,6	0,4
	männlich	16.332	54,4	17.065	54,0	4,5	-0,4
	insgesamt	**30.035**	**100,0**	**31.606**	**100,0**	**5,2**	**0,0**
	weiblich	2.537	42,2	2.764	42,63	8,9	0,4
	männlich	1.638	54,9	1.749	55,10	6,8	0,2
	insgesamt	**2.984**	**8,3**	**3.174**	**8,3**	**6,4**	**0,1**
	weiblich	1.191	39,3	1.340	40,48	12,5	1,2
	männlich	2.883	57,7	3.135	56,8	8,7	-1,0
	insgesamt	**4.996**	**13,9**	**5.524**	**14,5**	**10,6**	**0,6**
	weiblich	1.108	45,2	1.252	45,5	13,0	0,3
	männlich	1.538	60,5	1.636	59,0	6,4	-1,5
	insgesamt	**2.543**	**7,1**	**2.774**	**7,3**	**9,1**	**0,2**
	weiblich	424	41,7	374	39,0	-11,8	-2,7
	männlich	294	55,4	250	59,1	-15,0	3,7
	insgesamt	**531**	**1,5**	**423**	**1,1**	**-20,3**	**-0,4**
	weiblich	186	38,4	202	37,7	8,6	-0,7

Quelle: Statistisches Bundesamt: Sonderauswertung des Mikrozensus 2005/2009 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie eigene Berechnungen

Migrationshintergrund waren Ausländerinnen oder Ausländer (51 %), die andere Hälfte sind Deutsche mit Migrationshintergrund (49 %). Gegenüber dem Jahr 2005 lag die Erwerbstätigkeit von Personen mit Migrationshintergrund im Jahr 2008 um fast 0,5 Mio. (8 %) höher (vgl. Tabelle 22).

Während der Frauenanteil bei den Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund 46 % beträgt, liegt er bei solchen mit Migrationshintergrund bei 43 %. Differenziert man die Mikrozensus-Daten nach eigener Migrationserfahrung, so trifft diese für 85 % zu und ist für Männer und Frauen ähnlich hoch (84 % zu 86 %).

2.4 Selbstständigkeit von Migrantinnen und Migranten

Die Selbstständigkeit von Migrantinnen und Migranten leistet sowohl gesellschaftlich integrative als auch ökonomisch und volkswirtschaftlich wichtige Beiträge. In integrationspolitischer Perspektive lässt sich der Schritt in die Selbstständigkeit nicht nur als Ausdruck von Integrationsbereitschaft werten, sondern steht darüber hinaus für eine komplexe Auseinandersetzung mit dem Markt und anderen institutionellen Gegebenheiten. In ökonomischer Perspektive sind die vielfältigen Beiträge zur Stärkung der Wirtschaftskraft, die Erweiterung des Produktangebots, die Schaffung von Erwerbs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, Ausbildungsplätzen und die entsprechenden Beiträge zum Steuer- und Sozialversicherungsaufkommen von Bedeutung. Auch 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. Die Anzahl und Quote von neu gegründeten Unternehmen blieb im internationalen Vergleich dennoch niedrig.[268] In den vergangenen Jahren haben sich die Gründeraktivitäten insgesamt deutlich verstärkt. Hieran haben Ausländerinnen und Ausländer einen besonderen Anteil. Die bereits im letzten Bericht der Beauftragten konstatierte hohe Gründungsbereitschaft der nichtdeutschen Bevölkerung lässt sich anhand der aktuellen Daten des Mikrozensus erneut belegen.[269]

Im Jahr 2008 lag die Selbstständigenquote[270] der ausländischen Bevölkerung mit über 11,5 % fast doppelt so hoch wie noch Anfang der 1990er Jahre (6 %). Bereits seit einigen Jahren hat die Quote der Ausländerinnen und Ausländer die der Deutschen ohne Migrationshintergrund (2008: 10,4 %) überholt, während bei Deutschen mit Migrationshintergrund der Selbstständigenanteil mit 7,1 % deutlich schwächer ausgeprägt ist (vgl. Tabelle 23 auf Seite 102).

Frauen stellen – mit steigender Tendenz – bereits 31 % der Selbstständigen. Bei Ausländerinnen liegt der Anteil etwas niedriger. Von den erwerbstätigen Migrantinnen sind 7 % selbstständig; ihre Selbstständigenquote liegt damit aber nur geringfügig niedriger als die Quote der weiblichen Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Wie bei den Männern, so sind es auch bei den Migrantinnen diejenigen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und mit eigener Migrationserfahrung, die sich überproportional häufig für eine Gründung entscheiden (Männer 14,6 % bzw. Frauen 9,4 %). Die Selbstständigenquote der Ausländerinnen weist ungebrochen eine hohe Dynamik auf und hat die Quote von Frauen ohne Migrationshintergrund erkennbar hinter sich gelassen (8,4 % zu 7,1 %).

Der beschäftigungspolitische Beitrag der Migrantenunternehmen lässt sich derzeit nur schätzen. Charakteristisch ist 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 sog. Solo-Selbstständigen liegt mit 60 % um fünf Prozentpunkte über der von Selbstständigen ohne Migrationshintergrund. Migrantinnen sind mit 68 % noch häufiger ohne Beschäftigte selbstständig.

Orientiert man sich an den Berechnungen zu den Arbeitsplatzeffekten durch Unternehmen mit ausländischen Inhaberinnen und Inhabern,[271] so dürfte für die Gruppe der über 600.000 Migrantenunternehmen ein Gesamterwerbseffekt von über 2 (bis 2,5) Mio. Personen realistisch geschätzt sein. Das heißt, dass mehr als jeder zwanzigste Erwerbstätige in Deutschland seinen Arbeitsplatz in einem solchen Unternehmen hat.

Die Motive für Selbstständigkeit sind vielfältig. Auch für die Gründungsentscheidungen von Migrantinnen und Migranten spielen meist mehrere Motive bzw. Faktoren eine ausschlaggebende

[268] Deutschland – eine Gründungswüste. IAB Kurzbericht 15/2009.

[269] Vgl. u.a. 6. und 7. Lagebericht, a.a.O.

[270] Anteil der Selbstständigen an allen Erwerbstätigen.

[271] Leicht, Rene u.a.: Die Bedeutung der ethnischen Ökonomie in Deutschland, Mannheim 2006, S. 2.

Tabelle 23: Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus 2008

	Geschlecht	Selbst-ständige insgesamt		Veränderung 2005/2008	Darunter: Selbst-ständige ohne Beschäftigte		Veränderung 2005/2008	Mithelfende Familienange-hörige		Veränderung 2005/2008	sonstige Erwerbstätige		Veränderung 2005/2008	Gesamt		Veränderung 2005/2008
		1 000	%	in %-Punkten	1 000	%	in %-Punkten	1 000	%	in %-Punkten	1 000	%	in %-Punkten	1 000	%	in %-Punkten
Bevölkerung insgesamt	männlich	2667	12,8	-0,7	1359	6,5	-0,6	51	0,2	-0,1	18066	86,9	0,8	20785	100	4,9
	weiblich	1226	7,1	-0,2	809	4,7	-0,1	230	1,3	-0,4	15849	91,6	0,6	17305	100	6,6
	insgesamt	**3893**	**10,2**	**-0,5**	**2168**	**5,7**	**-0,3**	**281**	**0,7**	**-0,2**	**33915**	**89,0**	**0,8**	**38089**	**100**	**5,7**
1 Bevölkerung ohne Migrationshinter-grund	Männlich	2250	13,2	-0,9	1127	6,6	-0,6	37	0,2	-0,1	14777	86,6	1,0	17065	100	4,5
	Weiblich	1038	7,1	-0,3	681	4,7	-0,1	189	1,3	-0,5	13313	91,6	0,7	14541	100	6,1
	Insgesamt	**3290**	**10,4**	**-0,6**	**1809**	**5,7**	**-0,4**	**227**	**0,7**	**-0,3**	**28090**	**88,9**	**0,9**	**31606**	**100**	**5,2**
2 Personen mit Migrationshintergrund	Männlich	416	11,2	-0,2	232	6,2	-0,3	14	0,4	-0,1	3289	88,4	0,3	3720	100	7,1
	Weiblich	187	6,8	0,1	127	4,6	-0,1	41	1,5	-0,2	2536	91,8	0,2	2764	100	8,9
	Insgesamt	**603**	**9,3**	**-0,1**	**359**	**5,5**	**-0,2**	**55**	**0,8**	**-0,1**	**5826**	**89,9**	**0,3**	**6484**	**100**	**7,9**
2a darunter Deutsche	Männlich	150	8,6	-0,3	81	4,6	-0,3	/	/	/	1595	91,2	0,4	1749	100	6,8
	Weiblich	74	5,2	-0,2	49	3,4	-0,2	10	0,7	-0,3	1340	94,1	0,3	1424	100	5,9
	Insgesamt	**225**	**7,1**	**-0,2**	**131**	**4,1**	**-0,2**	**14**	**0,4**	**-0,2**	**2935**	**92,5**	**0,4**	**3174**	**100**	**6,4**
2b darunter Ausländer/innen	Männlich	267	13,6	-0,1	151	7,7	-0,3	10	0,5	0,0	1694	86,0	0,3	1970	100	7,2
	Weiblich	113	8,4	0,2	78	5,8	-0,1	31	2,3	-0,3	1196	89,3	0,0	1340	100	12,5
	Insgesamt	**379**	**11,5**	**-0,1**	**229**	**6,9**	**-0,2**	**40**	**1,2**	**-0,1**	**2890**	**87,3**	**0,2**	**3310**	**100**	**9,3**
2.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	Männlich	369	11,8	0,0	207	6,6	-0,1	10	0,3	-0,1	2756	87,9	0,0	3135	100	8,7
	Weiblich	172	7,2	0,1	119	5,0	0,0	37	1,5	-0,2	2180	91,3	0,1	2389	100	13,1
	Insgesamt	**541**	**9,8**	**0,0**	**326**	**5,9**	**0,0**	**47**	**0,9**	**-0,1**	**4937**	**89,4**	**0,1**	**5524**	**100**	**10,6**
2.1a darunter Deutsche	Männlich	133	8,9	-0,1	71	4,7	-0,1	/	/	/	1363	90,9	0,3	1499	100	11,4
	Weiblich	68	5,4	-0,2	46	3,7	0,0	8	0,6	-0,2	1175	93,8	0,3	1252	100	13,0
	Insgesamt	**201**	**7,3**	**-0,2**	**117**	**4,3**	**-0,1**	**11**	**0,4**	**-0,1**	**2538**	**92,3**	**0,2**	**2751**	**100**	**12,1**
2.1b darunter Ausländer/innen	Männlich	236	14,4	0,4	136	8,3	0,1	7	0,4	-0,1	1393	85,1	-0,3	1636	100	6,4
	Weiblich	104	9,1	0,4	73	6,4	0,0	28	2,5	-0,2	1006	88,4	-0,2	1138	100	13,2
	Insgesamt	**340**	**12,3**	**0,3**	**209**	**7,5**	**0,1**	**35**	**1,3**	**-0,1**	**2399**	**86,5**	**-0,2**	**2774**	**100**	**9,1**
2.2 ...ohne eigene Migrationserfahrung	Männlich	48	8,2	-1,8	25	4,3	-1,5	/	/	/	533	91,1	1,9	585	100	-1,2
	Weiblich	14	3,7	-1,0	8	2,1	-0,9	/	/	/	356	95,2	1,8	374	100	-11,8
	Insgesamt	**63**	**6,6**	**-1,2**	**34**	**3,5**	**-1,1**	**8**	**0,8**	**-0,3**	**889**	**92,7**	**1,7**	**959**	**100**	**-5,6**
2.2a darunter Deutsche	Männlich	17	6,8	-1,7	10	4,0	-1,1	/	/	/	232	92,8	2,0	250	100	-15,0
	Weiblich	/	/	/	/	/	/	/	/	/	166	96,0	1,9	173	100	-27,0
	Insgesamt	**22**	**5,2**	**-1,4**	**13**	**3,1**	**-1,1**	**/**	**/**	**/**	**398**	**94,1**	**1,8**	**423**	**100**	**-20,3**
2.2b darunter Ausländer/innen	Männlich	31	9,3	-2,5	15	4,5	-2,2	/	/	/	301	90,1	2,5	334	100	12,1
	Weiblich	/	/	/	5	2,5	-0,2	/	/	/	190	94,1	1,0	202	100	8,6
	Insgesamt	**40**	**7,5**	**-1,6**	**20**	**3,7**	**-1,4**	**/**	**/**	**/**	**491**	**91,6**	**2,1**	**536**	**100**	**10,5**

[1)] Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2005/2009 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie eigene Berechnungen

Rolle.[272] Die Ergebnisse aktueller Studien zur Selbstständigkeit von Migrantinnen und Migranten legen jedoch nahe, dass diese eher gründer- bzw. statusspezifisch als migrationsspezifisch sind.[273] Früher ging man davon aus, dass fehlende Informiertheit und eine geringere Inanspruchnahme von Förderleistungen bei Selbstständigen mit Migrationshintergrund relativ stärker ausgeprägt sind. Neuere Studien kommen 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 generell schlechter als Deutsche auf ihr Gründungsvorhaben vorbereitet, nicht bestätigt werden."[274] Wie für Gründerinnen und Gründer ohne Migrationshintergrund bestimmen Themen wie Fördermöglichkeiten, Kundengewinnung, Kenntnisse der Buchführung und des Rechnungswesens, die bessere Vernetzung mit anderen Gründerinnen und Gründern, der Wunsch nach professioneller Beratung und Coaching in der Phase nach der Gründung auch die Nachfrage der Unternehmerinnen und Unternehmer mit Migrationshintergrund.[275]

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 Coachings in der Gründungsphase diagnostiziert. Der Facharbeitskreis „Existenzgründung von Migrantinnen und Migranten" im BMAS geförderten bundesweiten Netzwerk „Integration durch Qualifizierung – IQ" unterstreicht die Bedeutung von Beratungs-, Coaching- und Qualifizierungsangeboten, die die Bedarfe der Migrantinnen und Migranten berücksichtigen und die Notwendigkeit, die arbeitsmarktlichen Instrumente diesbezüglich zu optimieren. Hierzu wurde eine Handlungsempfehlung – 4+1-Phasenmodell– entwickelt.[276] Sowohl der Bund und die Länder als auch die Industrie-, Handels- und Handwerkskammern haben sich verpflichtet, ihre spezifischen Angebote für Gründerinnen und Gründer mit Migrationshintergrund zu verstärken (z. B. durch Informationsmaterial und Veranstaltungen in Herkunftssprachen sowie durch gezielte Unterstützung in außenwirtschaftlichen Fragen).

Insbesondere die Fördermöglichkeiten für Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus – d.h. die Gewährung eines Gründungszuschusses sowie die Zahlung eines Einstiegsgelds 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 2008 20.000 Förderungen von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund aus.[277] Gegenüber 2005 ist dies ein deutlicher Rückgang.[278] Neben den Änderungen beim Förderinstrumentarium ist belegt, dass das Gründungsinteresse in Krisen wächst, sich die Gründer-

[272] Häufig genannt werden als Gründungsmotive („Pull"-Faktoren) der Wunsch nach Unabhängigkeit, die Verwirklichung einer eigenen Idee, Prestigegewinn und der Wunsch nach sozialem Aufstieg, die Verwertung von Qualifikationen, bessere Verdienstmöglichkeiten, die flexiblere Arbeitszeitgestaltung und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Wichtige „Push"-Faktoren für Selbstständigkeit sind die Arbeitsmarktsituation oder Arbeitslosigkeit, Unzufriedenheit mit der Arbeit(-ssituation), Benachteiligungen im Betrieb oder familiäre Verpflichtungen. Die eigenen Gründungsmotive 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.

[273] IHK-Gründerreport, Düsseldorf 2009.

[274] Unternehmensgründungen von Personen mit Migrationshintergrund, KfW-Research, Nr. 27, September 2007, S. 11.

[275] Leicht, Rene, a.a.O., Franken, Swetlana, a.a.O. sowie Perspektive Selbstständigkeit, Studie des Büros für Existenzgründungen, München 2004.

[276] „4+1-Phasenmodell bedeutet Information (Phase 1), Orientierung/Planung (Phase 2), Start (Phase 3), Konsolidierung und Wachstum (Phase 4 und Zugang/Ansprache (Phase +1). Vgl. hierzu http//www.inbez.de/existenzgruendung.html.

[277] Bundesagentur für Arbeit: Eingliederungsbilanz SGB II 2008 / Eingliederungsbilanz SGB III, Nürnberg 2009. In den Eingliederungsbilanzen können derzeit nur jene Migrantinnen und Migranten abgebildet werden, die zum Zeitpunkt des Förderbeginns als „Ausländer/-innen" oder „Spätaussiedler/-innen" erfasst wurden oder seit Dezember 1996 in den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit in einer der beiden Kategorien geführt werden.

[278] Ergänzend ist auf die hohe Inanspruchnahme der sog. Ich-AG zum damaligen Zeitpunkt zu verweisen, die zusammen mit dem sog. Überbrückungsgeld zum 1.8.2006 im Gründungszuschuss aufging.

aktivitäten aber im Aufschwung regelmäßig abschwächen, weil die Erwerbspalette dann wieder breiter wird.[279]

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 Studien[280] lässt sich eine Reihe von Besonderheiten von Migrantenbetrieben herausarbeiten:

- Migrantinnen und Migranten gründen häufiger im Vollerwerb als Deutsche ohne Migrationshintergrund.
- Ausländer/-innen aus den klassischen Anwerbeländern (insbesondere Griechenland, Italien, Türkei) sind in der Gastronomie und/oder im Handel überproportional stark vertreten.
- Selbstständige Migrantinnen und Migranten sind zahlenmäßig unterdurchschnittlich im Handwerk tätig.
- Unternehmensnahe, wissensintensive sowie freiberufliche Dienstleistungen werden häufiger von Migrantinnen und Migranten mit deutschem Pass als von Ausländerinnen und Ausländern ausgeübt.
- Selbstständige Migrantinnen sind fast ausschließlich in Tätigkeitsfeldern des Dienstleistungssektors tätig und zu 68 % sogenannte Solo-Selbstständige.

Die Fluktuationsrate der von Migrantinnen oder Migranten gegründeten Betriebe ist relativ hoch, d.h. die Anzahl der Gründungen und Schließungen ist – bei einer insgesamt steigenden Anzahl von Betrieben – überdurchschnittlich; dies unterstreicht die Bedeutung einer migrationssensiblen Gründungsberatung, wie es z. B. das bereits genannte „4+1-Phasenmodell“ vorsieht. Die Risikobereitschaft von nichtdeutschen Gründerinnen und Gründern ist höher, während Deutsche mit Migrationshintergrund ausgeprägt risikoscheu erscheinen.

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.

Das Anfang 2010 angelaufene ESF-geförderte Programm für Mikrokredite bestätigt,[281] dass Existenzgründer/-innen mit Migrationshintergrund häufig lediglich Kleinkredite als Anschubfinanzierung benötigen. Bislang entfällt fast die Hälfte der erteilten Mikrokredite auf Gründer/-innen mit Migrationshintergrund.[282]

Dieser Fond wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gegründet. Er hat ein Volumen von 100 Mio. €. Knapp 60 Mio. € kommen aus dem Europäischen Sozialfond und etwas mehr als 40 Mio. € stammen aus dem Haushalt des BMAS.

Die Koalitionsvereinbarung beinhaltet das Ziel, bestehende Migrantenunternehmen zu stärken und neue Existenzgründerinnen und -gründer mit Migrationshintergrund zu gewinnen.[283] Dazu ist eine gezielte individuelle und bedarfsgerechte Unterstützung vor, während und nach der Gründung erforderlich. In einer gezielten Beratungs- und Qualifizierungsinitiative sollen neben betriebswirtschaftlichen Kompetenzen fachspezifisches Know-how sowie Sprachkenntnisse vermittelt werden. Hiervon werden eine Stabilisierung des einzelnen Betriebs und eine Verringerung von Schließungen erwartet.

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

Berufliche Bildung ist ein entscheidender Faktor für die Chancen im Erwerbssystem und für die

[279] IHK-Gründungsreport 2009, a.a.O. S. 1.

[280] IAB Kurzbericht 15/2009, a.a.O.; Leicht, Rene, a.a.O.; Franken, Swetlana, a.a.O.; KfW-Research, Nr. 27 a.a.O.

[281] Vgl. http://www.mikrokreditfonds.de.

[282] Vgl. ESF-Jahreskonferenz 2010, Mikrokreditfonds Deutschland, Berlin.

[283] Koalitionsvereinbarung 2009, a.a.O., S. 76 f.

Verringerung des Risikos, arbeitslos zu werden. Erwerbstätige mit und ohne Migrationshintergrund unterscheiden sich nach den Daten des Mikrozensus wie schon 2005 auch 2008 in ihrem beruflichen Qualifikationsniveau beträchtlich. Während 34 % der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund keinen beruflichen Abschluss haben, ist dies nur bei 10 % der Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund der Fall. Auch bei den jeweiligen beruflichen Abschlüssen sind die Differenzen deutlich (vgl. Tabelle 24).

Tabelle 24: Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Berufsabschluss 2008 (Angaben in Prozent)

	Geschlecht	ohne beruflichen Abschluss[1]	mit beruflicher Ausbildung oder Berufsfachschule	Meister-/ Techniker-ausbildung oder gleichwertig	Fachhochschul- oder Hochschulstudium	gesamt[2]
		%	%	%	%	%
Bevölkerung insgesamt	Männlich	13,4	56,7	9,8	20,1	100,0
	Weiblich	15,1	60,1	7,8	17,0	100,0
	Insgesamt	**14,2**	**58,3**	**8,9**	**18,7**	**100,0**
1 Personen ohne Migrationshintergrund	Männlich	9,0	59,1	10,9	21,1	100,0
	Weiblich	11,5	63,0	8,5	17,1	100,0
	Insgesamt	**10,1**	**60,9**	**9,8**	**19,2**	**100,0**
2 Personen mit Migrationshintergrund	Männlich	34,1	45,7	4,8	15,3	100,0
	Weiblich	34,6	44,7	4,2	16,5	100,0
	Insgesamt	**34,3**	**45,3**	**4,6**	**15,8**	**100,0**
2a darunter Deutsche	Männlich	27,2	52,0	6,0	14,8	100,0
	Weiblich	26,7	53,3	5,2	14,8	100,0
	Insgesamt	**27,0**	**52,6**	**5,7**	**14,8**	**100,0**
2b darunter Ausländer/innen	Männlich	40,0	40,4	3,8	15,8	100,0
	Weiblich	42,9	35,8	3,2	18,3	100,0
	Insgesamt	**41,2**	**38,5**	**3,5**	**16,8**	**100,0**
2.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	Männlich	34,7	44,2	4,9	16,2	100,0
	Weiblich	35,2	43,1	4,3	17,3	100,0
	Insgesamt	**34,9**	**43,7**	**4,7**	**16,7**	**100,0**
2.1a darunter Deutsche	Männlich	26,4	52,2	6,3	15,1	100,0
	Weiblich	26,7	52,9	5,4	15,1	100,0
	Insgesamt	**26,5**	**52,5**	**5,9**	**15,1**	**100,0**
2.1b darunter Ausländer/innen	Männlich	42,1	37,0	3,7	17,3	100,0
	Weiblich	44,5	32,5	3,1	19,8	100,0
	Insgesamt	**43,1**	**35,2**	**3,5**	**18,3**	**100,0**
2.2 ...ohne eigene Migrationserfahrung	Männlich	30,7	54,9[4]	4,2	9,5	100,0
	Weiblich	30,6	56,5	3,4	9,9	100,0
	Insgesamt	**30,7**	**55,8**	**3,9**	**9,6**	**100,0**
2.2a darunter Deutsche	Männlich	33,3	50,0[4]	3,8	12,4	100,0
	Weiblich	28,5	55,3[4]	-[3]	11,4	100,0
	Insgesamt	**31,0**	**51,9[4]**	**3,9**	**12,3**	**100,0**
2.2b darunter Ausländer/innen	Männlich	29,2	58,3[4]	4,2	7,6	100,0
	Weiblich	32,2	53,8[4]	3,5	8,8	100,0
	Insgesamt	**30,2**	**57,8**	**3,9**	**8,0**	**100,0**

[1] Einschließlich Anlernausbildung, Berufspraktikum und Berufsvorbereitungsjahr.

[2] Gesamtzahl der Erwerbstätigen ohne Erwerbstätige in Ausbildung und Erwerbstätige ohne Angabe des Berufsabschlusses.

[3] Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

[4] Daten ausschließlich für Personen mit beruflicher Ausbildung. Zu den Personen mit Berufsfachschule liegen keine Angaben vor.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2008 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Wie zu erwarten war, sind die Veränderungen gegenüber 2005 bei den Erwerbstätigen[284] nach Qualifikationsniveaus relativ gering. Nachhaltige Veränderungen in diesem Bereich erstrecken sich in der Regel über längere Zeiträume. Ein wichtiges Ergebnis ist aber, dass die „Vorzeichen" in Richtung einer leichten Verbesserung der Erwerbstätigenstruktur weisen; dem strukturellen Minus von 1,5 Prozentpunkten bei erwerbstätigen Migranten/-innen ohne beruflichen Abschluss entspricht ein gleich hohes strukturelles Plus bei solchen Erwerbstätigen mit beruflichen Abschlüssen. Eine Annäherung an Personen ohne Migrationshintergrund konnte damit allerdings nicht erreicht werden, da sich auch dort eine ähnlich hohe strukturelle Verbesserung vollzog.

Den relativ höchsten Anteil „ohne Ausbildung" weisen Ausländerinnen mit eigener Migrationserfahrung (44,5 %) auf, während er bei Deutschen mit eigener Migrationserfahrung deutlich niedriger liegt (26,7 %). Andererseits ist in dieser Gruppe der Akademikeranteil relativ niedrig (15,1 %), während er mit über 18 % bei Nichtdeutschen mit eigener Migrationserfahrung erkennbar höher liegt. Fast identisch mit männlichen Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund, die über eine betriebliche oder schulische Ausbildung verfügen, ist der entsprechende Anteil (mit über 58 %) bei Ausländern ohne eigene Migrationserfahrung.

Die Verteilung der Erwerbstätigen nach Wirtschaftszweigen zeigt für 2008, dass Migrantinnen und Migranten trotz weiterer Annäherung an Personen ohne Migrationshintergrund gegenüber dem Jahr 2005 stärker im Produzierenden Gewerbe (34 %; Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund: 29 %) und seltener im Dienstleistungssektor (65 %; ohne Migrationshintergrund: 69 %) tätig sind (vgl. Schaubild 1 im Anhang). Dabei sind ausländische Erwerbstätige etwas seltener als andere Migrantengruppen im Produzierenden Gewerbe (32 %) und etwas stärker im Tertiären Sektor vertreten (67 %). Zudem zeigt sich: Vier von fünf Frauen sind im Dienstleistungssektor tätig, unabhängig davon, ob sie Migrantinnen sind (81 %) oder nicht (83 %).

[284] Ohne Erwerbstätige in Ausbildung sowie Erwerbstätige, die keine Angabe gemacht haben.

Auch für das Jahr 2008 galt, dass Erwerbstätige mit Migrationshintergrund relativ häufiger als Arbeiter/-innen (43 %; Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund: 24 %) und vergleichsweise seltener als Angestellte (45 %; ohne Migrationshintergrund: 58 %) tätig waren. Bei den Frauen mit Migrationshintergrund lag der Angestelltenanteil mit 52 % höher als bei Migranten, aber deutlich niedriger als bei Frauen ohne Migrationshintergrund (69 %).

Auch im Jahr 2008 gab es kaum Erwerbstätige mit Migrationshintergrund als Beamte (1 % mit Migrationshintergrund zu 6 % ohne Migrationshintergrund; vgl. Schaubild 2 im Anhang). Diese Zahl lässt – wie auch jene Zahl der Kategorie „öffentliche Verwaltungen und Sozialversicherungen" aus der Beschäftigtenstatistik (vgl. Tabelle 27 im Anhang) – nur bedingt Rückschlüsse auf die Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten im Öffentlichen Dienst insgesamt zu. Zu den Angestellten im Öffentlichen Dienst liegen keine Daten vor, die nach Migrationshintergrund ausgewertet werden könnten.

2.6 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 Beschäftigtenstatistik[285] lediglich nach Staatsangehörigkeit unterscheidet.

Der Aufschwung nach 2005 führte zur Schaffung von 1,3 Mio. neuen Arbeitsplätzen, so dass es im Jahresdurchschnitt 2008 27,5 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Deutschland gab. Ein Höchststand war mit insgesamt 28 Mio. Personen im Herbst 2008 zu verzeichnen. Der Jahresdurchschnitt 2009 lag bei knapp unter 27,4 Mio., wobei sich der durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ausgelöste Beschäftigungsab-

[285] 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.

bau, gestützt durch die Ausweitung der Kurzarbeit, in engen Grenzen hielt.

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern erreichte im Jahr 2001 mit etwas über 2 Mio. Personen (7,2 % der Gesamtbeschäftigung) einen Höchststand. Diese Zahl sank bis Ende 2005 auf 1,7 Mio. Personen und nahm damit gegenüber der ebenfalls sinkenden Gesamtbeschäftigung überproportional ab. Der Anteil von Ausländerinnen und Ausländern an der Gesamtbeschäftigung betrug nur noch 6,5 %. Seitdem nahm die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern aber wieder zu: Sie wuchs bis Ende 2008 prozentual schneller als die Gesamtbeschäftigung; die Zuwachsrate war fast doppelt so hoch wie die der Deutschen (vgl. Tabelle 26 im Anhang). Dennoch konnte am Ende des Aufschwungs im Herbst 2008 mit 1,9 Mio. Beschäftigten bzw. einem Anteil von 6,9 % der Wert des vorangegangenen Wirtschaftszyklus weder absolut noch anteilig wieder erreicht werden. Anders ausgedrückt ging die Ausländerbeschäftigung mit einem Arbeitsplatzminus von 6 % (gegenüber dem Beginn des letzten Abschwungs) in die Wirtschaftskrise.

Diese Entwicklungen zeigen erneut, dass die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern nach wie vor stärker auf konjunkturelle Auf- und Abschwünge der Wirtschaft reagiert.[286] Ausländischen Beschäftigten kommt damit weiterhin eine konjunkturelle Pufferfunktion zu, da sie überproportional in Branchen mit höherer Konjunkturanfälligkeit beschäftigt und stärker im Arbeitsmarktsegment für niedrig Qualifizierte vertreten sind (vgl. Tabelle 27 im Anhang).

Konzentriert ist die Ausländerbeschäftigung nahezu ausschließlich auf Westdeutschland und Berlin: Hier sind 98 % der ausländischen Beschäftigten tätig. In den ostdeutschen Ländern stieg deren Beschäftigung gegenüber dem Jahr 2005 zwar um 28 % und es arbeiteten dort 2008 insgesamt knapp 42.000 Ausländerinnen und Ausländer in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (vgl. Tabelle 28 im Anhang). Dies macht allerdings nur rund 2 % aller dort Beschäftigten aus.

[286] Vgl. 7. Lagebericht.

Differenziert nach Staatsangehörigkeit werden die stärksten Beschäftigtengruppen von türkischen Staatsangehörigen (26 % aller ausländischen Beschäftigten), Beschäftigten mit italienischem (10 %) und griechischem Pass (5 %) gestellt. 29 Prozent bzw. 542.000 der ausländischen Arbeitnehmer/-innen kamen im Jahr 2008 aus den alten Mitgliedsländern der EU (EU-15). Somit waren es rund 100.000 Personen weniger als Anfang 2000. Diese Zahl entspricht in etwa dem Rückgang der Ausländerbeschäftigung insgesamt, d.h. der Rückgang ging fast vollständig zu Lasten der Beschäftigung von Bürgerinnen und Bürgern aus der EU-15. Dies unterstreicht die bereits im 7. Lagebericht beschriebene längerfristige Entwicklung, dass die innereuropäische Arbeitskräftewanderung nicht nur vergleichsweise niedrig, sondern im längerfristigen Trend auch rückläufig ist.[287] Auch am konjunkturellen Zuwachs der Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern waren Bürgerinnen und Bürger der EU-15 zwischen den Jahren 2005 und 2008 nur zu 16 % beteiligt (vgl. Tabellen 29 und 30 im Anhang). Nach Nationalitäten konnte keine Beschäftigtengruppe gegenüber dem Höchststand des vorangegangenen Konjunkturhochs zulegen. Gerade die Beschäftigten aus den ehemaligen Anwerbestaaten für Arbeitsmigranten wie dem früheren Jugoslawien, Italien, Griechenland oder der Türkei sind stark rückläufig.

Weniger als ein Drittel der ausländischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Mit 31 % liegt ihre Beschäftigungsquote[288] deutlich unter jener der Deutschen (53 %). Am Ende des letzten Wirtschaftsaufschwungs in 2008 lag diese Quote damit bei Deutschen um zwei Prozentpunkte höher, bei Ausländerinnen und Ausländern um zwei Prozentpunkte niedriger im Vergleich zum Ende des vorangegangenen Hochs. Bei Betrachtung nach Altersgruppen zeigt sich, dass bei den 25- bis 49-jährigen Ausländern die Beschäftigungsanteile höher als bei Deutschen liegen. Zugleich sind sie bei den Nachwuchsjahrgängen (15- bis 24-Jäh-

[287] 7. Lagebericht, S. 67.

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

rige) und bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (50- bis 64-Jährige) aber deutlich niedriger (vgl. Tabelle 31 im Anhang). Hierbei spiegeln sich auch Unterschiede im Altersaufbau zwischen Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern wider.

Von den in Deutschland lebenden Ausländerinnen ist nur etwa jede fünfte sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Entsprechend niedrig ist mit rund 38 % der Frauenanteil an der Ausländerbeschäftigung (deutsche Frauen: 46 %). Allerdings sind die prozentualen Zuwächse bei der Ausländerinnenbeschäftigung im längerfristigen Trend deutlich stärker als bei der Beschäftigung deutscher Arbeitnehmerinnen und seit Anfang des Jahrzehnts bis 2008 konnte sich der Frauenanteil an der Ausländerbeschäftigung um drei Prozentpunkte verbessern. (vgl. Tabelle 26 im Anhang).

Bei Betrachtung nach Nationalitätengruppen weisen die Frauenanteile an der Ausländerbeschäftigung allerdings eine enorme Streubreite auf. Mit 57 % sind mehr Polinnen als Polen beschäftigt, hälftig ist der Anteil jeweils bei Russen/Russinnen und Slowenen/Sloweninnen. Sie liegen damit über dem Frauenanteil bei den deutschen Beschäftigten. Türkinnen stellen zwar die absolut größte Gruppe ausländischer Arbeitnehmerinnen (148.000), haben aber nur einen Anteil von knapp über 30 %. Am unteren Ende der Skala liegen Frauen aus dem Irak und aus Pakistan mit nur 11 % bzw. 10 % (vgl. Tabelle 30 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 Ausländerinnen und Ausländern sowie Deutschen nach Wirtschaftssektoren und Wirtschaftsabschnitten auf. Ausländische Beschäftigte sind weiterhin stärker als deutsche im Produzierenden Gewerbe / Sekundären Sektor (34 % zu 31 %) und seltener im Dienstleistungssektor (64 % zu 67 %) tätig. Die sektorale Verteilung von deutschen und ausländischen beschäftigten Männern hat sich fast vollständig angeglichen, aber auch bei Frauen sind die Unterschiede weitgehend geschrumpft. Längst hat sich auch bei deutschen wie ausländischen Männern der Beschäftigungsschwerpunkt in den Dienstleistungssektor verlagert (vgl. Tabelle 25).

Parallel zu den Mikrozensus-Ergebnissen für erwerbstätige Migrantinnen weist auch die Beschäftigtenstatistik für ausländische Frauen einen Beschäftigungsschwerpunkt im Dienstleistungssektor (81 %) aus. Nur etwa jede fünfte Ausländerin ist im Produzierenden Gewerbe tätig, gleichwohl ist dieser Anteil noch etwas höher als bei den deutschen Arbeitnehmerinnen (+1,7 Prozentpunkte).

Tabelle 25: Verteilung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 2008[1)] (nach Sektoren)

Sektoren	Beschäftigte									
	insgesamt	in %	deutsche Beschäftigte		ausländische Beschäftigte		deutsche Beschäftigte		ausländische Beschäftigte	
			Männer		Männer		Frauen		Frauen	
			insgesamt	in %	insgesamt	in %	insgesamt	in %	insgesamt	in %
Insgesamt	27.632.286	100,0	13.860.366	100,0	1.160.326	100,0	11.894.634	100,0	711.828	100,0
Primärer Sektor	287.615	1,0	185.659	1,3	16.464	1,4	81.348	0,7	4.088	0,6
Sekundärer Sektor	8.721.808	31,6	6.155.190	44,4	515.356	44,4	1.922.654	16,2	127.394	17,9
Tertiärer Sektor	18.587.548	67,3	7.500.395	54,1	625.783	53,9	9.878.403	83,0	579.123	81,4

[1)] Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungsstichtag
bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Bei differenzierter Betrachtung der einzelnen Wirtschaftsabschnitte erweisen sich die Verteilung und Abweichung zwischen deutschen und ausländischen Beschäftigten jedoch als stärker ausgeprägt. In sieben von 16 Wirtschaftsabschnitten liegt der Beschäftigtenanteil der Ausländer/-innen über deren durchschnittlichem Anteil an der Gesamtbeschäftigung von knapp 7 %. Ganz vorne liegt hier das Gastgewerbe, in dem rund jede/-r 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 sieben Wirtschaftsabschnitten tätig, während andere Bereiche sehr niedrige Ausländerbeschäftigungsquoten aufweisen. Zu Letzteren gehört das Kredit- und Versicherungsgewerbe mit einem Ausländeranteil von nur 2,5 % sowie die öffentlichen Verwaltungen und Sozialversicherungen mit einem Anteil von 1,9 %. Dieser Wirtschaftsabschnitt umfasst zwar nur einen Teil der Beschäftigung des Öffentlichen Dienstes, die Zahlen können aber als Hinweis auf eine insgesamt immer noch geringe Ausländerbeschäftigung und mittelbar hinsichtlich eines geringen Migrantenanteils 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 Nachrichtenübermittelung oder Erbringung wirtschaftsnaher Dienstleistungen, eine erkennbar steigende Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern.

Insgesamt aber macht die spezifische Struktur ihrer Qualifikation ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besonders anfällig für negative Folgen des Strukturwandels der Wirtschaft. Denn im Zuge der damit verbundenen Veränderungen werden in höherem Maße Arbeitsplätze im niedrig qualifizierten Segment abgebaut, in dem ausländische Beschäftigte aufgrund der geringeren Anforderungen an die berufliche Qualifikation aber überproportional häufig beschäftigt sind. Sie haben nur zu 39 % eine abgeschlossene Berufsausbildung, bei Deutschen sind es demgegenüber 71 %. Diese Feststellung wird dadurch abgerundet, dass Beschäftigungsgewicht und -umfang der ausländischen Arbeitnehmerschaft am Ende des kräftigen Aufschwungs und erheblicher Arbeitsplatzzugewinne bis 2008 trotzdem den Vorläuferwert des vorangegangenen Hochs nicht wieder erreichen konnten. Der Rückgang im Arbeitsvolumen[289] fällt aber noch deutlich höher aus als das Minus bei der Beschäftigtenzahl, da die Statistik auch einen deutlich gestiegenen Umfang der Teilzeitarbeit (+ 72.000), insbesondere bei ausländischen Arbeitnehmerinnen, ausweist, bei gleichzeitig starkem Rückgang an Vollzeitbeschäftigungen (- 152.000).[290]

2.7 Weitere Beschäftigungsformen

2.7.1 Werkvertragsarbeitnehmer/-innen und Saisonbeschäftigte

Es gibt befristete oder zweckgebundene Beschäftigungsformen, die auf den vorübergehenden Arbeitskräftezugang von außen gerichtet sind und somit nicht auf eine dauerhafte Integration dieser Arbeitskräfte in den deutschen Arbeitsmarkt zielen. Hierzu zählen – neben den Saisonarbeitskräften – die Werkvertragsarbeitnehmer/-innen. Durch bilaterale Regierungsabkommen geregelt, können ausländische Subunternehmer deutscher Firmen oder von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union 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, kaum mehr nennenswert.

---

[289] Arbeitsvolumen = Arbeitszeit x Arbeitskräfte

[290] Angaben jeweils zum 30.6. d.J.

Zudem können für bestimmte Wirtschaftszweige, in denen zu Spitzenzeiten ein vorübergehender zusätzlicher Arbeitskräftebedarf besteht, Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland für bis zu sechs Monate pro Jahr angefordert[291] und zugelassen werden. Erreichte die Zahl der Vermittlungen von Saisonkräften im Jahr 2004 mit 333.700 einen Höchststand, so sank sie seitdem sukzessive und betrug im Jahr 2008 nur noch 285.200, um 2009 wieder leicht zu steigen.[292] Der Rückgang der tatsächlich zustande gekommenen Beschäftigungen steht auch im Zusammenhang mit den Freizügigkeitsregelungen für Arbeitnehmer/-innen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten. Durch diese Regelungen gibt es insbesondere für Arbeitskräfte aus den osteuropäischen Beitrittsstaaten inzwischen innerhalb der EU attraktive Alternativen zur Saisonarbeit in Deutschland. Bezogen auf die Gesamtbeschäftigung ist die quantitative Bedeutung von Saisonarbeit mit ca. 0,3 % in Deutschland eher gering.

2.7.2 Geringfügig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer

Ende 2008 gingen knapp 2,3 Mio. (8 %) der 27,6 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland neben ihrem Hauptberuf noch einer geringfügigen Beschäftigung nach. Bei den 1,9 Mio. ausländischen Beschäftigten lag dieser Anteil mit fast 13 % deutlich höher. Es sind weiterhin in stärkerem Maße ausländische Männer, die diese zusätzlichen Nebenjobs wahrnehmen: Ende 2008 stellten sie gut 53 % der ausländischen Beschäftigten mit Nebenjob (Deutsche: 42 %; vgl. Tabelle 32 im Anhang). Bereits in ihrem letzten Bericht ging die Beauftragte davon aus, dass ausländische Haushalte offenbar häufiger als deutsche darauf angewiesen sind, ihr Einkommen durch einen ergänzenden Nebenjob aufzubessern.[293]

Das Groß der geringfügig Beschäftigten stellen Personen, die ausschließlich einem sogenannten Minijob nachgehen. Für 4,9 Mio. (68 %) der 7,2 Mio. geringfügig Beschäftigten war der Minijob im Jahr 2008 das einzige Arbeitsverhältnis (vgl. Tabelle 32 im Anhang). Von 2002 bis 2006 ist die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse kontinuierlich und stark gestiegen. Insgesamt nahm sie in dieser Zeit um rund eine dreiviertel Mio. (18 %) zu. Von 2006 bis 2008 stagnierte die Zahl der ausschließlichen Minijobs mehr oder weniger (vgl. Tabelle 33 im Anhang), während die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in diesem Zeitraum stark gestiegen war. Bei den ausschließlich in einem Minijob Beschäftigten hat immerhin jede/r Elfte einen ausländischen Pass; ihr Anteil war in den Jahren 2006 bis 2008 nur mehr geringfügig gestiegen, nachdem er in den Jahren davor deutlich zugenommen hatte (vgl. Tabellen 32 und 33 im Anhang).

Insgesamt ist geringfügige Beschäftigung weiterhin eine Domäne der Frauen: Immer noch stellen sie zwei von drei geringfügig Beschäftigten, dies allerdings mit rückläufiger Tendenz. Während der Anteil der ausschließlich im Minijob tätigen deutschen und ausländischen Frauen Anfang 2000 noch bei über 70 % lag, betrug er Ende 2008 nur noch 66 %. Bei den ausländischen Minijobberinnen gab es gegenüber dem Jahr 2006 allerdings einen Zuwachs um 11.000 bzw. 4 % (vgl. Tabelle 33 im Anhang).

Bereits im letzten Lagebericht wurde ausgeführt, dass diese Beschäftigungsform zwar Beschäftigungsfähigkeit und berufliche Fertigkeiten sichern kann. Sie stellt jedoch keine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt dar, da sie in der Regel keine umfassende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach sich zieht.[294] Immerhin haben gut 800.000 Bezieherinnen und Bezieher

[291] Vgl. zur sog. Eckpunkteregelung für Zulassungen in Saisonbetrieben, mit der die jährliche Höchstzahl möglicher Zulassungen festgesetzt wird: http://www.arbeitsagentur.de/nn_25398/Navigation/zentral/Buerger/Arbeit/Saisonarbeit/Saisonarbeit-Nav.html.

[292] Bundesagentur für Arbeit: Analyse des Arbeitmarktes für Ausländer März 2010, Nürnberg.

[293] Vgl. 7. Lagebericht

[294] 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, Berlin 2006.

von Arbeitslosengeld II einen zusätzlichen Minijob, darunter hat jede/r Fünfte einen ausländischen Pass.[295]

2.8 Erwerbslosigkeit und Arbeitslosigkeit

Erwerbslosigkeit ist definitorisch abzugrenzen von Arbeitslosigkeit.[296] 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.

2.8.1 Erwerbslosigkeit von Migrantinnen und Migranten nach Mikrozensus

Nach den Daten des Mikrozensus gab es im Jahr 2008 3,1 Mio. Erwerbslose in Deutschland. Dies sind 1,5 Mio. weniger als noch 2005. Von diesen 3,1 Mio. Erwerblosen hatten – wie schon 2005 – 29 % einen Migrationshintergrund. Weit über die Hälfte der Erwerbslosen mit Migrationshintergrund sind – mit 60 % – Ausländerinnen und Ausländer (2005: 59 %).

Die Erwerbslosenquote von Personen mit Migrationshintergrund lag mit 12,4 % (2005: 18 %) weiterhin fast doppelt so hoch wie jene der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (6,5 %; 2005: 9,8 %). Auch zwischen den verschiedenen Gruppen von Migrantinnen und Migranten gab es beträchtliche Unterschiede: Während die Erwerbslosenquote bei Deutschen mit Migrationshintergrund 10,3 % betrug, lag sie bei den Nichtdeutschen bei 14,4 % (vgl. Tabelle 21). Einer der Gründe für Erwerbslosigkeit lag in fehlenden beruflichen Qualifikationen. Doppelt so häufig wie Erwerbslose[297] ohne Migrationshintergrund hatten erwerbslose Migrantinnen und Migranten keinen beruflichen Abschluss. Besonders hoch war der Anteil von beruflich Nichtqualifizierten bei ausländischen Erwerbslosen (58 %), während er bei Deutschen mit Migrationshintergrund mit 47 % niedriger ausfiel. Auffallend ist, dass der Anteil der Hochschulabsolventinnen bei den erwerbslosen Ausländerinnen mehr als doppelt so hoch lag, wie bei den erwerbslosen Frauen ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabelle 26 auf Seite 112).

[295] Bundesagentur für Arbeit: Analyse der Grundsicherung, Februar 2010, S. 23.

[296] Es handelt sich um zwei verschiedene Messkonzepte, wobei das Erwerbslosenkonzept des Statistischen Bundesamtes tiefer gegliederte Strukturangaben zu Personen mit Migrationshintergrund zulässt, während das Arbeitslosenkonzept der Bundesagentur für Arbeit im Wesentlichen nach Deutschen und Ausländern unterscheidet.

[297] Ohne Erwerblose, die sich noch in der Ausbildung befinden.

Tabelle 26: Erwerbslose nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Berufsabschluss 2008

	Geschlecht	ohne beruflichen Abschluss[1]	mit beruflicher Ausbildung oder Berufsfach-schule	Meister-/ Techniker-ausbildung oder gleichwertig	Fachhoch-schul- oder Hochschul-studium	gesamt[2]	gesamt[2]
		%	%	%	%	%	%
Bevölkerung insgesamt	Männlich	36,4	52,9	3,7	7,1	100	1645
	Weiblich	33,1	55,1	4,0	7,9	100	1412
	Insgesamt	**34,8**	**53,9**	**3,8**	**7,5**	**100**	**3057**
1 Personen ohne Migrationshintergrund	Männlich	27,6	62,1	4,2	5,9	100	1133
	Weiblich	26,4	63,0	4,4	6,1	100	1028
	Insgesamt	**27,0**	**62,6**	**4,3**	**6,0**	**100**	**2161**
2 Personen mit Migrationshintergrund	Männlich	55,6	31,84)	2,3	9,6	100	513
	Weiblich	51,0	33,6	2,6	12,8	100	384
	Insgesamt	**53,5**	**33,0**	**2,6**	**10,9**	**100**	**897**
2a darunter Deutsche	Männlich	49,0	39,2[4]	2,6	8,8	100	194
	Weiblich	44,0	39,6[4]	3,1	10,7	100	159
	Insgesamt	**47,0**	**39,1[4]**	**3,1**	**9,6**	**100**	**353**
2b darunter Ausländer/innen	Männlich	59,4	27,7[4]	-[3]	10,1	100	318
	Weiblich	55,6	27,1[4]	-[3]	14,2	100	225
	Insgesamt	**57,9**	**27,4[4]**	**2,2**	**11,8**	**100**	**544**
2.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	Männlich	53,9	31,9[4]	2,8	10,8	100	436
	Weiblich	50,1	33,2	3,0	13,9	100	337
	Insgesamt	**52,3**	**32,9**	**2,8**	**12,2**	**100**	**773**
2.1a darunter Deutsche	Männlich	46,3	40,2[4]	3,0	9,8	100	164
	Weiblich	42,1	40,0[4]	3,6	11,4	100	140
	Insgesamt	**44,6**	**39,9[4]**	**3,3**	**10,6**	**100**	**303**
2.1b darunter Ausländer/innen	Männlich	58,8	26,8[4]	-[3]	11,4	100	272
	Weiblich	55,1	25,3[4]	-[3]	15,7	100	198
	Insgesamt	**57,2**	**26,2[4]**	**2,6**	**13,2**	**100**	**470**
2.2 ...ohne eigene Migrationserfahrung	Männlich	63,6	31,2[4]	-[3]	-[3]	100	77
	Weiblich	57,4	38,3[4]	-[3]	-[3]	100	47
	Insgesamt	**61,8**	**34,1[4]**	**-[3]**	**-[3]**	**100**	**123**
2.2a darunter Deutsche	Männlich	64,5	32,3[4]	-[3]	-[3]	100	31
	Weiblich	57,9	36,8[4]	-[3]	-[3]	100	19
	Insgesamt	**60,0**	**34,0[4]**	**-[3]**	**-[3]**	**100**	**50**
2.2b darunter Ausländer/innen	Männlich	65,2	32,6[4]	-[3]	-[3]	100	46
	Weiblich	57,1	39,3[4]	-[3]	-[3]	100	28
	Insgesamt	**62,2**	**33,8[4]**	**-[3]**	**-[3]**	**100**	**74**

[1] Einschließlich Anlernausbildung, Berufspraktikum und Berufsvorbereitungsjahr.
[2] Gesamtzahl der Erwerbstätigen ohne Erwerbstätige in Ausbildung und Erwerbstätige mit Angabe des Berufsabschlusses.
[3] Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.
[4] Daten ausschließlich für Personen mit beruflicher Ausbildung. Zu den Personen mit Berufsfachschule liegen keine Angaben vor.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2008 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

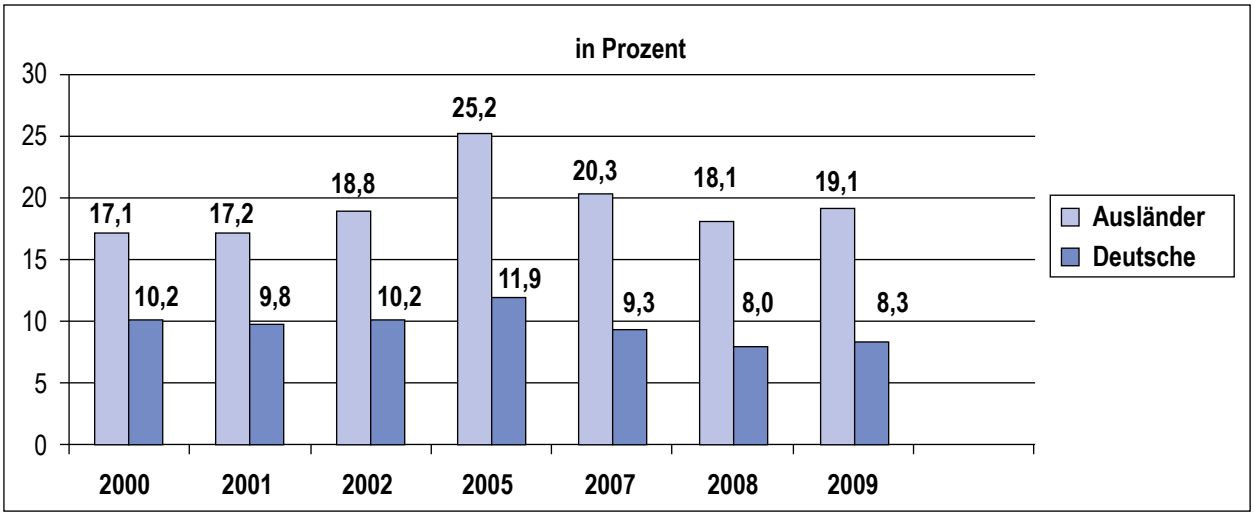
2.8.2 Daten zur Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern

Auch für den letzten abgeschlossenen Konjunkturzyklus lässt sich anhand der Arbeitslosigkeit von ausländischen Staatsangehörigen ihre Funktion als konjunktureller Puffer belegen. Wie die Arbeitslosigkeit insgesamt, lag die von Ausländerinnen und Ausländern im Jahr 2001 mit 465.000 Personen relativ niedrig. Danach stieg sie wesentlich stärker an als jene der Deutschen, und zwar auf 673.000 Personen im Jahr 2005. Die Steigerungsrate in diesem Zeitraum lag mit 45 % mehr als doppelt so hoch wie bei Deutschen (22 %). Im Jahr 2005 erreichte die Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer mit über 25 % ihren historischen Höchststand. Danach sank sie bis zum Jahr 2008 auf 497.000 Personen um mehr als ein Viertel (26 %) und auf eine Quote von 18 % (Deutsche: - 33 % auf 8 %/ vgl. Schaubild 1). Im Jahr 2009 schließlich nahm die Ausländerarbeitslosigkeit schneller zu als jene der Deutschen (+5,3 % zu +4,6 %). Entsprechend stärker stieg auch die Arbeitslosenquote.

Wie die Beschäftigung ist auch die Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern vor allem ein westdeutsches Phänomen. In den fünf ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) sind in der längerfristigen Beobachtung nur 5 % aller arbeitslosen Ausländer/-innen registriert, bei Deutschen sind es über 36 % (2009).

In der Arbeitslosigkeit der Ausländer/-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 Ausländerinnen und Ausländern die Altersgruppe der 25- bis 49-Jährigen überdurchschnittlich stark betroffen ist, ist die Gruppe der über 50-Jährigen vergleichsweise schwach vertreten. In der deutschen Vergleichsgruppe liegt dagegen der Anteil der 15- bis 24-Jährigen deutlich höher. Bei den arbeitslosen Ausländer/innen sticht der sehr hohe Anteil „ohne abgeschlossene Berufsausbildung“ ins Auge, während geschlechtsbezogen keine merklichen Unterschiede bestehen (vgl. Abbildung 8: Arbeitslosigkeit von Ausländern und Deutschen nach Strukturmerkmalen).

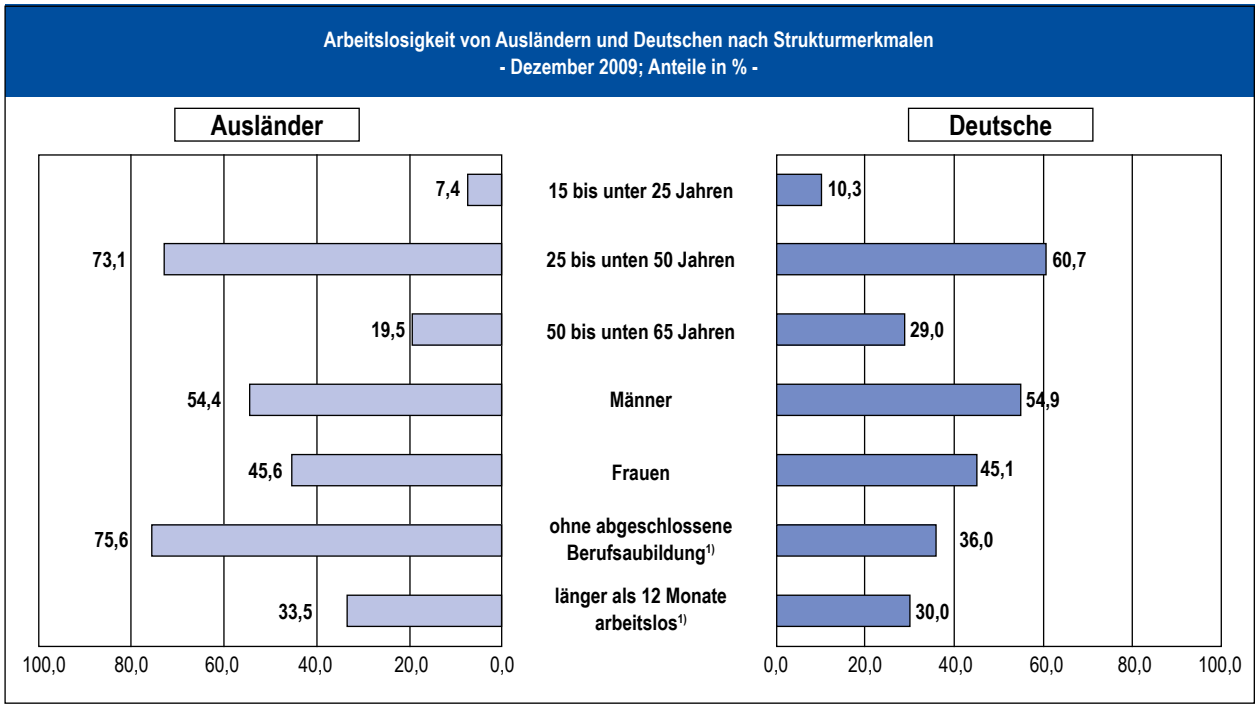
Schaubild 1: Arbeitslosenquoten[1)] von Deutschen und Ausländer/innen in ausgewählten Jahren (Jahresdurchschnitt)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 8: Arbeitslosigkeit von Ausländern und Deutschen nach Strukturmerkmalen - Dezember 2009; Anteile in % -

Dezember 2009



[1] Die Anteilsberechnungen basieren ausschließlich auf Daten aus IT-Fachverfahren der BA.
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Statistisch ist der Anteil der Jugendarbeitslosigkeit der Ausländer/-innen an allen ausländischen Arbeitslosen nicht sonderlich ausgeprägt. Der Anteil junger Ausländer/-innen (Altersgruppe der 15-bis 24-Jährigen) an allen Arbeitslosen dieser Altersgruppe ist schon länger relativ stabil. Er liegt auch deutlich unter dem Ausländeranteil an der Gesamtarbeitslosigkeit (15 %) und deutlich niedriger als bei jungen Deutschen. Auch beim Abbau der Arbeitslosigkeit jugendlicher Ausländerinnen und Ausländer zeigen sich kaum Unterschiede zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit insgesamt.

Zu berücksichtigen sind bei der Analyse und Bewertung der Jugendarbeitslosigkeit insgesamt allerdings weitere Gesichtspunkte: Insbesondere z. B. die Tatsache, dass eine wachsende Zahl ausländischer junger Menschen zwar einen deutschen Pass, nicht aber die gleichen Zugangsvoraussetzungen zum Arbeitsmarkt hat wie Jugendliche ohne Migrationshintergrund. In den verschiedenen Maßnahmen im Übergang zwischen Schule und Beruf sind Jugendliche mit Migrationshintergrund zum Teil auch intensiv vertreten. Zudem ist von einer gewissen Dunkelziffer junger Arbeitsloser auszugehen, da eine ganze Reihe ausländischer Jugendlicher weder im Bildungs- noch im Arbeitsmarktsystem auftaucht.[298]

Die Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern korreliert in hohem Maße mit fehlenden beruflichen Qualifikationen. Die erhöhten Arbeitsmarktrisiken von Geringqualifizierten insgesamt werden immer wieder belegt. So lag die Arbeitslosenquote von Personen ohne Berufsabschluss nach einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei 26 %, bei Personen mit Hochschulabschluss dagegen nur bei 4 %.[299] Bei den ausländischen Arbeitslosen ist der Anteil der Geringqualifizierten dramatisch hoch: Drei Viertel (76 %) von ihnen haben keine abgeschlossene (bzw. in Deutschland anerkannte) Berufsausbildung (deutsche Arbeitslose: 37 %). Die SGB II-Wirkungsanalyse weist darauf hin, dass unter den erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen (Rechtskreis SGB II) 29 % einen ausländischen Abschluss ohne Anerkennung in Deutschland haben.

[298] Vgl. auch 7. Lagebericht, a.a.O.

[299] Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos. IAB-Kurzbericht 18/2007.

Bereits im letzten Bericht der Beauftragten wurden frühere Untersuchungsergebnisse relativiert, die zu belegen schienen, dass bei vergleichbarem Alter und Bildungsstand die Chancen und Risiken von Ausländer/-innen und Deutschen am Arbeitsmarkt weitgehend identisch sind.[300] Neuere Studien belegen hingegen, dass sich Personen mit Migrationshintergrund auch bei gleichem Bildungsstand am Arbeitsmarkt nachweislich schwerer tun.[301] Aber auch bei gegebenen diskriminierenden Effekten[302] bleibt festzuhalten, dass die berufliche Qualifikation eine Grundvoraussetzung für den erfolgreichen Zugang zu einem gesicherten Arbeitsplatz ist und über die Anfälligkeit bei durch Strukturwandel und Konjunkturschwankungen bedingter Arbeitslosigkeit wesentlich mitentscheidet.

2.9 Verbesserung der Beschäftigungschancen von Personen mit Migrationshintergrund

Die zentralen Weichenstellungen für Beschäftigungschancen erfolgen im Bildungs- und Ausbildungssystem. Sie 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 Erwerb-system münden. Da dies für Migrantinnen und Migranten überproportional häufig gilt, müssen einschlägige Beratungs-, Informations- und Integrationsangebote den spezifischen Bedürfnissen von Personen mit Migrationshintergrund in besonderem Maße Rechnung tragen. Diese Feststellungen finden sich schon im Nationalen Integrationsplan. Was fremdsprachliche Informationen für diese Angebote betrifft, so haben diese an Breite (insbesondere in Printformaten) gewonnen,[303] sind aber weiter ausbaufähig, vor allem im Internet.[304] Bis heute bleibt die Aussage des Nationalen Integrationsplans gültig: “Bei betrieblichen und bei öffentlich finanzierten Maßnahmen zur Weiterbildung soll darauf hingewirkt werden, dass die bisher unzureichende Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund deutlich gesteigert wird, insbesondere bei Angeboten für Geringqualifizierte“.[305] Hier empfiehlt der Facharbeitskreis „Qualifizierung“ des bundesweiten Netzwerks „Integration durch Qualifizierung-IQ“ explizit niederigschwellige Angebote.

Deutschland befindet sich hinsichtlich der Einlösung europäischer Beschäftigungsziele nicht nur auf einem guten Weg,[306] sondern liegt sogar am oberen Rand kontinentaleuropäischer Vergleichsländer.[307] Dennoch bleiben erhebliche Angebotsreserven, insbesondere bei Personen mit Migrationshintergrund, weiterhin ungenutzt.[308] Dass dieses Potenzial sowohl mit Blick auf das rückläufige Arbeitskräfteangebot als auch in der Perspektive gelingender Integration gezielter aktiviert und qualifiziert werden muss, ist ein wesentlicher Konsens im Nationalen Integrationsplan.

2.9.1 Stärkung des Arbeitskräfteangebots von Personen mit Migrationshintergrund

Die Erwerbsbeteiligung von Migranten und mehr noch von Migrantinnen ist – wie oben aufgezeigt – deutlich niedriger als jene von Erwerbspersonen ohne Migrationshintergrund. Trotz des Zu-

[300] Vgl. 7. Lagebericht, S. 73.

[301] Vgl. z. B. Kaas, Leo / Christian Manger: Ethnic Discrimination in Germany’s Labour Market: A Field Experiment, IZA Discussion Paper No. 4741, Bonn, 2010; Bildung und Einbürgerung verbessern die Chancen, IAB-Kurzbericht 17/2008 oder OECD: Jobs for Immigrants – Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden“, Paris 2007, S. 195 ff. Ohne Vorurteile – Anonyme Bewerbungen steigern die Chancen auf ein Gespräch, Süddeutsche Zeitung vom 23.3.2010.

[302] Vgl. Kapitel II 11im vorliegenden Bericht.

[303] Vgl. z. B. Pressemitteilung Nr. 84 der Bundesagentur für Arbeit vom 17.12.2009 oder entsprechende kommunale Angebote (exemplarisch Bezirksamt Berlin-Neukölln).

[304] Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Studie im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 10/2009, Duisburg.

[305] Nationaler Integrationsplan, S. 78.; IAB-Kurzbericht 18/2007, a.a.O.

[306] Durchführungsbericht 2008, Operationelles Programm des Bundes für den ESF, Förderperiode 2007-2013, Berlin 2009.

[307] Vgl. Thorde, Eric, a.a.O.

[308] Durchführungsbericht, a.a.O.

wachses von Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund in der Phase des Aufschwungs bis 2008 ist deren Erwerbsquote nur geringfügig gestiegen und der Abstand zur Erwerbsquote von Personen ohne Migrationshintergrund ist weiter gewachsen. So liegt weiterhin ein großer Teil des Erwerbspotenzials aus Zuwandererfamilien, insbesondere auch von jüngeren Menschen, brach. Die gerade bei Migrantinnen und Migranten oft fehlende berufliche Qualifikation schließt zwar nicht grundsätzlich von der Teilhabe am Erwerbsleben aus. Sie 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 eine den Erwerbspersonen ohne Migrationshintergrund vergleichbare Partizipation am Erwerbsleben sein. Dies gilt sowohl in quantitativer Hinsicht als auch mit Blick auf Qualifikation und die Qualität der 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 0,9 Mio. Das heißt, dass bei Chancengleichheit am Arbeitsmarkt, die hier durch identische Erwerbsquoten simuliert wird, ungefähr 900.000 Migrantinnen und Migranten mehr beschäftigt sein müssten. Diese Lücke hat sich aufgrund der demografischen Entwicklung bei Personen mit Migrationshintergrund gegenüber dem Jahr 2005 sogar noch vergrößert.

Der entscheidende Faktor ist jedoch die nachhaltige Verbesserung der qualitativen Angebotsstruktur von Personen mit Migrationshintergrund. Bezieht man deshalb in einem zweiten Schritt auch die Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen ohne Migrationshintergrund auf die mit Migrationshintergrund, so wird das rechnerische Defizit an beruflichen Qualifikationen in der Migrantenbevölkerung deutlich (vgl. Tabelle 35 im Anhang). Die rechnerische Lücke bei den beruflichen Abschlüssen liegt bei rund 2,5 Mio., davon rund 1,7 Mio. bei der betrieblichen Ausbildung bzw. den Berufsfachschulabschlüssen, gut 0,4 Mio. bei den Techniker-/Meisterabschlüssen und knapp 0,4 Mio. bei den Hochschulabschlüssen. Diese rechnerische Lücke ist gegenüber 2005 größer geworden, da sich Zahl und Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund in diesem Zeitraum verbessert haben.

Nach den Daten des Mikrozensus 2007 haben 2,8 Mio. nach Deutschland Zugewanderte ihre Qualifikation vor der Einreise nach Deutschland erworben.Es ist davon auszugehen, dass viele dieser mitgebrachten Abschlüsse bislang offenkundig keine Anerkennung in Deutschland erlangt haben[309] und auch aus diesem Grund ein erheblicher Teil dieser Personengruppe nicht ihrer Qualifikation entsprechend beschäftigt ist. Zwischen ausländischem Abschluss und tatsächlichem beruflichen Ansatz in Deutschland besteht eine erhebliche Differenz. Damit bleibt ein beachtliches Qualifikationspotenzial ungenutzt, das wesentlich höher liegt als es die Qualifikationsstrukturdaten vermuten lassen.[310] Dies wird in unterschiedlichen Quellen und Begründungszusammenhängen deutlich: Die Beispiele reichen vom Tankwart mit Diplom bis zum ausländischen Arzt, der als Taxifahrer arbeitet.In der Studie „Brain Waste“ wird beschrieben, dass nur jeder siebte Migrant im erlernten Beruf tätig ist.[311] Die SGB II-Wirkungsanalyse zeigt auf, dass 40 % der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einen ausländischen beruflichen oder akademischen Abschluss haben, der aber nur bei jedem Vierten dieser Betroffenen anerkannt ist. Der Anteil nicht anerkannter Abschlüsse liegt bei erwerbsfähigen hilfebedürftigen Personen aus mittel- und osteuropäischen Ländern je nach Herkunftsland sogar nahe 40 %, teils auch noch darüber.[312]

---

[309] Vgl. z. B. Beer-Kern, Dagmar / Schröder, Jürgen: Qualifizierung und Arbeitsmarktpolitik für Migrantinnen und Migranten in: To Canada Migration nach Deutschland, Düsseldorf, 2009, S.53.

[310] Die Daten des Mikrozensus zur Qualifikationsstruktur spiegeln die Selbsteinschätzung der Befragten wider, d.h. Personen mit ausländischen Abschlüssen können sich z. B. als Hochschulabsolventin oder -absolvent einstufen, was aber nichts über die (Nicht-)Anerkennung ihres Abschlusses in Deutschland aussagt.

[311] Englmann, Bettina u.a., Brain Waste, Augsburg, 2007, S.199.

[312] Darin sind auch Spätaussiedlerinnen und –aussiedler enthalten. Zu den Wirkungen des SGB II, a.a.O.

Aus Sicht der Beauftragten müssen diese Erkenntnisse und Zahlen auch Maßstäbe und Richtgrößen für politische Zielsetzungen zur besseren Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten sein. Sie sind zugleich aber auch Messzahlen für gelingende Integration in das Erwerbssystem und haben als solche bereits im Integrationsindikatorenbericht der Beauftragten vom

Mai 2009 ersten Niederschlag gefunden.[313] Die Messbarkeit von Integrationsfortschritten wird auch bei der Weiterentwicklung des Nationalen Integrationsplans zum Nationalen Aktionsplan eine herausgehobene Bedeutung erlangen.

Eine mittel- und längerfristige Reduzierung 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 Nachfrage seitens der Wirtschaft. Es ist an dieser Stelle auch darauf hinzuweisen, dass zwischen der quantitativen Erwerbsbeteiligung und dem Qualifikationsniveau (höchster Bildungsabschluss) eine enge positive Korrelation besteht.[314] Eine wichtige Ergänzung und Unterstützung für eine Verbesserung der Beschäftigungsstruktur kann daher die Umsetzung des im Koalitionsvertrag festgehaltenen „Anerkennungsgesetzes“ leisten.[315] Bekanntermaßen begünstigen marktgängige und marktfähige berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten bzw. Abschlüsse die Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung erheblich.[316] Als entscheidend wird hierbei auch angesehen, dass es gelingt, den öffentlichen Diskurs in Bezug auf ausländische Bildungstitel vorurteilsfrei zu führen.[317]

[313] Erster Integrationsindikatorenbericht,a.a.O.

[314] Lott, Margit: Soziografische Muster der Qualifikationsstruktur von Erwerbstätigkeit und Unterbeschäftigung, IAB-Forschungsbericht 2/2010.

[315] S. auch Kapitel II 3.

[316] Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Studie im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 10/2009, Duisburg.

[317] Nohl, Arnd-Michael / Weiß, Anja: Jenseits der Greencard: Ungesteuerte Migration Hochqualifizierter, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44/2009, S. 18.

2.9.2 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 schwerpunktmäßig von den Grundsicherungsstellen (Rechtskreis SGB II) und den Arbeitsagenturen (Rechtskreis SGB III) wahrgenommen wird. Nicht nur bei deutschen, sondern insbesondere auch bei ausländischen Arbeitslosen hat sich die Arbeitslosigkeit seit dem Jahr 2005, dem Jahr des „Starts“ der Grundsicherung und des SGB II, sehr stark in diesen Rechtskreis verlagert. Ende 2008 verteilten sich die 481.000 ausländischen Arbeitslosen im Verhältnis vier zu eins auf die Rechtskreise SGB II und SGB III. Bei Deutschen beträgt das Verhältnis zwei zu eins. Derzeit sind – orientiert man sich an der SGB II-Wirkungsanalyse[318] – ca. 0,8 Mio. Personen mit Migrationshintergrund bei den Grundsicherungsstellen arbeitslos gemeldet.

Allerdings wuchsen im vergangenen Jahr erstmals wieder die Anteile von deutschen und ausländischen Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III als Folge von Entlassungen im Zuge der Wirtschaftskrise, nach denen zunächst in den allermeisten Fällen die im SGB III geregelte Arbeitslosenversicherung greift.

Mit Blick auf die Arbeitsmarktrisiken von Migrantinnen und Migranten kommt Qualifizierungen, insbesondere im Rechtskreis SGB II, eine herausgehobene Bedeutung zu. Aus Sicht der Beauftragten ist entscheidend, dass vor allem bei den Grundsicherungsstellen individuell zugeschnittene und dieser Zielgruppe gerechte Hilfen zukommen. Dies betrifft sowohl niederschwellige Qualifizierungsangebote als auch nachholende Qualifizierung. Diese muss sowohl die Gründe für fehlende berufliche Abschlüsse eruieren und sprachliche Fähigkeiten als auch vorhandene Potenziale nutzen. Neben der Qualifikation und der spezifischen Arbeitsmarktsituation sind insbesondere auch

[318] Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Studie im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 10/2009, Duisburg.

Sprachkompetenzen zu ermitteln, der kulturelle Hintergrund zu beachten und im Ergebnis der jeweilige individuelle Unterstützungsbedarf des Arbeitslosen festzustellen. Damit setzt die Arbeitsmarktpolitik an den beiden wichtigsten Stellschrauben für den Beschäftigungserfolg an: den Sprachkenntnissen und den beruflichen Kompetenzen.

Die Beauftragte begrüßt es daher, dass die Bundesagentur unabhängig von den gesetzgeberischen Vorhaben zur verbesserten Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen verschiedene Aktivitäten auf den Weg gebracht hat, um Menschen mit Migrationshintergrund mit ihren Bildungsabschlüssen besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Hierzu gehören neben einem vertieften Profiling eine „integrationsbegleitende Beratung", Information der Kunden wie auch der Vermittlungsfachkräfte über die Verfahren zur Anerkennung von ausländischen Abschlüssen und ggf. auch die Übernahme der Kosten der Anerkennung sowie die Förderung von entsprechenden Vorbereitungskursen und Anpassungsqualifizierungen. Daneben wird ein „Deutsch-Test für Zweisprachler" angeboten, um Sprachkenntnisse und –stand einschätzen zu können.

Die arbeitsmarktpolitischen Regelinstrumente[319] richten sich im Grundsatz auch auf den speziellen Förderbedarf von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund mit dem Ziel einer Vermittlung in eine 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. Was ausländische Arbeitslose betrifft, liegen die im Jahr 2008 ausgewiesenen Förderfälle der Eingliederungsbilanzen SGB II/III unter dem Arbeitslosenanteil von Ausländerinnen und Ausländern. Andererseits ist gegenüber dem Jahr 2005 die Zahl der Förderfälle im zentralen Bereich SGB II erkennbar gewachsen. Die SGB II-Wirkungsanalyse fordert daher in den Handlungsempfehlungen, „den Rückstand von Ausländern beim Zugang zur Maßnahmeförderung (zu) überwinden".[320] Da aber Personen mit Migrationshintergrund ebenso intensiv aktiviert werden wie Personen ohne Migrationshintergrund, verweist die Analyse darauf, dass „ein angemessener Vergleich der Teilnahme an Maßnahmen der Arbeitsförderung nicht möglich ist, solange außerhalb des Eingliederungstitels finanzierte 'Fremdmaßnahmen' (...) nicht in einer Datenbasis zusammen mit den Maßnahmen der BA abgebildet werden können".[321] Gemeint sind Instrumente wie Integrationskurse oder die ESF-BAMF-Sprachförderkurse.

Gegenüber der Bilanz für das Jahr 2005 kommen auch 2008 die verschiedenen Instrumente der Arbeitsförderung bei Arbeitslosen mit Migrationshintergrund im Rechtskreis SGB II unterschiedlich intensiv zum Einsatz: Maßnahmen der Qualifizierung und Weiterbildung, die Beauftragung von Trägern/Dritten mit Vermittlungsaktivitäten oder das Einstiegsgeld beim Übergang in die Selbstständigkeit werden bei Migrantinnen und Migranten[322] überproportional häufig eingesetzt, während Eingliederungszuschüsse und Beschäftigung schaffende Maßnahmen gegenüber dem Jahr 2005 aufgeholt haben (vgl. Tabelle 36 im Anhang).

Neben den Regelinstrumenten der Arbeitsmarktpolitik gibt es spezifische Förderprogramme in den Rechtskreisen SGB II und SGB III. So z. B. das Programm „Perspektive 50 plus", das speziell auf die Verbesserung der Beschäftigungschancen langzeitarbeitsloser älterer Arbeitnehmer/-innen abzielt und mittlerweile bei rund 80 % der Grundsicherungsstellen umgesetzt wird, oder das „WeGebAU-Programm (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer/-innen in Unternehmen)" der Bundesagentur für Arbeit. Im Berichtszeitraum hat sich dieses Programm mit 200.000 Förderfällen von 2007 bis 2009, allein die Hälfte davon in 2009, zunehmend etabliert. Das Programm wird in 2010 in gleicher Höhe (400 Mio. €) fortgeführt, was angesichts des

[319] Diese wurden zuletzt um Qualifizierungsregelungen während der Kurzarbeit erweitert, siehe § 421t SGB III.

[320] Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Studie im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 10/2009, Duisburg.

[321] Ebd., S. 12.

[322] Soweit statistisch festgehalten.

Qualifizierungs- und Fachkräftebedarfs das notwendige betriebliche Engagement in der betrieblichen Aus- und Weiterbildung unterstützt. Zusätzlich hat die Bundesagentur für Arbeit in 2010 eine Initiative zur Flankierung des Strukturwandels gestartet, mit der sie verstärkt den Erwerb anerkannter Berufsabschlüsse bzw. von Teilqualifikationen bei arbeitslosen Geringqualifizierten ermöglichen will. Dafür sind Haushaltsmittel von 250 Mio. beretgestellt. Aufgrund der Arbeitslosigkeitsstrukturen und ihres höheren Anteils Geringqualifizierter sind Migrantinnen und Migranten unmittelbare Zielgruppe solcher Sonderprogramme.

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). 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 Migrantinnen und Migranten. 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.[323] Einen zusammenfassenden Überblick über die diesbezüglichen Handlungsfelder und Empfehlungen liefert das im Herbst 2009 veröffentlichte sog. Positionspapier.[324] Im weiteren wird es darum gehen, zu prüfen und zu bewerten, welche Instrumente für eine Regelförderung in der Fläche geeignet sind. Die dort ausformulierte Stärkung der sog. migrationssensiblen Beratung ist u.a. auch Bestandteil einer Gemeinschaftsinitiative der Beauftragten, des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit.[325]

Das im Jahr 2004 angelaufene Programm zur Förderung berufsbezogener Sprachkompetenzen,[326] das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanziert wird, ist von der Bundesagentur für Arbeit an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) übergegangen. Es steht seitdem allen arbeitslosen Personen mit Migrationshintergrund offen. Im Nationalen Integrationsplan hat die Bundesregierung zugesagt, dieses spezifische Förderangebot auszuweiten. Die Maßnahmen in der Zuständigkeit des BAMF sind im Jahr 2009 in der Fläche angekommen und ergänzen gezielt die allgemeinen Integrationskurse. Da diese berufsbezogene Sprachförderung Grundlagen braucht, wirkt die Bundesagentur für Arbeit zudem darauf hin, dass die in den Grundsicherungsstellen für Arbeitsuchende nachhaltig von der neuen gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch machen, SGB II-Leistungsbezieher/-innen durch eine entsprechende Bestimmung in der Eingliederungsvereinbarung zur Teilnahme an einem allgemeinen Integrationskurs zu verpflichten.[327] „Integrationskurse des BAMF werden von den Grundsicherungsstellen umfassend genutzt", so die SGB II-Wirkungsanalyse.[328] Integrationskurse können allerdings aufgrund des dort erreichbaren Sprachstandes bestenfalls ein erster Schritt in einem Förderkonzept sein, das eine qualitative Arbeitsmarktintegration und Beschäftigung beinhaltet.[329]

Für die Entwicklung der Qualifizierungsreserven von Beschäftigten kommt – nicht zuletzt mit Blick auf künftige Engpässe im Fachkräftebereich – der betrieblichen Weiterbildung eine Schlüsselfunktion zu. Verschiedene Quellen belegen die defizitäre Situation, insbesondere auch

[323] Nationaler Integrationsplan, a.a.O.; Eine entsprechende generelle Passage für die Überprüfung und die Überführung von Projektförderungen in die Regelförderung findet sich auch im Koalitionsvertrag.

[324] Pakt für Integration und Arbeitsmarkt, Positionspapier für eine migrationssensible Arbeitsmarktpolitik, Düsseldorf 2009.

[325] GINCO. Weitere Programmelemente sind u.a. interkulturelle Trainingsmaßnahmen für Erzieherinnen, Jobbörsen, Zusammenarbeit der BA mit Konsulaten.

[326] Vgl. 6. Lagebericht B II.3.2, S. 101.

[327] § 44a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. S. 3 AufenthG.

[328] Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Studie im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 10/2009, Duisburg.

[329] Ebd. Hauptband Jahresbericht 2008, S. 11.

im Bereich der Geringqualifizierten.[330] Von daher überrascht es auch nicht, dass Deutschland im Zielerreichungsgrad des EU-Benchmarking im Bereich „Lebenslanges Lernen“ vom Zielwert weit entfernt ist und auch deutlich unter dem Durchschnitt der EU-15 bzw. -27 liegt.[331]

Gerade weil Beschäftigte mit Migrationshintergrund häufig über keinen beruflichen Abschluss oder geringere Qualifikationen verfügen, ist ein Perspektivwechsel in der Wirtschaft unabdingbar, der umfänglich Geringqualifizierte als zu Qualifizierende und so als bislang noch ungenutztes Potenzial annimmt. Die innerbetriebliche Weiterbildung wird als wichtiger und zentraler Weg zur Steigerung der Handlungskompetenz von Beschäftigten mit Migrationshintergrund beschrieben und mindert zugleich Beschäftigungsrisiken.[332] Aus der Sicht der Beauftragten muss die berufliche Aufstiegsmobilität im Beschäftigungssystem gestärkt werden. Insofern weisen die im Nationalen Integrationsplan hinterlegten Selbstverpflichtungen der Wirtschaft zur – verbesserten – Integration von Personen mit Migrationshintergrund ins Beschäftigungssystem in die richtige Richtung.[333]

Jenseits der Instrumentenebene gibt es zahlreiche weitere Erfolgsbedingungen für gelingende Arbeitsmarktintegration, wie z. B. tatsächlich gelebte Chancengleichheit durch Abbau vorhandener Chancenungleichheiten, die enge Kooperation lokaler Institutionen und Kompetenznetzwerke oder die enge Kooperation mit Migrantenorganisationen.[334] Neben der institutionellen Bedeutung von Netzwerken für Migrantinnen und Migranten ist natürlich auch die individuelle Einbindung u.a. in arbeitsmarktrelevante Netzwerke von zentralem Stellenwert.[335]

2.10 Resümee

Die erheblichen auf dem Arbeitsmarkt sowie in und außerhalb des Erwerbsystems befindlichen quantitativen Beschäftigungsreserven sowie die qualitativen Erschließungspotenziale sind in den vorherstehenden Abschnitten umfassend beschrieben worden. Dass sich bereits innerhalb weniger Jahre (2005 bis 2008) deutlich erkennbare strukturelle Veränderungen einer verbesserten strukturellen Beschäftigungs- bzw. Arbeitsmarktintegration auf einem Markt mit einem Erwerbspersonenpotenzial von über 44-Mio. Menschen zeigen, konnte andererseits kaum erwartet werden: Eine qualitative Veränderung allein um einen Prozentpunkt umfasst 440.000 Personen bzw. 80.000 bezogen auf Personen mit Migrationshintergrund.

Zugleich bedarf es gerade wegen der dafür erforderlichen Dimensionen eines erheblichen betrieblichen und öffentlichen Ressourceneinsatzes zur Aktivierung dieser Reserven und Potenziale. Nur so lassen sich die politisch gewollten strukturellen Verbesserungen tatsächlich auch erzielen. Gerade in Zeiten einer Wirtschaftskrise und großer Haushaltsrisiken kann dies auch Finanzierungsfragen aufwerfen. Dem steht entgegen, dass gerade jeglicher Aufschub qualitativer Integration von Migrantinnen und Migranten die Volkswirtschaft und die Gesellschaft insgesamt teuer zu stehen kommt. Die Kosten solcher Versäumnisse liegen bei 15 Mrd. € und mehr pro Jahr.[336] Gerade in Zeiten einer Wirtschaftskrise müssen migrationspolitische Debatten und Reformen vorangetrieben werden, weil gerade

---

[330] Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, 2006, S. 282; Betriebe müssen sich auf alternde Belegschaften einstellen, IAB-Kurzbericht 21/2007.

[331] Durchführungsbericht 2008, a.a.O., S. 13.

[332] „Jetzt habe ich das verstanden“: Innerbetriebliche Weiterbildung Deutsch am Arbeitsplatz in einem norddeutschen Produktionsbetrieb, Koordinierungsstelle Berufsbezogenes Deutsch, Kompetenzzentrum NOBI, 2009. Weitere Informationen unter http://www.deutsch-am-arbeitsplatz.de.

[333] Nationaler Integrationsplan, S. 82.

[334] Pakt für Integration und Arbeit, a.a.O. S. 35 ff.

[335] Überblick hierzu z. B. Elwert, Annika: Arbeitsmarkterfolg von Migranten, Mainz/Köln 2009.

[336] Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, 2008.;
Gesellschaftliche Kosten unzureichender Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, 2008.;
Integrationsrendite – Volkswirtschaftliche Effekte einer besseren Integration von Migranten, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 2010.

geringqualifizierte Personen bzw. solche Tätigkeitsbereiche, die schneller von Entlassungen bedroht sind – und dies trifft auf viele Migrantinnen und Migranten zu – Krisen als erste spüren und sonst der der frühzeitige Weg aus der Arbeitslosigkeit nach der Krise verpasst wird.[337] Diese Forderung unterstreicht die Notwendigkeit, bei der Weiterentwicklung des Nationalen Integrationsplans zum „Nationalen Aktionsplan Integration" über Konjunkturzyklen hinweg verstetigte Integrationsfortschritte gerade im Erwerbs- und Beschäftigungssystem und damit auch auf dem Arbeitsmarkt voranzutreiben und diese sichtbar und messbar zu machen.

Eine weitere wichtige Rolle für Integrationsfortschritte ist aus der Sicht der Beauftragten, neben der Unterlegung durch finanzielle Ressourcen die Vielzahl von bewährten Integrationsprojekten an einzelnen oder mehreren Standorten in Deutschland zu Regelangeboten in der Fläche weiterzuentwickeln und so auch eine bestmögliche Vernetzung der verschiedenen Integrationsfördermaßnahmen in der Breite zu bewirken.[338]

3. Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Abschlüssen und Qualifikationen

Die gegenwärtige Situation bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und Qualifikationen in Deutschland ist gekennzeichnet durch

- eine große Unübersichtlichkeit in den Verfahren und hinsichtlich der zuständigen Stellen,
- das Fehlen einheitlicher Standards und Kriterien für die Bewertungs- und Entscheidungspraxis der unterschiedlichen Akteure,
- eine oftmals fehlende bundesweite Verbindlichkeit von Anerkennungsentscheidungen und informellen Gutachten sowie
- fehlende Rechtsansprüche für eine beträchtliche Zahl der Menschen, die ihr Studium, ihre Ausbildung und Qualifikationen im Ausland erlangt oder dort in ihrem gelernten Beruf gearbeitet haben und nun in Deutschland eine ausbildungsadäquate Beschäftigung suchen.

Die Gesamtproblematik der Anerkennung[339] von im Ausland erworbenen Abschlüssen und Qualifikationen ist auch in rechtlicher Hinsicht äußerst komplex. Die Gesetzgebungszuständigkeit für die unterschiedlichen Berufsgesetze liegen je nach Beruf beim Bund oder bei den Ländern. Die Anerkennungsverfahren hingegen werden immer von Länderstellen (Behörden, Kammern bzw. beauftragten Stellen) durchgeführt. Selbst bei Berufen, deren Anerkennung nach einem von den Ländern durchgeführten Bundesgesetz geregelt ist, werden in der Anerkennungspraxis erhebliche Abweichungen sowohl zwischen Bundesländern als auch innerhalb eines Bundeslandes beklagt. Diese Unübersichtlichkeit führt im Ergebnis oft dazu, dass auch heute schon bestehende Anerkennungs- oder Bewertungsmöglichkeiten nicht genutzt werden. Darüber hinaus gibt es viele Fallkonstellationen, in denen es keine Rechtsgrundlage für eine formale Anerkennung des ausländischen Abschlusses bzw. der Qualifikation gibt. Auch die Praxis einiger Stellen, informelle Bescheinigungen oder Gutachten auszustellen, wird weder flächendeckend verfolgt noch orientiert sie sich an einheitlichen Kriterien. Die vorhandenen ausländischen Abschlüsse und Qualifikationen bleiben im Ergebnis oft im Inland unbekannt und die oder der Betroffene gilt als „ungelernt" oder „ohne Abschluss".

Anerkennungsverfahren bzw. Verfahren zur Bewertung ausländischer Abschlüsse haben u.a. auch die Funktion, die im Inland für erforderlich

[337] Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.): Barrieren überwinden: Migration und menschliche Entwicklung, Berlin 2009.

[338] Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 2009, S. 66.

[339] Der Begriff „Anerkennung" wird im Folgenden als Oberbegriff für Verfahren zur Feststellung und Bewertung im Ausland erworbener beruflicher Abschlüsse und Qualifikationen verwendet und bezieht sich nicht allein auf Verfahren, die eine Anerkennung in einem engeren rechtlichen Sinne vorsehen. Andernfalls müsste regelmäßig von der „Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen" gesprochen werden.

erachteten Qualitätsstandards zur Ausübung eines Berufes einzuhalten bzw. zu bewahren. Im Inland als verbindlich vorgesehene Ausbildungsstandards dürfen nicht über den Weg eines Anerkennungsverfahrens umgangen werden können. Dies hätte unmittelbar Folgen für den Verbraucherschutz, der z. B. im Bereich der Heilberufe als Patientenschutz ein hohes Gut ist. Andererseits können inländische Qualitätsstandards nicht nur dadurch bewahrt werden, dass zugewanderte Betroffene allein über das Durchlaufen deutscher Ausbildungsgänge bzw. über eine erfolgreiche Teilnahme an einer deutschen Abschlussprüfung (sogenannte „Externenprüfung" im Bereich der Ausbildungsberufe) einen Zugang zu ihrem erlernten Beruf erhalten können. Ein solches Vorgehen würde im Ergebnis die mitgebrachte Qualifikation und den beruflichen Werdegang negieren. Im Ausland erworbene Abschlüsse und Qualifikationen würden dann erst „anerkannt", wenn die deutsche Abschlussprüfung erfolgreich absolviert worden ist. „Anerkennung" bedeutet jedoch nicht den Erwerb eines inländischen Zertifikats, das bescheinigt, dass ein deutscher Abschluss erworben worden ist. Anerkennung zielt auf die Zuordnung einer ausländischen Ausbildung bzw. Qualifikation zu einem vergleichbaren inländischen Abschluss und bestätigt deren Gleichwertigkeit.

Die Beauftragte hatte die gesamte Problematik der Anerkennungsverfahren bzw. der Verfahren zur Bewertung ausländischer Abschlüsse in ihrem letzten Bericht deshalb erneut aufgegriffen.[340] Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales aus ESF-Mitteln finanzierte Studie von Bettina Englmann und Martina Müller „Brain Waste – Die Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland",[341] die von der Beauftragten im Frühjahr 2008 vorgestellt wurde, hat der Fachdiskussion neuen Schwung verliehen. Im Mai 2008 übermittelte das Bundesministerium für Bildung und Forschung dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages einen Sachstandsbericht zur Anerkennung beruflicher Auslandsqualifikationen.[342] Eine Reihe von Fraktionen des Deutschen Bundestages hat zu dem Problemkreis Anträge vorgelegt.[343] Die Beauftragte initiierte bereits in der 16. Legislaturperiode einen Gesprächskreis, an dem die mit Anerkennungsfragen befassten Bundesministerien[344] teilnahmen und sich u.a. zu verfassungsrechtlichen Fragen und Praxisproblemen austauschten.

3.1 Qualifizierungsinitiative für Deutschland (QID)

Die Regierungschefs von Bund und Ländern hatten sich im Herbst 2008 im Rahmen des „Bildungsgipfels" auf einen Beschluss zu einer Qualifizierungsinitiative für Deutschland geeinigt. Bei der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen und Qualifikationen sollten Bund und Länder bis Mitte 2009 über mögliche Ausweitungen bzw. Verbesserungen der Rechtsgrundlagen und der Verfahren zur Anerkennung von nicht in Deutschland erworbenen beruflichen Qualifikationen sowie über die geeignete Förderung von Ergän-

[340] Vgl. den 7. Lagebericht, Kapitel II.3.6.8, S. 77 ff und 6. Lagebericht, Kapitel II.1.3, S. 77 f.

[341] Abrufbar unter http://www.berufliche-anerkennung.de (Website der Tür an Tür Integrationsprojekte gGmbH).

[342] Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung; A-Drs. 16(18)394 neu vom 5.5.2008.

[343] Z. B. Antrag der Abgeordneten Swen Schulz, Katja Mast u.a. sowie der Fraktion der SPD: Durch Vorrang für Anerkennung Integration stärken – Anerkennungsgesetz für ausländische Abschlüsse vorlegen, BT-Drs. 17/108 vom 1.12.2009, Antrag der Abgeordneten Krista Sager, Priska Hinz u.a. sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Brain Waste stoppen – Anerkennung ausländischer akademischer und beruflicher Qualifikationen umfassend optimieren, BT-Drs. 17/123 vom 2.12.2009, Anträge der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Cornelia Hirsch, Ulla Jelpke u.a. sowie der Fraktion DIE LINKE: Für eine zügige und umfassende Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, BT-Drs. 17/117 vom 2.12.2009 sowie Für eine erleichterte Anerkennung von im Ausland erworbenen Schul-, Bildungs- und Berufsabschlüssen, BT-Drs. 16/7109 vom 14.11.2007 und, Beschlussempfehlung des Ausschusses, BT-Drs. 16/11732 vom 27.1.2009 oder der Antrag der Abgeordneten Sibylle Laurischk, Uwe Barth, Cornelia Pieper u.a. sowie der Fraktion der FDP: Lebensleistung von Migrantinnen und Migranten würdigen – Anerkennungsverfahren von Bildungsabschlüssen verbessern, BT-Drs. 16/11418 vom 17.12.2008.

[344] Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium für Gesundheit und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit.

zungs- und Anpassungsqualifizierungen entscheiden.[345] Im Rahmen der QID wurde durch die Amtschefskonferenz der Kultusministerkonferenz eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Anerkennungsverfahren" eingerichtet. In der Arbeitsgruppe sind die Amtschefs der Länder Nordrhein-Westfalen (federführend), Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt vertreten. Von Seiten der Länder nahmen zudem die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen der Kultusministerkonferenz (ZAB) sowie die Arbeits- und Sozialministerkonferenz und die Wirtschaftsministerkonferenz teil. Der Bund ist durch die Bundesministerien für Bildung und Forschung, Wirtschaft und Technologie, Arbeit und Soziales und Gesundheit sowie die Beauftragte vertreten. Der detaillierte Bericht mit Empfehlungen wurde im September 2009 vorgelegt. Ein Sachstandsbericht zum Umsetzungsstand soll der Amtschefkonferenz im November 2010 vorgelegt werden.

Auch die Konferenz der für Integrationsfragen zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren sowie die entsprechenden Gremien der Arbeits- und Sozialministerien sowie der Wirtschaftsministerien der Länder erörterten das Thema zwischen 2008 und dem Frühjahr 2010 und fassten eine Reihe von Beschlüssen.

3.2 Eckpunktepapier der Bundesregierung

In einem Eckpunktepapier, das die Bundesministerien für Bildung und Forschung, für Wirtschaft und Technologie, das Bundesministerium des Innern sowie die Beauftragte am 18.6.2009 vorlegten,[346] wurden noch in der 16. Legislaturperiode erste grundsätzliche Klärungen herbeigeführt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales legte im Juni 2009 ein eigenes Eckpunktepapier „Kompetenzen wahrnehmen, anerkennen und fördern" vor.[347] Im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode wurde dann die Wichtigkeit des Themenbereichs ausdrücklich betont und die Einführung eines allgemeinen Anspruchs auf Durchführung eines Anerkennungsverfahren vereinbart.[348] Bereits am 9.12.2009 beschloss das Bundeskabinett ein aktualisiertes und präzisiertes Eckpunktepapier,[349] in dem u.a. festgestellt wurde, dass eine Differenzierung beim Zugang zu den Anerkennungsmöglichkeiten, die in erster Linie an den Rechtsstatus der Personen mit im Ausland erworbenen Abschlüssen anknüpfe, nicht mehr zeitgemäß sei. Stattdessen solle grundsätzlich an die Bleibeperspektive der oder des Betroffenen in Deutschland angeknüpft werden. Aus Sicht der Beauftragten ist im Einzelnen zu prüfen, inwieweit die geltenden rechtlichen Regelungen

- für Unionsbürgerinnen und -bürger aus der Richtlinie 2005/36/EG zur Anerkennung und zu Ausgleichsmaßnahmen bei reglementierten Berufen und
- für Spätaussiedlerinnen und -aussiedler sowie deren in den Aufnahmebescheid einbezogenen Ehegatten und Abkömmlinge nach § 10 f des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge – Bundesvertriebenengesetz (BVFG) – zum Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens für reglementierte und nicht reglementierte Berufe

auf alle Personen mit im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen und Qualifikationen entsprechend erstreckt werden sollen.

In die Gleichwertigkeitsprüfung sollen neben formalen Abschlüssen auch die individuell erlangten einschlägigen Berufserfahrungen eingehen. Wichtig sei eine förmliche Feststellung der Gleichwertigkeit bzw. der Differenz der ausländischen

[345] Abrufbar unter http://www.bmbf.de/pub/beschluss_bildungsgipfel_dresden.pdf, dort S. 11 f.

[346] Vgl. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Anlagen/2009-06-18-eckpunktepapier-abschluesse,property=publicationFile.pdf.

[347] Vgl. unter http://www.bmas.de/portal/13256/foerderung_migranten/Kompetenzen_anerkennen_wahrnehmen_foerdern.html.

[348] Vgl. Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode. Abschnitt Bildung und Anerkennung.

[349] Eckpunkte der Bundesregierung „Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen" vom 9.12.2009, abrufbar unter http://www.bmbf.de/pub/eckpunkte_anerkennung_berufsabschluesse.pdf sowie sowie unter http://www.bmas.de/portal/13256/foerderung_migranten/Kompetenzen_anerkennen_wahrnehmen_foerdern.html.

zu den im Inland geforderten beruflichen Qualifikation. Daran anknüpfend solle der zur Anerkennung erforderliche Bedarf für eine Anpassungsqualifizierung[350] dokumentiert werden. Werden solche Anpassungsqualifizierungsmaßnahmen erfolgreich absolviert, müsste dies aus Sicht der Beauftragten zu einer förmlichen Anerkennung führen. Die angestrebten Verbesserungen bei der Bewertung und der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen bzw. Qualifikationen müssten sowohl Erwerbstätige als auch Arbeitslose bzw. Arbeitsuchende in den Blick nehmen.[351]

Durch Änderungen in die beschriebene Richtung können aus Sicht der Beauftragten mehrere Ziele erreicht werden: Zum einen ist eine möglichst qualifikationsadäquate Beschäftigung für den Einzelnen die beste Gewähr für eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt und damit für eine Vermeidung des Bezugs von Transferleistungen. Zum anderen könnte das inländische Qualifikations- und Arbeitsmarktpotenzial insgesamt[352] gezielter als bisher erschlossen werden. Schließlich wäre ein modernes System der Anerkennung bzw. Bewertung von im Ausland erworbenen beruflichen Abschlüssen auch im weltweiten Wettbewerb um die „klügsten Köpfe" von Vorteil. Denn es kann dazu beitragen, ausländische Fachkräfte im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten für offene Stellen im Bundesgebiet zu interessieren.[353]

[350] Der Begriff „Anpassungsqualifizierung" wird im Folgenden als untechnischer Oberbegriff gebraucht. Soweit die Richtlinie 2005/36/EG angesprochen wird, wird der dort definierte Begriff „Ausgleichsmaßnahme" gebraucht.

[351] Eckpunkte der Bundesregierung „Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen" vom 9.12.2009, abrufbar unter http://www.bmbf.de/pub/eckpunkte_anerkennung_berufsabschluesse.pdf.

[352] Hiervon sind Ansätze zu unterscheiden, die Änderungsbedarf im Anerkennungsbereich nur bei Berufen sehen, bei denen im Inland ein Fachkräftemangel beklagt wird.

[353] Beim Wettbewerb um die „klügsten Köpfe" müssen allerdings auch die Belange der Entwicklungsländer als Herkunftsländer der Fachkräfte berücksichtigt werden.

3.3 Schätzung zur Größe des betroffenen Personenkreises

Umfassende Daten über im Ausland erworbene Abschlüsse liegen nicht vor. Gesamtdaten über im Ausland erworbene Abschlüsse, die in Deutschland nicht anerkannt sind, liegen ebenfalls nicht vor. Auf der Basis einer vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Integrationsbeauftragten im Jahr 2009 in Auftrag gegebenen Sonderauswertung der Mikrozensus-Daten 2007 lässt sich jedoch die Größe des betroffenen Personenkreises, allerdings mit vielen Unwägbarkeiten, grob schätzen:

Von ca. 10,5 Mio. selbst zugewanderten Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland haben ca. 2,87 Mio. ihren Bildungsabschluss im Ausland erworben – der Zeitpunkt ihres Abschlusses lag im Jahr der Einreise oder früher.[354]

Davon sind ca. 849.000 Personen in den letzten zehn Jahren nach Deutschland gekommen und unter 55 Jahre alt. Es kann zum Zwecke der Schätzung davon ausgegangen werden, dass Berufsabschlüsse, die vor mehr als zehn Jahren erworben wurden, in aller Regel entwertet sein dürften, wenn in der Zwischenzeit berufsfremd oder gar nicht gearbeitet wurde. Die Beauftragte geht davon aus, dass vor allem jüngere Beschäftigte und Arbeitslose hoffen, durch eine Anerkennung ihres ausländischen Abschlusses und ggf. dem Durchlaufen einer Anpassungsqualifizierung ihre Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu verbessern.

Unter den ca. 849.000 Personen, die in den letzten zehn Jahren nach Deutschland gekommen und unter 55 Jahre alt sind, sind 204.000 Nichterwerbspersonen, die voraussichtlich jedenfalls regelmäßig kein unmittelbares Interesse an der Anerkennung ihrer Qualifikationen haben werden.

[354] In Deutschland geborene Deutsche ohne Migrationshintergrund, die im Ausland nur studiert oder eine Ausbildung gemacht haben und dann zurückgekehrt sind, kommen in diesen Daten nicht vor. Sie sollen jedoch auch von den Neuregelungen profitieren, soweit erforderlich. Das wird wahrscheinlich nicht häufig der Fall sein, weil Personen, die für ein Studium oder eine Ausbildung ins Ausland gehen, sich in der Regel vorher erkundigen, welche Abschlüsse in Deutschland anschlussfähig sind.

Dasselbe gilt für 198.000 Personen, die in den oberen drei ISCO-Kategorien[355] beschäftigt sind: Unabhängig davon, ob ihre Qualifikation anerkannt wurde, arbeiten sie in gut qualifizierten Berufen.[356] Beide Gruppen werden deshalb hier von den 849.000 Personen abgezogen.

Unter den verbleibenden 447.000 Personen sind 114.000 Erwerbslose und 134.000 in den ISCO-Kategorien 800-999 Beschäftigte (un- und angelernte Beschäftigung). Bei der letzten Gruppe kann – wenn auch nicht in jedem Einzelfall – davon ausgegangen werden, dass es sich um unterqualifiziert Beschäftigte handelt. Für einen großen Teil der Erwerbslosen wie für die unterhalb ihrer Qualifikation Beschäftigten – zusammen 248.000 Personen – dürfte für ihre Arbeitsmarktposition die Nichtanerkennung ihrer Abschlüsse eine Rolle spielen. Abgeschwächt kann das auch für die 46.000 Absolventinnen bzw. Absolventen von (Fach)Hochschulen gelten, die in den mittleren ISCO-Kategorien 400-799 beschäftigt sind.[357] Damit ergibt sich ein geschätztes Potenzial von rund 300.000 erwerbslosen und unterqualifiziert beschäftigten Personen mit ausländischen Abschlüssen. Diese Potenzial wird eventuell noch reduziert durch:

- Personen aus der Gruppe der darin enthaltenen knapp 60.000 erwerbslosen und in den unteren ISCO-Kategorien beschäftigten Spätaussiedlerinnen und -aussiedler, die bereits jetzt einen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren haben. Allerdings endet dieses in den meisten Fällen mit der Nichtanerkennung des Abschlusses. Einen Anspruch auf Teilanerkennung und Anpassungsfortbildungen gibt es bisher für die Betroffenen nicht.

Personen aus der Gruppe der ebenfalls darin enthaltenen ca. 70.000 Unionsbürgerinnen und -bürger. Diese haben im Bereich reglementierter Berufe einen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren. Sie müssen ggf. Ausgleichsmaßnahmen wie einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung absolvieren, wenn wesentliche Unterschiede zwischen den Ausbildungen bestehen

Das Potenzial von rund 300.000 Personen könnte erhöht werden durch zahlenmäßig nicht schätzbare

- Nichterwerbspersonen, die an einer Anerkennung ihres Abschlusses interessiert sind, weil der Verzicht auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Altersgruppe der unter 55-Jährigen häufig nur die Entscheidung für eine Lebensphase darstellt. Auch mag unter den Nichterwerbspersonen ein Teil der stillen Reserve angehören.
- Ältere Personen und solche, deren Abschluss länger als zehn Jahre zurück liegt, die aber qualifikationsnah gearbeitet haben und sich von einem Anerkennungsverfahren und ggf. einer Anpassungsqualifizierung eine Verbesserung ihrer Arbeitsmarktposition oder eine ihrem Abschluss entsprechende tarifrechtliche Eingruppierung versprechen.

3.4 Rechtliche Rahmenbedingungen für Verbesserungen in der Anerkennungspraxis

Das Bundes- wie das Landesrecht im Bereich der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen und Qualifikationen ist über Jahrzehnte gewachsen und wird zunehmend durch EU- und völkerrechtliche Regelungen und Vereinbarungen überlagert. Deshalb ist ein kurzer Überblick über die bestehenden Regelungen im Bereich der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen und Qualifikationen unerlässlich. Der folgende Überblick will die relevanten rechtlichen Regelungen

[355] Der ISCO-Standard (International Standard Classification of Occupations) der International Labour Organization in Genf (ILO) ordnet die sog. Berufshauptgruppen einer Klassifikationsstruktur von Kategorien (1-9) zu.

[356] Trotz des Fehlens eines formalen Anerkennungsverfahren führt die Vorlage informeller Gutachten oder auch die eigene Bewertung von Auslandszeugnissen durch Arbeitgeber in den nicht reglementierten Berufen mitunter zu adäquater Beschäftigung.

[357] Insgesamt sind 182.000 Personen in den mittleren ISCO-Kategorien 400-799 (überwiegend qualifizierte Beschäftigung) beschäftigt; für Personen mit einer Lehre bzw. einem berufsqualifizierenden Abschluss dürfte das i.d.R. eine qualifikationsadäquate Beschäftigung darstellen. Anzumerken ist, dass in vielen Ländern Ausbildungen an (Fach-)Hochschulen erfolgen, die in Deutschland im dualen System oder in vergleichbaren Ausbildungsgängen absolviert werden, z. B. Erzieher/in, Krankenpfleger/in.

gerafft darstellen und bewerten.[358] Für die Beauftragte sind dabei jeweils folgende Fragen von zentralem Interesse:

- Besteht überhaupt ein Anspruch auf Durchführung einer Gleichwertigkeitsprüfung bzw. eines Anerkennungsverfahrens und wie ist dieser ggf. ausgestaltet?
- Knüpfen die Prüfinstrumente (Gleichwertigkeitsprüfung, Kenntnisstandprüfung) in erster Linie an das zu bewertende ausländische Abschluss- bzw. das mitgebrachte Qualifikationsniveau an oder sind auch andere Kriterien wie die Staatsangehörigkeit, der Ort des Erwerbs der Qualifikation oder die Zuwanderungsgeschichte bzw. der Aufenthaltsstatus (Unionsbürgerinnen und -bürger, Spätaussiedlerinnen und -aussiedler, Eingebürgerte oder Drittstaatsangehörige etc.) relevant?
- Werden die erlangte Berufserfahrung bzw. andere Qualifikationen in die Gleichwertigkeitsprüfung bzw. in das Anerkennungsverfahren einbezogen oder werden lediglich formal Ausbildungsgänge bzw. Zeugnisse beurteilt?
- Bestehen Rechts- bzw. insbesondere Verfahrensunterschiede bei der Gleichwertigkeitsprüfung bzw. der Anerkennung in reglementierten einerseits und nicht reglementierten Berufen anderseits?
- Bestehen Möglichkeiten der Anerkennung trotz verhängter „Auflagen“ in Form der Auferlegung von Ausgleichsmaßnahmen auf Grund wesentlicher Ausbildungsunterschiede oder Möglichkeiten der „Teilanerkennung“ in Verbindung mit Ausgleichsmaßnahmen, bei deren Erfüllung (z. B. durch erfolgreiche Teilnahme an einem Anpassungsqualifizierungslehrgang) eine volle Anerkennung erfolgen muss?
- Ist in den Konstellationen, in denen eine Anerkennung nicht erfolgt, die Feststellung der vorhandenen beruflichen Qualifikationen vorgesehen?
- Bestehen Möglichkeiten der Anerkennung nach Ablegen einer Prüfung des Kenntnisstandes und bezieht sich diese auf den gesamten Inhalt der deutschen Abschlussprüfung oder nur auf die Bereiche, in denen zuvor (formal) Defizite festgestellt worden sind?

[358] Neben der oben genannten Studie „Brain Waste“ bietet der Beitrag von Weizsäcker, Esther „Anerkennung beruflicher Abschlüsse“, in: Blechinger, Jürgen / Weißflog, Vera (Hrsg.): Das neue Zuwanderungsrecht (Praxishandbuch), Bd. 3, Abschnitt 9.2 einen fundierten rechtlichen Überblick.

3.4.1 Das Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz (BVFG) – Anspruch auf Durchführung von Anerkennungsverfahren für alle Berufe

Für zugewanderte Spätaussiedlerinnen und -aussiedler und ihre in den Aufnahmebescheid einbezogenen Ehegatten und Abkömmlinge besteht nach § 10 BVFG ein Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens für reglementierte und für nicht reglementierte Berufe. Des Weiteren bestehen im Bundesvertriebenengesetz Vorschriften, die bestimmte Erleichterungen im Falle von Nachweisschwierigkeiten vorsehen, wenn z. B. Ausbildungsnachweise oder andere Dokumente nicht nach Deutschland gebracht werden konnten. Diese Regelungen finden ihre Rechtfertigung im Kriegsfolgenschicksal der Spätaussiedlerinnen und -aussiedler.

Die Behörden und Kammern in den Bundesländern haben den Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens für reglementierte und für nicht reglementierte Berufe über Jahrzehnte administriert. Beklagt wurde jedoch immer wieder, dass die mitgebrachten Abschlüsse und Qualifikationen von Spätaussiedlerinnen und -aussiedlern entweder anerkannt oder nicht anerkannt wurden. Teilanerkennungen in Verbindung mit Anpassungsqualifizierungen, die schließlich zu einer vollen Anerkennung des ausländischen Abschlusses führen, konnten hingegen nicht ergehen. Ein systematischer Ansatz, der wie die Richtlinie 2005/36/EG auf eine Herstellung der Gleichwertigkeit zielt, wurde mit dem Bundesvertriebenengesetz nicht verfolgt.

3.4.2 Die EU-Richtlinie 2005/36/EG – ein rechtlich verbindliches Anerkennungssystem für reglementierte Berufe innerhalb der Europäischen Union

Im Bereich der in Deutschland reglementierten Berufe ist insbesondere auch das Anerkennungssystem der Richtlinie 2005/36/EG zu beachten.[359] Die Richtlinie, die am 20.10.2005 in Kraft trat und innerhalb von zwei Jahren umzusetzen war,[360] richtet sich grundsätzlich an alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten (Art. 2 Abs. 1 und 2). Sie gilt auch gegenüber Staatsangehörigen der anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den EWR (Island, Liechtenstein und Norwegen) bzw. hinsichtlich in diesen Staaten absolvierten Berufsausbildungen. Für die Schweiz gelten noch besondere EG-rechtliche Bestimmungen, die auch auf eine Einbeziehung des schweizerischen Berufsqualifikationssystems in die Richtlinie zielen. Die Berufsausbildung muss nach Art. 3 Abs. 1 c) der Richtlinie „überwiegend in der Gemeinschaft" absolviert worden sein, damit für den erlangten Abschluss ein Ausbildungsnachweis nach der Richtlinie ausgestellt werden kann. Nach Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie sind die Regelungen von den Mitgliedstaaten auch auf in Drittstaaten erworbene Ausbildungen und Qualifikationen zu erstrecken, wenn die oben genannten Staatsangehörigen in einem anderen Mitgliedstaat oder in einem anderen EWR-Vertragsstaat (oder der Schweiz), der diese Ausbildung anerkannt hat, drei Jahre Berufserfahrung in dem reglementierten Beruf nachweisen können.

Der Erwägungsgrund 10 der Richtlinie stellt darüber hinaus fest, dass die Mitgliedstaaten nicht darin gehindert sind, außerhalb des Gebiets der Europäischen Union erworbene Berufsqualifikationen von Drittstaatsangehörigen anzuerkennen. Hierbei müssen die Mindestanforderungen an die Ausbildung für bestimmte Berufe beachtet werden (Art. 2 Abs. 2).

Welcher Beruf als reglementiert gilt, hängt gemäß der Richtlinie 2005/36/EG allein von dem Recht des „Aufnahmestaats" ab. Reglementiert ist ein Beruf, wenn die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten der Ausübung, wie z. B. das Führen der Berufsbezeichnung, direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist. Ist der Abschluss oder die Qualifikation in einem EU-Mitgliedstaat erworben und der Beruf im „EU-Aufnahmestaat" reglementiert, bedarf es einer behördlichen Stelle (staatliche Behörde oder Kammer), die einen Vergleich zu dem inländischen Abschluss durchführt.

Die Richtlinie 2005/36/EG unterscheidet hinsichtlich der innerhalb der Europäischen Union erlangten Abschlüsse und Qualifikationen grundsätzlich zwischen „automatischen" Anerkennungen und Anerkennungen, wenn nach individueller Prüfung festgestellt worden ist, dass bei der im Ausland erworbenen Qualifikation keine wesentlichen Unterschiede zu der Ausbildung im Aufnahmestaat vorliegen (allgemeines System; Art. 13 und 14 RL 2005/36/EG).

„Automatische" Anerkennungen erfolgen nach der Richtlinie einerseits beim Nachweis von Berufserfahrung im Handwerk sowie andererseits in folgenden Berufen:

- Ärztinnen und Ärzte,
- Zahnärztinnen und -ärzte,
- Tierärztinnen und -ärzte,
- Apothekerinnen und Apotheker,
- Architektinnen und Architekten,
- Krankenschwestern und -pfleger,
- Hebammen und Geburtspfleger.

Die Anerkennungsverfahren nach dem allgemeinen System der Richtlinie umfassen eine individuellen Prüfung der Qualifikation und sind zweistufig: Im ersten Schritt wird geprüft, ob wesentliche Unterschiede in der Ausbildung vorliegen: Dies ist nur der Fall, wenn

[359] Vgl. auch den Benutzerleitfaden Richtlinie 2005/36/EG: Alles, was Sie über die Anerkennung der Berufsqualifikationen wissen müssen. 66 Fragen – 66 Antworten, Dezember 2009.

[360] Vgl. für die Bundesebene z. B. das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rats über die Anerkennung von Berufsqualifikationen der Heilberufe vom 7.12.2007 (BGBl. I S. 2686).

- die Dauer der Ausbildung mindestens ein Jahr unter der im Aufnahmestaat für den Beruf geforderten Ausbildung liegt,
- sich die Ausbildung auf Fächer bezieht, die sich wesentlich von den im Aufnahmestaat geforderten Fächern unterscheiden,
- der reglementierte Beruf im Aufnahmestaat eine oder mehrere Tätigkeiten umfasst, die in dem EU-Ausbildungsstaat nicht Bestandteil des reglementierten Berufs sind und sich damit die beruflichen Berechtigungen nicht entsprechen.

Im Falle des Vorliegens wesentlicher Unterschiede in der Ausbildung erfolgt jedoch nicht die Versagung der Anerkennung, sondern der Aufnahmestaat kann der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller Ausgleichsmaßnahmen auferlegen. Diese dürfen weder unverhältnismäßig noch diskriminierend sein. Es gibt zwei verschiedene Formen von Ausgleichsmaßnahmen, zwischen denen Anerkennungssuchende grundsätzlich wählen können:

- die Eignungsprüfung und
- der maximal drei Jahre dauernde Anpassungslehrgang.

Bei der Auferlegung und bei der Bestimmung des Inhalts und des Umfangs der Ausgleichsmaßnahmen muss die praktische Berufserfahrung des Anerkennungssuchenden berücksichtigt werden. Art. 14 Abs. 3 der Richtlinie ermöglicht es den Mitgliedstaaten darüber hinaus, in bestimmten Bereichen vorzuschreiben, ob eine Eignungsprüfung oder ein Anpassungslehrgang absolviert werden muss. Davon ist z. B. in der Bundesärzteordnung Gebrauch gemacht worden.

Das komplizierte und über Jahre gewachsene Anerkennungssystem der Richtlinie 2005/36/EG basiert im Bereich der „automatischen" Anerkennung auf der weitgehenden Harmonisierung der Ausbildungen in der Europäischen Union und den (anderen) EWR-Staaten sowie einem grundsätzlichen Vertrauen hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Ausbildungsgänge. Dies macht u.a. die Verpflichtung zur Anerkennung trotz festgestellter wesentlicher Unterschiede deutlich, die auf den Grundsatz der Erleichterung der Freizügigkeit von Personen mit einer Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats zurückgeht. Bei der automatischen Anerkennung kommt auf Grund der erfolgten Harmonisierung der Mindestanforderungen an die Aus- bzw. Weiterbildung die Feststellung wesentlicher Unterschiede nur subsidiär in Betracht. Im Bereich des allgemeinen Systems ist die Richtlinie insgesamt von den Anforderungen geprägt, die sich auf das allgemeine Verhältnismäßigkeitprinzip zurückführen lassen.

Außerdem sind die Drittstaatsangehörige begünstigenden Richtlinien nach Titel IV EG-Vertrag in der Fassung des Amsterdamer Vertrags zu berücksichtigen. Dies kann dazu führen, dass in den Mitgliedstaaten, in denen die „eigenen Staatsangehörigen" bei der Anerkennung von in Drittstaaten erworbenen Abschlüssen wie innerhalb der Europäischen Union gewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger behandelt werden, die Richtlinie 2005/36/EG über die Gleichbehandlungsgebote der Drittstaatsangehörigen-Richtlinien Anwendung findet.[361]

Vor diesem Hintergrund wird jeweils zu erörtern sein, wie ein künftiges nationales Anerkennungssystem auszugestalten ist, das nicht in gleichem Maße auf die –grundsätzlich Zuwanderung begünstigende – Ressource des Vertrauens zwischen EU- bzw. EWR-Staaten bzw. nicht auf eine weitgehende Harmonisierung der Ausbildungsgänge zurückgreifen kann. Ein solches nationales Anerkennungssystem muss Ausbildungsgänge, Abschlüsse bzw. individuelle Kenntnisstände vergleichen, die in sehr unterschiedlichen Bildungssystemen erworben wurden. Vor diesem Hintergrund werden insbesondere die nationalen Regelungen, die Drittstaatsangehörige betreffen, immer auch an der verfassungsrechtlich verbürgten Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) zu messen sein. Ebenfalls ist zu prüfen, inwieweit Erfahrungen mit

[361] Vgl. dazu Kapitel 3.4.4. In Deutschland z. B. der Bereich der akademischen Heilberufe, hierzu siehe Kapitel II 3.5.1.

reglementierten Berufen auch auf nicht reglementierte Berufe erstreckt werden können.

Die Richtlinie 2005/36/EG wird derzeit von der Europäischen Kommission evaluiert. Die Bundesregierung hat in den Eckpunkten unter Nr. 5 beschlossen, sich im Rahmen dieser Evaluierung dafür einzusetzen, dass das Anerkennungsverfahren nach der Richtlinie einfacher, transparenter und nutzerfreundlicher wird.

3.4.3 Das Berufsbildungsgesetz (BBiG) und bilaterale Abkommen

Das Berufsbildungsgesetz sieht grundsätzlich nur die Absolvierung der Abschlussprüfung über eine Zulassung in besonderen Fällen vor (§ 45 Abs. 2 und § 46 Abs. 1 BBiG – „Externenprüfung"). Es wird also grundsätzlich nur der Zugang zu einer inländischen Abschlussprüfung, nicht aber die Anerkennung des im Ausland erworbenen Abschlusses bzw. der Qualifikationen geregelt; bei der Zulassung zur Externenprüfung sind jedoch ausländische Bildungsabschlüsse und Zeiten der Berufstätigkeit im Ausland zu berücksichtigen.[362] Darüber hinaus erlaubt § 8 BBiG die Abkürzung der Ausbildungszeit für Personen mit einem im Ausland erworbenem Abschluss.

Nach § 50 Abs. 2 BBiG können jedoch durch Rechtsverordnung im Ausland erworbene Prüfungszeugnisse den entsprechenden deutschen Zeugnissen über das Bestehen der Abschlussprüfung gleichgestellt werden, wenn die in der Prüfung nachzuweisenden beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten gleichwertig sind. Entsprechendes gilt für den Bereich der Fortbildung und der Umschulung (§ 57 und § 63 BBiG). Die Gleichstellung erfolgt hier nur generell für eine unbestimmte Zahl von Fällen, nicht für den konkreten Einzelfall. Entsprechende Rechtsverordnungen wurden in der Vergangenheit in Bezug auf bestimmte Berufsabschlüsse der Länder Österreich und Frankreich erlassen. Aufgrund der ähnlichen Bildungssysteme und der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Österreich wurde von der formalen bürokratischen Gleichstellung einzelner Berufsabschlüsse inzwischen abgesehen. Stattdessen wurden mit Österreich und Frankreich sog. „Gemeinsame Erklärungen" beschlossen, die die gegenseitige Vergleichbarkeit von Berufsabschlüssen zwischen Deutschland und Österreich bzw. Deutschland und Frankreich im Grundsatz feststellen.[363] Die bereits erlassenen Rechtsverordnungen bleiben davon unberührt. Für die Schweiz gilt Ähnliches – jedoch nur für das Handwerk.[364]

Die Anwendung der Abkommen mit Österreich und Frankreich ist – anders als die Übereinkunft mit der Schweiz – nicht auf die jeweiligen Staatsangehörigen der beiden Staaten beschränkt, sondern privilegiert die „im Prüfungszeugnis angeführte Person."[365] Drittstaatsangehörige, die aus Frankreich oder Österreich nach Deutschland kommen und in einem der beiden Länder einen Berufs- oder Fortbildungsabschluss erlangt haben, können von den bilateralen Abkommen mit Deutschland im Bereich der beruflichen Bildung profitieren. Ausgeschlossen sind allein Prüfungszeugnisse, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis oder in einem Berufsausbildungsverhältnis erworben wurden, das ausschließlich mit dem Ziel einer späteren Verwendung als Beamter begründet wird.

[362] Die Europaklausel in § 31 BBiG bezieht sich allein auf das Ausbildungspersonal.

[363] Gemeinsame Erklärung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich vom 26.10.2004 sowie Gemeinsame Erklärung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Österreich vom 31.8.2005.

[364] Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment, Bestätigungs-schreiben zur gegenseitigen Anerkennung handwerklicher Prüfungen an den deutschen Gesandten Dr. Köcher. Bern, 1.12.1937.

[365] Vgl. Art. 4 des deutsch-österreichischen Abkommens vom 27.11.1989, das seit dem 1.7.1990 in Kraft ist (BGBl. 1991 II, S. 712), ähnlich Art. III des deutsch-französischen Abkommens vom 16.6.1977, das sofort in Kraft getreten ist (BGBl. 1977 II, S. 755) und Art. 2 des deutsch-französischen Abkommens vom 29.12.1996, das am 12.8.1998 in Kraft getreten ist (BGBl. 1999 II, S. 131), anders Art. I des Bestätigungsschreibens des Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartments.

3.4.4 Die freizügigkeits-, aufenthalts- und flüchtlingsrechtlichen EU-Richtlinien und ihre Gleichbehandlungsgebote für Drittstaatsangehörige

Die

- Art. 23 und 24 Abs. 1 2004/38/EG (Unionsbürgerrichtlinie),
- Art. 11 Abs. 1 c) 2003/109/EG (Daueraufenthaltsrichtlinie),
- Art. 27 Abs. 3 2004/83/EG (Qualifikationsrichtlinie zum Flüchtlingsschutz und zum subsidiären Schutz) und
- Art. 14 Abs. 1 d) 2009/50/EG (Hochqualifiziertenrichtlinie – „Blue Card")

sehen für Drittstaatsangehörige eine Gleichbehandlung mit „eigenen Staatsangehörigen" des aufnehmenden Mitgliedstaates bei der Anerkennung von berufsqualifizierenden Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen bzw. ausländischen Hochschul- und anderen Berufsabschlüssen vor.[366] Die zitierten Regelungen entfalten auf die Anerkennung in den Bereichen reglementierter und nicht reglementierter Berufe Wirkung.[367]

Auch wenn der Wortlaut von Richtlinie zu Richtlinie mitunter etwas variiert und nach der Daueraufenthaltsrichtlinie gewisse, nur eigenen Staatsangehörigen und Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten offenstehende Berufe ausgenommen werden können,[368] spricht vieles dafür, dass bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und Qualifikationen europarechtlich grundsätzlich eine Gleichstellung bestimmter Gruppen von Drittstaatsangehörigen mit Unionsbürgerinnen und -bürgern bzw. mit den Bürgerinnen und Bürgern des EU-Aufnahmestaats angestrebt wird.[369] Das nationale Recht, das Anerkennungsfragen rechtlich umfassend reformieren will, wird dieser Zielrichtung Rechnung tragen müssen.

Unionsbürgerinnen und -bürgern, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, sind nach Art. 24 Abs. 1 Satz 1 Unionsbürgerrichtlinie wie eigene Staatsangehörige zu behandeln. Nach Art. 23 und Art. 24 Abs. 1 Satz 2 dieser Richtlinie sind Familienangehörige von diesen Unionsbürgerinnen bzw. -bürgern insbesondere mit Blick auf eine Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer oder als Selbständige entsprechend zu behandeln – auch wenn sie Drittstaatsangehörige sind. Damit gelten für sie die oben dargestellten Bestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG für den Bereich der reglementierten Berufe, wenn der Berufsabschluss in einem Mitgliedstaat erworben oder ein in einem Drittstaat erworbener Abschluss in einem Mitgliedstaat anerkannt worden ist und dort die notwendige Berufserfahrung nachgewiesen wird.[370]

Aus den Geboten der Gleichbehandlung mit eigenen Staatsangehörigen in Art. 11 Abs. 1 c) der Daueraufenthaltsrichtlinie Art. 14 Abs. 1 d) Hochqualifiziertenrichtlinie sowie Art. 27 Abs. 3 der Qualifikationsrichtlinie ergibt sich, dass die Anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG auch auf Drittstaatsangehörige, die in den Anwendungsbereich einer dieser drei Richtlinien fallen, Anwendung finden kann.[371] Allein bei daueraufhältigen Drittstaatsangehörigen nach der Richtlinie 2003/109/EG können die Mitgliedstaaten für bestimmte eng umrissene Berufe nach Art. 11 Abs. 3 a) dieser Richtlinie Ausnahmen im nationalen Recht und im Gemeinschaftsrecht beibehalten. Dies betrifft unselbständige und selbständige Berufe, die allein eigenen Staatsangehörigen, Unionsbürgerinnen

[366] Das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark beteiligen sich weder an der Richtlinie 2003/109/EG (Daueraufenthaltsrichtlinie) noch an der Richtlinie 2009/50/EG (Hochqualifizierte – „Blue Card"). Dänemark beteiligt sich darüber hinaus auch nicht an der Richtlinie 2004/83/EG (Qualifikationsrichtlinie zum Flüchtlingsschutz und zum subsidiären Schutz).

[367] Eine solche Regelung ist auch in Art. 12 Abs. 1 d) des Rahmenrichtlinienentwurf zu einem einheitlichen Antragsverfahren für Aufenthalts- und Arbeiterlaubnisse enthalten.

[368] Vgl. dort Art. 11 Abs. 3 a).

[369] Vgl. Art. 14 Abs. 4 S. 1 Richtlinie 2009/50/EG.

[370] Ebenfalls dürften diesen Familienangehörigen auch die sog. „Deutschenvorbehalte" in den akademischen Heilberufen für die Approbation nicht mehr entgegengehalten werden, wenn eine gleichwertige Ausbildung gegeben ist. Dies hat sich im Bereich der Approbation in der Bundesärzteordnung noch nicht niedergeschlagen, hierzu vgl. Kapitel II 9.10.

[371] Auch die EU/EWR HvW richtet sich nach § 1 nur an Staatsangehörige von EU- bzw. EWR-Staaten oder der Schweiz.

und -bürgern sowie EWR-Staatsangehörigen vorbehalten sind. Diese Einschränkungsmöglichkeit der Richtlinie 2003/109/EG dürfte aber insbesondere mit Blick auf das Fehlen solcher Regelungen in den anderen beiden Richtlinien für Drittstaatsangehörige jedenfalls integrationspolitisch nur noch schwer vertretbar sein.

Aus Sicht der Beauftragten müssten darüber hinaus nach der Richtlinie 2003/109/EG daueraufhältige Drittstaatsangehörige, Hochqualifizierte mit einer „Blue Card" nach der Richtlinie 2009/50/EG sowie Flüchtlinge bzw. subsidiär Geschützte, die unter die Qualifikationsrichtlinie fallen und eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 oder nach § 25 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz besitzen, in den Berufsgesetzen, in denen besondere Regelungen für deutsche Staatsangehörige mit in einem Drittland erworbenen Abschluss bestehen, wie deutsche Staatsangehörige behandelt werden.[372]

Nur als Beispiel sei hier der Bereich der befristeten Berufserlaubnis nach § 10 BÄO genannt. Auch die Vorschriften zur Approbation – also z. B. § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BÄO, also die Fälle, in denen von Unionsbürgerinnen bzw. -bürgern ein Abschluss in einem Drittland erworben worden ist – sind auf die Drittstaatsangehörigen zu erstrecken, die in den Anwendungsbereich der oben aufgeführten EU-Richtlinien fallen.[373] Die Rechtsfolge wäre, dass bei diesen Drittstaatsangehörigen die ggf. erworbene Berufserfahrung in die Gleichwertigkeitsprüfung des Ausbildungsstandes einzubeziehen wäre. Im Falle fehlender Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes könnten die Betroffenen den Nachweis des gleichwertigen Kenntnisstandes nach § 3 Abs. 2 Satz 5 BÄO im Rahmen einer Prüfung führen, die sich auf die Bereiche beschränken müsste, in denen ihre Ausbildung in dem Drittland hinter der deutschen Ausbildung zurückbleibt. Eine vollumfängliche staatliche Abschlussprüfung wäre von ihnen nicht mehr abzulegen.

Die vollumfängliche staatliche Abschlussprüfung nach § 3 Abs. 2 Satz 4 BÄO wäre damit nur noch in Fällen anzuwenden, in denen Drittstaatsangehörige, die nicht in den Anwendungsbereich einer der genannten EU-Richtlinien fallen, die Approbation beantragen. Dies können nur Fälle nach § 3 Abs. 3 Satz 1 BÄO sein; also besondere Einzelfälle oder Fälle, in denen die Erteilung aus Gründen des öffentlichen Gesundheitsinteresses erfolgt.[374]

Das macht deutlich: Da die oben erwähnten europarechtlichen Gleichbehandlungsgebote die Vergleichsgruppe „eigene Staatsangehörige" des Mitgliedstaates in den Blick nehmen, ist hinsichtlich der Rechtslage in Deutschland zweierlei zu beachten bzw. erörterungsbedürftig:

- Rechtspositionen, die deutschen Staatsangehörigen zugesprochen werden, wirken sich unmittelbar auf die Rechte von Unionsbürgerinnen und -bürger bzw. von Drittstaatsangehörigen aus, die unter die dargestellten europarechtlichen Gleichbehandlungsgebote fallen. Nationale Gesetze oder Rechtsprechung, die etwa die rechtlichen Unterschiede zwischen deutschen Staatsangehörigen einerseits und von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machenden Unionsbürgerinnen und -bürgern andererseits einebnen und damit „Inländerdiskriminierungstatbestände" reduzieren, erweitern damit auch den Anwendungsbereich der Gleichbehandlungsgebote der freizügigkeits-, aufenthalts- und flüchtlingsrechtlichen EU-Richtlinien.[375]
- In Deutschland haben Spätaussiedlerinnen und -aussiedler als eigene Staatsangehörige – wie oben skizziert – einen Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens in reglementierten und nicht reglementierten Berufen sowie weitere besondere Rechte beim Nachweis vorhandener Qualifikationen. Hier wäre europarechtlich zu prüfen, ob und ggf.

[372] Vgl. auch Eckpunkt 6 des Kabinettbeschlusses vom 9.12.2009.

[373] Dies gilt nicht für Hochqualifizierte mit einer „Blue Card" nach der Richtlinie 2009/50/EG, da der Anwendungsbereich der Richtlinie nur die abhängige Beschäftigung umfasst und die Approbation die Niederlassung als Arzt und damit die selbständige Berufsausübung erlaubt.

[374] Wobei der Wortlaut der Verweisung in § 3 Abs. 3 S. 3 BÄO selbst diesen Anwendungsbereich eigentlich auflöst.

[375] Vgl. hierzu im Folgenden den Abschnitt zu § 3 Abs. 2 BÄO sowie das unten dargestellte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts.

inwieweit eine im nationalen Recht aus spezifischen Gründen mit einem solchen Verfahrensanspruch ausgestattete Gruppe eigener Staatsangehöriger als Vergleichsgruppe für die europarechtlichen Gleichbehandlungsgebote herangezogen werden kann. Würde diese Frage bejaht, müsste Unionsbürgerinnen und -bürgern sowie Drittstaatsangehörigen, die unter die o.b. Richtlinien fallen, jeweils ein gleicher Anspruch eingeräumt werden. Von den Richtlinien begünstigte Drittstaatsangehörige müssten sowohl bei den nicht reglementierten als auch bei den reglementierten Berufen den Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens erhalten. Dasselbe gilt für Unionsbürgerinnen und -bürger und ihre Familienangehörigen bei den nicht reglementierten Berufen. Auch vor diesem Hintergrund weisen die im Eckpunktepapier der Bundesregierung erfolgten Festlegungen in die richtige Richtung.

3.4.5 Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und das Staatenlosenübereinkommen der Vereinten Nationen – Meistbegünstigungsklauseln als völkerrechtliche Verpflichtungen

Auf der Ebene des internationalen Rechts sind die Gleichbehandlungsgebote in Form von Meistbegünstigungsklauseln für den Bereich der abhängigen und selbständigen Erwerbstätigkeit sowie für die freien Berufe in der Genfer Flüchtlingskonvention und im Staatenlosenübereinkommen der Vereinten Nationen enthalten. Sie beziehen sich im Fall der Genfer Flüchtlingskonvention auf Flüchtlinge, die sich rechtmäßig auf dem Gebiet des Unterzeichnerstaats aufhalten und wählen als Vergleichsmaßstab

- die „günstigste Behandlung“, die den „Staatsangehörigen eines fremden Landes unter den gleichen Bedingungen gewährt wird“ (nichtselbständige Arbeit, Art. 17 Abs. 1 GFK) oder
- eine „möglichst günstige und jedenfalls nicht weniger günstige Behandlung“ als sie „Ausländern im allgemeinen unter den gleichen Umständen gewährt wird“ (selbständige Tätigkeit, Art. 18 GFK sowie freie Berufe Art. 19 Abs. 1 GFK).

Das Staatenlosenübereinkommen hat für die drei Bereiche der Erwerbstätigkeit einheitlich den Maßstab gewählt, der im zweiten Anstrich dargestellt ist.

3.4.6 Das Lissabonner Anerkennungsübereinkommen

Zeugnis- bzw. Abschlussbewertungen im Bereich der akademischen Abschlüsse können privaten Antragstellerinnen bzw. Antragstellern künftig nach dem Lissaboner Anerkennungsübereinkommen[376] ausgestellt werden. In Deutschland liegt die Zuständigkeit hierfür derzeit bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB). Diese Zeugnis- bzw. Abschlussbewertungen können die Chancen des Einzelnen auf dem nationalen Arbeitsmarkt erhöhen. Sie sind jedoch auf den akademischen Bereich beschränkt und haben – anders als formale Anerkennungen im reglementierten Bereich – nicht die Funktion der Berufszulassungserlaubnis für das Inland.

Artikel VI. 4 des Lissaboner Anerkennungsübereinkommen enthält für Hochschulqualifikationen einen Anspruch auf Bewertung u.a. mit Blick auf die allgemeine Erwerbstätigkeit und für die zuständige Anerkennungsbehörde. Artikel VII des Lissabonner Anerkennungsübereinkommens sieht – ähnlich wie das Bundesvertriebenengesetz – die Verpflichtung vor, Möglichkeiten der Nachweiserleichterung für Flüchtlinge, Vertriebene und Flüchtlingen gleichgestellte Personen einzuführen, wenn die in einem Vertragsstaat erworbenen Qualifikationen nicht durch Urkunden nachgewiesen werden können.

3.5 Handlungsfelder für Verbesserungen in der Anerkennungspraxis und in der Kompetenzerfassung und -feststellung

Neben den in den vorangegangenen Abschnitten aufgeworfenen Fragen zur vollständigen bzw.

[376] BGBl. 2007 II Nr. 15 vom 22.5.2007.

eindeutigen Umsetzung europarechtlicher oder völkerrechtlicher Regelungen in das nationale Recht ist sowohl hinsichtlich der Gesetzgebung und der Rechtsprechung als auch bei unterschiedlichen Verbänden sowie für die Arbeitsverwaltung von Verbesserungen bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und Qualifikationen zu berichten.

3.5.1 Heilberufe

Der Beauftragten wurden und werden aus der Praxis immer wieder erhebliche Probleme aus den Prüfungen der Gleichwertigkeit ausländischer Abschlüsse und Qualifikationen berichtet.[377] Mitunter werden Zweifel geäußert, dass diese Probleme allein dem gesetzgeberischen Ziel geschuldet sind, dem Einzelnen und der Bevölkerung Schutz vor ungenügend ausgebildeten Ärztinnen und Ärzten zu garantieren.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Berichtszeitraum zum Maßstab der Beurteilung der Gleichwertigkeit eines an einer staatlichen medizinischen Hochschule der ehemaligen Sowjetunion erworbenen Abschlusses entschieden.[378] Die Entscheidung ist nicht nur hinsichtlich des im Rahmen einer Gleichwertigkeitsprüfung anzulegenden Prüfungsmaßstabes und -umfangs bei den akademischen Heilberufen interessant. Sie ist u.a. auch deshalb von erheblicher integrationspolitischer Bedeutung, weil in der Vergangenheit viele Staatsangehörige der früheren Sowjetunion bzw. ihrer Nachfolgestaaten als jüdische Zuwanderer, als Spätaussiedlerinnen bzw. Spätaussiedler, als im Rahmen des Familiennachzugs nachziehende Ehegatten oder als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind und um eine Anerkennung ihrer dort erlangten Abschlüsse und Qualifikationen nachgesucht haben. Schließlich wird auch zu prüfen sein, inwieweit das Urteil mit Blick auf Drittstaatsangehörige Auswirkungen hat, die unter die Gleichbehandlungsgebote der EU-Richtlinien nach Titel IV EG-Vertrag fallen.

Der Entscheidung lag folgender Fall zugrunde:

> Die 1956 in Russland geborene Klägerin studierte dort nach zehnjähriger Schulausbildung und einem einjährigen Abiturkurs an einer staatlichen medizinischen Hochschule in der ehemaligen Sowjetunion Medizin. Nach erfolgreichem Abschluss des sechsjährigen Studiums erhielt sie dort 1981 die Qualifikation als Ärztin. Nach einer einjährigen Internatur an einem Krankenhaus war sie ab 1982 als Ärztin an einer Klinik tätig, ab 1992 als Oberärztin und ab 1995 als stellvertretende Chefärztin.
>
> 1998 siedelte die Klägerin nach Deutschland über und erwarb die deutsche Staatsangehörigkeit. Um die Approbation zu erhalten, absolvierte sie ab Mai 1999 eine eineinhalbjährige Anpassungszeit als Ärztin in einem Krankenhaus, es bescheinigte ihr einen mit einem Arzt ohne Gebietsbezeichnung vergleichbaren Ausbildungsstand. Dagegen äußerte die Bezirksärztekammer nach einer Kenntnisüberprüfung Zweifel an der Gleichwertigkeit der Ausbildung und empfahl eine Verlängerung der Anpassungszeit um sechs Monate. Im Juli 2001 nahm die Klägerin eine Tätigkeit als Assistenzärztin in einer Rehabilitationsklinik auf. Auf ihren Antrag auf Erteilung der Approbation teilte ihr der Beklagte mit, dass sie zunächst eine weitere Anpassungszeit von sechs Monaten und ein Fachgespräch vor der Ärztekammer absolvieren müsse. Im Juli 2002 nahm die Klägerin ohne Erfolg an einem solchen Fachgespräch teil. Die Prüfungskommission empfahl eine weitere Anpassungszeit von einem Jahr. Die Klägerin absolvierte diese Anpassungszeit nicht, sondern arbeitete weiter als Stationsärztin. Daneben betrieb sie ihre Weiterbildung zum Facharzt für innere Medizin. Anfang 2004 lehnte die Ärztekammer den Antrag auf Approbation ab.

[377] Zu den Problemen bei der Approbation und der Erteilung der Berufsausübungserlaubnis im Bereich der akademischen Heilberufe, die insbesondere auf die statusrechtlichen bzw. staatsangehörigkeitsrechtliche Voraussetzungen zurückgehen vgl. Kapitel II 9.9.

[378] Urteil vom 11.12.2008, Az.: 3 C 33/07.

Nach dem das Verwaltungsgericht der Klägerin Recht gegeben hatte, die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes feststellte und die Ärztekammer verpflichtete, den Ablehnungsbescheid aufzuheben und die Approbation vorzunehmen, wies das Oberverwaltungsgericht in der Berufung die Klage der Betroffenen ab, da ihr Ausbildungsstand im Rahmen eines ausschließlich objektiven Vergleichs nicht gleichwertig sei. Zwar entspreche die durchlaufene Ausbildung nach Dauer und Inhalten der deutschen Ausbildung, es fehle aber u.a. laut einer Stellungnahmen der ZAB zur Ärzteausbildung in der ehemaligen Sowjetunion an einer gleichwertigen Vermittlung der Ausbildungsgegenstände, da u.a. das Hochschulstudium dort auf einer nur zehnjährigen Schulausbildung aufbaue. Deshalb empfehle die Einstufungsliste der Arbeitsgruppe „Berufe des Gesundheitswesen" der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden in diesen Fällen stets die Durchführung eines Fachgesprächs.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts stellt in Abkehr von der bisherigen Rechsprechung klar, dass sich infolge der Änderung von § 3 Abs. 2 Satz 2 BÄO durch das am 7.12.2007 in Kraft getretene Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2005/36/EG[379] der Maßstab für die Beurteilung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes einer im Ausland abgeschlossenen Ausbildung zum Arzt geändert habe: Bei Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder des EWR sei neben einem objektiven Vergleich der Ausbildungsgänge[380] die Berücksichtigung der individuellen Qualifikation und der Berufserfahrung zwingend erforderlich.[381] Aus der mit der Novellierung der Bundesärzteordnung erfolgten Gleichstellung der nicht innerhalb der Mitgliedstaaten gewanderten deutschen Staatsangehörigen mit gewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern folge deshalb, dass die langjährige klinische Berufserfahrung im Fall der eingebürgerten Klägerin berücksichtigt werden muss: „Mögliche sonstige Unterschiede bei der Art der Wissensvermittlung während des früheren Studiums" könnten demnach ausgeglichen werden. Immerhin habe die Klägerin neben einer 27-jährigen Berufserfahrung im klinischen Bereich auch wesentliche Teile der deutschen Facharztausbildung bereits absolviert.

Für Unionsbürgerinnen und -bürger gelte grundsätzlich: Nur wenn nach der Prüfung des Ausbildungsstandes keine Gleichwertigkeit festgestellt werde, müsse ein Antragsteller nach § 3 Abs. 2 Satz 3 und 4 BÄO den Nachweis durch das Ablegen einer Kenntnisstandprüfung führen, um die Approbation zu erhalten. Diese erstrecke sich bei Unionsbürgerinnen und -bürgern nach § 3 Abs. 2 Satz 5 BÄO auf die Bereiche, in denen die ausländische Ausbildung des Betroffenen hinter der deutschen zurückbleibt.[382] Im Fall der Klägerin führe die Gleichwertigkeitprüfung jedoch zu dem Ergebnis, dass ein gleichwertiger Ausbildungsstand gegeben sei.

Darüber hinaus sei ohnehin bei ausländischen Abschlüssen, die von § 14b BÄO erfasst würden, grundsätzlich davon auszugehen, dass die Gleichwertigkeit des Ausbildungsgangs gegeben sei. § 14b BÄO ermöglicht es Staatsangehörigen der EU-Beitrittsstaaten Estland, Litauen, Lettland, Tschechische Republik, Slowakische Republik und Slowenien sich durch ihre Staatsangehörigkeitsstaaten bescheinigen zu lassen, dass

- ihre in der früheren Sowjetunion, dem früheren Jugoslawien bzw. der früheren Tschechoslowakei erworbenen Ausbildungsnachweise hinsichtlich der Aufnahme und Ausübung des Berufs des Arztes in ihrem Hoheitsgebiet glei-

[379] Vgl. BGBl. I S. 2686.

[380] Dabei ist entscheidend, ob die Ausbildungsgegenstände und die Wirksamkeit ihrer Vermittlung der deutschen Ausbildung entsprechen. Hinsichtlich der Ausbildungsgegenstände sind die Studieninhalte (der Ausbildungsstoff und der zeitliche Umfang der einzelnen Fächer) sowie die Anteile von praktischer und theoretischer Ausbildung zu vergleichen. Die Wirksamkeit der Vermittlung der Inhalte hängt im Wesentlichen von der Verlässlichkeit und dem Umfang der Leistungskontrollen, der schulischen Vorbildung oder abzuleistenden Praktika ab.

[381] BVerwG-Urteil vom 11.12.2008, Az.: 3 C 33/07, Rdnr. 21, juris.

[382] Bei Drittstaatsangehörigen erstreckt sich die Kenntnisstandsprüfung nach § 3 Abs. 2 Satz 4 BÄO hingegen auf den gesamten Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung.

che Rechtsgültigkeit haben wie die Ausbildungsnachweise dieser beigetretenen Mitgliedstaaten und

- eine dreijährige ununterbrochene Berufsausübungspraxis in den letzten fünf Jahren vor der Antragstellung gegeben ist.

Werden diese beiden Bescheinigungen von den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten vorgelegt, ist die Approbation zu erteilen. Deshalb müsse § 14b Satz 3 Nr. 2 BÄO „die gesetzgeberische Wertung entnommen werden, dass eine ärztliche Ausbildung in der ehemaligen Sowjetunion mit einer deutschen Ausbildung gleichwertig sein kann, ohne dass es generell auf eine Überprüfung des individuellen Kenntnisstandes ankommt." Es verbiete sich deshalb bei der eingebürgerten Klägerin, die in der früheren Sowjetunion ihren Abschluss erlangt habe, einen Maßstab bei der Prüfung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes anzulegen, „der in Widerspruch zu der vom Gesetzgeber mit § 14b Satz 3 Nr. 2 BÄO vorgenommenen Wertung geraten würde."[383]

Die Folgen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts für die Fragen der Verbesserung der Anerkennungspraxis im Bereich der Bundesärzteordnung lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen:

1. Die vielen Anerkennungsverfahren zugrundeliegende schematische Einstufungsliste der Arbeitsgruppe „Berufe des Gesundheitswesen" der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden darf nicht mehr zur Anwendung kommen. Diese hatte im Ergebnis in Fällen wie dem der Klägerin stets eine umfassende individuelle Überprüfung des Kenntnisstandes empfohlen. Gleiches gilt für die Stellungnahme der ZAB zu der ärztlichen Ausbildung in der früheren Sowjetunion, die die Gleichwertigkeit des sowjetischen Studiums immer unter Hinweis auf die nur zehnjährige schulische Vorbildung verneinte.
2. Der Maßstab für die Beurteilung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes besteht auch für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, die nicht innerhalb der Europäischen Union gewandert sind,[384] nach der Bundesärzteordnung nicht mehr nur darin, die jeweiligen Ausbildungsgegenstände und die Wirksamkeit ihrer Vermittlung mit den deutschen Ausbildungsregelungen abzugleichen. Soll der Ausbildungsstand für Unionsbürgerinnen und -bürger ermittelt werden, müssen dabei stets auch die „individuellen Qualifikationen und die Berufserfahrung" berücksichtigt werden. Dies gilt für die in einem anderen Staat erworbene Berufserfahrung und – erst recht – für die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union erworbene Berufserfahrung. Jedenfalls bei Nachweis erheblicher Berufserfahrung im Arztberuf – und davon dürfte in den Fällen, in denen eine Anerkennung der in der ehemaligen Sowjetunion erworbenen Berufqualifikation in Deutschland angestrebt wird, regelmäßig auszugehen sein – treten etwaige objektiv feststellbaren Unterschiede im Bereich der Ausbildungsgegenstände und der Wirksamkeit ihrer Vermittlung in den Hintergrund.[385]
3. Es wird zu prüfen sein, inwieweit die dargestellten Aussagen des Urteils auf alle Unionsbürgerinnen und -bürger mit einer von § 14b Satz 3 BÄO erfassten bzw. in einem sonstigen Drittstaat erworbenen ärztlichen Ausbildung übertragen werden können.

[383] BVerwG-Urteil vom 11.12.2008, Az.: 3 C 33/07, Rdnr. 20, juris.

[384] § 3 Abs. 2 Satz 2 BÄO knüpft nicht an die vorherige Ausübung des EU-Freizügigkeitsrechts an, sondern allein an den Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union. Hierzu auch BVerwG-Urteil vom 11.12.2008, Az.: 3 C 33/07, Rdnr. 13 und 19, juris.

[385] So geht aus dem BVerwG-Urteil vom 11.12.2008, Az.: 3 C 33/07, Rdnr. 3, juris hervor, dass die ärztliche Tätigkeit der Klägerin in der Sowjetunion und in Deutschland in einem Umfang von viereinhalb Jahren auf die insgesamt sechsjährige Facharztausbildung in Deutschland angerechnet wurde und nahezu zugleich die Approbation abgelehnt worden war. In einem anderen Fall wurde einem Facharzt für Radiologie, der die Weiterbildung (Facharztausbildung) in Deutschland durchlaufen hatte, die Approbation versagt, weil seine in der ehemaligen Sowjetunion durchlaufene Ausbildung nicht gleichwertig zu der deutschen gewesen sei. Das VG Dresden hob diese Behördenentscheidung – auch unter Hinweis auf das dargestellte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts – mit Urteil vom 19.2.2009, Az.: 5 K 315/05, juris auf.

4. Auf Antrag der Betroffenen wird zu prüfen sein, ob durch die gesetzliche Änderung von § 3 Abs. 2 Satz 2 BÄO und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vor dem 7.12.2007 entschiedene Fälle Gründe für ein Wiederaufgreifen des Verfahrens auf Grund der Änderung der Rechtslage nach § 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG gegeben sind.

5. Es wird weiter zu prüfen sein, inwieweit sich das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts auch auf Drittstaatsangehörige auswirkt. Die in den oben dargestellten Richtlinien für Drittstaatsangehörige[386] vorgesehenen Regelungen zur Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen des Aufnahmelandes bei der Anerkennung berufsqualifizierender Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise führen aus Sicht der Beauftragten dazu, dass die Verfahren für Unionsbürgerinnen und -bürger mit in Drittstaaten absolvierten Ausbildungen, die grundsätzlich von § 14b Satz 3 BÄO erfasst werden könnten, jedenfalls auch für Drittstaatsangehörige mit eben diesen Ausbildungen zur Anwendung kommen müssen. D.h. die erworbene Berufserfahrung ist bei der Prüfung des Ausbildungsstandes zwingend zu berücksichtigen und eine ggf. notwendige individuelle Kenntnisstandsprüfung muss sich auf die Bereiche der Ausbildung beschränken, in denen Defizite gegenüber der deutschen Arztausbildung festgestellt worden sind. § 3 Abs. 2 Satz 4 BÄO findet in den beschriebenen Konstellationen damit keine Anwendung mehr.

Darüber hinaus legen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes und die vom Bundeskabinett am 9.12.2009 beschlossenen Eckpunkte aus Sicht der Beauftragten für die Anerkennungspraxis insgesamt folgende rechtspolitischen Schlussfolgerungen nahe:

- Auch wenn das Gemeinschaftsrecht in erster Linie an den Besitz einer Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union anknüpft, ist das Kriterium des Besitzes einer bestimmten Staatsangehörigkeit kein sinnvolles Kriterium, das entscheidenden Eingang in die Prüfung der Gleichwertigkeit von Berufsabschlüssen finden sollte. Im Kern stellen sich verfassungsrechtliche Fragen hinsichtlich der Geeignetheit und der Erforderlichkeit der gesetzlichen Einschränkung.

- Nachgewiesene Berufserfahrung in einem erlernten Beruf sollte immer – also auch im Falle objektiv feststellbarer Unterschiede des ausländischen und inländischen Ausbildungsgangs – in die Prüfung der Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes einbezogen werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Berufserfahrung (auch) im Aufnahmestaat erworben worden ist.

- Eine individuelle Kenntnisstandprüfung, die sich auf den (gesamten) Inhalt der für Bildungsinländer vorgesehenen staatlichen Abschlussprüfung des Aufnahmelandes erstreckt, ist für Zugewanderte eine sehr hohe Zugangshürde. Dies gilt – wie der Fall der Klägerin illustriert – auch für gut qualifizierte deutsche Anerkennungssuchende mit erheblicher Berufserfahrung im In- bzw. Ausland und sehr großen Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Es ist aus Sicht der Beauftragten deshalb intensiv zu erörtern, ob das bisher allein für Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats vorgesehene Verfahren, das nach einer Defizitanalyse die ggf. notwendige individuelle Prüfung des Kenntnisstandes auf diejenigen Bereiche beschränkt, in denen die mitgebrachten Qualifikationen hinter denen im Aufnahmestaat geforderten zurückbleiben, regelmäßig auf Drittstaatsangehörige erstreckt werden soll. Für diese regelmäßige Erstreckung auf Drittstaatsangehörigen würde sprechen, dass jeder Berufsausübung regelmäßig eine erhebliche Spezialisierung eigen ist. D.h. die fachliche Problemlösungskompetenz nimmt in bestimmten Berufsbereichen erheblich zu, ohne dass das gesamte Fachwissen in seiner Breite noch dauerhaft repräsentiert wird bzw. werden müsste. Jedenfalls in Fällen, in denen eine mehrjährige

[386] Vgl. die Richtlinien 2003/109/EG (Daueraufenthaltsrichtlinie, Art. 11 Abs. 1 c)), 2004/83/EG (Qualifikationsrichtlinie Art. 27 Abs. 3), 2004/38/EG (Unionsbürgerrichtlinie, Art. 24 Abs. 1) und 2009/50/EG (Hochqualifizierte – „Blue Card" Art. 15 Abs. 1 d)).

Berufserfahrung nachgewiesen wird, spricht deshalb viel für eine allein an den festgestellten individuellen Defiziten orientierte Prüfung des Kenntnisstandes.

Der im Februar 2010 vom Kabinett beschlossene Gesetzentwurf zur Änderung krankenversicherungsrechtlicher und anderer Vorschriften berührt die dargestellte Rechtslage hinsichtlich der Gleichwertigkeitsprüfung in Fällen von Unionsbürgerinnen und bzw. -bürgern mit einem in einem Drittland erworbenen Abschlüssen nicht.[387] Der Gesetzentwurf, der u.a. neben den Vorschriften im Bereich einiger akademischer Heilberufe auch die Vorschriften für die Berufe in der Krankenpflege sowie für Hebammen ändert, zielt allein auf die Beendigung eines Vertragsverletzungsverfahrens, das eine andere Fallkonstellation betrifft. In den übrigen in diesem Abschnitt erörterten Feldern strebt er ausdrücklich die Beibehaltung der bestehenden Rechtslage an.

3.5.2 Handwerk

Für das zulassungspflichtige (reglementierte) Handwerk regelt die EU/EWR HwV[388] auf der Grundlage der Verordnungsermächtigung in § 9 Abs. 1 HwO die Eintragung in die Handwerksrolle in Deutschland für Staatsangehörige eines EU- bzw. EWR-Staates sowie der Schweiz. Die EU/EWR HwV setzt die Richtlinie 2005/36/EG für diesen Bereich um. Sie sieht als Rechtsfolge der Anerkennung die Erteilung einer Ausnahmebewilligung für die Eintragung in die Handwerksrolle nach § 7 Abs. 3 HwO vor.

Auch Unionsbürgerinnen und -bürger, die in einem Drittstaat eine Ausbildung abgeschlossen haben, können eine solche Ausnahmebewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle erhalten. Die in einem Drittstaat abgeschlossene Ausbildung ist unter den Voraussetzungen des § 4 Abs. 2 EU/EWR HwV den erforderlichen beruflichen Qualifikationen nach § 3 EU/EWR HwV gleichgestellt. Voraussetzung hierfür ist, dass ein EU-/EWR-Staat oder die Schweiz die Ausübung des Berufs gestattet hatte und die Antragstellerin bzw. der Antragsteller den Beruf dort mindestens drei Jahre ausgeübt hat. Wurde einem Drittstaatsangehörigen, der unter eine der oben aufgeführten EU-Richtlinien fällt, eine in einem Drittstaat durchgeführte Ausbildung in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt und hat er dort mindestens drei Jahre gearbeitet, ist diese Ausbildung in Deutschland nach § 4 EU/EWR HwV damit ebenfalls den beruflichen Qualifikationen in § 3 EU/EWR HwV gleichgestellt.

Drittstaatsangehörige, die über einen in einem Drittland erworbenen Abschluss verfügen, der nicht in einem EU- oder EWR-Staat oder der Schweiz anerkannt worden ist, müssen im zulassungspflichtigen Handwerk nach § 8 Abs. 1 HwO eine Ausnahmebewilligung beantragen. Sie müssen die notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten nachweisen, wobei in den Nachweis die bisherigen beruflichen Erfahrungen und Tätigkeiten eingehen sollen. Eine Regelung, die wie der „Altgesellenparagraf“ (§ 7b Abs. 1a HwO) bestimmte erforderliche Kenntnisse automatisch durch die Berufserfahrung als erbracht ansieht bzw. deren Nachweis über eine Lehrgangsteilnahme oder „auf sonstige Weise“ ermöglicht, existiert für Drittstaatsangehörige mit einem in einem Drittland erworbenen Abschluss in § 8 HWO nicht. Die Rechtsprechung hat jedoch bereits in den 1960er Jahren deutlich gemacht, dass eine ggf. durchzuführende Überprüfung der notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten in einer jeweils dem Einzelfalle angepassten angemessenen Art und Weise vorzunehmen ist und dabei der berufliche Werdegang in sachlicher Weise zu berücksichtigen ist. Eine „schulmäßige“ Abprüfung „nach Art einer Meisterprüfung“ verlangt die Handwerksordnung insoweit nicht.[389]

Der ZDH hat gemeinsam mit dem DIHK im April 2010 eine Stellungnahme zu dem Eckpunktepapier der Bundesregierung vom 9.12.2009 vorgelegt, der sich der Bundesverband der Freien Berufe Anfang Mai 2010 weitgehend angeschlossen hat. ZDH und DIHT betonen, dass die Bemühun-

[387] BT-Drs 17/1297.

[388] BGBl. 2007 I, S. 3075-3078.

[389] Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.1.1962, Az.: VII C 68.59, Rdnr. 14, juris.

gen um Verbesserungen bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse nicht zu einer Entwertung deutscher Berufsabschlüsse führen dürfen; dies deckt sich insoweit mit dem Ansatz der Bundesregierung. Darüber hinaus werden keinerlei Bedenken gegen die Einführung eines Anspruchs auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens bzw. einer „Äquivalenzprüfung“ erhoben und ein hoher Informationsbedarf potenzieller Antragstellerinnen und Antragsteller eingeräumt. Die Stellungnahme verdeutlicht darüber hinaus auch, dass viele Detail- und Verfahrensfragen zwischen den Beteiligten noch eingehender Erörterung bedürfen. So wirft die Stellungnahme etwa die Frage auf, ob es auch dann zu einer Bestätigung der Gleichwertigkeit kommen kann, wenn bei der formalen Bewertung des ausländischen Abschlusses im Vergleich zur notwendigen inländischen Qualifikation Defizite festgestellt werden. Die Berücksichtigung der Berufserfahrung wird begrifflich aus der „Äquivalenzprüfung“ herausgenommen. Auch das Instrument der „Teilanerkennung“ wird in der Stellungnahme nicht vertieft erörtert und die Anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG wird als „abschließender gemeinschaftsrechtlicher Rahmen“ bezeichnet, obwohl Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie ausdrücklich eine Erstreckung auf in Drittstaaten erworbene Abschlüsse zulässt.

3.5.3 Freie Wohlfahrtspflege

Im Rahmen eines Gespräches zwischen der Beauftragten und den Vertreterinnen und Vertreter der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege wurde deutlich, dass die Verbände großes Interesse an den Fragen der Verbesserung der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen haben. In ihrem Arbeitsfeld sind die Verbände in mehrfacher Hinsicht mit dem Thema befasst. Zum einen ist die freie Wohlfahrtspflege der größte Arbeitgeber im Bereich der sozialen Dienste und Einrichtungen, der Krankenhäuser, Pflegeheime, Pflegedienste und bei den Kindertagesstätten. Gerade in diesem Bereich herrscht häufig ein Mangel an qualifiziertem Personal. In diesem Zusammenhang könnten die Ausbildungsstätten und -möglichkeiten der freien Wohlfahrtspflege bei der Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen zur Anpassungsqualifizierung für diese Berufsbereiche eine wichtige Rolle spielen. Schließlich ist auch die Bereitstellung von Verfahrenswissen zu Anerkennungsmöglichkeiten in den von den Verbänden getragenen Beratungsstellen von Bedeutung, bei denen Migrantinnen und Migranten tagtäglich um Hilfe oder Unterstützung nachsuchen.

3.5.4 Arbeitsverwaltung

Die sich intensivierende Erörterung um die Berücksichtigung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und Qualifikationen wurde auch von der Bundesagentur für Arbeit aufgegriffen. Ende 2009 wurde das Merkmal „Ausländische Abschlüsse“ in die Vermittlungssoftware „VerBIS“ aufgenommen. Dies dürfte sowohl die Vermittlungschancen im Einzelfall erhöhen als auch zu einer Sensibilisierung des Personals hinsichtlich ggf. bestehender Anerkennungs- und Anpassungsqualifizierungsmöglichkeiten beitragen. Ferner wurde die besondere Situation von Menschen mit Migrationshintergrund in das Beratungskonzept der Bundesagentur aufgenommen. Auch die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur hat sich im Berichtszeitraum stärker den Fragen der Anerkennung ausländischer Abschlüsse in Deutschland zugewendet.

Ebenfalls für die Praxis bedeutsam ist, dass mit dem Konjunkturpaket II die Möglichkeiten der Weiterbildungsförderung aus dem Sonderprogramm WeGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter und -beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen) befristet bis zum 31.12.2010 erweitert wurden: Die Kosten einer Weiterbildung können danach auch für bereits qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer voll übernommen werden, wenn der Berufsabschluss oder die letzte mit öffentlichen Mitteln geförderte Weiterbildung vier Jahre oder länger zurückliegen.

Daneben können auch reguläre Förderinstrumente der Arbeitsförderung genutzt werden: Für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitsuchende können z. B. die Kosten eines Anerkennungsverfahrens aus dem Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III) übernommen werden, wenn dies zur

beruflichen Eingliederung erforderlich ist. Hierzu können z. B. Kosten für die Übersetzung von Bildungsnachweisen und Zeugnissen gehören.

4. Wirtschaftliche Lage und Einkommen

Die soziale und wirtschaftliche Lage der in Deutschland lebenden Migranten und Migrantinnen ist im Schnitt noch immer deutlich schlechter als die Lage der Gesamtbevölkerung, die Armutsgefährdung deutlich höher.

Grund für die schwächere Einkommenssituation ist, dass Migrantinnen und Migranten öfter gering bezahlte Arbeitsplätze und zudem ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko haben. Auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist signifikant höher als bei Personen ohne Migrationshintergrund.[390] Die Ursachen dafür sind vielfältig: So verfügen viele Menschen mit Migrationshintergrund über niedrigere Schul- und Berufsabschlüsse. Auch unzureichende Sprachkenntnisse können den beruflichen Aufstieg und damit den Zugang zu höheren Einkommen versperren. Zudem werden im Ausland erworbene Abschlüsse in der Regel in Deutschland nicht anerkannt.[391] Migrantinnen und Migranten sind außerdem häufig in krisenanfälligen Branchen wie Bauwirtschaft oder Gastronomie beschäftigt. Schließlich spielen auch arbeitgeberseitige Diskriminierungen bei Einstellung und Aufstieg eine Rolle; dies gilt gerade für gut qualifizierte Migrantinnen und Migranten.[392]
Aus Sicht der Beauftragten ist die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration unabdingbar. Nur so kann das Armutsrisiko von Migrantinnen und Migranten verringert und die Integration insgesamt gefördert werden. Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben ist Voraussetzung für Integration und sozialen Zusammenhalt.

4.1 Haushaltseinkommen

Die Nettohaushaltseinkommen von Personen mit Migrationshintergrund liegen 2008 unter den durchschnittlichen Nettoeinkommen der Gesamtbevölkerung. Haushalte mit Personen mit Migrationshintergrund haben öfter Einkommen von unter 900 € (18 % gegenüber 13 % bei der Gesamtbevölkerung) und seltener Einkommen über 2.600 € (22,5 % gegenüber 30 % bei der Gesamtbevölkerung). Die im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung verwendeten gewichteten Äquivalenzeinkommen weisen die pro Person verfügbaren Einkommen im Haushalt aus, wobei das Gesamteinkommen des Haushalts auf die Zahl der Haushaltsmitglieder bezogen wird.[393] Neben den insgesamt niedrigeren Einkommen beeinflusst dies die Höhe der Pro-Kopf-Einkommen, da Haushalte von Personen mit Migrationshintergrund in der Regel eine größere Zahl von Personen umfassen und die verfügbaren Einkommen daher auf eine größere Zahl von Haushaltsmitgliedern verteilt werden.

Tabelle 27: Haushaltseinkommen nach Migrationshintergrund im Jahr 2008

	Haushalte insgesamt	unter 900 €	900 € bis unter 1500 €	1500 € bis unter 2600 €	2600 € und mehr
	In 1.000	Anteil der Haushalte in den Einkommensklassen in %			
Bevölkerung insgesamt	36 621	13,9	24,7	32,6	28,8
– Personen ohne Migrationshintergrund	31 114	13,2	24,5	32,4	29,9
– Personen mit Migrationshintergrund	5 505	18,0	25,4	34,1	22,5
» Deutsche	2 567	14,3	24,8	36,1	24,9
» Ausländer/-innen	2 940	21,2	25,9	32,4	20,4
• mit eigener Migrationserfahrung	5 044	18,4	25,8	33,9	22,0
» Deutsche	2 429	14,5	25,2	36,1	24,2
» Ausländer/-innen	2 617	22,0	26,3	31,9	19,8
• ohne eigene Migrationserfahrung	462	13,6	21,2	36,6	28,6
» Deutsche mit Migrationshintergrund	138	10,1	18,1	35,5	36,2
» Ausländer/-innen	323	14,9	22,6	37,2	25,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008

[390] Vgl. Kapitel II 2.

[391] Vgl. Kapitel. II 3.

[392] Vgl. z. B. Lebenslagen in Deutschland, Dritter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2008, S. 139 ff; OECD 2009.

[393] Das durchschnittliche gewichtete Pro-Kopf-Einkommen in Privathaushalten (Nettoäquivalenzeinkommen) 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).

Werden die Haushaltseinkommen bezüglich der Zahl der Haushaltsmitglieder gewichtet, so zeigt sich, dass rund 30 % der Haushalte in Deutschland über ein Äquivalenzeinkommen pro Kopf von unter 1.000 € verfügt, bei den Haushalten mit Migrationshintergrund sind dies aber 46 %. Besonders hoch ist der Wert für Ausländer (51 %) und hierbei insbesondere der ersten Generation (53 %). Sowohl bei der Gesamtbevölkerung wie bei den Personen mit Migrationshintergrund ist der Anteil von Personen mit niedrigen Äquivalenzeinkommen bei Frauen besonders hoch. Bei den Frauen verfügen 39 % über ein Äquivalenzeinkommen unter 1.000 €, bei den Frauen mit Migrationshintergrund sind es 55 %, bei Ausländerinnen 61 % und bei zugewanderten Ausländerinnen 62 %.

Äquivalenzeinkommen von 2.000 € und mehr erzielen 10 % der Haushalte mit Migrationshintergrund (gegenüber 18 % bei der Gesamtbevölkerung). Frauen haben seltener höhere Äqivalenzeinkommen (8 % mit Migrationshintergrund, 12 % bei der Gesamtbevölkerung). Jedoch zeigen sich bei den Haushalten mit in Deutschland geborenen Personen mit Migrationshintergrund hier deutlich höhere Anteile. 14 % der Personen der zweiten Generation verfügen über ein Äquivalenzeinkommen von mindestens 2.000 € (Frauen 10 %), darunter insbesondere die Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit (18 %, Frauen 13 %).

Die gezeigten Unterschiede bezüglich der Einkommen der Haushalte resultieren einerseits aus höherer Arbeitslosigkeit, andererseits aber aus geringeren Einkommen aus Erwerbstätigkeit. Vergleicht man daher die Einkommen der Personen, die in Haushalten mit Erwerbstätigen leben, so zeigt sich eine andere Verteilung bei zugleich höheren Einkommen (siehe Tabelle 28).

13 % der Haushalte mit Personen mit Migrationshintergrund, die mindestens ein erwerbstätiges Haushaltsmitglied haben, erzielen Äquivalenzeinkommen von über 2.000 €. In der Gesamtbevölkerung liegt der Anteil bei 24 %. Bei den Äquivalenzeinkommen von unter 1.000 € sind 33 % der Haushalte mit Personen mit Migrationshintergrund vertreten (gegenüber 20 % bei der Gesamtbevölkerung).

Tabelle 28: Äquivalenzeinkommen von Personen nach Migrationshintergrund im Jahr 2008

	Gesamt (in 1000)	Unter 1.000 € (in %)	1.000 € bis < 2.000 €	2.000 € oder mehr
Bevölkerung insgesamt	36.621	29,8	52,4	17,8
– Personen ohne Migrationshintergrund	31.115	26,8	54,0	19,2
– Personen mit Migrationshintergrund	5.506	46,4	43,6	10,0
» Deutsche	2.566	40,8	49,3	9,9
» Ausländer/-innen	2.940	51,3	38,7	10,0
• mit eigener Migrationserfahrung	5.045	47,5	42,9	9,6
» Deutsche	2.428	41,4	49,1	9,5
» Ausländer/-innen	2.616	53,2	37,1	9,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008

Tabelle 29: Äquivalenzeinkommen von Personen in Haushalten mit erwerbstätigen Haupteinkommensbeziehern nach Migrationshintergrund im Jahr 2008

	Gesamt (in 1000)	Unter 1.000 € (in %)	1.000 € bis < 2.000 €	2.000 € oder mehr
Bevölkerung insgesamt	21.661	19,8	56,7	23,5
– Personen ohne Migrationshintergrund	18.058	17,1	57,4	25,6
– Personen mit Migrationshintergrund	3.603	33,4	53,4	13,2
» Deutsche	1.668	29,9	57,4	12,6
» Ausländer/-innen	1.935	36,4	50,0	13,6
• mit eigener Migrationserfahrung	3.235	34,4	52,8	12,8
» Deutsche	1.555	30,6	57,4	12,0
» Ausländer/-innen	1.680	38,0	48,6	13,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008

4.2 Armutsrisiko

Aufgrund der geringeren Einkommen haben Personen mit Migrationshintergrund ein größeres

Tabelle 30: Armutsrisikoquoten nach Migrationshintergrund und Geschlecht im Jahr 2008

	Männlich	40.231	14,1	18,3
	Gesamt	**82.135**	**14,6**	**18,4**
	Männlich	32.381	11,2	12,8
	Gesamt	**66.569**	**11,8**	**13,0**
	Männlich	7.851	26,0	30,5
	Gesamt	**15.567**	**26,3**	**30,3**
	Männlich	4.115	21,1	25,8
	Gesamt	**8.297**	**21,6**	**26,0**
	Männlich	3.736	31,3	42,5
	Gesamt	**7.271**	**31,8**	**41,9**
	Männlich	5.245	26,3	37,6
	Gesamt	**10.624**	**26,6**	**39,0**
	Männlich	2.420	20,1	28,9
	Gesamt	**5.014**	**20,6**	**30,9**
	Männlich	2.825	31,7	44,1
	Gesamt	**5.610**	**32,1**	**45,9**
	Männlich	2.606	25,2	29,4
	Gesamt	**4.944**	**25,6**	**29,1**
	Männlich	1.695	22,6	25,5
	Gesamt	**3.283**	**23,1**	**25,7**
	Männlich	911	30,2	41,7
	Gesamt	**1.661**	**30,7**	**40,8**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2008

Armutsrisiko.[394] Unter der Armutsrisikoschwelle[395] leben in Deutschland nach den Daten des Mikrozensus 2008 14,6 % der Bevölkerung.[396]. Bei Personen mit Migrationshintergrund liegt dieser Anteil mit 26,3 % deutlich höher (Personen ohne Migrationshintergrund: 11,8 %). Auch hier zeigt der Vergleich der Migrantengruppen beträchtliche Unterschiede: während 31,8 % der ausländischen Bevölkerung einem Armutsrisiko unterliegen, sind es bei den Deutschen mit eigener Migrationserfahrung 20,6 % bzw. ohne eigene Migrationserfahrung 23,1 % (vgl. Tabelle 30).

[394] 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.

[395] 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.

[396] Die im Mikrozensus errechnete Quote weicht geringfügig von der von der im Rahmen der amtlichen Sozialberichterstattung des Bundes und der Länder errechneten in Höhe von 14,4 % ab; vgl. http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de.

4.3 Besonders armutsgefährdete Gruppen

Die Armutsrisikoquote ist insbesondere bei Familien besonders hoch, da die Zahl der Haushaltsmitglieder Auswirkungen auf die Berechnung des Haushaltsäquivalenzeinkommens hat. Ausschlaggebend bei der Reduzierung von Armutsrisiken ist vor allem eine hohe Erwerbsbeteiligung möglichst beider Elternteile. Mit dem Kinderzuschlag werden Eltern, die wegen ihrer Kinder auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, in ihrer Erwerbsneigung unterstützt. Auch die Erhöhung des Kindergeldes seit Januar 2010 um 20 € pro Kind leistet einen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien.

Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren sind besonders von Armutsrisiken betroffen; dies betrifft dann auch ihre Familien. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen ohne Migrationshintergrund, die von einem Armutsrisiko betroffen waren, betrug 2008 13 %. Bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist diese Quote mit 30,3 % mehr als doppelt so hoch. Noch höher liegt der Anteil bei Ausländerinnen und Ausländern. Hier sind 42 % der Kinder und Jugendlichen von Armutsrisiken betroffen, bei den im Ausland geborenen Kindern sogar 46 %.

Insgesamt steigen die Armutsrisiken bei Personen mit Migrationshintergrund im Lebensverlauf bis zum Alter von 20 Jahren noch auf 31 % an, und sinken dann bis zum Alter von 55 Jahren auf 20 % ab. In der Altersgruppe zwischen 55 und 65 sind dann wieder 25 % der Personen mit Migrationshintergrund von Armutsrisiken betroffen, mit 65 und mehr Jahren sind dies 28 %.

Bei Ausländern ist das Armutsrisiko mit 42 % in der Altersgruppe unter 15 Jahren am höchsten, sinkt dann auf 25 % in der Altersgruppe 45 bis 54 Jahre und steigt dann auf 39 % in der Altersgruppe mit 65 und mehr Jahren. Diese Zahlen aus dem Mikrozensus 2008 zeigen deutlich, dass Altersarmut bei Zuwanderern ein zentrales Problem ist.

Nach dem „Alterssicherungsbericht“ der Bundesregierung[397] verfügen Migrantinnen und Migranten im Rentenalter mit durchschnittlich 1.000 € im Monat über ein Nettoeinkommen, das ca. ein Fünftel unter dem Durchschnitt liegt. Nur 24 % von ihnen – gegenüber fast 40 % des Durchschnitts – haben zusätzliche Einnahmen aus privater Vorsorge, insbesondere Vermögen oder Lebensversicherungen. Auch die Höhe der Einkünfte aus diesen Quellen ist deutlich niedriger: 242 € gegenüber 349 €.[398]

Ende 2008 erhielten 13 % der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Rentenalter Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII. In der deutschen Vergleichsgruppe bezogen nur 2 % diese Leistung.[399] In dieser Alterskohorte ergänzt die Grundsicherung in der Regel die Renten und andere Einkünfte (auch Erwerbseinkünfte).

Die Gründe für den beträchtlichen Unterschied zwischen Deutschen und Ausländern liegen in der niedrigen Höhe der Renten von Ausländerinnen und Ausländern, die das während des Erwerbslebens erzielte unterdurchschnittliche Einkommen und die durch Arbeitslosigkeit unterbrochenen Erwerbsbiografien spiegeln. Personen mit Migrationshintergrund weisen im Vergleich zu solchen ohne Migrationshintergrund sowohl in der Gruppe der Berenteten als auch bei Personen im Erwerbsalter ab 45 Jahren im Hinblick auf Einkommen und Vermögen deutlich niedrigere Positionen auf. Das durchschnittliche jährliche Haushaltsnettoeinkommen von Berenteten mit Migrationshintergrund liegt danach

[397] Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 (Alterssicherungsbericht) S. 117 f. Der Alterssicherungsbericht bezeichnet als „Migranten“ lediglich Ausländerinnen und Ausländer sowie Personen mit eigener Migrationserfahrung: http://www.bmas.de/portal/29492/property=pdf/2008__11__19__alterssicherungsbericht__2008.pdf.

[398] Die hier präsentierten Daten aus dem Alterssicherungsbericht beruhen auf einer freiwilligen Bevölkerungsstichprobe. Da die abgefragten Sachverhalte sehr komplex sind und die Beantwortung daher gute Deutschkenntnisse voraussetzt, muss davon ausgegangen werden, dass insbesondere Personen aus unteren sozialen Schichten nicht repräsentativ vertreten sind. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Einkommenssituation einer großen Zahl von Personen mit Migrationshintergrund deutlich schlechter ist als es die Ergebnisse der Studie zeigen.

[399] Vgl. Dorn, Markus: Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2008, Wirtschaft und Statistik 1/2010, S. 60-73; DIW; Alterssicherungsbericht.

mit rund 15.600 € um 2.400 € unter dem der Berenteten ohne Migrationshintergrund in Westdeutschland. Zugleich spiegelt sich die Heterogenität der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Ergebnissen wider. Unter den Berenteten verfügen Männer aus der Türkei, den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und aus den EU-Anwerbeländern über signifikant niedrigere Einkommen aus Renten und Pensionen als Personen ohne Migrationshintergrund. Berentete aus den EU-Anwerbeländern leben signifikant häufiger in Haushalten mit einem Einkommen unter der Niedrigeinkommensschwelle. Demgegenüber sind Berentete aus den weiteren westlichen Ländern im Hinblick auf ihre Einkommenssituation im Durchschnitt besser gestellt als Berentete ohne Migrationshintergrund. Das niedrigere Einkommen führt auch zu geringeren Möglichkeiten der privaten Vorsorge.[400]

Hinzukommen kürzere Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung bei Arbeitsmigranten, die erst im Erwachsenenalter in die Bundesrepublik gekommen sind. Die Zusammenrechnung deutscher Rentenanwartschaften mit in den Herkunftsländern erworbenen Anwartschaften auf Grund von Sozialversicherungsabkommen oder dem koordinierenden Europäischen Sozialrecht mindert das Armutsrisiko, beseitigt es aber nicht, da die in den Jahren der Gastarbeiteranwerbung in den Hauptherkunftsländern erzielbaren Einkommen erheblich unter den deutschen lagen und die Höhe der Anwartschaften sich nach dem Recht des Herkunftslandes richtet.

[400] Vgl. Frick, Joachim R. u.a.: Alterssicherung von Personen mit Migrationshintergrund, Endbericht zum Auftrag des BMAS, Projektgruppe „Soziale Sicherheit und Migration“, November 2009, http://www.bmas.de/portal/42398/f398__alterssicherung__migranten.html. Im Fokus der Studie steht erstmals eine umfassende Analyse der sozio-ökonomischen Lage älterer Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland im Vergleich zur autochthonen Bevölkerung.

5. Integrationsförderung

5.1 Europäische Integrationspolitik

Seit Ende der 1990er Jahre stehen die legale Einwanderung und die Integration von Drittstaatsangehörigen mit im Zentrum der Aufmerksamkeit der Europäischen Union (EU). Die meisten Mitgliedstaaten sind mit den Auswirkungen internationaler Migration konfrontiert und müssen sich der Herausforderung der Integration von Zugewanderten annehmen. Eine erfolgreiche Integrationspolitik ist daher nicht nur für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands von entscheidender Bedeutung, sondern auch für viele andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Für manche Mitgliedstaaten, vor allem die im Zuge der Osterweiterung neu hinzugekommenen, ist Einwanderung noch ein relativ neues Phänomen. Andere haben schon seit Jahrzehnten Erfahrungen mit Fragen der Migration und Integration.

Die Integration sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet aufhaltender Drittstaatsangehöriger ist ein zentraler Punkt der Asyl- und Einwanderungspolitik der Europäischen Union geworden. Im Mittelpunkt steht dabei die Förderung und Koordination des Austauschs über Erfahrungen und Projekte guter Praxis der einzelnen Mitgliedstaaten. Zudem stellt die Europäische Union finanzielle Unterstützung für die Förderung der Integrationspolitiken der Mitgliedstaaten zur Verfügung. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1.12.2009 wurde erstmals eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen eingeführt, jegliche Harmonisierung der Integrationspolitik wird darin jedoch explizit ausgeschlossen,[401] d.h. die Integrationspolitik bleibt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Die Zielgruppe der europäischen Integrationspolitik sind Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig und dauerhaft im Gebiet der Europäischen Union aufhalten. Unionsbürgerinnen und -bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat leben, eingebürgerte Migrantinnen und Migranten sowie (Spät)Aussiedlerinnen und (Spät)Aussiedler gehö-

[401] Vgl. Kapitel III 7.

ren nicht zu dieser Zielgruppe. In Deutschland gehören diese Gruppen dagegen auch zu den Zielgruppen nationaler Integrationspolitik, da sie einen bedeutenden Teil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ausmachen. Zudem sind die Herausforderungen der Integration bei ihnen mitunter ähnlich gelagert wie bei Drittstaatsangehörigen. Daher spiegelt das EU-Konzept der Integration von Drittstaatsangehörigen nur einen Teil der Realität in Deutschland, aber auch in anderen Mitgliedstaaten wider.

5.1.1 Instrumente der europäischen Integrationspolitik

Eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung der Instrumente europäischer Integrationspolitik spielt das seit 2003 existierende Netzwerk der Nationalen Kontaktstellen für Integration. Die deutsche Kontaktstelle ist im Bundesministerium des Innern angesiedelt. Das Netzwerk soll den Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene ein Forum für den Austausch von Informationen und Erfahrungen guter Praxis bieten, um erfolgreiche Lösungen für die Integration von Migrantinnen und Migranten in allen Mitgliedstaaten zu finden. Zudem soll die Koordinierung und Kohärenz der Initiativen der EU und der Integrationspolitik auf nationaler Ebene sichergestellt werden. Als aktuelles Beispiel für die Tätigkeit der Nationalen Kontaktstellen kann die Entwicklung von europäischen Indikatoren zur Messung der Ergebnisse von Integrationspolitik in den EU-Mitgliedstaaten angeführt werden.[402]

Zur Förderung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen den Nationalen Kontaktstellen für Integration werden von der Europäischen Kommission Handbücher zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker herausgegeben.[403] Die dritte und letzte Ausgabe der Handbücher wurde im Frühjahr 2010 bei der Ministerkonferenz zur Integrationspolitik in Saragossa präsentiert. Die Erarbeitung der Handbücher in einer Reihe von Konferenzen und Seminaren hat zu einem intensiven Austausch über die einzelnen Aspekte der Integrationspolitik geführt, an dem neben Regierungsvertretern auch Wissenschaftler sowie Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligt waren.

Um die Integrationspolitik und die Entwicklung von Integrationsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen, wurde im Auftrag der Europäischen Kommission die Europäische Webseite für Integration entwickelt. Mit Hilfe der im April 2009 gestarteten virtuellen Dialogplattform sollen politische Entscheidungsträger und andere relevante Akteure aus dem Bereich der Integration Informationen und Erfahrungen guter Praxis austauschen können. Dadurch soll vorrangig auch die Kooperation staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure im Bereich der Integration auf europäischer Ebene verbessert werden. Die Europäische Website für Integration stellt eine Vielfalt von Werkzeugen und Informationen zum Thema Integration zur Verfügung.[404]

Das Europäische Integrations-Forum bietet zivilgesellschaftlichen Organisationen die Möglichkeit, ihre Vorschläge bezüglich der Integration von Zuwanderern zum Ausdruck zu bringen und mit europäischen Institutionen die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen im Bereich der Integration zu erörtern. Das Europäische Integrations-Forum als *physische* Dialogplattform und die Europäische Website für Integration als *virtuelle* Dialogplattform ergänzen einander somit. Die Auftaktveranstaltung fand im April 2009, die zweite Sitzung im November 2009 in Brüssel statt. Das Forum wird von einem Büro geleitet, welches mit je einem Vertreter der Europäischen Kommission und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie mit zwei Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen besetzt ist. Als deren Vertretung wurden eine Vertreterin des Rates für ethnische Minderheiten aus Dänemark sowie ein Vertreter von Caritas Europa gewählt.

---

[402] Vgl. Kapitel I 3.3.

[403] Europäische Kommission: Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker. Vgl. 6. und 7. Lagebericht.

[404] Die Europäische Website für Integration steht auf Deutsch, Englisch und Französisch zur Verfügung und ist im Internet unter http://ec.europa.eu/ewsi/de/index.cfm zu finden.

Aus Sicht der Beauftragten sollte die Einbindung des Europäischen Integrations-Forums in die Entwicklung der europäischen Integrationspolitik konzeptionell weiter ausgearbeitet werden. Insbesondere das Verhältnis von Integrationsforum und Nationalen Kontaktstellen für Integration bedarf einer klar strukturierten Handlungsgrundlage, um einerseits Doppelarbeit zu vermeiden und andererseits Synergieeffekte zu ermöglichen.

Im Ergebnis haben nach Auffassung der Beauftragten der verstärkte Austausch zwischen den Mitgliedstaaten über die Integrationspolitik sowie die bessere Koordinierung des Austauschs durch die Europäische Kommission unter anderem dazu beigetragen, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten in den letzten Jahren vergleichbare Instrumente der Integrationsförderung eingeführt haben. So wurden beispielsweise in Deutschland, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden und zuletzt auch in Österreich verpflichtende Sprachkurse für Neuzuwanderer eingeführt.

Auch die Einführung des Erfordernisses von Sprachkenntnissen im Herkunftsland, die im Rahmen des Familiennachzugs bereits vor Einreise nachgewiesen werden müssen, erfolgte in Deutschland, den Niederlanden und Frankreich in relativ kurzem zeitlichen Abstand, in Österreich sowie in Dänemark ist die Einführung in Kürze geplant.[405]

5.1.2 Der Europäische Integrationsfonds (EIF)

Der Rat der Europäischen Union hat im Jahr 2007 die Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (EIF) für den Zeitraum 2007 – 2013 innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ beschlossen.[406] Das Bundesministerium des Innern hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als zuständige Behörde zur Verwaltung des EIF in Deutschland benannt.

Ziel des EIF ist es, die Mitgliedstaaten bei der Integration von Drittstaatsangehörigen mit unterschiedlichem ethnischen, sprachlichen, kulturellen, sozialen und religiösen Hintergrund zu unterstützen. Die Europäische Kommission gibt als Rahmen für die nationalen Mehrjahresprogramme vier Prioritäten vor, von denen mindestens drei umgesetzt werden müssen. Die Umsetzung der ersten beiden Prioritäten ist zwingend vorgeschrieben:[407]

- Maßnahmen zur Umsetzung der Gemeinsamen Grundprinzipien im Bereich der europäischen Integrationspolitik.
- Entwicklung von Indikatoren und Bewertungsmethoden zur Messung der Fortschritte, Anpassung der Strategien und Maßnahmen und zur Erleichterung der Koordination des „vergleichenden Lernens“.
- Aufbau integrationspolitischer Kapazitäten, Koordinierung und Aufbau interkultureller Kompetenz in den Mitgliedstaaten auf allen Regierungsebenen.
- Austausch von Erfahrungen, bewährten Praktiken und Informationen zwischen den Mitgliedstaaten.

Das von der Europäischen Kommission gebilligte deutsche Mehrjahresprogramm[408] wird in Form von Jahresprogrammen umgesetzt, um flexibel auf veränderte Anforderungen reagieren zu können. Im Jahr 2009 wurde eine Ergänzung der Maßnahmenbereiche um den Bereich „Kommunikation und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten“ vorgenommen, um alle von der Europäischen Kommission vorgegebenen Prioritäten erfüllen zu können. In den Jahresprogrammen 2009 und 2010 werden somit folgende Maßnahmenbereiche aufgeführt:[409]

[405] Zu den rechtlichen Bestimmungen des Ehegattennachzugs in Deutschland vgl. Kapitel III 2.2.

[406] Vgl. 2007/435/EG. Vgl. 7. Lagebericht, S. 195.

[407] Vgl. KOM (2007) 3926 endg.

[408] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Entwurf für das Mehrjahresprogramm EIF 2007 – 2013, Stand 22.9.2008.

[409] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aufforderung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zur Einreichung von Anträgen auf Gewährung einer Zuwendung aus dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für das Förderjahr 2010.

- Vorintegration
- Integration durch Bildung
- Bildungsangebote für spezielle Zielgruppen
- Vorbereitende Maßnahmen zu späteren arbeitsmarktbezogenen Integrationsmaßnahmen
- Vorbereitende Maßnahmen zu späteren arbeitsmarktbezogenen Integrationsmaßnahmen für spezielle Zielgruppen
- Integration durch gesellschaftliche Teilhabe
- Integration durch gesellschaftliche Teilhabe; Umsetzung der spezifischen Priorität „Interkultureller Dialog“
- Monitoring, Evaluierung, Indikatoren
- Interkulturelle Kompetenz und Kapazitäten
- Interkulturelle Kompetenz und Kapazitäten; Umsetzung der spezifischen Priorität „Einbeziehung der Aufnahmegesellschaft in den Integrationsprozess“
- Kommunikation und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten.

Zielgruppe des Europäischen Integrationsfonds sind Drittstaatsangehörige mit einem auf Dauer angelegten Aufenthalt, wobei ein Schwerpunkt auf Neuzuwanderer gelegt wird.[410] Die Laufzeit der geförderten Projekte beträgt maximal 36 Monate.

Der EIF stellt auch finanziell eine wichtige Ergänzung nationaler Integrationsförderprogramme dar. Zur Förderung von Integrationsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union steht im EIF für den Zeitraum 2007 bis 2013 ein Gesamtbetrag in Höhe von 825 Mio. € zur Verfügung. Für das Förderjahr 2007 wurde der Bundesrepublik Deutschland ein Betrag in Höhe von 10,389 Mio. € zugewiesen. Dies entsprach einem Anteil von 16,0 % an den europäischen Gesamtmitteln. In den folgenden Jahren erhöhte sich die Fördersumme. So standen Deutschland im Haushaltsjahr 2008 Fördermittel in Höhe von 10,808 Mio. € zur Verfügung, im Jahr 2009 betrug die Fördersumme 12,388 Mio. € und im Jahr 2010 erhöhte sich der Betrag auf 13,582 Mio. €. Gleichzeitig ging der Anteil Deutschlands an den insgesamt für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Verfügung stehenden Mitteln von 16,0 % im Jahr 2007 auf 12,3 % im Jahr 2010 zurück. Die Verteilung innerhalb der Europäischen Union wird auf der Grundlage der Anzahl der Drittstaatsangehörigen in den einzelnen Mitgliedstaaten berechnet.

Als problematisch für Antragsteller – insbesondere für kleinere Träger – erweist sich in der Praxis der hohe Verwaltungsaufwand sowie das Erfordernis, i.d.R. 50 % der Fördersumme als Kofinanzierung oder Eigenmittel aufbringen zu müssen. Selbst die bestenfalls nur 25 % betragende Eigen- bzw. Drittmittelquote, wenn Projekte in hohem Maße den spezifischen Prioritäten dienen, ist für kleinere Träger nur schwer zu bewältigen.

Um dieses Problem zu lösen, ist in der Ausschreibung zum Europäischen Integrationsfonds für das Förderjahr 2010 ausdrücklich dafür geworben worden, künftig verstärkt Projektpartnerschaften untereinander einzugehen. Denn auf diese Weise können Synergieeffekte erzielt werden. Insbesondere kann vorteilhaft sein, wenn Partnerschaften mit größeren und erfahrenen, vornehmlich auch finanzstarken Organisationen eingegangen werden.

Ein weiteres Problem in der praktischen Durchführung stellt die Festlegung der Zielgruppe „Drittstaatsangehörige“ dar, aufgrund derer Unions-Bürgerinnen und -bürger, eingebürgerte Migrantinnen und Migranten sowie (Spät)Aussiedlerinnen und (Spät)Aussiedler von Integrationsmaßnahmen, die aus dem EIF gefördert werden, grundsätzlich ausgeschlossen sind. So sind bei gemischten Teilnehmerkreisen nur die Projektausgaben förderfähig, die für die genannte Zielgruppe erbracht werden. Dies stellt die Projektträger vor erhebliche Probleme.

Laut Leitfaden für Antragsteller ist „durch Vorlage geeigneter Unterlagen (z. B. Pass, amtliche

[410] Bundesministerium des Innern: Richtlinie zur Umsetzung der Entscheidung des Rates 2007/435/EG über die Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007 – 2013, S. 2 f.

Bescheinigung, Ausweispapiere) nachzuweisen, dass aus Mitteln des Europäischen Integrationsfonds tatsächlich nur die zugelassenen Zielgruppen begünstigt werden."[411] Abgesehen vom hohen Verwaltungsaufwand ist aus Sicht der Beauftragten das integrationspolitische Signal, das durch die Anforderung des Passnachweises an die Projektteilnehmerinnen und -teilnehmer ausgesandt wird, bedenklich. Daher haben einige Projektträger in der Vergangenheit darauf verzichtet, sich die Pässe vorlegen zu lassen, wodurch sie jedoch ein hohes finanzielles Risiko eingegangen sind.

Wie oben geschildert, spiegelt die Beschränkung der Zielgruppe auf Drittstaatsangehörige die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland nur unzureichend wider, weshalb hier aus Sicht der Beauftragten eine Flexibilisierung der Förderbestimmungen dringend geboten wäre. Aufgrund der genannten Schwierigkeiten gestaltete sich die EIF-Antragstellung beim BAMF anfangs eher schleppend, so dass ein Teil der Fördermittel erneut ausgeschrieben werden musste. Im Förderjahr 2009 wurden jedoch die zur Verfügung stehenden Mittel vollständig ausgeschöpft. Die Summe der beantragten Mittel überschritt die zur Verfügung stehenden Mittel sogar um das Fünffache. Dies hängt auch damit zusammen, dass die in den Jahren 2007 und 2008 begonnenen 3-Jahres-Projekte bereits einen bedeutenden Teil der für das Förderjahr 2009 zur Verfügung stehenden Mittel gebunden haben.

5.1.3 Europäische Ministerkonferenzen zum Thema Integration

Zur Fortsetzung der politischen Debatte, die mit der ersten Ministerkonferenz zum Thema Integration in Groningen (Niederlande) im Jahr 2004 angestoßen wurde, werden regelmäßige informelle Treffen der für Integration zuständigen Minister durchgeführt. Die zweite Ministerkonferenz fand im Mai 2007 auf Einladung des Bundesministers des Innern in Potsdam statt,[412] ein weiteres Treffen im November 2008 in Vichy (Frankreich). Die vierte Ministerkonferenz zum Thema Integration hat unter der spanischen Präsidentschaft im April 2010 in Saragossa stattgefunden. Die Beauftragte hat seit dem Jahr 2007 gemeinsam mit dem Bundesminister des Innern an den genannten Konferenzen teilgenommen.

Bei der Konferenz der Integrationsminister in Vichy im November 2008 standen die Themen Teilhabe, Umgang mit Vielfalt und Schaffung gemeinsamer Indikatoren im Zentrum der Aufmerksamkeit. Weiterhin wurde diskutiert, wie Entwicklungen in den Bereichen Beschäftigung, soziale Eingliederung und Bildung dazu beitragen können, die Teilhabe der Einwanderinnen und Einwanderer an ihren Aufnahmegesellschaften zu fördern.

Im Anschluss an die Konferenz von Vichy wurden vom Rat der Europäischen Union „Schlussfolgerungen des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Integrationspolitik in der Europäischen Union" angenommen, mit denen eine Schwerpunktsetzung der Integrationspolitik in der Europäischen Union für die nächsten Jahre vorgenommen wird.[413]

Laut den Ratsschlussfolgerungen „müssen die Gemeinsamen Grundprinzipien im Hinblick auf folgende Themenbereiche gefördert und vertieft werden: Verbreitung der Grundwerte der Europäischen Union, Integrationspfade, Zugang zur Beschäftigung und Förderung von Beschäftigungsvielfalt, Integration von Frauen und Kindererziehung, interkultureller Dialog und Gestaltungsgrundsätze der Integrationspolitiken."[414]

Als konkrete Maßnahme wird u.a. die „Unterstützung der Initiative Deutschlands [genannt], die darauf abzielt, 2009 eine Konferenz über die Bewertung der Integrationspolitiken und die förmliche Festlegung von Indikatoren auszurichten."[415] Ferner werden die Nationalen Kon-

[411] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Leitfaden für Anträge auf Zuwendungen aus dem Europäischen Integrationsfonds (EIF) für die Jahre 2007 bis 2013, S. 6.

[412] Vgl. 7. Lagebericht, S. 194.

[413] Dok. 15251/08.

[414] Ebd., S. 3.

[415] Ebd., S. 11. Zum Prozess der Indikatorenentwicklung auf europäischer Ebene sowie der EU-Indikatorenkonferenz in Ber-

taktstellen für Integration aufgefordert, europäische Module für die Integration von Migranten zu entwickeln, „die unter Berücksichtigung der auf einzelstaatlicher Ebene gewonnenen Erfahrungen und im Anschluss an die Ausarbeitung des Integrationshandbuchs der Kommission als Referenzrahmen für Einführungs- und Sprachkurse, die Beteiligung der Aufnahmegesellschaft, die Teilnahme des Zuwanderers am örtlichen Leben und verschiedene Aspekte des Integrationsprozesses dienen können."[416]

In Vichy wurde auch vereinbart, die Empfehlungen aus dem von Deutschland anlässlich der Ministerkonferenz in Potsdam vorgelegten Bericht zum interkulturellen Dialog umzusetzen.[417] Dem entsprechend wurde im Rahmen der Nationalen Kontaktstellen für Integration ein Verfahren für den regelmäßigen Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken im Bereich des interkulturellen Dialogs geschaffen.

Auch die Bedeutung von Sprach- und Orientierungskursen für den Integrationsprozess – sei es als vorbereitende Maßnahme im Herkunftsland, sei es als Erstintegrationsmaßnahme im Aufnahmeland – wird in der Schlusserklärung der Ministerkonferenz von Vichy hervorgehoben.[418] Somit zeigt sich nach Auffassung der Beauftragten auch bei den Ministerkonferenzen, dass unter anderem die verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung der Integrationspolitik auf europäischer Ebene, wie oben geschildert, im Ergebnis zu einer zunehmenden Kohärenz von Integrationsmaßnahmen in einigen EU-Mitgliedstaaten beiträgt.

Die vierte informelle europäische Konferenz der für Integration zuständigen Minister, die am 15.4./16.4.2010 in Saragossa stattgefunden hat, stand unter dem Motto „Integration als Triebfeder für Entwicklung und sozialen Zusammenhalt". Bei der Konferenz wurde eine Erklärung verabschiedet, die konkrete Vorschläge für die Themenbereiche „Beschäftigung und Bildung", „Umfassende Teilnahme: Verschiedenartige Stadtviertel" sowie „Evaluierung der Integrationspolitiken" enthalten.[419]

In der Schlusserklärung wird u.a. die Verbesserung der Strukturen und Instrumente des europäischen Wissensaustauschs, die Berücksichtigung von Integrationsfragen in allen einschlägigen Politikbereichen, eine Stärkung der Rolle der Nationalen Kontaktstellen für Integration sowie die Betrachtung von kultureller Vielfalt als Chance für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung gefordert. Ferner wird auf die Bedeutung der Entwicklung von gemeinsamen europäischen Modulen zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern hingewiesen, die Anerkennung positiver Aspekte der Migration betont und die Notwendigkeit der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Entwicklung europäischer Integrationspolitik – insbesondere in Stadtvierteln mit hohem Migrantenanteil – unterstrichen. Als letzter Punkt ist in der Schlusserklärung die Durchführung eines Pilotprojektes zur Erprobung von Integrationsindikatoren auf europäischer Ebene vorgesehen.[420]

Die Erklärung der informellen Konferenz wurde als Ratsschlussfolgerung auf dem Justiz- und Innenrat der EU im Juni 2010 angenommen.

5.1.4 Stockholmer Programm

Das Stockholmer Programm ist das Nachfolgeprogramm des Haager Programms von 2004 und soll als Mehrjahresprogramm der Politik der EU im Bereich Justiz und Inneres im Zeitraum von 2010 bis 2014 einen Rahmen geben. Im Stockholmer Programm sind auch Ausführungen zum Thema Integration enthalten.[421]

Zur Vorbereitung des Stockholmer Programms hat die Kommission im Juni 2009 die Mitteilung „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste des Bürgers" vorgelegt, in dem Vorschläge für Maßnahmen der EU sowie der Mit-

lin vgl. Kapitel I 3.2.

[416] Ebd., S. 11.

[417] Dok. 14391/08 MIGR 89 SOC 605.

[418] Dok. 15251/08, S. 5.

[419] Dok. 7800/10.

[420] Vgl. ebd., S. 9 ff. Zum Prozess der Entwicklung von Integrationsindikatoren auf europäischer Ebene vgl. Kapitel I 3.3.

[421] Vgl. Dok. 17024/09. Zum Bereich Einwanderung und Asyl im Stockholmer Programm vgl. Kapitel II 5.1.4.

gliedstaaten im Bereich Justiz und Inneres in den Jahren von 2010 bis 2014 unterbreitet werden.[422] Das Stockholmer Programm wurde am 10.12./11.12.2009 auf Vorschlag der schwedischen Ratspräsidentschaft vom Rat der Europäischen Union angenommen. Darin wurden viele Anregungen der Kommission im Bereich der Integrationspolitik übernommen.

Im Stockholmer Programm wird die Kommission aufgefordert, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, bis spätestens zum Jahr 2014 Maßnahmen zur besseren Integration von Drittstaatsangehörigen aufzulegen: „Eine energischere Integrationspolitik sollte darauf ausgerichtet sein, ihnen vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen."[423]

Ferner werden vom Europäischen Rat konkrete Maßnahmen vorgeschlagen, mit deren Hilfe die EU-Kommission ersucht wird, die Integrationspolitik in den Mitgliedstaaten zu fördern. Dazu gehören:

- die Entwicklung eines Koordinierungsrahmens,
- die Einbeziehung von Integrationsfragen in alle einschlägigen Politikbereiche,
- die Ermittlung gemeinsamer Verfahrensweisen und europäischer Module zur Unterstützung des Integrationsprozesses,
- die Entwicklung zentraler Indikatoren in einer begrenzten Anzahl relevanter Politikbereiche (z. B. Beschäftigung, Bildung und soziale Integration) zur Überwachung der Ergebnisse integrationspolitischer Maßnahmen,
- eine wirkungsvollere Konsultation und Einbeziehung der Zivilgesellschaft,
- die Stärkung der demokratischen Werte und des sozialen Zusammenhalts sowie die Förderung von interkulturellem Dialog und Kontakten auf allen Ebenen.[424]

Die Kommission hat am 20.4.2010 einen Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms vorgelegt, mit dem die Weichen für konkrete Maßnahmen der Integrationspolitik auf europäischer Ebene in den nächsten fünf Jahren gestellt werden sollen.[425]

5.1.5 Deutsch-französische Zusammenarbeit in der Integrationspolitik

Im Berichtszeitraum wurde der intensive bilaterale Austausch über Fragen der Zuwanderung und Integration im Rahmen der deutsch-französischen Kooperation fortgesetzt.[426] Beim 8. deutsch-französischen Ministerrat im November 2007 unter Leitung von Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Sarkozy war beschlossen worden, die Themen Migration und Integration zu einem Schwerpunkt der deutsch-französischen Zusammenarbeit zu machen und dafür eine deutsch-französische Arbeitsgruppe zu Migrationsfragen einzurichten. Diese nimmt ihre Aufgabe erfolgreich wahr. Auch in den kommenden Jahren soll der Erfahrungsaustausch zu Fragen der Integration fortgesetzt werden. Auf politischer wie auch auf fachlicher Ebene fanden eine Reihe von Begegnungen statt, in denen die Zusammenarbeit vertieft und Beispiele guter Praxis ausgetauscht wurden.

5.1.6 Fazit

Die europäische Integrationspolitik basiert in erster Linie auf dem Austausch von Erfahrungen guter Praxis im Rahmen der Koordinierung durch die EU-Kommission. Die Mitgliedstaaten lernen voneinander und entwickeln dadurch ihre Integrationspolitik weiter. Auch wenn es keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Bereich der Integration gibt, so trägt der stetige Austausch nach Auffassung der Beauftragten unter anderem doch dazu bei, dass in einigen Mitgliedstaaten innerhalb eines kurzen Zeitraums vergleichbare Instrumente der Integrationsförderung eingeführt

[422] KOM (2009) S. 262.
[423] Ebd., S. 64.
[424] Ebd., S. 65.
[425] KOM (2010) 171 endgültig.
[426] Vgl. 7. Lagebericht, S. 20ff.

wurden. Es ist somit zu einem gewissen Grad eine Konvergenz der Integrationspolitik auf europäischer Ebene entstanden. Nach wie vor bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den alten Mitgliedstaaten, die über langjährige Erfahrungen mit Migration und Integration verfügen, und den neuen Mitgliedstaaten, für die es sich hierbei um relativ neue Phänomene handelt.

Wie eingangs beschrieben, sind gemäß dem Vertrag von Lissabon Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem und dauerhaftem Aufenthalt die Zielgruppe der europäischen Integrationspolitik. Der Vertrag von Lissabon hat jedoch keinen ausschließenden Charakter. Es ist dort nicht geregelt, dass die Mitgliedstaaten sich nicht über die Integration anderer Zielgruppen austauschen dürfen, um voneinander zu lernen. Der europäische Wissensaustausch beispielsweise im Rahmen der Nationalen Kontaktstellen für Integration sollte sich daher nicht nur auf Drittstaatsangehörige beschränken.

Zudem sollte der Europäische Integrationsfonds (EIF) dahingehend flexibilisiert werden, dass keine Zielgruppen von der Integrationsförderung ausgeschlossen werden. Dabei ist unstrittig, dass Integrationsmaßnahmen für Bürger anderer EU-Mitgliedstaaten nicht auf Verpflichtung oder Zwang beruhen dürfen. Vielmehr muss es sich um unverbindliche Unterstützungsangebote auf freiwilliger Basis (z. B. Sprachkurse) handeln. Damit widersprechen solche Angebote auch nicht dem Gedanken der Freizügigkeit, sondern befördern diese.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die institutionelle Neuordnung aufgrund der neuen Rechtsgrundlage des Vertrags von Lissabon auswirken wird. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich das Europäische Parlament auf Grundlage des Vertrags zukünftig stärker in die Entwicklung der europäischen Integrationspolitik einbringen wird. Auch der Europäische Rat kann zukünftig eine eigene Ratsarbeitsgruppe zu Integrationsfragen einrichten.

5.2 Integrationsförderung des Bundes

5.2.1 Integrationskurse

Seit dem 1.1.2005 werden Integrationskurse gemäß § 43 ff. AufenthG durchgeführt. 2007 erfolgte im Rahmen der Änderung des Aufenthaltsgesetzes durch das Richtlinienumsetzungsgesetz vom 19.8.2007 und der Neufassung der Integrationskursverordnung vom 5.12.2007 eine Überarbeitung der Kurse, um die Chancen auf einen erfolgreichen Kursabschluss zu erhöhen. In ihren letzten beiden Berichten[427] hat die Beauftragte das Kurssystem ausführlich dargestellt, weswegen hier auf eine erneute Ausführung seiner Grundzüge und der im Jahr 2007 vorgenommenen Veränderungen verzichtet wird. Im Folgenden werden neben der Inanspruchnahme der Kurse insbesondere die im Berichtszeitraum erfolgten Neuerungen sowie zentrale Diskussionspunkte im Zusammenhang mit den Integrationskursen dargestellt.

5.2.1.1 Teilnehmerkreis

Die Neuregelungen im Laufe des Jahres 2007 haben zu einer größeren Inanspruchnahme der Kurse und der Abschlussprüfungen geführt. Nach einem Höchststand der Kursteilnehmenden im Jahr 2008 sind die Zahlen im Jahr 2009 zwar leicht gesunken (vgl. Tabelle 17 im Anhang), liegen aber mit 145.934 neu erteilten Teilnahmeberechtigungen weiterhin auf hohem Niveau.[428] 116.052 Personen haben im Laufe des Jahres 2009 einen Kurs neu begonnen. Insgesamt haben damit seit Bestehen der Kurse 600.374 Personen einen Integrationskurs neu begonnen. Unverändert hoch ist das Interesse von Migrantinnen am Kursbesuch. Sie stellen zwei Drittel der Kursteilnehmenden.

---

[427] Vgl. 6. Lagebericht B.V.5.3 und 7. Lagebericht, Kapitel II.4.1 ff.

[428] Alle Teilnehmer- und Prüfungszahlen zu den Integrationskursen in diesem Kapitel sind den Berichten des BAMF zur Integrationsstatistik für die Jahre 2007-2009 entnommen. Sie sind im Internet unter http://www.integration-in-deutschland.de/nn_283072/SubSites/Integration/DE/03__Akteure/Integrationskurse/ZahlenUndFakten/zahlenundfakten-node.html?__nnn=true abzurufen.

Besonders häufig besuchen sie Eltern- und Frauenintegrationskurse, Intensiv-, Alphabetisierungs- sowie allgemeine Integrationskurse.

Im Berichtszeitraum wurde mehrfach öffentlich diskutiert, dass zur Kursteilnahme Verpflichtete ihrer Verpflichtung in größerer Zahl nicht nachkämen und sie deshalb nicht integrationswillig seien. Aus Sicht der Beauftragten ist eine solch pauschalierte Aussage nicht sachgerecht. Denn eine differenzierte Betrachtung der Hintergründe führt zu folgendem Befund: Bei zur Kursteilnahme verpflichteten SGB II-Beziehern können zwischen Feststellung des Deutschförderbedarfs und dem tatsächlichen Kursbeginn z.T. erhebliche zeitliche Verzögerungen entstehen. Ein Grund hierfür ist das große und für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer oftmals unübersichtliche Träger- und Kursangebot. Wer sich bei einem Kursträger anmeldet, erhält zunächst nur eine Anmeldebestätigung und eine Mitteilung zum voraussichtlichen Kursbeginn. Erst wenn ein Kurs nicht innerhalb von drei Monaten nach Anmeldung zustande kommt, ist der Kursträger verpflichtet, die angemeldeten Personen hierüber zu informieren.

Zudem können auch andere Gründe, wie z. B. Umzug, Fortzug ins Ausland, Schwangerschaft, Eintritt in den Arbeitsmarkt, Krankheit, Pflege von Familienangehörigen, Warten auf Beginn eines passenden Integrationskurses, den Kursbeginn verzögern oder unmöglich machen. Das BAMF geht von einer Quote von 8-10 % tatsächlicher Kursverweigerer aus. Dies ist eine im Vergleich mit anderen Maßnahmen, z. B. im Rahmen der Arbeitsförderung, niedriger Anteil.

Wie bereits in den ersten beiden Jahren seit Einführung der Integrationskurse nahm auch in den Jahren 2007-2009 mehr als die Hälfte der Teilnehmenden freiwillig an den Kursen teil. Im Jahr 2009 waren es 56,4 % aller Kursteilnehmenden. Die größte Gruppe darunter sind bereits länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer. An sie wurden im Jahr 2009 51.848 Teilnahmeberechtigungen erteilt (= 35,5 % aller ausgestellten Teilnahmeberechtigungen). Von diesen Teilnahmeberechtigten haben 41.628 Personen im Jahr 2009 einen Kurs besucht. Die zweitgrößte Gruppe der freiwillig Teilnehmenden stellen deutsche Staatsangehörige. Sie können seit der Änderung des Aufenthaltsgesetzes im Jahr 2007 im Rahmen freier Kursplätze zu einem Integrationskurs zugelassen werden, wenn sie nicht über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen und in besonderer Weise integrationsbedürftig sind. 2009 haben 15.817 Deutsche eine Teilnahmeberechtigung erhalten (= 10,8 % aller Teilnahmeberechtigungen), von denen wiederum 13.322 an einem Kurs teilgenommen haben. Die drittgrößte Gruppe der freiwillig Teilnehmenden bilden Neuzuwanderer. Von ihnen haben 12.263 eine Teilnahmeberechtigung erhalten (= 8,4 % aller Teilnahmeberechtigungen) bzw. 8.237 im Jahr 2009 einen Kurs besucht.

Zur Kursteilnahme verpflichtet wurden im Jahr 2009 33.474 Neuzugewanderte (= 22,9 % aller Teilnahmeberechtigungen, davon haben 26.918 2009 einen Kurs besucht), 27.746 Bezieher von Arbeitslosengeld II (= 19 % aller Teilnahmeberechtigungen, davon 21.265 Kursbesuche im Jahr 2009) sowie 2.482 bereits länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer (= 1,7 % aller Teilnahmeberechtigungen, 2.446 Kursteilnehmende in 2009). Auffällig ist dabei insbesondere der im Vergleich zu 2007 starke Anstieg der teilnahmeverpflichteten ALG II-Bezieher: 2007 waren lediglich 5.242 Leistungsbezieher (= 3,7 % aller Teilnahmeberechtigungen) zur Kursteilnahme verpflichtet worden. Ursächlich für diese Entwicklung dürfte die 2007 im Rahmen der Änderung des Aufenthaltsgesetzes erfolgte Neuregelung sein, dass ausländische Arbeitslosengeld II-Bezieher nunmehr – ergänzend zu den bislang schon zuständigen Stellen – direkt durch die Grundsicherungsstelle (ARGEn und Optionskommunen) zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden können[429] und nicht mehr die Grundsicherungsstelle die Verpflichtung zur Teilnahme bei der Ausländerbehörde anregen muss.

Insgesamt belegen die Zahlen, dass die Integrationskurse einen bedeutenden Beitrag zur nachholenden Integration leisten. Mehr als die Hälfte aller Teilnahmeberechtigungen werden an bereits länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer erteilt. Aus Sicht der Beauf-

[429] Vgl. § 44a Abs. 1 Nr. 2, § 44a Abs. 1 Satz 3 AufenthG.

tragten ist es aus integrationspolitischen Gründen sinnvoll, diesem Personenkreis auch künftig zeitnah und uneingeschränkt Zugang zu den Integrationskursen zu ermöglichen. Zudem wäre es aus ihrer Sicht wünschenswert, auch Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen gemäß § 25 Abs. 3, Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 AufenthG einen Teilnahmeanspruch einzuräumen. Jedenfalls denjenigen, die relativ schnell nach dem Asylverfahren einen Aufenthaltstitel erhalten, sollte zügig Zugang zu integrationsfördernden Angeboten gewährt werden (vgl. dazu Kapitel III 7). Zudem sollten auch Unionsbürger einen Teilnahmeanspruch erhalten, um die europarechtlich verbotene Diskriminierung von Unionsbürgern gegenüber eigenen Staatsangehörigen, hier Spätaussiedlern, zu beenden.[430]

5.2.1.2 Bedarfsgerechtes Angebot

Wie bereits im letzten Bericht dargestellt,[431] ist im Rahmen der Änderung der Integrationskursverordnung das Kursangebot stärker bedarfsgerecht ausgebaut und differenziert worden.[432] Dies hat zu einem Rückgang der Teilnehmerzahlen in den allgemeinen Integrationskursen und einer zunehmenden Nachfrage nach zielgruppenspezifischen Kursen geführt. Während im Jahr 2007 26.820 Personen an einem zielgruppenspezifischen Kurs teilnahmen, ist im Jahr 2009 eine Steigerung um 44,7 % auf 38.825 Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu verzeichnen. Insbesondere Alphabetisierungskurse sowie Eltern- und Frauenintegrationskurse erfahren einen starken Zulauf. So besuchten im Jahr 2009 16.394 bzw. 14,1 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer einen Eltern- und Frauenintegrationskurs und 16.338 bzw. 14,1 % der Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer einen Alphabetisierungskurs.

Gute Kenntnisse der deutschen Sprache sind gerade für Eltern schulpflichtiger Kinder eine wichtige Voraussetzung, um die Bildungschancen ihrer Kinder zu erhöhen. Zur gezielten Ansprache von Eltern hat die Beauftragte deshalb gemeinsam mit dem Präsidenten des BAMF und der damaligen Präsidentin der Kultusministerkonferenz (KMK) im Dezember 2008 einen Infobrief „Integrationskurse für Eltern“ erstellt.[433] Darin wurden Schulleitungen und Lehrkräfte gebeten, Eltern aus Zuwandererfamilien gezielt über die Möglichkeiten zur Teilnahme an einem Integrationskurs zu informieren und dafür zu werben. Der Infobrief wurde an die Kultusminister der Länder, an die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister der Länder, die Integrationsbeauftragten in Ländern und Kommunen sowie an weitere in den Kommunen für Integration zuständige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschickt und stieß auf lebhaftes Interesse.

Das BMI startete im Juli 2009 an Kindertagesstätten und Grundschulen eine Kampagne für die Elternintegrationskurse unter dem Motto „Deutsch lernen – Deutschland kennen lernen“. Von der Stiftung „Zeitbild“ wurde eine Informationsmappe für Lehrer sowie ein dreisprachiger Elternbrief (deutsch, türkisch, russisch) und ein Magazin mit Informationen zu den Elternintegrationskursen gestaltet. In der Pilotphase werden diese Materialien zunächst in geringerer Auflage an ausgewählten Standorten verteilt. Nach Abschluss der Evaluation sollen sie bundesweit an Kindertagesstätten und Grundschulen verbreitet werden.

Als weitere zielgruppenspezifische Integrationskurse wurden Förderkurse neu eingerichtet, die sich an bereits länger in Deutschland leben-

---

[430] Art. 12 EGV verbietet die Diskriminierung von Unionsbürgern gegenüber eigenen Staatsangehörigen auf Grund der Staatsangehörigkeit. Zudem haben nach Art. 7 VO (EWG) 1612/68 freizügigkeitsberechtigte Arbeitnehmer (und Selbständige) einen Anspruch auf die gleichen „sonstigen“ Leistungen wie eigene Staatsangehörige.

[431] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel II.4.1.

[432] Als Grundlage des Sprachunterrichts im Integrationskurs wurde im Jahr 2008 das „Rahmencurriculum für Integrationskurse – Deutsch als Zweitsprache“ vorgelegt, das einen Maximalkatalog an Lernzielen umfasst. Darüber hinaus wurden die Konzepte für die zielgruppenspezifischen Kurse überarbeitet bzw. neu erstellt. Sie sind am 16.11.2009 in Kraft getreten. Die Konzepte sind im Internet unter http://www.integration-in-deutschland.de/nn_282954/SubSites/Integration/DE/03__Akteure/__Home-Teaser/20090930__konzepte.html?__nnn=true einzusehen.

[433] Der Infobrief ist abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/nn_56684/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Themen/Gesellschaft/Integrationskurse/2009-03-27-infobrief-elternintegrationskurse.html.

de Zugewanderte mit rudimentären deutschen Sprachkenntnissen richten. Sie wurden im Jahr 2009 von 2.833 Personen bzw. 2,4 % der Teilnehmenden besucht. An den ebenfalls neu installierten, 400 Stunden Sprachunterricht und 30 Stunden Orientierungskurs umfassenden Intensivkursen für gut ausgebildete, lerngewohnte Teilnehmerinnen und Teilnehmer nahmen 514 Personen (= 0,4 % aller Teilnehmenden) teil. Jugendintegrationskurse wurden von 1.458 Personen bzw. 1,3 % der Teilnehmenden besucht.

Auf Initiative des Landes Niedersachsen hat der Bundesrat im November 2008 und nochmals im Februar 2010 einen Gesetzentwurf vorgelegt, in dem die Einrichtung eines speziellen Integrationskurses für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund, die sich in der letzten Klasse der Haupt-, Real- oder Förderschule befinden, vorgeschlagen wurde. Ziel dieser Kurse sollte sein, parallel zur Erlangung des Schulabschlusses die Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen durch berufsbezogene Sprachförderung und Informationsbausteine zu verbessern. Die Bundesregierung hat den Gesetzentwurf beide Male abgelehnt, da es sich um eine schulische Maßnahme handele, die im Verantwortungsbereich der Länder liege und daher von ihnen selbst umzusetzen sei.[434]

5.2.1.3 Kursabschluss

Seit der Neuordnung der Integrationskursverordnung im Jahr 2007 können Teilnahmeberechtigte der Integrationskurse vom BAMF zur einmaligen Wiederholung des Aufbausprachkurses zugelassen werden, wenn sie den Integrationskurs ordnungsgemäß besucht, das Sprachkursziel B 1 am Ende des Kurses jedoch nicht erreicht haben. Im Jahr 2009 hat das BAMF 33.367 Personen zur Kurswiederholung zugelassen, von denen 27.174 von dieser Möglichkeit im gleichen Jahr Gebrauch gemacht habe. Seit November 2009 verzichtet das BAMF bei Teilnehmenden der Alphabetisierungskurse auf die bislang obligatorische Teilnahme am Abschlusstest am Ende des regulären Kurses nach 900 Stunden Sprachunterricht, sofern diese die Wiederholungsmöglichkeit von 300 Stunden nutzen.[435] Die Beauftragte begrüßt diese Neuregelung, da Teilnehmende der Alphabetisierungskurse in der Regel nach 900 Stunden noch nicht das Sprachniveau B 1 erreicht haben und sie somit nicht an einer für sie von vornherein absehbar nicht zu bestehenden Prüfung teilnehmen müssen. Bewertungskommission[436] und Kursträger hatten sich im Vorfeld für eine solche Änderung eingesetzt.

Zeitgleich mit der erleichterten Wiederholungsmöglichkeit des Aufbausprachkurses für Teilnehmende an Alphabetisierungskursen hat das BAMF jedoch eine grundlegende Einschränkung dieser Wiederholungsmöglichkeit für alle anderen Integrationskursteilnehmenden vorgenommen: Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die nach Abschluss des regulären Integrationskurses noch nicht das Sprachniveau A 2 erreicht haben, werden nunmehr nicht mehr zur Wiederholung des Aufbausprachkurses zugelassen.[437] Diese Neureglung ist aus Sicht der Beauftragten problematisch. Die Integrationskurse werden in hohem Maße von bereits seit vielen Jahren in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten besucht. Diese Personengruppe ist vielfach lernungewohnt und sollte in ihrer Lernmotivation bestärkt werden. Gerade Teilnehmende mit einem Sprachniveau unter A 2 bedürfen einer weiteren sprachlichen Förderung. Die Änderung erscheint auch insofern fraglich, als ein Hauptgrund für die im Berichtszeitraum erfolgte Einführung eines skalierten Sprachtests war, mit der Zertifizierung bereits des Sprachniveaus A 2 den bisherigen Ler-

[434] Vgl BT-Drs. 16/11386 vom 17.12.2008; BT-Drs. 17/1222 vom 24.03.2010.

[435] Vgl. BAMF-Trägerrundschreiben zur Finanzierung und Durchführung der Integrationskurse vom 11.11.2010.

[436] Gemäß § 21 IntV ist „zur Bewertung von Lehrplänen, Lehr- und Lernmitteln und der Inhalte der Tests, zur Entwicklung von Verfahren der Qualitätskontrolle sowie zur Fortentwicklung des Integrationskurskonzepts“ eine Bewertungskommission eingerichtet worden. Sie setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Länder und Kommunen, der Wissenschaft sowie Expertinnen und Experten aus der Praxis der Integrationskurse.

[437] Vgl. ebd. Im 2. Halbjahr 2009, in dem der skalierte Sprachtest erstmals angewendet wurde, erreichten 15 % der Prüfungsteilnehmer nicht das Niveau A 2. Vgl. BAMF: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2009, a.a.O., S. 10.

nerfolg der Teilnehmenden zu bestätigen und ihre Lernmotivation zu stärken, auch wenn sie noch nicht das für den erfolgreichen Kursabschluss erforderliche Niveau B 1 erreicht haben.

Am 1.7.2009 ist der skalierte Sprachtest „Deutsch-Test für Zuwanderer“ (DTZ) eingeführt worden. Damit können nunmehr in einer einheitlichen Sprachprüfung die Kompetenzstufen A 2 und B 1 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) ausgewiesen werden. Der erfolgreiche Abschluss des Integrationskurses wird jedoch weiterhin an das Erreichen des Sprachniveaus B 1 GER geknüpft. Die Beauftragte begrüßt die Einführung des skalierten Sprachtests, da damit das von den Kursteilnehmenden erreichte Sprachniveau differenzierter nachgewiesen werden kann. Um die Wirksamkeit der einzelnen Kursarten, insbesondere der zielgruppenspezifischen Kurse, noch besser beurteilen und ggf. nachsteuern zu können, regt die Beauftragte an, den skalierten Sprachtest differenziert nach Kursarten auszuwerten. Bislang erfolgt die Auswertung lediglich teilnehmerbezogen ohne Berücksichtigung der besuchten Kursart. Sollte eine Auswertung nach Kursarten z. B. ergeben, dass ein nicht unerheblicher Teil der Teilnehmenden in Alphabetisierungskursen auch nach Ausschöpfung des maximal möglichen Stundenkontingents von 1.200 Unterrichtseinheiten noch nicht das Sprachniveau B 1 erreicht hat, sollte aus Sicht der Beauftragten eine Absenkung des für einen erfolgreichen Kursabschluss erforderlichen Sprachniveaus für diese Personengruppe geprüft werden.

Im Jahr 2008 haben 73.557 Personen den Integrationskurs abgeschlossen und 61.025 Personen an der Abschlussprüfung[438] teilgenommen. Von diesen wiederum haben 37.438 die B 1-Prüfung bestanden. Somit haben 61,3 % der Prüfungsteilnehmenden, aber nur 50,9 % der Kursabsolventinnen und -absolventen im Jahr 2008 den Integrationskurs erfolgreich im Sinne des AufenthG abgeschlossen. Im Jahr 2009 wurde zum 1. Juli der skalierte Sprachtest eingeführt und somit im ersten Halbjahr das alte Testformat „Zertifikat Deutsch (B 1)“ oder alternativ „Start Deutsch 2 (A 2)“,[439] im zweiten Halbjahr der neue „Deutsch-Test für Zuwanderer (A 2 – B 1)“ durchgeführt. Im ersten Halbjahr 2009 haben 33.057 Personen den Integrationskurs absolviert. 38.284 Personen haben an der B 1-Prüfung teilgenommen.[440] 21.942 von ihnen haben das Sprachniveau B 1, mit dem gemäß AufenthG der Integrationskurs „erfolgreich“ abgeschlossen ist, erreicht. Das entspricht 57,3 % der Prüfungsteilnehmenden bzw. 66,4 % der Kursabsolventinnen und -absolventen. Im zweiten Halbjahr 2009 haben 37.911 Teilnehmerinnen und Teilnehmer den Integrationskurs abgeschlossen und 53.451 Personen haben am skalierten Sprachtest teilgenommen. Von diesen haben 25.212 das Sprachniveau B 1 und 20.225 das Sprachniveau A 2 erreicht. D.h. 47,2 % der Prüfungsteilnehmenden bzw. 66,5 % der Kursabsolventinnen und -absolventen haben das Sprachniveau B 1 erreicht und 37,8 % der Prüfungsteilnehmenden bzw. 53,3 % der Kursabsolventinnen und -absolventen haben das Sprachniveau A 2 erlangt. Unter dem Sprachniveau A 2 verbleiben 15 % der Prüfungsteilnehmenden bzw. 21 % der Kursabsolventinnen und -absolventen.

Die Beauftragte begrüßt, dass mittlerweile zwei Drittel der Kursabsolventinnen und -absolventen das Sprachniveau B 1 erreichen. Hieran zeigt sich, dass die seit 2007 eingeführten qualitativen Verbesserungen zu einer Optimierung und inhaltlichen Weiterentwicklung der Integrationskurse beigetragen haben. Es bleibt aus Sicht der Beauftragten wünschenswert, wenn das zentrale Ziel der Rechtsänderungen von 2007, die Chancen auf einen erfolgreichen Kursabschluss im Sinne des AufenthG zu erhöhen, noch umfänglicher erreicht würde. Auch für die 17. Legislaturperiode

[438] Bis einschließlich 2008 umfassen die Bestehenszahlen des Abschlusstests sowohl den Sprach- als auch den Orientierungskurstest. Ab dem Jahr 2009 werden die beiden Prüfungsteile gesondert ausgewiesen.

[439] Mit Blick auf die vorgesehene Einführung des skalierten Sprachtests war im Jahr 2008 und im ersten Halbjahr 2009 gemäß § 22 IntV alternativ zur Teilnahme an der B1-Prüfung „Zertifikat Deutsch“ auch die Teilnahme an der A2-Prüfung „Start Deutsch 2“ möglich.

[440] Dass die Zahl der Prüfungsteilnehmer höher ist als die der Kursabsolventinnen und -absovlenten ergibt sich daraus, dass die Zahl der Prüfungsteilnehmer auch Personen umfasst, die die Prüfung wiederholen, aber nur einmal als Kursabsolventin bzw. -absolvent gezählt werden.

wird es ein wichtiges Anliegen sein, die erreichte hohe Qualität der Integrationskurse abzusichern und sie so auszugestalten, dass ein noch größerer Anteil der Kursteilnehmenden die Sprachprüfung erfolgreich besteht.

Neben der Sprachprüfung umfasst der Abschlusstest des Integrationskurses auch den Orientierungskurstest. Seit dem 1.1.2009 wird dazu ein bundeseinheitlicher Test verwendet. Aus insgesamt 250 Fragen werden den Prüflingen 25 Fragen vorgelegt, von denen sie 13 richtig beantworten müssen, um den Test zu bestehen. Zur Vorbereitung auf den Test sind alle Testfragen und Musterfragebogen im Internetportal des BAMF[441] eingestellt. 2009, dem Jahr, in dem der Orientierungskurstest erstmals gesondert in der Integrationskursstatistik ausgewiesen wird, haben von den 70.968 Kursabsolventinnen und -absolventen 68.501 Personen am Orientierungskurstest teilgenommen. Von diesen haben 62.920 Personen den Test bestanden. Das entspricht 91,9 % der Prüfungsteilnehmenden bzw. 88,7 % der Kursabsolventinnen und -absolventen.

Aufbauend auf den Ergebnissen einer vom BAMF durchgeführten Teilnehmerbefragung von 2005 und der Evaluation der Integrationskurse durch die Firma Rambøll im Jahr 2006 erforscht das BAMF im Rahmen des Forschungsprojekts „Integrationspanel“ die Wirkung der Integrationskurse durch eine repräsentative Längsschnittstudie zum Erfolg und zur Nachhaltigkeit der Kurse. Dazu werden Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus etwa 300 allgemeinen Integrations- und 60 Alphabetisierungskursen zu Beginn (2007), am Ende (2007/2008) und ein Jahr nach Abschluss des Kurses (2009) befragt und mit einer Kontrollgruppe verglichen.[442]

[441] Vgl. www.integration-in-deutschland.de.

[442] Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden bislang drei Working Paper veröffentlicht (Nr. 19, 23 und 29). Diese sind im Internet abrufbar unter http://www.integration-in-deutschland.de/nn_283536/SubSites/Integration/DE/03__Akteure/Integrationskurse/Evaluation2006/evaluation2006-node.html?__nnn=true#doc283548bodyText2.

5.2.1.4 Rahmenbedingungen

In der Vergangenheit wurde mehrfach die Vielzahl der vom BAMF für die Durchführung der Integrationskurse zugelassenen Träger kritisiert, da diese das Zustandekommen von Kursen erschwere. Bei einem großen Trägerangebot ist es für den einzelnen Kursträger schwieriger, eine ausreichende Zahl von Kursteilnehmenden zu gewinnen. Aufgrund der Änderung der Integrationskursverordnung sind die Qualitätsanforderungen an die Kursträger gestiegen.[443] Das BAMF hat das Zulassungsverfahren zum 1.8.2008 entsprechend überarbeitet. Seither hat sich die Zahl der Kursträger um ca. 22 % reduziert. So verringerte sich z. B. in Berlin und Bremen die Zahl der Träger um ein Drittel und in Brandenburg sogar um die Hälfte. Zum 31.12.2009 gab es nunmehr bundesweit noch 1.476 zugelassene Träger. Mittelfristig geht das BAMF davon aus, dass sich die Zahl der zugelassenen Kursträger bei ca. 1.300 einpendeln wird.[444]

Mit Ablauf des 31.12.2009 waren insgesamt 13.111 zugelassene Lehrkräfte in Integrationskursen unterrichtsberechtigt. Von diesen arbeiteten 8.725 mit einer Ausnahmegenehmigung nach § 15 Abs. 3 IntV, d.h. sie verfügen nicht über das grundsätzlich für die Zulassung als Lehrkraft im Integrationskurs erforderliche abgeschlossene Studium Deutsch als Fremdsprache oder Deutsch als Zweitsprache bzw. eine entsprechende Zusatzqualifizierung. Am 31.12.2009 ist diese Frist für Ausnahmegenehmigungen ausgelaufen. Das BAMF rechnet damit, dass es künftig knapp 14.000 für die Integrationskurse zugelassene Lehrkräfte geben wird.[445]

Ein zentraler Diskussionspunkt im Berichtszeitraum war die Vergütung der Lehrkräfte. Lehrkräf-

[443] Als wichtigste Neuerungen wird nunmehr gefordert, die Anwendung eines Qualitätssicherungssystems und eine mindestens zweijährige praktische Erfahrung bei der Durchführung von Sprachkursen in der Erwachsenenbildung nachzuweisen. Zudem erlischt bei Trägern, die länger als 12 Monate keinen Integrationskurs angeboten haben, automatisch die Zulassung.

[444] Vgl. ebd.

[445] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Schlechte Erfolgsquoten und unzumutbare Arbeitsbedingungen in Integrationskursen, BT-Drs. 16/13972 vom 2.9.2009, S. 14.

te, Gewerkschaften und im Bundestag vertretene Parteien[446] haben auf die vielfach prekäre Situation von Honorarkräften in Integrationskursen aufmerksam gemacht und eine Erhöhung der Bezahlung bzw. eine größere Beschäftigungssicherheit gefordert. Zwar wurde zum 1.7.2007 der Stundensatz zur Vergütung der Kursträger je Teilnehmerstunde von 2,05 € auf 2,35 € angehoben, was auch zu einer verbesserten Lehrkräftehonorierung führen sollte. Gleichzeitig wurde die Höchstteilnehmerzahl im allgemeinen Integrationskurs auf 20 Personen und auf kleinere Kursgruppen bei den zielgruppenspezifischen Kursen reduziert, was unter anderem dazu geführt hat, dass die Erhöhung des Stundensatzes nicht in gewünschtem Umfang zu einer Erhöhung der Lehrkräftehonorierung geführt hat.

Ein von Rambøll-Management im Auftrag des Bundesministerium des Innern (BMI) erstelltes Gutachten zum Finanzierungssystem der Integrationskurse[447] stellt dazu fest, dass die zusätzlichen Mittel von den Kursträgern nur „zu einem geringeren Teil zur Verbesserung der Lehrkräftevergütung“[448] verwendet wurden. Dem Gutachten zufolge liegt die Spanne der Vergütungen für Lehrkräfte in Integrationskursen derzeit zwischen unter 15 bis über 30 € pro Unterrichtseinheit, wobei die Mehrheit der von Rambøll befragten Träger angibt, zwischen 15 und 20 € zu zahlen. Der Mittelwert liegt bei 18,35 €. Dies ist im Vergleich zu anderen Berufsgruppen mit ähnlichen Anforderungen eine unterdurchschnittliche Vergütung.[449] Die Lehrkräfte in den Integrationskursen arbeiten fast ausschließlich auf Honorarbasis. Die damit verbundene Beschäftigungsunsicherheit[450] ist neben der als zu gering kritisierten Vergütung die zweite große Belastung der Lehrkräfte.[451]

Aus Sicht des BMI unterliegt die Höhe der Vergütung grundsätzlich der Vertragsfreiheit zwischen dem jeweiligen Träger und der Lehrkraft. Das BAMF könne zwar im Rahmen der Trägerzulassung Auflagen zur Vergütung erteilen, aber nur um zu verhindern, dass durch Dumping-Löhne Wettbewerbsvorteile erzielt werden. In diesem Sinne lässt das BAMF seit Oktober 2008 Träger, die im Rahmen des Zulassungsverfahrens keine Angaben zur Kursleitervergütung machen, nicht als Kursträger zu und erteilt Trägern, die Honorare unterhalb von 15 € angeben, nur eine auf ein Jahr verkürzte Zulassung.

Da aus Sicht der Beauftragten die Qualifizierung und Motivation der Lehrkräfte von entscheidender Bedeutung für die Qualität der Kurse ist, wird sie sich auch in der 17. Legislaturperiode weiterhin dafür einsetzen, dass das gewünschte Qualitätsniveau von Kursen und Lehrkräften finanziert werden kann. Vor dem Hintergrund einer der zentralen Aussagen des Rambøll-Gutachtens, dass eine weitere Erhöhung des Stundensatzes von den Kursträgern zunächst zur Deckung der gestiegenen Kosten und nur „zu einem weiteren Teil“[452] für eine Erhöhung der Lehrkräftevergütung verwendet würde, erscheint es aber fragwürdig, zur Lösung der Problematik ausschließ-

[446] Vgl. Kleine Anfrage „Schlechte Erfolgsquoten und unzumutbare Arbeitsbedingungen in Integrationskursen“ der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 16/13910 vom 18.8.2009 sowie Kleine Anfrage „Entwicklung der Sprachförderungs- und beruflichen Integrationsprogramme des Bundes“ der Fraktion der FDP, BT-Drs. 16/12566 von 6.4.2009.

[447] Vgl. Rambøll-Management: Kurzgutachten zum Finanzierungssystem der Integrationskurse, Dezember 2009.

[448] Ebd. S. 18. Die erhöhten Stundensätze wurden zudem „zum Teil zur aktiven Verringerung der Kursgrößen und damit zur Verbesserung der Kursqualität“ und „zur Deckung der in den letzten Jahren gestiegenen Verwaltungs-, Miet- und Betriebskosten“ verwendet.

[449] Vgl. ebd. S. 12.

[450] Bedingt durch die Gefahr eines Abbruchs des Beschäftigungsverhältnisses bei Kurs- und Modulwechseln, Unterrichts- und damit auch Verdienstausfall in Ferienzeiten, Verdienstausfall im Krankheits- und Urlaubsfall.

[451] Das Gutachten führt weiter aus: „Bereits die Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz im Jahr 2006 deutete darauf hin, dass mit Einführung der Integrationskurse ca. 37 % der Träger ihre festangestellten Lehrkräfte auf Honorarbasis umgestellt hatten und sich zu diesem Zeitpunkt bereits ca. 72 % der Lehrkräfte in Honorarverhältnissen befanden. Dieser Trend hin zu einer Flexibilisierung in den Mitarbeiterverhältnissen setzt sich den Erkenntnissen der aktuellen Untersuchung zufolge auch weiterhin fort, sodass davon auszugehen ist, dass gegenwärtig der überwiegende Teil der Lehrkräfte als Honorarkräfte in Integrationskursen tätig ist.“ Ebd. S. 9.

[452] Ebd. S. 19.

lich erhebliche haushalterische Mittel für eine Erhöhung des Stundensatzes bereitzustellen.[453]

Im Zuge der Verhandlungen über die Änderung der Integrationskursverordnung hatte sich die Beauftragte für eine Neuregelung der Fahrtkostenerstattung eingesetzt, da aus ihrer Sicht die z.T. erheblichen Fahrtkosten ein wesentliches Teilnahmehemmnis für Leistungsbezieher und Geringverdienerinnen und -verdiener darstellten. Gemäß § 4 Abs. 4 IntV werden nunmehr 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 Teilnahme die Fahrtkosten vom Bundesamt erstattet. Sonstigen zur Kursteilnahme Verpflichteten kann ein Fahrtkostenzuschuss gewährt werden. Die Neuregelung führte zu einem sprunghaften Anstieg der Anträge auf Fahrtkostenerstattung bzw. -zuschuss. Wurden im Jahr 2007 6.682 Anträge gestellt, verelffachte sich die Zahl der Anträge im Jahr 2009 auf 71.535. Die Zahl der genehmigten Anträge stieg von 3.481 im Jahr 2007 auf 66.126 im Jahr 2009.

In der Praxis ist die Fahrtkostenerstattung jedoch noch mit erheblichen Problemen behaftet. Zunächst hat das BAMF die „notwendigen Fahrtkosten" in jedem Einzelfall individuell geprüft und bei erfolgter ordnungsgemäßer Teilnahme rückwirkend nach Abschluss eines vollständigen Kursabschnitts des Integrationskurses (d.h. jeweils nach 100 Stunden) an die Kursteilnehmenden erstattet. Dieses Verfahren erwies sich zum einen als sehr bearbeitungsintensiv. Zum anderen bedeutete es für die Arbeitslosengeld II oder Hilfe zum Lebensunterhalt beziehenden Kursteilnehmenden bzw. Geringverdienerinnen und -verdiener, dass sie die Fahrtkosten für mindestens zwei Monate vorfinanzieren mussten bzw. die Träger der Grundsicherung von vornherein von einer Teilnahmeverpflichtung erwerbsfähiger Leistungsbezieher im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung absahen. Letzteres geschah, weil die Verpflichtung rechtlich an die sog. Zumutbarkeit gebunden ist, die nicht mehr gegeben ist, wenn die erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden mit den teilweise erheblichen Fahrtkosten in Vorleistungen gehen müssten.

Um das Problem zu entschärfen, wurde am 1.7.2009 vom BAMF ein sog. Kooperationsmodell eingeführt, in dessen Rahmen probeweise die Fahrtkosten pauschaliert über die Träger der Integrationskurse nach dem ersten Kurstag erstattet werden. Die Entscheidung zur Teilnahme an diesem Kooperationsmodell liegt bei den Kursträgern.[454] Das BAMF zahlt den beteiligten Trägern dafür eine Verwaltungspauschale. Dieses Verfahren beschleunigt zwar die Kostenerstattung und befreit die Kursteilnehmenden grundsätzlich von der Vorfinanzierung der Fahrtkosten, erhöht jedoch insgesamt die Kosten. Im Rahmen eines Workshops im Dezember 2009 verständigten sich BAMF und Kursträger auf eine Überarbeitung des Kooperationsmodells,[455] die seitens des BAMF zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichtes in Form einer Verwaltungsvorschrift erfolgt und mit der das Kooperationsmodell auf alle Kursträger ausgeweitet werden soll.

Aus Sicht der Beauftragten sollte ein möglichst unbürokratisches und kostensparendes Verfahren gefunden werden, mit dem die Fahrtkosten den Berechtigten zeitnah zum Kursbeginn ausgezahlt werden können. Die Beauftragte hält es für erforderlich, finanzielle Mittel auch für die Lernmittel zur Verfügung zu stellen, um insbesondere Teilnehmenden aus dem SGB II zumutbare Rahmenbedingungen zu bieten. Hilfebedürftigen ist es nicht zumutbar, die Lernmittel aus dem Regelsatz des Arbeitslosengeldes II zu finanzieren.

---

[453] Rambøll hat in seinem Gutachten Berechnungen vorgenommen, die die finanziellen Auswirkungen einer veränderten Lehrkräftevergütung abbilden. Sie liegen bei zusätzlichen Haushaltsmitteln von 22,2 - 53,5 Mio. €. Die Berechnungen stehen allerdings unter der (wenig realitätsnahen) Prämisse, dass eine erhöhte Vergütung alleine den Lehrkräften zugute kommen würde und alle anderen Kostenpositionen konstant gehalten werden. Vgl. ebd. S. 20.

[454] Bis Mitte Oktober 2009 hatten 567 der ca. 1.500 zugelassenen Kursträger eine Kooperationsvereinbarung unterschrieben.

[455] Seitens der Kursträger war u.a. kritisiert worden, dass die Verwaltungspauschale von 6,50 € nicht kostendeckend sei, das BAMF die Fahrtkosten z.T. nicht unverzüglich auszahle und somit Kursteilnehmende oder Kursträger in Vorleistung gehen müssten und das Verfahren insgesamt sehr bürokratisch sei.

Um die 2007 beschlossenen qualitativen Verbesserungen der Integrationskurse mit einer ausreichenden Finanzierung unterlegen zu können, wurden die Haushaltsmittel für die Integrationskurse im Haushalt 2008 um 14 Mio. € auf 154,8 Mio. € aufgestockt. Da das Interesse an den Kursen aber höher als erwartet war, wurden kurzfristig vom BMI weitere 15 Mio. € aus anderen BMI-Haushaltstiteln übertragen, so dass im Jahr 2008 insgesamt 169,4 Mio. € für die Integrationskurse ausgegeben wurden. Angesichts der weiterhin hohen Teilnehmerzahlen und der gestiegenen Ausgaben, insbesondere für die Erstattung von Fahrtkosten und die Alphabetisierungskurse, wurden im Haushalt 2009 die Mittel erneut aufgestockt, nunmehr auf 174 Mio. €.

Auch diese Erhöhung reichte jedoch nicht zur Deckung der tatsächlich entstandenen Kosten, so dass auch im Jahr 2009 das BMI über den im Haushaltsgesetz zu den Integrationskursen vorhandenen Verstärkungsvermerk ca. 30 Mio. € aus anderen BMI-Haushaltstiteln zusätzlich für die Kurse eingesetzt hat. Dennoch konnte das BAMF nach dem 2.12.2009 Abrechnungen an die Träger nur noch in Härtefällen vornehmen. In Anbetracht dieser Entwicklungen und der nach wie vor hohen Nachfrage bei den Integrationskursen wurden die Haushaltsmittel für das Jahr 2010 um weitere 44 Mio. € auf nunmehr 218,077 Mio. € angehoben.[456] Der Haushaltsansatz 2010 weicht damit nur noch um weniger als 5 % vom Ansatz des Jahres 2005 ab, als 207,8 Mio. € Bundesmittel zur Verfügung standen, die damals aber bei weitem nicht abgerufen wurden.

Bereits im März 2010 war die Haushaltslage aber wieder so angespannt, dass das BAMF finanzwirksame Einschränkungen bei den Integrationskursen vornahm:[457] Freiwillig an den Integrationskursen Teilnehmende dürfen nun nur noch in einen Kurs aufgenommen werden, wenn sie bereits im Besitz einer Zulassung des BAMF sind. Freiwillig am Integrationskurs Teilnehmende werden vom BAMF „im Rahmen verfügbarer Kursplätze“ (§ 44 Abs. 4 AufenthG) zur Teilnahme zugelassen. Damit verfügt das BAMF über einen Mechanismus, mit dem es die Zahl der Kursteilnehmenden und damit auch die entstehenden Kosten steuern kann. Es gilt indes als großer integrationspolitischer Erfolg, dass mehr als die Hälfte aller Kursteilnehmenden die Kurse freiwillig besucht. Die Beauftragte spricht sich dafür aus, dieser Zielgruppe auch künftig zeitnah die Teilnahme an einem Integrationskurs zu ermöglichen.

Bei den Alphabetisierungskursen wurden ab 1.4.2010 die Mindestteilnehmerzahlen erhöht und der vom BAMF für die Durchführung dieser Kurse gezahlte Zuschlag reduziert. Darüber hinaus wurden Einschränkungen bei der Kinderbetreuung und der Genehmigung von Teilzeitkursen vorgenommen.

Der Beauftragten ist bewusst, dass die in der jüngeren Vergangenheit eingeführten qualitativen Verbesserungen der Integrationskurse, wie z. B. die Einführung der kostenintensiveren zielgruppenspezifischen Kurse, die Einführung der Wiederholungsmöglichkeit von 300 Stunden und die stark zugenommene Teilnahmeverpflichtung von SGB II-Beziehern durch die Grundsicherungsstellen und die damit verbundenen deutlich gestiegenen Kosten für Fahrtkostenerstattungen zu erheblichen Kostensteigerungen geführt haben. Zudem werden für die dringend erforderliche Verbesserung der Situation der Lehrkräfte in den Integrationskursen und die im Koalitionsvertrag angekündigte Ausweitung des Orientierungskurses von 45 auf 60 Stunden weitere Haushaltsmittel erforderlich sein. Dennoch sucht die Beauftragte in Gesprächen mit den zuständigen Stellen nach Wegen, wie der erfreulich hohen Nachfrage an Integrationskursen auch weiterhin ein ausreichendes und qualitativ hochwertiges Angebot gegenübergestellt werden kann.

[456] Vgl. Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 06, Kapitel 0633, Titel 684 02. Die 218,077 Mio. € werden aufgeteilt in 213,327 Mio. € für Ausländerinnen und Ausländer und 4,750 Mio € für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler.

[457] Vgl. BAMF-Trägerrundschreiben zur Finanzierung und Durchführung der Integrationskurse vom 15.3.2010 und BAMF-Trägerrundschreiben zur Finanzierung und Durchführung der Integrationskurse vom 31.3.2010.

5.2.2 ESF-BAMF-Programm

Mit der Durchführung des im Jahr 2004 angelaufenen, aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderten Programms zur Förderung berufsbezogener Deutschsprachkompetenz ist für die EU-Förderperiode 2007-2013 das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beauftragt worden.[458] Ziel des Programms ist es, die Beschäftigungsfähigkeit von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern und sie entweder in Arbeit zu bringen oder den Erhalt ihres Arbeitsplatzes zu sichern. Dementsprechend richten sich die berufsbezogenen Deutschkurse an Personen mit Migrationshintergrund, die entweder Arbeitslosengeld I oder II beziehen, arbeitsuchend gemeldet sind oder „die noch in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, wenn die Teilnahme an Maßnahmen zur Vermittlung berufsbezogener Kenntnisse der deutschen Sprache zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit notwendig ist".[459]

Die Beauftragte begrüßt ausdrücklich, dass nunmehr auch Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II Zielgruppe der berufsbezogenen Sprachförderung sind. Zuvor waren sie von einer Teilnahme ausgeschlossen. Unter den ALG II-Bezieherinnen und -Beziehern befinden sich häufig Personen mit Migrationshintergrund. Da das ESF-BAMF-Programm den Integrationskurs ergänzen soll, ist zudem grundsätzlich Voraussetzung, dass die potenziellen Teilnehmenden zuvor einen Integrationskurs besucht haben. Ausnahmen sind möglich, wenn das Sprachziel des Integrationskurses – Deutschkenntnisse auf dem Niveau B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER) – auf anderem Wege erlangt worden ist. Die Kurse umfassen bis zu 730 Unterrichtseinheiten bestehend aus Sprach- sowie Fachunterricht inklusive Praktika und Betriebsbesichtigungen,[460] und dauern bis zu sechs Monate in Vollzeitform bzw. bis zu zwölf Monate in Teilzeitform.

Im Rahmen des Ressortverfahrens zum Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Sommer 2008 hatte sich die Beauftragte für eine Erweiterung von § 3 Abs. 2b SGB II eingesetzt. Dieser Paragraph sieht für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die nicht über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen, die Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 43 AufenthG vor. Die Beauftragte hatte angeregt, dass alternativ zur Teilnahme am Integrationskurs auch die Teilnahme an einem berufsbezogenen Sprachkurs ermöglicht wird. Aus ihrer Sicht sind die berufsbezogenen Sprachkurse gerade bei der Zielgruppe der bereits länger im Land lebenden arbeitslosen Migrantinnen und Migranten häufig besser geeignet, die Arbeitsmarktintegration zu erleichtern, als die Integrationskurse. Im Ergebnis wurde eine entsprechende Möglichkeit lediglich in die Gesetzesbegründung aufgenommen.[461]

Entgegen der ursprünglichen Planung, die ersten Maßnahmen in der Zuständigkeit des BAMF Anfang 2008 beginnen zu lassen,[462] sind die ersten Kurse zu Beginn des Jahres 2009 angelaufen. Allerdings verlief der Programmstart schleppend. Von Trägerseite wurden wiederholt gravierende Probleme bei der Umsetzung des Programms beklagt.[463] So kritisierten sie zum einen die finanziel-

[458] Zuvor wurde das Programm von der Bundesagentur für Arbeit ausgeführt. In den beiden letzten Lageberichten wurde das Programm bereits ausführlich dargestellt. Vgl. 6. Lagebericht B.II.3.2 und 7. Lagebericht, Kapitel II.3.8.5.

[459] § 2 Abs. 1 S. 2 der Richtlinien für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte Maßnahmen zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund im Bereich des Bundes (ESF-BAMF-Programm) vom 1.10.2009.

[460] Das Verhältnis von Sprachunterricht und Fachunterricht ist nicht festgelegt, sondern kann nach Bedarf gestaltet werden. In der Regel beträgt das Verhältnis 1:1.

[461] Dort heißt es in der Begründung zu § 3 Abs. 2b): „...Kommt der persönliche Ansprechpartner unter Beachtung des individuellen Sprachniveaus des Betroffenen und seiner Chancen am Arbeitsmarkt zu dem Ergebnis, dass die Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse zweckmäßiger ist, soll er darauf hinwirken, dass Betroffene an entsprechenden Kursen teilnehmen. Hierfür kommt u.a. die berufsbezogene Sprachförderung des BAMF ('ESF-BAMF-Programm') in Betracht. ..." Vgl. Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21.12.2008, BGBl. I S. 2917.

[462] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel II.3.8.5.

[463] Vgl. z. B. Protestbrief berufsbezogene Sprachförderung, in: Newsletter Pro Integration vom 17.7.2008; Stellungnahme des Netzwerks „Integration durch Qualifizierung" zur Umsetzung des ESF-BAMF-Programms zur Durchführung berufsbezogener Sprachförderung vom 5.11.2008; Stellungnahme des

len Rahmenbedingungen: Die Anforderung an die Träger, 10 % Eigenmittel aufbringen zu müssen, sei unüblich für die Arbeitsförderung und schrecke viele Träger ab, einen Antrag auf Kursdurchführung zu stellen. Kurzarbeitergeld werde nicht als Kofinanzierung[464] angerechnet und viele für die Programmdurchführung notwendige Kosten (z. B. Teilnehmerakquise, Beratungsangebote, Kompetenzfeststellung) seien nicht zuwendungsfähig. Zudem führe die Abrechnung nach dem Fehlbedarfsprinzip[465] zu hohen finanziellen Risiken für die Träger.

Zum anderen problematisierten sie den Zuschnitt der Fördergebiete, die insbesondere in ländlichen Gegenden teilweise sehr groß und oft nicht deckungsgleich mit den Verwaltungsbezirken seien, so dass der Kursträger oft mit mehreren Trägern der Grundsicherung zusammenarbeiten müsse. Zudem seien die Fördergebiete so festgelegt, dass nur ein Träger Kurse anbieten dürfe, was sowohl Konkurrenz der Anbieter vor Ort als auch eine Zusammenlegung von Zielgruppen über die Fördergebiete hinaus verhindere. Schließlich wurde der sehr hohe Verwaltungsaufwand bei der Projektdurchführung kritisiert. Die Beauftragte hat sich bei den für das Programm verantwortlichen Bundesministerien für Arbeit und Soziales sowie für Inneres für eine Behebung der Probleme eingesetzt.

Mit der zum 1.10.2009 veröffentlichten modifizierten Förderrichtlinie[466] hat das BMAS einige zentrale Kritikpunkte aufgegriffen: So wurde u.a. der von den Projektträgern zu leistende Eigenanteil auf 5 % der reinen Projektausgaben reduziert, die Kompetenzfeststellung der Teilnehmer ist nunmehr förderfähig und das Antragsverfahren wurde insgesamt verschlankt. Die Änderungen haben vielerorts dazu geführt, dass mehr Träger in das Programm eingestiegen sind. Dennoch werden von Trägerseite weiterhin Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Programms in der Praxis beanstandet.[467]

Von Februar 2009 bis Mitte April 2010 haben 813 Kurse mit 14.859 Teilnehmerinnen und Teilnehmern im ESF-BAMF-Programm begonnen, davon wurden 300 Kurse mit 5.274 Teilnehmenden bereits abgeschlossen. Nach dem schleppenden Beginn des Programms in der ersten Jahreshälfte 2009 starten nun bundesweit ca. 80 neue Kurse im Monat. Der überwiegende Teil der Migrantinnen und Migranten in den ESF-BAMF-Kursen bezieht Arbeitslosengeld II. Das BAMF strebt an, künftig verstärkt auch Arbeitslosengeld I-Bezieher und (noch) in einem Beschäftigungsverhältnis stehende Personen mit Migrationshintergrund für eine Kursteilnahme zu gewinnen. Von den für die Förderperiode 2007-2013 insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln in Höhe von 330 Mio. € sind bis Mitte April 2010 gut 36 Mio. € ausgegeben worden. Um die Wirksamkeit der Kurse besser beurteilen zu können, wird das Programm ab der zweiten Jahreshälfte 2010 einer systematischen Evaluierung unterzogen.

5.2.3 Migrationsberatung

Gemäß § 45 AufenthG soll der Integrationskurs „durch weitere Integrationsangebote des Bundes und der Länder, insbesondere sozialpädagogische und migrationsspezifische Beratungsange-

Deutschen Volkshochschulverbandes zum ESF-BAMF-Programm „Berufsbezogene Sprachförderung für Menschen mit Migrationshintergrund“ vom 4.6.2009.

[464] Mit EU-Geldern finanzierte Maßnahmen bedürfen grundsätzlich einer (rechnerischen) nationalen Kofinanzierung. Beim ESF-BAMF-Programm werden als Kofinanzierung die Arbeitslosengeld I und II-Beiträge der Teilnehmenden als Kofinanzierung gerechnet.

[465] Die Projektabrechnung nach dem Prinzip der Fehlbedarfsfinanzierung hat zur Folge, dass bei Änderungen in der Teilnehmerzusammensetzung – und damit der Höhe der Kofinanzierung – die Einnahmen zur Durchführung der Maßnahmen über die ESF-Fördermittel sinken können.

[466] Vgl. Änderung der Richtlinien für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte Maßnahmen zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund im Bereich des Bundes (ESF-BAMF-Programm) vom 17.9.2009, in: Bundesanzeiger, Nr. 146, S. 3384; Richtlinien für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte Maßnahmen zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund im Bereich des Bundes (ESF-BAMF-Programm) vom 1.10.2009.

[467] So werden z. B. Verzögerungen beim Kursbeginn durch lange Bearbeitungszeiten des BAMF in der Bewilligungsphase, ein nach wie vor hoher Verwaltungsaufwand bei der Antragstellung und den Verwendungsnachweisen und hohe finanzielle Risiken auf Trägerseite beklagt.

bote, ergänzt werden“. Der Bund finanziert dazu die Migrationsberatung für Erwachsene (MBE), die in der Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern (BMI) liegen und die Jugendmigrationsdienste (JMD), für die das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zuständig ist.

5.2.3.1 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)

Zum Jahresbeginn 2009 wurde die Migrationserstberatung (MEB) in Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) umbenannt. Grund für die Namensänderung war die erforderliche Anpassung an die integrationspolitische

Notwendigkeit, neben Neuzuwanderern auch den Beratungsbedarf bereits länger

in Deutschland lebender Zuwanderer gerecht zu werden. Das auf maximal drei Jahre befristete Erstberatungsangebot richtete sich in erster Linie an neu zugewanderte Migrantinnen und Migranten. Bereits länger im Bundesgebiet lebende Zugewanderte können bei einem individuellen Beratungsbedarf, der dem von Neuzuwanderern entspricht,[468] beraten werden. Indiz hierfür sind insbesondere unzureichende deutsche Sprachkenntnisse. Angesichts rückläufiger Zuwanderungszahlen hatte sich in der Praxis jedoch gezeigt, dass die bereits länger in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten einen erheblichen Teil der Beratungsarbeit ausmachten und man insofern nicht mehr ausschließlich von einer Erstberatung sprechen konnte. Die am 1.3.2010 in Kraft getretenen Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer[469] definieren insofern als Zielgruppen der MBE nunmehr „prioritär Neuzuwanderer“. Die Beratung stehe „darüber hinaus im Rahmen der nachholenden Integration auch bereits länger in Deutschland lebenden Zuwanderern offen, die einen einem Neuzuwanderer vergleichbaren Integrationsbedarf aufweisen. Indiz hierfür seien insbesondere unzureichende deutsche Sprachkenntnisse.“ Vorrangig berücksichtigt werden soll der Beratungsbedarf von Migrantinnen und Migranten, die zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet sind.[470] Die neuen Förderrichtlinien lösen die Konzeption der Migrationsberatung aus dem Jahre 2004 ab.

Träger der MBE sind die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und der Bund der Vertriebenen. Die Förderrichtlinien sehen darüber hinaus erstmals vor, dass „im konkreten Bedarfsfall“ auch weitere Organisationen mit der Durchführung beauftragt werden können. Allerdings müssen diese Organisationen u.a. grundsätzlich ein bundesweites Beratungsangebot sicherstellen können, über eine Organisationsstruktur mit Zentralstelle verfügen, eine Beratung aller Zielgruppen der MBE gewährleisten und einen „möglichst hohen Eigenmittelanteil in die Finanzierung der MBE“ einbringen.[471]

Um die Wirkung der MBE künftig besser bewerten zu können, haben sich das BAMF und die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege Ende 2009 auf eine „projektbegleitende Erfolgskontrolle in der MBE“ – zunächst im Rahmen einer Testphase – verständigt. Zu diesem Zweck wurden Kennzahlen entwickelt, die im Laufe des Jahres 2010 erstmalig Anwendung finden sollen. Die in der Testphase erhobenen Informationen werden in gemeinsamen Auswertungssitzungen interpretiert.

Für die MBE standen im Bundeshaushalt in den Jahren 2008 und 2009 jeweils 25,77 Mio. € zur Verfügung. Für das Jahr 2010 wurde der Ansatz um 1,5 Mio. € auf nunmehr 27,277 Mio. € erhöht. Ende 2009 wurden 549 Beratungseinrichtungen mit knapp 790 hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern finanziert.[472]

Die MBE ergänzt den Integrationskurs insoweit, als erwachsene Migrantinnen und Migranten das Angebot einer sozialpädagogischen Begleitung vor, während und nach den Integrationskursen nutzen können. Den Erfolg und die Nachhaltigkeit der Integrationskurse zu optimieren,

[468] Bundesministerium des Innern: Neukonzeption der Migrationsberatung, Stand 1.12.2004, S. 10.
[469] Vgl. GMBl 2010, Nr. 13, S. 260 ff.
[470] Zitat und weitere Ausführung ebd. S. 261.
[471] Zitate und weitere Ausführungen ebd. S. 262.
[472] Vgl. MBE-Quartalsstatistik IV. Quartal 2009.

war ein zentrales Anliegen des Nationalen Integrationsplanes. In diesem Sinne hatte sich dort insbesondere die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) u.a. zu einer besseren Verzahnung von Integrationskursangebot und Migrationsberatung verpflichtet. Im ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan[473] stellt die BAGFW dazu fest, dass sich „die Kooperation zwischen den Integrationskursträgern und den Migrationsdiensten der Verbände insgesamt verbessert hat. Es ist für die Beratungsdienste praktisch zur Regel geworden, Angebote mit den Kursträgern abzustimmen. Vielerorts wurden auch förmliche Kooperationsvereinbarungen getroffen."[474]

Derzeit werden ca. 75 % aller Klienten der MBE im Zusammenhang mit Integrationskursen beraten.[475] Nach Auffassung der BAGFW sind jedoch für die Bereitstellung eines weitgehend flächendeckenden und bedarfsgerechten Beratungsangebotes sowie der sozialpädagogischen Begleitung der Integrationskursteilnehmer mehr Ressourcen erforderlich. Zudem bedarf aus ihrer Sicht insbesondere die Zusammenarbeit mit den ARGEN der Verbesserung und sollte verbindlicher gestaltet werden.[476] Die Beauftragte begrüßt, dass derzeit Maßnahmen zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den Migrationsberatungsdiensten und den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen, aber auch zwischen Migrationsberatungsdiensten und den Ausländerbehörden entwickelt werden.

5.2.3.2 Jugendmigrationsdienste (JMD)

Die JMD sind Einrichtungen der Träger der Jugendsozialarbeit (Arbeiterwohlfahrt, Freie Trägergruppe, Bundesarbeitsgemeinschaft evangelische Jugendsozialarbeit und Bundesarbeitsgemeinschaft katholische Jugendsozialarbeit). Derzeit begleiten über 860 Fachkräfte in 417 JMD etwa 66.000 junge Migrantinnen und Migranten bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres, um ihnen Chancengerechtigkeit und Teilhabe im gesellschaftlichen und beruflichen Leben zu eröffnen. Dabei liegt ein Schwerpunkt der Arbeit auf der Stärkung der Kompetenzen der jungen Menschen mit Migrationshintergrund am Übergang von der Schule in Ausbildung und Arbeitsmarkt.

Ebenso wie die MBE bei erwachsenen Migrantinnen und Migranten arbeiten auch die JMD bei den nicht mehr schulpflichtigen jungen Menschen mit dem Instrumentarium des individuellen Integrationsförderplanes. Im Rahmen des Case-Managements unterstützen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den JMD die jungen Menschen auf ihrem Weg in weiterführende Schulen, Ausbildungsplätze und in die Arbeitswelt. Gemeinsam mit den Jugendlichen werden Ziele definiert und passgenaue Angebote gefunden, damit jeder einzelne seine Ziele erreichen kann. Im Jahr 2009 wurden rund 31.700 dieser jungen Menschen mit einem individuellen Integrationsförderplan begleitet. Ende 2008 wurde eine zweijährige Evaluierung des Instrumentes Integrationsförderplan abgeschlossen. Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, „dass von einer Integrationsförderplanung, die bestimmte Qualitätsmerkmale erfüllt, positive Wirkungen auf die Integration der jungen Menschen ausgehen."[477] Dies gelte sowohl für die Sprachkompetenz als auch für die emotionale Integration, die Verhaltenssicherheit, die ökonomische oder soziale Integration und den Übergang in eine Berufsausbildung oder Arbeit. Eine Gegenüberstellung von jungen Menschen, die von den JMD mit einer Integrationsförderplanung begleitet wurden, mit einer Vergleichsgruppe junger Menschen, die bei gleichen Voraussetzungen nicht vom JMD begleitet wurden, zeige, dass die vom JMD Begleiteten über klarere Zielvorstellungen verfügten, ihre Kompetenz der deutschen Sprache sich besser entwickelt hätte und sie seltener über größere psychische Belastungen klagten. „Insbesondere zeigte sich jedoch, dass die

[473] Vgl. Unterrichtung durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Erster Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan, BT-Drs. 16/10800 vom 6.11.2008.

[474] Ebd. S. 209.

[475] Vgl. MBE-Quartalsstatistik IV. Quartal 2009.

[476] Vgl. ebd. S. 210.

[477] BMFSFJ: Evaluation des Eingliederungsprogramms „Programm 18 des Kinder- und Jugendplans: Eingliederung junger Menschen mit Migrationshintergrund". Abschlussbericht 2008, S. 88.

JMD mit ihrer Arbeit dazu beitragen, die Passgenauigkeit von Förderangeboten zu erhöhen."[478]

2009 startete ein Projekt unter dem Motto „engagiert? – was sonst!, JuMiLo – Junge MigrantInnen als Lotsen." Ziel des Projektes mit dreijähriger Laufzeit ist es, freiwilliges und bürgerschaftliches Engagement junger Migrantinnen und Migranten zu fördern, sichtbar zu machen und anzuerkennen. Im Rahmen persönlicher Patenschaften stehen die Freiwilligen als Lotsinnen und Lotsen anderen Menschen, vor allem gleichaltrigen Migrantinnen und Migranten, aber auch Menschen ohne Migrationshintergrund unterschiedlichen Alters zur Verfügung. Bundesweit sind 15 JMD am Projekt beteiligt. Die Leitung und Koordination des Gesamtprojektes auf Bundesebene liegt bei der Bundesarbeitsgemeinschaft evangelische Jugendsozialarbeit (BAG EJSA), die Förderung erfolgt aus Mitteln des Europäischen Integrationsfonds und des BMFSFJ.

Aufgabe der JMD ist es darüber hinaus, mit allen für die Integration relevanten Stellen zu kooperieren und in örtlichen Netzwerken mitzuarbeiten. Im Mittelpunkt steht dabei die Zusammenarbeit mit Schulen, Betrieben und besonders den Eltern. Nach dem Abschluss des Modellprojektes „Ausbildungsorientierte Elternarbeit" im Sommer 2009 und der Veröffentlichung eines entsprechenden Leitfadens soll die Elternarbeit ab 2010 verstärkt in den JMD umgesetzt werden.

Seit Februar 2010 wird als Ergänzung zur Beratung in den JMD eine Online-Anlaufstelle für Jugendliche mit Migrationshintergrund erprobt.[479] Sie richtet sich an Jugendliche, die bislang nicht von der persönlichen Beratung der JMD erreicht werden und die zunächst bevorzugen, anonym Fragen zu stellen. Die Online-Begleiterinnen und -Begleiter der Jugendlichen verfügen über langjährige Beratungserfahrung in den JMD. Das Projekt wird aus Mitteln des Europäischen Integrationsfonds und des BMFSFJ gefördert.

Ab 2011 wird in den JMD flächendeckend und trägerübergreifend ein webbasiertes Monitoringsystem eingeführt. Das BMFSFJ bezweckt mit der Einführung einer einheitlichen Software für alle JMD Arbeitserleichterungen für die Praxis und eine Verbesserung der Datenlage für wissenschaftliche Auswertungen.

Die JMD sind Teil der Initiative „JUGEND STÄRKEN", zu der auch die Programme „Kompetenzagenturen", „Schulverweigerung – die 2. Chance" und „STÄRKEN vor Ort" (Lokales Kapital für soziale Zwecke) gehören.[480]

Die Haushaltsmittel für die JMD belaufen sich für das Haushaltsjahr 2010 wie in den Vorjahren auf 41,5 Mio. €.

Die Otto Benecke Stiftung e.V. (OBS) setzt für das BMFSFJ die Garantiefonds-Richtlinien für den Hochschulbereich (RL-GF-H) um. Mit den Richtlinien wird das Ziel verfolgt, jungen Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern sowie jungen ausländischen Flüchtlingen und Asylberechtigten, die die Hochschulreife erwerben, ein Hochschulstudium anstreben oder fortsetzen wollen, die alsbaldige gesellschaftliche Eingliederung, insbesondere die Fortsetzung der im Herkunftsland unterbrochenen Ausbildung, zu ermöglichen. Mitte 2009 wurde die OBS aufgrund der seit 2001 stark rückläufigen Spätaussiedler-Zuzugszahlen (Hauptzielgruppe der Garantiefonds Richtlinie) von der institutionellen Förderung auf Projektförderung umgestellt. Im Rahmen dieser Umstrukturierung wurden die Beratungsstellen der OBS in die Strukturen der JMD überführt. Seit dem Herbst 2009 nehmen AWO und die Träger der evangelischen und katholischen Jugendsozialarbeit die Bildungsberatung nach dem Garantiefonds Hochschule wahr und ergänzen damit das JMD-Angebot um diesen wichtigen Baustein. Die Stipendiengewährung und die Vertragsgestaltung mit den Sprachkursträgern verbleiben weiterhin bei der OBS.

[478] Zitat sowie vorangehende Ausführungen ebd. S. 88 f.

[479] Vgl. www.jmd4you.de.

[480] Nähere Informationen im Internet unter www.jugend-stärken.de.

5.2.4 Integrationsvereinbarung

„Um die Verbindlichkeit der individuellen Integrationsförderung zu erhöhen“,[481] hatten sich CDU, CSU und FDP im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 auf die Einführung eines „Integrationsvertrages“ verständigt. Zielgruppen sollen laut Koalitionsvertrag sowohl Neuzuwandernde als auch länger im Land lebende Migrantinnen und Migranten sein: „Vor allem Menschen, die zu ihren Ehegatten nach Deutschland nachziehen und dazu erste Deutschkenntnisse schon im Herkunftsland erworben haben, möchten wir möglichst schnell mit der Vielfalt der Integrationsmaßnahmen vertraut machen. Mit Integrationsverträgen werden die notwendigen Integrationsmaßnahmen für eine erfolgreiche Eingliederung in die deutsche Gesellschaft und den deutschen Arbeitsmarkt vereinbart und später kontinuierlich überprüft. (...) Unser Ziel ist die bestmögliche Vernetzung der verschiedenen Integrationsfördermaßnahmen vor Ort. Staatliche und kommunale Stellen sowie öffentlich geförderte Träger sollen passgenau aufeinander abgestimmt zusammenarbeiten.“[482]

Die Beauftragte ist mit der Entwicklung eines Konzeptes für einen Integrationsvertrag beauftragt worden. Dies erfolgt zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts in enger Abstimmung mit den zuständigen Bundesministerien. Zudem steht die Beauftragte zu diesem Thema in engem Austausch mit Verbänden und Migrantenorganisationen. Es soll auf dem bewährten Modell der individuellen Integrationsvereinbarung aus der Migrationsberatung für Erwachsene (MBE) und der Jugendmigrationsdienste (JMD)[483] aufgebaut werden. Die Beauftragte wird das Instrument in einem Pilotprojekt in der Praxis erproben und evaluieren. Nach Abschluss der Erprobungsphase soll eine Entscheidung über eine flächendeckende Einführung des Instruments erfolgen.

[481] Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode, Berlin 2009, S. 67.

[482] Ebd.

[483] Vgl. zu den beiden Beratungsdiensten Kapitel II 5.2.3.

6. Integration vor Ort – Segregation, Stadtentwicklungspolitik und kommunale Integrationspolitik

Integration findet als sozialer Prozess in besonderem Maße im sozialen Nahbereich statt. Der Wohnort, die Nachbarschaft im Stadtteil, Kindertageseinrichtungen, Schulen und Jugendeinrichtungen, aber auch die Anlaufstellen der öffentlichen Verwaltung sind die Orte, in denen Gemeinsames vermittelt wird und Integration konkret wird. Unter dem Schlagwort „Integration vor Ort unterstützen“ setzte sich die fünfte Arbeitsgruppe für den Nationalen Integrationsplan mit den kommunalen und lokalen Voraussetzungen der Integration auseinander. Dabei wurde anerkannt, dass den Kommunen eine entscheidende Rolle für eine erfolgreiche Integration zukommt. Die kulturelle Vielfalt der Städte und Gemeinden ist gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ein wichtiges Zukunftspotenzial.

Im Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan wurde eine vertiefte Bilanzierung zur „Integration vor Ort“ vorgelegt, die sich intensiv mit der sozialräumlichen Segregation, kommunalen Integrationsansätzen und den Notwendigkeiten sozialräumlicher Politik in benachteiligten Wohngebieten beschäftigte. Der Fortschrittsbericht zeigt: Viele Kommunen stellen sich den Herausforderungen bereits mit großem Engagement und gestalten Integration aktiv als Querschnittsaufgabe. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass die Rahmenbedingungen und Chancen für eine erfolgreiche Integration insbesondere in Stadtteilen mit schwieriger sozialer Lage auch in Zukunft gezielt gestärkt werden müssen. „Die sozialräumliche Segregation stellt“ – so die vertiefte Bilanzierung „Integration vor Ort“ im Ersten Fortschrittsbericht – „Städte und Gemeinden bundesweit vor besondere Herausforderungen.“[484] Die Bundesregierung nahm sich der Empfehlung der vertieften Bilanzierung an und formulierte im Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan: „Wenn ethnische Segregation mit Armutssegregation – auch der

[484] Vgl. Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 54.

deutschen Wohnbevölkerung – zusammentrifft, sind Staat und Gesellschaft zum Handeln aufgefordert."[485]

Im Folgenden werden drei Themenbereiche für die Integration vor Ort ausgeführt: die Segregation und die Wohnsituation von Migrantinnen und Migranten, die Stadtentwicklungspolitik des Bundes, die eine integrierte und sozialräumlich ausgerichtete Politik umsetzt, sowie die kommunale Integrationspolitik, die unmittelbar mit den integrationspolitischen Herausforderungen vor Ort konfrontiert ist.

6.1 Segregation und Wohnsituation

Die räumliche Verteilung der Zuwanderinnen und Zuwanderer in Deutschland ist nach Bundesländern und Regionen, aber auch nach Städten und Gemeinden unterschiedlich. In einigen Großstädten wie Frankfurt am Main, Stuttgart, Nürnberg oder Köln haben schon heute rund 40 Prozent der Bevölkerung einen Migrationshintergrund (vgl. Kapitel I 2.2.9). In einzelnen Stadtteilen liegt ihr Bevölkerungsanteil noch deutlich höher. Dieser Trend wird sich in den kommenden Jahren fortsetzen.

Als Segregation wird die räumliche Trennung von Bevölkerungsgruppen bezeichnet. Die Segregation von Zuwanderern äußert sich als Konzentration in bestimmten Stadtteilen – bei einem gleichzeitig geringeren Anteil von Zuwanderern in anderen Stadtteilen. Die segregierten Stadtteile sind – dies hat die vertiefte Bilanzierung „Integration vor Ort" im Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan erneut eindrücklich gezeigt – geprägt von einer Konzentration sozial schwieriger und benachteiligender Lebenssituationen. So ist die Kaufkraft der Bewohner in diesen Wohngebieten in der Regel niedriger als in anderen Wohngebieten.[486] In Deutschland gehen ethnische und soziale Segregation in den Städten und Gemeinden somit vielfach Hand in Hand. Dies spiegelt sich auch in den Schulen vor Ort wider (vgl. Kapitel II 1.2.1).

Bereits im 7. Bericht zur Lage der Ausländerinnen und Ausländer wurde auf die Arbeit der Arbeitsgruppe „Integration vor Ort unterstützen" im Nationalen Integrationsplan und auf die Ergebnisse des Verbundprojekts „Zuwanderer in der Stadt" hingewiesen.[487] Zentrale Aussage des Projektes war, dass die Konzentration von Zuwanderern in „Migrantenvierteln" nicht zwangsläufig zu mangelnder Integration führt. Vielmehr könne Integration auch unter den Bedingungen von Segregation angestrebt und erreicht werden. Dies gelte umso mehr, als das Leitbild sozial und ethnisch gemischter Quartiere, das immer noch von vielen Kommunen und Wohnungsbaugesellschaften favorisiert werde, nur begrenzt realisierbar sei.[488]

Was die Wirkungen der Segregation angeht, so geht auch die aktuelle wissenschaftliche Forschung davon aus, dass Segregation nicht zu stärkerer Orientierung an Herkunftskulturen und geringeren Kontakten zu Einheimischen führt. Die Sozialwissenschaftler Ceylan und Häußermann verweisen zum Beispiel darauf, dass in den segregierten Quartieren die Kontakte zu Personen außerhalb der eigenen ethnischen Gruppe und auch außerhalb des Quartiers durchaus den Kontaktmustern von Personen entsprechen, die nicht in segregierten Gebieten leben.[489]

---

[485] Ebd., S. 26

[486] Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 54.

[487] An dem vom BMBF geförderten Verbundprojekt „Zuwanderer in der Stadt" unter Leitung der Schader-Stiftung waren acht Großstädte, der Deutsche Städtetag, der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, das Deutsche Institut für Urbanistik und das Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung GmbH an der Ruhr-Univerität Bochum InWIS beteiligt. Unter dem Titel „Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik" wurden 2005 die zentralen Ergebnisse veröffentlicht.

[488] Die Stadtteile der größeren deutschen Städte sind – im Gegensatz zum Beispiel zu den amerikanischen neighborhoods – bereits heute durch eine ethnische Mischung geprägt. Für die deutschen Stadtteile ist eine Mischung von Einheimischen und mehreren unterschiedlichen Zuwanderergruppen üblich. Vgl. hierzu z. B. Schönwälder, Karen / Söhn, Janina 2007: Siedlungsstrukturen von Migrantengruppen in Deutschland. Schwerpunkte der Ansiedlung und innerstädtische Konzentrationen. Berlin: WZB, S. 27.

[489] Vgl. hierzu Ceylan, Rauf: Ethnische Kolonien. Entstehung, Funktion und Wandel am Beispiel türkischer Moscheen und

Weitgehende Übereinstimmung besteht jedoch darin, dass die Konzentration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Quartieren mit schwieriger sozialer Lage die Bildungschancen der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund unter den aktuellen Rahmenbedingungen negativ beeinflusst. Zu diesem Ergebnis kommt auch die vertiefte Bilanzierung „Integration vor Ort“ im Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan: „Sozialräumliche und schulische Segregation bilden eine Barriere für die Bildungsentwicklung, unter der insbesondere Migrantinnen und Migranten leiden.“[490] Die bestehende Segregation führe zu einer gravierenden Chancenungleichheit bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund.[491] Integration trotz Segregation ist also nur möglich, wenn sich Integrationspolitik darauf konzentriert, die Teilhabechancen gezielt zu fördern und die benachteiligenden Wirkungen der Segregation zu mindern oder auszugleichen.

Bund und Länder setzen sich mit verschiedenen Programmen der schulischen und außerschulischen Bildung sowie sozialräumlichen Politikansätzen für die Erhöhung der Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund ein (vgl. auch Kapitel II 1.2.6). Für den Bildungsbereich besteht die Hoffnung, dass auch das Bundesprogramm „Lernen vor Ort“ [492], das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und mit zusätzlichen Mitteln des Europäischen Sozialfonds seit November 2009 in Kooperation mit derzeit 120 Stiftungen in 40 Kommunen durchgeführt wird, einen entscheidenden Beitrag zur Erhöhung der Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund leisten wird.

In der wissenschaftlichen Forschung wird in einer Vielzahl von Veröffentlichungen dargestellt, welche konkreten Situationen dazu geführt haben, dass sich Zuwanderinnen und Zuwanderer in bestimmten Quartieren konzentrieren.[493] Zentrale Gründe sind die soziale Lage der Migrantinnen und Migranten, die aufgrund ihrer Mietzahlungsfähigkeit ihre Nachfrage auf bestimmte Wohnungstypen und damit Stadtgebiete konzentrieren, Belegungsstrategien von Wohnungsanbietern sowie in starkem Maße auch Wohnortentscheidungen von Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft, die aus diesen Stadtgebieten fortziehen.[494]

Darüber hinaus können auch Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt eine Rolle spielen. Der Planerladen Dortmund e.V. hat mit seinen Studien zur Ungleichbehandlung auf dem Wohnungsmarkt eindrückliche Hinweise dafür geliefert, dass Wohnungsanbieterinnen und Wohnungsanbieter oftmals deutsche Mieterinnen und Mieter bevorzugen und Interessentinnen und Interessenten mit türkischen Namen auch bei gleicher sozialer Stellung nicht berücksichtigen. In einer Testing-Studie von 2008 wird in 9 % der Anrufe eine offensichtliche Diskriminierung der (fiktiven) türkischstämmigen Tester-Identität gegenüber der deutschen Tester-Identität festgestellt.[495] Das Ausmaß der Ungleichbehandlung im Berichtszeitraum war jedoch niedriger als in vorherigen Studien. Zudem konnte keine offen diskriminierende oder rassistische Behandlung der

Cafés. Wiesbaden 2006; Häußermann, Hartmut: Behindern ‚Migrantenviertel' die Integration? In: Gesemann, Frank / Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden 2009, S. 235-246; Hanhörster, Heike / Zimmer-Hegmann, Ralf: Segregierte Gebiete als Transitzonen oder Mobilitätsfallen. In Migration und Soziale Arbeit, 31. Jg, H. 1, Februar 2009, S. 57-63. Vgl. für die Niederlande auch Musterd, Sako / Ostendorf, Wim: Spatial Segregation and Integration in the Netherlands. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 35(9), 2009, S. 1515-1532.

[490] Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 58.

[491] Ebd., S. 58.

[492] Siehe www.lernen-vor-ort.info.

[493] Vgl. hierzu zuletzt Münch, Sybille / Kirchhoff, Gudrun: ‚Soziale und ethnische Mischung' – Zur Persistenz eines wohnungspolitischen Leitbildes. In: Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 517-531.

[494] Vgl. hierzu auch den Bericht des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin. S. 195 ff.

[495] Planerladen: Ungleichbehandlung von Migranten auf dem Wohnungsmarkt. Ergebnisse eines telefonischen ‚paired ethnic testing' bei regionalen Immobilienanzeigen, Dortmund 2008.

türkischstämmigen Tester-Person nachgewiesen werden. Dies kann möglicherweise als Erfolg der öffentlichen Diskussion über Integration sowie des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes verstanden werden.[496]

Eine Konzentration von Zuwandererinnen und Zuwanderern wird vor allem in Altbauquartieren und Großsiedlungen beschrieben. Auf der anderen Seite sind Konzentrationen von Zuwandererinnen und Zuwanderern in Einfamilienhausgebieten nicht bekannt. Auf der Basis des Mikrozensus 2006 lässt sich belegen, dass Personen mit Migrationshintergrund vor allem in Gebäuden mit vielen Wohneinheiten leben, die typisch für Altbaugebiete und Großsiedlungen sind. Während die Gesamtbevölkerung in Deutschland zum überwiegenden Teil in Gebäuden mit 1-2 Wohnungen lebt, sind Personen mit Migrationshintergrund in allen anderen Gebäudetypen überdurchschnittlich vertreten. In Gebäuden mit 13 und mehr Wohnungen hat im Durchschnitt mehr als jeder dritte Bewohner einen Migrationshintergrund, in Gebäuden mit 3-6 bzw. 7-12 Wohnungen jeder vierte. In Wohngebäuden mit 1-2 Wohnungen stellen Personen mit Migrationshintergrund nur 10 % der Bevölkerung (vgl. Tabelle 31).

Eine Verringerung der Segregation ist durch einen Umzug von Personen mit Migrationshintergrund in Gebiete mit geringer Anzahl von Wohnungen pro Gebäude möglich. Ein Zuzug in die überwiegend von mittleren und oberen Einkommensschichten bewohnten Gebiete mit Einfamilien- und Reihenhäusern setzt aber voraus, dass Zuwandererinnen und Zuwanderer in Deutschland sozial aufsteigen. Die Studie von Hanhörster und Zimmer-Hegmann belegt jedenfalls, dass Zuwandererinnen und Zuwanderer ein wachsendes Interesse haben, Wohneigentum zu bilden und in die von Einfamilien- und Reihenhäusern geprägten vorstädtischen Siedlungsgebiete zu ziehen.[497]

Tabelle 31: Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund über Gebäudetypen nach Anzahl der Wohnungen im Gebäude im Jahr 2006

	Bevölkerungsverteilung nach Anzahl der Wohnungen im Wohngebäude				
	Insgesamt	1–2	3–6	7–12	13 und mehr
Bevölkerung insgesamt (in 1.000)	79.817	41.804	17.343	14.314	6.356
Darunter Personen mit Migrationshintergrund (in %)	18,1	10,0	23,3	28,3	34,2

Quelle: Statistisches Bundesamt; Mikrozensus 2006

Anhand der Ergebnisse des Mikrozensus 2006 liegen erstmals statistische Daten zur Wohnsituation von Personen mit Migrationshintergrund vor. Im 6. Bericht zur Lage der Ausländerinnen und Ausländer wurde bereits die Wohnsituation von Ausländerinnen und Ausländern anhand der Zahlen des Mikrozensus 2002 beschrieben. Die Zahlen von 2006 zeigen, dass Ausländerinnen und Ausländer wie auch Personen mit Migrationshintergrund im Durchschnitt seltener Eigentümerinnen oder Eigentümer und häufiger Mieterinnen oder Mieter der von ihnen bewohnten Wohnung sind. Die darüber ermittelte Eigentümerquote liegt unter den Haushalten mit Personen mit Migrationshintergrund bei den in Deutschland geborenen Deutschen mit Migrationshintergrund am höchsten, gefolgt von nach Deutschland zugewanderten Deutschen. Auch bei Ausländerinnen und Ausländern haben die in Deutschland Gebo-

[496] Vgl. Kapitel Antidiskriminierung II.11. Das AGG hat wahrscheinlich zu einer größeren Aufmerksamkeit bezüglich diskriminierenden Verhaltens geführt. In der Studie des Planerladens Dortmund e.V. konnte jedoch lediglich die Berücksichtigung bei Wohnungsbesichtigungen nicht aber die Vergabe der Wohnungen untersucht werden. Möglich ist, dass Bevorzugung und Benachteiligung im weiteren Verfahren der Wohnungsvergabe noch deutlich werden. Die Formen der Diskriminierung durch systematische Auslese von Interessentinnen und Interessenten führen in der Regel dazu, dass sich Zuwanderinnen und Zuwanderer auf bestimmte (diskriminierungsarme) Angebote des Wohnungsmarkts beschränken und folglich in bestimmten Stadtvierteln (Altbauquartiere und Großsiedlungen) konzentrieren. Die Wohnungsunternehmen sind ein wichtiger Partner bei der Verhinderung von Diskriminierung und der Sicherung von guten Wohnbedingungen für Personen mit Migrationshintergrund.

[497] Hanhörster, Heike / Zimmer-Hegmann, Ralf: Soziale und räumliche Mobilität von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in nordrhein-westfälischen Städten, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund 2008.

Tabelle 32: Wohnsituation von Personen mit Migrationshintergrund im Jahr 2006

	42.236	6,01	38,3	53,3	47,5
	10.406	6,24	28,7	44,5	28,7
	5.514	6,38	28,5	43,2	20,5
	3.109	6,06	32,1	46,1	33,9
	3.053	6,16	23,9	46,7	34,2
	1.270	6,23	24,4	46,3	24,6

Quelle: Statistisches Bundesamt; Mikrozensus 2006

renen eine höhere Eigentümerquote als die zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer. Die Eigentümerquote bei Personen mit Migrationshintergrund nimmt zu. Sie ist ein guter Indikator für die Wohnbindung und damit auch für die Integration von Zugewanderten.[498]

Darüber hinaus gibt die zur Verfügung stehende Wohnfläche einen Hinweis auf die Qualität der Wohnsituation. Personen mit Migrationshintergrund steht im Vergleich zur Gesamtbevölkerung eine geringere Wohnfläche pro Person zur Verfügung. Dies gilt auch dann, wenn für größere Haushalte ein geringerer pro-Kopf-Bedarf an Wohnfläche zugrunde gelegt wird.[499]

Auch bei den Mietkosten zeigen sich Unterschiede zwischen Personen mit und Personen ohne Migrationshintergrund. Die Zahlen aus dem Mikrozensus 2006 belegen, dass Personen mit Migrationshintergrund mit 6,24 € pro Quadratmeter im Durchschnitt höhere Bruttokaltmieten als die Gesamtbevölkerung (6,01 €) zahlen. Unter den Personen mit Migrationshintergrund zahlen Ausländerinnen und Ausländer (6,38 €) und hierbei insbesondere Ausländerinnen und Ausländer der ersten Generation die höchsten Mieten (6,42 €). Angaben zum Preis-Leistungsverhältnis und zur Qualität des gemieteten Wohnraums liegen nicht vor, es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die höheren Bruttokaltmieten nicht mit einer höheren Qualität der Wohnung korrespondieren.

6.2 Stadtentwicklungspolitik

In der Stadtentwicklungspolitik ist in den letzten Jahren Integration zu einem wichtigen Thema geworden. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP hebt die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Integration als eines der zentralen Ziele der Stadtentwicklungspolitik der Bundesregierung hervor. Die vertiefte Bilanzierung „Integration vor Ort“ im Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan

[498] Vgl. Beauftragte: Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht. Berlin 2009.

[499] Bei Haushalten mit mehreren Personen wird davon ausgegangen, dass gemeinschaftlich bewohnte Räume zwar größer sein müssen, aber der pro Person notwendige Platzbedarf mit der Zahl der Haushaltsmitglieder sinkt. Für die Berechnung der durchschnittlichen Wohnfläche pro Norm-Person wurde daher für die erste Person im Haushalt ein einfacher Wohnbedarf (100 %) zugrunde gelegt, für jede weitere erwachsene Person 50 % der Wohnfläche und für jede weitere Person unter 14 Jahren 30 % der Wohnfläche. Dies entspricht den von der OECD empfohlenen Anteilen bei der Berechnung von Pro-Kopf-Einkommen, die hier als Berechnungsgrundlage für einen nach der Haushaltsgröße gewichteten Wohnflächenbedarf herangezogen wurden. Diese Zahlen wurden bereits im Ersten Integrationsindikatorenbericht vorgestellt (Beauftragte: Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht. Berlin 2009).

konstatiert, dass „Voraussetzungen und Chancen für eine erfolgreiche Integration sozialräumlich in benachteiligten Wohngebieten gezielt gestärkt werden müssen."[500] Integrationsbedarf besteht vor allem dort, wo ein hoher Anteil von Zuwanderern an der Bevölkerung und soziale Benachteiligung aufeinandertreffen. Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt, das ESF-Bundesprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)" sowie das Forschungsfeld „Integration und Stadtteilpolitik" im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sind bei gebietsbezogenen Integrationsansätzen von zentraler Bedeutung. Sie tragen dazu bei, Maßnahmen verschiedener Fachpolitiken im Rahmen integrierter Politikansätze sozialräumlich zu verzahnen.

6.2.1 Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt"

Das Programm Soziale Stadt ist wichtiger Bestandteil der Stadtentwicklungspolitk des Bundes. Es richtet seine Aufmerksamkeit auf städtebaulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligte Quartiere. Ziel ist es, die Wohn- und Lebensbedingungen vor Ort nachhaltig zu verbessern und die Kommunen bei der Bewältigung der Folgen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels zu unterstützen. Im Rahmen des Programms werden Maßnahmen in den Bereichen Wohnen und Wohnumfeld, soziale, kulturelle und bildungsbezogene Infrastruktur (z. B. Quartierszentren), aber auch das vor Ort tätige Quartiersmanagement und die Bürgermitwirkung gefördert.

In den Jahren 1999 bis 2009 hat der Bund den Ländern rund 865 Mio. € Finanzhilfen im Rahmen des Programms Soziale Stadt zur Verfügung gestellt. Der Bund finanziert ein Drittel des Programmvolumens. Mit den ergänzenden Mitteln von Ländern und Kommunen, die sich in gleicher Höhe beteiligen, standen bis 2009 über 2,7 Milliarden € für die Umsetzung des Programms bereit. Im Bundeshaushalt 2010 stehen erneut 95 Mio. € zur Verfügung. Inzwischen gibt es bundesweit über 570 Fördergebiete in 355 Städten und Gemeinden, in denen ein Quartiersmanagement oder eine vergleichbare Struktur eingerichtet worden ist. Die Zahl der Programmgebiete ist in den letzten Jahren ständig gestiegen: Jährlich kamen rund 50 Fördergebiete neu in das Programm.

Ein Teilbetrag der Bundesmittel kann auch für Modellvorhaben eingesetzt werden, um ergänzend zu den baulichen Investitionen sozial-integrative Projekte zu unterstützen, u.a. zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern. Ziel ist es, auf diesem Wege eine effiziente Verzahnung von Maßnahmen und Ressourcen in den Quartieren zu erreichen und Anreize zur Kooperation zu setzen. Hieraus sind zahlreiche integrationsbezogene Projekte, z. B. Integrationslotsen, Stadtteilmütter, interkulturelle Moderation an Schulen und Beteiligungsprojekte entstanden, die inzwischen bundesweit umgesetzt werden.

Im Nationalen Integrationsplan wurde auf die Bedeutung des Programms zur Förderung der Integration vor Ort hingewiesen und die Fortführung auf dem aktuellen Niveau vom Bund beschlossen. Im Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan wird auch von den Ländern die „herausgehobene Stellung" des Programms für die Integration vor Ort betont. Knapp drei Viertel der Maßnahmen, die bis 2008 als Modellvorhaben umgesetzt wurden, widmen sich der Integration von Migrantinnen und Migranten, wie im Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan bilanziert wird. Das erfolgreiche Programm wird in der laufenden Legislaturperiode fortgeführt. Dabei sieht der Koalitionsvertrag eine stärkere ressortübergreifende Umsetzung vor. Die Beauftragte unterstützt dieses Ziel und beteiligt sich an der Umsetzung.

[500] Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 55.

6.2.2 ESF-Bundesprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)

Um die Bildungs- und Beschäftigungschancen für Langzeitarbeitlose und Jugendliche zu verbessern, setzt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ergänzende Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) für beschäftigungspolitische Maßnahmen in den Programmgebieten der Sozialen Stadt ein. Im ESF-Bundesprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“ werden in der laufenden EU-Strukturfondsperiode 2008-2013 Maßnahmen zur Verbesserung von Bildung und Ausbildung, zur Integration von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen in den Arbeitsmarkt und zur Stärkung der lokalen Ökonomie gefördert. 184 Mio. € aus dem Europäischen Sozialfonds ESF und aus Mitteln des Bundes fließen in dieses Programm. In der ersten Förderrunde (2008-2012) werden rund 140 Projekte gefördert. Der Aufruf zu einer zweiten Förderrunde (2011-2014) ist für Herbst 2010 geplant. Das Programm knüpft an das ESF-finanzierte Programm „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ an, das in den Jahren 2006-2008 erfolgreich umgesetzt wurde. Auch im Rahmen des BIWAQ-Programms ist die Integration von Zuwandererinnen und Zuwanderern und die Verbesserung ihrer Bildungs- und Arbeitsmarktsituation ein zentrales Ziel.

6.2.3 Forschungsschwerpunkt „Integration und Stadtteilpolitik“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)

Der Forschungsschwerpunkt „Integration und Stadtteilpolitik“ wurde parallel zur Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung etabliert. In einer Vorstudie, die Grundlage der vertiefenden Bilanz zum Thema „Integration vor Ort“ im Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan war, konnte dargestellt werden, dass Integration für viele Kommunen ein relevantes Thema geworden ist. Die Studie belegt, dass ein Großteil der Kommunen inzwischen fachübergreifende Gesamtkonzepte verfolgt. Neben kommunalen Integrationskonzepten wird dem sozialräumlichen Ansatz besondere Bedeutung beigemessen, da sich Erfolge und Probleme der Integration am deutlichsten in den Orts- und Stadtteilen niederschlagen. Insgesamt konnte die Studie 1.500 von Migrantinnen und Migranten geprägte Wohngebiete in mehr als 550 Kommunen lokalisieren, in denen sozialräumliche Segregation und ökonomische Probleme der Bevölkerung zusammentreffen.

Im Jahr 2009 wurden im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Integration und Stadtteilpolitik“ sechs Modellvorhaben ausgewählt, in denen bis Ende 2011 integrationspolitische Ansätze, Verfahren und Konzepte begleitet und evaluiert werden. Ausgewählt wurden die Städte Jena, Nürnberg, Trier, Mülheim/Ruhr, der Bezirk Hamburg-Nord und die Gemeinde Quakenbrück im ländlichen Raum. Im Mittelpunkt der Modellvorhaben steht die strukturelle und strategische Verzahnung gesamtstädtischer und sozialraumorientierter Integrationsstrategien, die Vernetzung und interkulturelle Öffnung der Angebote vor Ort sowie die Partizipation von Migrantinnen und Migranten und Migrantenorganisationen an Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen. Hierdurch sollen die Rahmenbedingungen und Chancen für eine erfolgreiche Integration vor Ort verbessert werden. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat eine Forschungsassistenz mit der Begleitung des Forschungsfeldes beauftragt. Darüber hinaus sollen die Erfahrungen der Länder, der Kommunalen Spitzenverbände und weiterer Partner im Rahmen von Fachgesprächen einbezogen werden.

Die sechs Modellkommunen und die Forschungsbegleitung haben Ende 2009 die Arbeit aufgenommen. Zum Abschluss des Forschungfeldes im Jahr 2011 wird eine Dokumentation der Ergebnisse vorgelegt werden. Die Beauftragte beteiligt sich aktiv an der Ausgestaltung des Forschungsfeldes und verspricht sich hiervon wichtige Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der Programme Soziale Stadt und BIWAQ sowie für die Qualifizierung der kommunalen Integrationspolitik.

6.3 Integrationspolitik in den Kommunen

6.3.1 Kommunale Integrationspolitik: Herausforderungen und Schwerpunkte

Städte und Gemeinden sind im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung für die Ausgestaltung einer Vielzahl von Aufgaben verantwortlich. Durch Bundes- und Ländergesetze wird den Kommunen hierfür ein Rahmen gegeben. Zugleich beeinflussen gesellschaftliche Rahmenbedingungen und internationale Entwicklungen (Arbeitsmarkt, internationale Migration etc.) die Handlungsspielräume der Kommunen. Bei der Ausgestaltung kommunaler Politik haben die Kommunen dennoch gewisse Spielräume, wie sich u.a. an der unterschiedlichen Ausrichtung und Schwerpunktsetzung bei den kommunalen Integrationskonzepten zeigen lässt. Diese Spielräume wurden durch die Neuregelung der Arbeitsvermittlung in den „Optionskommunen" und ArGen, an denen die Kommunen beteiligt sind, seit dem Jahr 2005 ausgeweitet. Arbeitsmarktpolitische Strategien werden nun von den Kommunen oder zusammen mit den Kommunen formuliert. Einige Städte haben dies dazu genutzt, bestimmte Zuwanderergruppen gezielt arbeitsmarktpolitisch zu unterstützen, indem Fördermaßnahmen für diese Gruppen aufgelegt werden.[501] In der sehr unterschiedlichen Art und Weise, wie die Städte und Gemeinden ihre Integrationspolitik gestalten, deuten sich die Möglichkeiten kommunaler Integrationspolitik an. Der Stuttgarter Integrationsbeauftragte Pavković spricht von den Kommunen als „Moderatoren und Gestaltern integrationspolitischer Maßnahmen,"[502] der Soziologe und Migrationsforscher Michael Bommes von der Universität Osnabrück gar von einer „neuen Bedeutung der Kommunen, die sich damit eine wichtige Stellung als Moderatoren im Prozess der sozialen Integration erarbeiten können."[503]

Zwar stehen den Kommunen aufgrund der gesetzlich geregelten und damit pflichtigen Aufgaben nur begrenzte Mittel für freiwillige Aufgaben zur Verfügung. Umso wichtiger ist es deshalb, die Integrationsmaßnahmen über die Regeldienste abzudecken und entsprechend die interkulturelle Öffnung dieser Dienste in den Mittelpunkt einer integrationspolitischen Gesamtstrategie zu stellen. Darüber hinaus bestehen vielfältige Möglichkeiten für die Kommunen, über eine ‚Anerkennungspolitik' die Integration auch ohne zusätzliche Mittel zu fördern. Häußermann und Kapphan nennen – neben den Bereichen Sprache, Bildung, Arbeitsmarkt – als wichtige integrationspolitische Handlungsfelder eine Anerkennungs- und Antidiskriminierungspolitik der Kommunen, die Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen, Muslimen und Moscheevereinen sowie die politische Partizipation von Zugewanderten.[504] Damit sind wichtige Themen benannt, die keine umfangreichen finanziellen Mittel voraussetzen.

Bereits in den vergangenen Berichten zur Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland wurde beschrieben, dass die Kommunen auf einem guten Weg sind, die kommunale Integrationspolitik weiter zu entwickeln. Im Vordergrund standen bisher die Entwicklung der Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe und die Aufwertung der Integrationspolitik durch eine Veranke-

[501] Die Stadt München hat beispielsweise ein Projekt zur „Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Menschen mit Migrationshintergrund zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt" durchgeführt, vgl. Landeshauptstadt München: Interkulturelles Integrationskonzept. Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik. München 2008. Auch in Wiesbaden werden als sogenannte „Optionskommune" durch den kommunalen Grundsicherungsträger jährlich rund 5.000 ausländische Arbeitssuchende mit Qualifizierungs- und Vermittlungsmaßnahmen gefördert, insbesondere zur Existenzgründung sowie zur betrieblichen und außerbetrieblichen Aus- und Weiterbildung. Vgl. hierzu: Integrationskonzept für die Landeshauptstadt Wiesbaden. 1. Fortschreibung 2010-2014. Wiesbaden 2010.

[502] Pavković, Gari: Vom Stückwerk zur Gesamtstrategie – Verantwortungspartnerschaften in der kommunalen Integrationsarbeit. In: Bommes, Michael; Marianne Krüger-Potratz (Hrsg.): Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/Main 2008, S. 49.

[503] Bommes, Michael: Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden 2009, S. 102.

[504] Häußermann, Hartmut / Andreas Kapphan: Integrationspolitik der Städte – ein Paradigmenwechsel. In: Bommes, Michael; Marianne Krüger-Potratz (Hrsg.): Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/Main 2008, S. 15-47.

rung der Zuständigkeit in der Leitungsebene. Die Entwicklung von Integrationskonzepten und Monitoringverfahren zur systematischen Messung der Wirkungen und Erfolge integrationspolitischer Strategien und der Erreichung integrationspolitischer Ziele wurden als wichtige Bausteine einer erfolgreichen Integrationspolitik betrachtet.[505]

Inzwischen haben immer mehr Städte und Gemeinden in Deutschland diese Entwicklung vollzogen. In einer Umfrage für die Zwischenbilanz „Integration vor Ort" für den Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan im Frühjahr 2007 gab die Hälfte der größeren Städte mit mindestens 60.000 Einwohnern an, über ein Integrationskonzept zu verfügen.[506] Gesemann und Roth führen aus, dass nach ihren Recherchen 41 der 81 deutschen Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern zumindest über Ansätze von Integrationskonzepten verfügen. In weiteren acht Städten – so der Stand von September 2008 – seien diese geplant bzw. in Vorbereitung. Mit Ausnahme von Essen und Chemnitz sind diese Konzepte alle seit dem Jahr 2000 entstanden, in den überwiegenden Fällen (35 von 41) wurden sie zwischen 2004 und 2008 veröffentlicht.[507] Auch unter den kleineren Städten und den Landkreisen sind Integrationskonzepte immer häufiger anzutreffen. Die Mehrzahl der kleineren Gemeinden mit weniger als 60.000 Einwohnern und der Landkreise verfügte 2007 jedoch noch nicht über ein Integrationskonzept.[508] Im Berichtszeitraum wurden Integrationskonzepte zum Beispiel in Bochum und Bonn, in Braunschweig, Eberswalde und Frankfurt/Main, in Gera und Göttingen, in Hannover und Heidelberg, in München und Potsdam erarbeitet. Die Landkreise, in denen im Berichtszeitraum Integrationskonzepte und Leitlinien erarbeitet wurden, sind auf der Internetseite des Deutschen Landkreistags www.kreise-fuer-integration.de dokumentiert. Neben den bereits Ende 2007 vorgestellten 15 Landkreisen sind bis März 2010 weitere 14 Landkreise hinzugekommen.[509]

Die herausgehobene Bedeutung der Großstädte in der kommunalen Integrationspolitik leitet sich auch aus den hohen Anteilen von Zuwandererinnen und Zuwanderern in diesen Kommunen ab. In den Großstädten sind die Anteile von Ausländerinnen und Ausländern wie auch von Personen mit Migrationshintergrund am höchsten. Diese Tatsache führte bereits seit Anfang der neunziger Jahre zu einer intensiven Auseinandersetzung mit integrationspolitischen Konzeptionen in den Städten. Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern haben den höchsten Anteil von Ausländerinnen und Ausländern und den höchsten Anteil von Personen mit Migrationshintergrund, gefolgt von den Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern. Dagegen leben in kleineren Städten und Gemeinden anteilsmäßig weniger Personen mit Migrationshintergrund und je kleiner die Gemeinden sind, desto geringer ist der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund und auch der Anteil von Ausländerinnen und Ausländern.

Diese Perspektive auf die Großstädte lässt jedoch außer Acht, dass Zuwandererinnen und Zuwanderer wie auch die einheimische Bevölkerung nicht überwiegend in Großstädten leben. Unter den Personen mit Migrationshintergrund lebt über die Hälfte der Personen in kleinen Gemeinden

[505] Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: 7. Bericht zur Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin 2007; Bertelsmann Stiftung / Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik, Gütersloh 2005; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Management kommunaler Integrationspolitik. Strategie und Organisation. Bericht Nr. 7. Köln 2005; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Integrationsmonitoring, Materialen Nr. 2. Köln 2006.

[506] Vgl. Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 60.

[507] Vgl. Gesemann, Frank / Roth, Roland: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland – einleitende Bemerkungen. In: Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden, S. 18.

[508] Vgl. Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008.

[509] Dies sind der Kreis Aachen [Nordrhein-Westfalen], der Landkreis Barnim [Eberswalde, Brandenburg], der Landkreis Darmstadt-Dieburg [Darmstadt, Hessen], der Landkreis Emsland [Meppen, Niedersachsen], der Landkreis Helmstedt [Niedersachsen], der Kreis Herford [Nordrhein-Westfalen], der Landkreis Konstanz [Baden-Württemberg], der Landkreis Neu-Ulm [Bayern], der Neckar-Odenwald-Kreis [Mosbach, Baden-Württemberg], der Ortenaukreis [Offenburg, Baden-Württemberg], der Ostalbkreis [Aalen, Baden-Württemberg], der Kreis Paderborn [Nordrhein-Westfalen], der Landkreis Ravensburg [Baden-Württemberg], der Rhein-Kreis Neuss [Neuss, Nordrhein-Westfalen].

sowie Klein- und Mittelstädten mit weniger als 100.000 Einwohnern (vgl.Tabelle 33). Auch in der wissenschaftlichen Diskussion wird diesem Umstand kaum Rechnung getragen. Integrationsforschung bezieht sich weiterhin vor allem auf Großstädte. Berücksichtigt werden muss jedoch, dass die soziale Realität der Zuwandererinnen und Zuwanderer in den meisten Fällen keine großstädtische ist. Vielmehr leben die meisten Zuwandererinnen und Zuwanderer in Klein- und Mittelstädten. „Migration ist in vielen Klein- und Mittelstädten zu einem prägenden Phänomen und einer Herausforderung für die lokale Politik geworden."[510]

Auch wenn sich die integrationspolitischen Herausforderungen zwischen den Kommunen im Prinzip nicht wesentlich unterscheiden, so beeinflussen der Anteil und die Zusammensetzung der zugewanderten Bevölkerung die notwendige konkrete Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik. Dabei zeigt sich, dass die Größe der Kommunen großen Einfluss auf die soziale Struktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und damit auch auf die gesellschaftliche Anerkennung der Zuwandererinnen und Zuwanderer hat. So sind Personen mit Migrationshintergrund zwar in kleinen Gemeinden, Klein- und Mittelstädten prozentual geringer

Tabelle 33: Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund nach Gemeindegrößenklassen im Jahr 2008

	in 1000	in 1000	in %	in 1000	in %
	7.510	638	8,5	231	3,1
	11.731	1.849	15,8	762	6,5
	7.357	1.717	23,3	748	10,2
	6.411	1.612	25,1	790	12,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008, Sonderauswertung

Tabelle 34: Realisierte Erwerbsquote der Personen mit Migrationshintergrund nach Gemeindegröße im Jahr 2008

	70,0	**72,7**	**68,8**	**67,3**
	60,5	65,5	60,8	56,5
	57,0	63,2	56,8	53,9
	69,5	72,1	70,1	65,7
	50,7	54,7	50,4	48,0
	57,3	63,4	58,4	52,8

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 2008, Sonderauswertung

[510] Gesemann, Frank / Roth, Roland: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland – einleitende Bemerkungen. In: dieselben (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden 2008, S. 15.

vertreten, ihre berufliche Situation ist dort jedoch in der Regel besser. Auch der Anteil von Personen ohne (anerkannten) Berufsabschluss in den Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern ist

Tabelle 35: Personen mit Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss nach Gemeindegröße im Jahr 2008

	Bevölkerung insgesamt	Gemeinden unter 20.000 EW	Städte 20.000-200.000 EW	Städte mit 200.000 EW und mehr
Bevölkerung insgesamt	**23,0**	**19,7**	**24,8**	**26,0**
– Personen ohne Migrationshintergrund	17,4	16,6	18,3	17,6
– Personen mit Migrationshintergrund	46,1	42,8	46,6	47,9
» Deutsche	38,6	36,5	38,8	40,6
» Ausländer/-innen	52,2	49,5	53,9	52,1
• mit eigener Migrationserfahrung	44,2	41,1	44,7	46,0
» Deutsche	33,8	32,2	34,0	34,9
» Ausländer/-innen	52,6	50,1	54,7	52,0
• ohne eigene Migrationserfahrung	56,4	52,7	56,7	58,5
» Deutsche	63,3	58,0	65,6	64,9
» Ausländer/-innen	49,9	46,2	49,0	53,3

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 2008, Sonderauswertung

Tabelle 36: Armutsrisikoquote der Personen mit Migrationshintergrund nach Gemeindegröße im Jahr 2008

	Bevölkerung insgesamt	Gemeinden unter 20.000 EW	Städte 20.000-200.000 EW	Städte mit 200.000 EW und mehr
Bevölkerung insgesamt	**14,6**	**12,3**	**15,3**	**17,7**
– Personen ohne Migrationshintergrund	11,9	11,2	12,0	13.0
– Personen mit Migrationshintergrund	26,4	20,6	26,7	30,4
» Deutsche	21,5	16,8	22,2	25,4
» Ausländer/-innen	31,9	26,3	32,6	34,5
• mit eigener Migrationserfahrung	26,7	21,0	27,0	30,8
» Deutsche	20,6	16,9	21,0	23,9
» Ausländer/-innen	32,3	25,9	33,4	34,9
• ohne eigene Migrationserfahrung	25,5	19,7	26,1	29,5
» Deutsche	23,0	16,7	24,2	27,5
» Ausländer/-innen	30,5	27,6	30,0	32,8

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 2008, Sonderauswertung

deutlich geringer als in Großstädten mit mehr als 200.000 Einwohnern, der Anteil von Erwerbstätigen ist zugleich höher. Es ist zu vermuten, dass die stärker individuell strukturierten Beziehungen in kleineren Gemeinden bessere Ausbildungsplatz- und Erwerbschancen auch für Zuwandererinnen und Zuwanderer und ihre Kinder ermöglichen. Daraus resultiert auch ein geringerer Anteil von Personen mit geringen Einkommen (unter der Armutsgefährdungsgrenze) in den kleineren Gemeinden.

In den Großstädten konzentrieren sich dagegen Personen ohne (anerkannte) berufliche Ausbildung, ohne Erwerbstätigkeit und mit geringen Einkommen. Viele dieser Personen sind auch deswegen zugezogen, da sie sich von den großstädtischen Arbeitsmärkten bessere Arbeitsmarktchancen erhoffen. Zugleich sind die Großstädte aber auch von einem höheren Anteil von hoch qualifizierten Personen mit Migrationshintergrund geprägt, was sich zum Beispiel an dem Anteil der Personen mit Hochschulreife zeigen lässt. Grund hierfür sind die guten Ausbildungsmöglichkeiten an den Hochschulen sowie die Arbeitsmöglichkeiten für Akademikerinnen und Akademiker in den Großstädten.

6.3.2 Aktivitäten der kommunalen Spitzenverbände und Städtenetzwerke

Im Berichtszeitraum haben die kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag) ihre Aktivitäten zum Thema Integration weiter ausgeweitet. In ihrem Beitrag zum Ersten Fortschittsbericht zum Nationalen Integrationsplan weisen die kommunalen Spitzenverbände darauf hin, dass die Integration der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund eine der zentralen Zukunftsaufgaben auch der Kommunen ist. Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich bereits aktiv an der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans beteiligt und begleiteten auch die Erarbeitung der vertieften Bilanzierung zum Thema „Integration vor Ort", die Eingang in den Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan gefunden hat.

Der Deutsche Städtetag hat im Nachgang zur Hauptversammlung 2007, die unter dem Motto „Städte schaffen Integration – Stadtpolitik in Zeiten der Globalisierung" stand, seine Aktivitäten in den Landesverbänden intensiviert. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen stellte seine Mitgliederversammlung 2008 unter das Motto „Starke Städte schaffen Integration – erfolgreiche Integrationspolitik braucht viele Partner". Der Bayerische Städtetag widmete sich in seiner Mitgliederversammlung 2009 dem Thema „Städte schaffen Integration". Der Deutsche Landkreistag hat seine Jahrestagung 2008 dem Thema Integration gewidmet und eine Broschüre mit dem Titel „Landkreise integrieren Migranten" veröffentlicht. Auf der Internetseite „Kreise für Integration" finden sich inzwischen 29 Landkreise, die dort Material über ihre integrationspolitischen Konzeptionen und Aktivitäten zur Verfügung stellen. Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund beteiligen sich auch am Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen", das von der Schader-Stiftung koordiniert und geleitet wird.

Für die kommunale Integrationspolitik sind Fortbildungen und der Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen in Deutschland und in anderen Ländern besonders wichtig, um aktuellen Herausforderungen innovativ begegnen zu können. Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu)[511] veranstaltete in den Jahren 2008 und 2009 je eine Veranstaltung zum Thema „Monitoring und Evaluation von kommunalen Integrationsmaßnahmen", im Jahr 2010 fand ein Seminar „Jugendliche und Stadt(teil)entwicklung: Erfolgreiche Beteiligungsansätze von jugendlichen Migranten" statt. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement KGSt in Köln hat in den Jahren 2004 bis 2008 einen kommunalen Qualitätszirkel zur Integrationspolitik organisiert. Die Leitung dieses Qualitätszirkels hat die Stadt Stuttgart 2009 übernommen. Der Qualitätszirkel beschäftigte sich 2008 schwerpunktmäßig mit den Themen „Integrationsmonitoring" und „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung", 2009 mit den Themen „Bildungsmonitoring und kommunales Bildungsmanagement" und „Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten". Das im Dezember 2009 verabschiedete Positionspapier zum kommunalen Bildungsmanagement des Qualitätszirkels fordert mehr kommunale Verantwortung für Bildungsgerechtigkeit bei Migrantinnen und Migranten. Die Unterzeichner regen an, durch eine kommunale Bildungsstrategie von der vorschulischen Betreuung bis zum Berufseinstieg die Bildungsabschlüsse von Migrantinnen und Migranten zu verbessern. Dieses Anliegen fokussiert einen Aspekt des Bundesprogramms „Lernen vor Ort", innerhalb dessen das Aktionsfeld „Integration und Diversitätsmanagement" ein Element der Entwicklung und Implementierung eines kohärenten Bildungsmanagements auf kommunaler Ebene darstellt. Da sich auch zahlreiche „Lernen vor Ort"-Kommunen an dem genannten Qualitätszirkel beteiligen, sind hier wichtige Synergieeffekte möglich.

Im Frühjahr 2006 haben der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats, die Stadt

[511] Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) wird von mehr als 100 Zuwenderstädten getragen und hat zur Aufgabe, Kommunen durch praxisorientierte Forschung, Fortbildung und Beratung bei der Lösung aktueller Probleme sowie bei der Erarbeitung langfristiger Perspektiven für eine zukunftsfähige städtische Entwicklung zu unterstützen.

Stuttgart und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen unter der Bezeichnung CLIP (*cities for local integration policies*) ein europäisches Städtenetzwerk für die kommunale Integrationspolitik geschaffen. 35 Kommunen aus 22 Ländern gehören dem Netzwerk an, aus Deutschland sind dies Arnsberg, Frankfurt/Main und Stuttgart.

Das Netzwerk hat sich bisher mit folgenden Themen intensiv beschäftigt:[512]

- Wohnen und Maßnahmen gegen sozialräumliche Segregation – Zugang, Qualität und Erschwinglichkeit von Wohnraum (2006/2007),
- Städtische Diversitätspolitik bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, interne Personalpolitik der Städte einschließlich Beschäftigungszugang für Migranten und Antidiskriminierungsstrategien (2007/2008) und
- Interreligiöser und interkultureller Dialog, Schwerpunkt Muslime (2008/2009).

Im November 2008 fand in Frankfurt/Main eine Konferenz zum Thema „Dienstleistungen und Personalpolitik – Integration und Diversity in Kommunen" statt. Auf der Tagung wurden Beispiele interkultureller Öffnung und Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund vorgestellt und vergleichbare Politiken empfohlen. Im Jahr 2010 wird im CLIP-Netzwerk ein viertes Themenfeld behandelt, das unternehmerische Engagement von Zuwanderinnen und Zuwanderern.

Eurocities ist ein weiteres europäisches Städtenetzwerk, das von der Europäischen Kommission unterstützt wird und sich – neben anderen Themen – auch der Integrationspolitik zuwendet. Berlin ist zusammen mit anderen Hauptstädten Europas in der Eurocities-Initiative „Integrating Cities" aktiv. In regelmäßigen Konferenzen werden aktuelle integrationspolitische Themen aufgegriffen, im Jahr 2009 das Thema Indikatorenentwicklung und Monitoring, 2010 die interkulturelle Öffnung der kommunalen Verwaltung und die Beschäftigung von Zuwanderinnen und Zuwanderern in der öffentlichen Verwaltung. Hierzu unterzeichneten die Städte Amsterdam, Berlin, Kopenhagen, London, Oslo, Rom und Stockholm im Februar 2010 eine Städtecharta.[513] Die Städte wollen damit ihrer Verantwortung für ein kulturell und ethnisch vielfältiges Gemeinwesen nachkommen. In der Charta verpflichten sich die Städte, die Partizipation von Migrantinnen und Migranten an politischen Prozessen zu erleichtern, mehr Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst einzustellen und bei Ausschreibungen an externe Dienstleister den Grundsatz der „kulturellen Vielfalt" zur Bedingung zu machen. Die Städte wenden sich in der Charta gegen jede Form der Diskriminierung und setzen sich für einen gleichberechtigten Zugang von Migrantinnen und Migranten zu Wohnraum, Beschäftigung, Gesundheitsversorgung, Sozial- und Pflegeleistung sowie zu Bildung ein.

6.3.3 Kommunalpolitische Aktivitäten der Bundesländer

In Nordrhein-Westfalen wird seit April 2005 die kommunale Integrationspolitik durch das Landesprogramm „KOMM-IN NRW – Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen" unterstützt. Ziel ist es, die Angebote, Strukturen und Prozesse zur Integration in den Kommunen und durch die Kommunen zu verbessern. Hierfür werden folgende Schwerpunkte gefördert:

- Herstellung der Transparenz über das Angebot und die Nachfrage nach Integrationshilfen,
- Vernetzung und wechselseitige Abstimmung der Angebote und Anbieter von Integrationshilfen und
- Förderung von Vorhaben zur Steuerung der Qualität und der Wirksamkeit der angebotenen Integrationshilfen.

[512] Vgl. www.stuttgart.de/clip.

[513] Die Charta der „Integrating Cities" kann in deutscher und englischer Sprache im Internet heruntergeladen werden unter http://www.eurocities.eu/minisites/dive/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=59.

Angeregt und gefördert durch KOMM-IN wurden in Nordrhein-Westfalen in einer Vielzahl von Kommunen Integrationskonzepte erarbeitet. Neben den drei Förderschwerpunkten werden inzwischen weitere spezifische Schwerpunkte unterstützt, so z. B. Transferprojekte und Projekte zur interkommunalen Zusammenarbeit, Projekte zur Förderung der Einbürgerung und beim Zugang spezifischer Gruppen zur Integrationsförderung. Darüber hinaus wurde im Jahr 2009 die Durchführung eines Integrationstrainings für Entscheider aus Politik und Verwaltung in Abstimmung mit der Bertelsmann-Stiftung gefördert. Seit dem Start des Landesprogramms im April 2005 haben in Nordrhein-Westfalen 86 Kommunen mit insgesamt 213 Projekten teilgenommen, davon wurden 67 Städte und 19 Kreise in einem Umfang von rund 10 Mio. € gefördert.

Seit dem Jahr 2007 werden in NRW zudem Integrationsagenturen in Trägerschaft der Freien Wohlfahrtsverbände eingerichtet. Inzwischen sind 119 Integrationsagenturen tätig. Diese übernehmen die Aufgaben der bisher bestehenden Migrationsfachdienste sowie weitere Aufgaben:

- Einrichtungen der sozialen Versorgung – vom Kindergarten über das Krankenhaus bis hin zum Seniorenheim – dabei zu unterstützen, die Zuwanderinnen und Zuwanderer rechtzeitig zu erreichen, angemessen zu informieren und zu versorgen,
- das vorhandene bürgerschaftliche Engagement im Bereich der Integration weiter zu qualifizieren und auszubauen,
- bei Problemen im Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft zu helfen und
- in Stadtteilen mit sozialen Problemlagen die Eigeninitiative von Migrantenselbstorganisationen zu fördern und zu unterstützen.

Das Bundesland Hessen unterstützt die kommunale Integrationspolitik ebenfalls mit einem eigenen Landesprogramm „Land und Kommunen – Hand in Hand für eine gute Integration“ und mit der Förderung von Modellregionen. Im Jahr 2007 erarbeitete das Land Hessen zusammen mit den Kommunalen Spitzenverbänden in Hessen „Leitlinien und Handlungsempfehlungen für kommunale Integrationsprozesse in Hessen.“ Aufbauend auf das Landesprogramm „Land und Kommunen – Hand in Hand für eine gute Integration“ wurden im Jahr 2009 durch das Hessische Ministerium der Justiz, für Integration und Europa sechs Modellregionen ausgewählt, in denen das Land gezielt die kommunale Integrationspolitik unterstützt. Dies sind der Landkreis Hochtaunus und der Landkreis Main-Kinzig, die kreisfreien Städte Wiesbaden, Offenbach und Kassel sowie die kreisabhängige Stadt Wetzlar.

Ziel der Modellregionen ist es, ganzheitliche Handlungskonzepte in den Kommunen umzusetzen und damit mittelfristig zu strukturellen Veränderungen beizutragen. Hierbei sollen die bestehenden Anstrengungen des Landes und der Kommunen zielorientiert aufeinander bezogen, deren Wirksamkeit optimiert, strukturelle Veränderungsbedarfe herausgearbeitet und bewältigt werden. Die finanzierten Projekte bzw. Aktivitäten sollen sich über alle wichtigen Handlungsfelder erstrecken. Sie sollen innovativ sein und „strukturelle Verbesserungen, die Bündelung der Anstrengungen der gesellschaftlichen Partner und langfristige Integrationserfolge zum Ziel haben.“ Insgesamt stehen für das Landesprogramm im Jahr 2010 1,35 Mio. € zur Verfügung. Das Programm ist derzeit bis 2013 geplant, die Mittel müssen jedoch jedes Jahr erneut im Haushalt bewilligt werden.

Auch im Bundesland Sachsen-Anhalt werden seit dem Jahr 2008 Koordinierungsstellen für Integration vom Land gefördert. Gefördert werden Maßnahmen der Landkreise und kreisfreien Städte, durch welche die Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene verbessert werden soll. Die Koordinierungsstellen in den Landkreisen und kreisfreien Städten sollen die vor Ort tätigen Behörden, Organisationen, Vereine und Verbände zusammenbringen und damit die Integration von Migrantinnen und Migranten sowie ein interkulturelles Zusammenleben fördern. Gefördert werden nachrangig auch ergänzende Maßnahmen, die der Verbesserung der kommunalen Integrati-

onsarbeit dienen. Bislang existieren zehn Koordinierungsstellen in Sachsen-Anhalt.

6.3.4 Aktivitäten und Empfehlungen der Beauftragten

Die Beauftragte sieht in der Umsetzung einer modernen kommunalen Integrationspolitik ein wichtiges Handlungsfeld und knüpft dabei an die Arbeit der Arbeitsgruppe 5 „Integration vor Ort unterstützen“ des Nationalen Integrationsplans an und unterstützt die Umsetzung der kommunalen Selbstverpflichtungen. Sie würdigt die integrationspolitischen Anstrengungen der Kommunen, deren Austausch und ihre Vernetzung und begrüßt die Aktivitäten der Bundesländer zur Unterstützung kommunaler Integrationspolitik. Auf Bundesebene arbeitet sie eng mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zusammen.

Bereits im Siebten Bericht zur Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland hat die Beauftragte auch auf die Bedeutung der interkulturellen Öffnung der Verwaltung und Regeldienste in den Kommunen hingewiesen sowie auf die Notwendigkeit der politischen Beteiligung und gesellschaftlichen Teilhabe von Migrantinnen und Migranten. Diese Herausforderungen werden bisher nicht von allen Kommunen in ausreichendem Maße angegangen.[514] Sie sollten daher aus Sicht der Beauftragten künftig stärker im Zentrum kommunaler Aktivitäten stehen.

Eine Schirmherrschaft hat die Beauftragte für das Forschungs-Praxis-Projekt “Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen” übernommen. Projektträger und Koordinator ist die Schader-Stiftung, die Laufzeit des Projektes erstreckt sich auf die Jahre 2009 bis 2011. Das innovative Projekt wird mit Mitteln des Europäischen Integrationsfonds und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge finanziert. Die Beauftragte unterstützt das Projekt durch Mittel für den Aufbau einer Internetplattform und die Mitarbeit beim Lenkungskreis des Projekts. Gegenstand des Projekts ist die Analyse der Bedingungen für Integration in den Klein- und Mittelstädten des ländlich geprägten Raums und die Ermittlung der jeweiligen Potenziale für die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern. Hierzu werden bundesweit vergleichend insgesamt zwölf Kommunen aus acht Landkreisen untersucht.

In einer Vielzahl von Städten und Landkreisen wurden in den vergangenen Jahren die integrationspolitischen Aktivitäten verstärkt. In den kommenden Jahren müssen die politischen Anstrengungen auf jene Städte gerichtet werden, in denen bisher die nötigen Anlässe und Ressourcen für eine strategisch ausgerichtete Integrationspolitik fehlten. Dies sind überwiegend kleinere und mittelgroße Städte.

Die Beauftragte sieht zentrale integrationspolitische Herausforderungen in den Kommunen. Dies ist einerseits die Einführung einer strategischen Steuerung mit kommunalen Integrationskonzepten, begleitet durch Wirkungsmessung und Monitoring. Darüber hinaus müssen die bestehenden Angebote und Träger vernetzt, die Integrationspolitik sozialräumlich ausgerichtet und die Verwaltung interkulturell geöffnet werden. Damit geht auch eine Neuorientierung weg von Modellprojekten hin zu einer Verankerung integrationspolitisch relevanter Leistungen in die Regeldienste einher. Der Anspruch der Querschnittsorientierung der kommunalen Integrationspolitik muss in den Kommunen vor dem Hintergrund begrenzter Finanzmittel und der Notwendigkeit der interkulturellen Öffnung umgesetzt werden. Aufgrund der kommunalen Zuständigkeit für viele integrationspolitisch bedeutsame Politikbereiche

[514] Vgl. hierzu Filsinger, Dieter: Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik. In: Gesemann, Frank / Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden 2009, S. 279-296; Reichwein, Alfred: Kommunaler Integrationsmanagement – Ansätze für eine strategische Steuerung der Integrationsarbeit. In: Gesemann, Frank / Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden 2009, S. 297-307; Gesemann, Frank / Roth, Roland: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland – einleitende Bemerkungen. In: dieselben (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden 2009, S. 11-29.

und der Nähe zu den Bewohnerinnen und Bewohnern können partizipative und partnerschaftliche Prozesse am besten in den Kommunen entwickelt werden.

Im Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsparteien verständigt, anhand von Integrationspartnerschaften mit den Ländern und Kommunen Modellregionen einzurichten. Die Beauftragte sieht die Möglichkeit, im Rahmen der Integrationspartnerschaften in Modellregionen die Umsetzung der oben genannten integrationspolitischen Aufgaben in dieser Legislaturperiode zu unterstützen.

7. Bürgerschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten

Das bürgerschaftliche Engagement von Migrantinnen und Migranten hat im Berichtszeitraum anhaltendes Interesse in der politischen und fachlichen Debatte gefunden. Der Erste Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan hat erneut die Bedeutung des Engagements von Migrantinnen und Migranten in Migrantenorganisationen und in anderen Bereichen und Strukturen gewürdigt und weitere Initiativen der Engagementförderung von Migrantinnen und Migranten mit angestoßen. Die Bundesregierung hat es sich in der 17. Legislaturperiode laut Koalitionsvertrag[515] zur Aufgabe gemacht, das bürgerschaftliche Engagement von Migrantinnen und Migranten weiter zu fördern und zu stärken, insbesondere über den Ausbau der Jugendfreiwilligendienste.

Die Beauftragte hat mit der „Aktion zusammen wachsen – Bildungspatenschaften stärken, Integration fördern“ das bürgerschaftliche Engagement für Kinder und Jugendliche aus Zuwandererfamilien gestärkt. In den Ländern werden vielfältige Initiativen der Engagementförderung ergriffen, wie die Zwischenbilanz im Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan zeigt.[516] Auch freie Träger und Organisationen, die die Infrastruktur des Engagements in Deutschland bilden, haben Initiativen der interkulturellen Öffnung ergriffen.

Migrantenorganisationen können Zugangswege für Migrantinnen und Migranten zum Engagement allgemein öffnen. Der Dialog mit Migrantenorganisationen ist daher auch ein Baustein einer Engagementförderung unter Migrantinnen und Migranten. Die Bundesregierung und die Landesregierungen[517] haben den integrationspolitischen Dialog mit Migrantenorganisationen im Berichtszeitraum fortgesetzt und erweitert.

7.1 Partizipation von Migrantinnen und Migranten am bürgerschaftlichen Engagement

Bürgerschaftliches Engagement stellt eine wichtige Grundlage für die Identifikation mit dem Gemeinwesen, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung auf allen politischen Ebenen dar. Damit ist bürgerschaftliches Engagement auch eine wichtige Komponente im Integrationsprozess. Engagement vor Ort, in der Nachbarschaft und in politischen Beratungs- und Entscheidungsgremien trägt zur Willens- und Meinungsbildung bei und mobilisiert die Gemeinschaft für gesellschaftliche Entwicklungen.

Die Verbundenheit von Migrantinnen und Migranten mit der Gesellschaft wird durch bürgerschaftliches Engagement gefördert. Es bietet Menschen mit und ohne Migrationshintergrund freiwillige und selbst gewählte Räume für gemeinsame positive Erfahrungen, in denen konstruktive, partnerschaftliche Begegnungen möglich sind. Umgekehrt kann die Erfahrung von Diskriminierung und Ungleichbehandlung beim Engagement aber auch zu einer inneren Abwehrhaltung und zum Rückzug beitragen.

Wer sich bürgerschaftlich engagiert bringt nicht nur die eigenen Kompetenzen ein, sondern

[515] Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 2009, S. 73.

[516] Vgl. Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 177 ff.

[517] Vgl. Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 177 ff.

eignet sich auch neue – oft für den Bildungs- und Berufsweg wichtige – Fertigkeiten an, sowohl im sozialen als auch im kognitiven Bereich.

7.2 Forschungsergebnisse zum Engagement von Migrantinnen und Migranten

Migrantinnen und Migranten engagieren sich inner- und außerhalb von Migrantenorganisationen in nahezu allen Engagementbereichen, wenn auch in geringerem Ausmaß und mit anderen Formen und Schwerpunkten des Engagements als Personen ohne Migrationshintergrund.

Als Maßstab für die Engagementbeteiligung von Migrantinnen und Migranten wird ihre Mitgliedschaft oder Beteiligung in Vereinen und Organisationen herangezogen. Hierzu wurden im Berichtszeitraum keine neuen Daten vorgelegt.[518]

In einigen Untersuchungen wird unterschieden, ob das Engagement in einen herkunftsorientierten Verein (oft „ausländischer" Verein genannt), einen nicht-herkunftsorientierten (oft „deutscher" Verein genannt) oder in einen interkulturellen Verein eingebracht wird. Einige Untersuchungen gehen von Migrantenorganisationen aus und fragen ausschließlich nach der Beteiligung und Mitgliedschaft in diesen Organisationen. Migrantenorganisationen bzw. herkunftsorientierte Vereine stehen dabei nicht in einem Widerspruch zu nicht-herkunftsorientierten bzw. „deutschen" Vereinen. Die herkunftsorientierten Vereine im engeren Sinne bedienen spezifische Bereiche der Kultur, der Religion oder des Brauchtums. Migrantenorganisationen hingegen leisten seit ihrer Gründung vor allem integrative Arbeit insbesondere durch Beratung, gesellschaftspolitische Mitwirkung, Bildungs- und Elternarbeit, interkulturelle Arbeit etc.

Die Umfragedaten bestätigen, dass kein Widerspruch zwischen dem Engagement in einem herkunftsorientierten und einem nicht-herkunftsorientierten Verein besteht. Aktuelle Daten hierzu liegen für türkeistämmige Migrantinnen und Migranten vor.[519] Demnach sind 16 % der Befragten nur in deutschen Vereinen, 22 % in deutschen und türkischen Vereinen und 12 % nur in türkischen Vereinen Mitglied.[520] Das heißt auch, dass 38 % der Befragten auch Mitglied in einem deutschen Verein sind. Die ausschließliche Mitgliedschaft in einem türkischen bzw. in einem deutschen Vereinen geht in der Tendenz zugunsten von Mitgliedschaften in beiden Vereinstypen zurück. Ein zentraler Teil der Mitgliedschaft in türkischen Organisationen ist auf deren religiöses und kulturelles Angebot zurückzuführen – ein Angebot, das nicht-herkunftsorientierte Organisationen nicht erfüllen können. Die Moschee- und Kulturvereine stehen somit an erster Stelle bei den Vereinsmitgliedschaften.[521] Die deutschen Organisationen, in denen die türkeistämmigen Migrantinnen und Migranten mit 12 % bundesweit am häufigsten anzutreffen sind, sind Sportvereine. An zweiter Stelle folgen mit 10 % die Gewerkschaften.[522]

Bei Berücksichtigung sozialstruktureller Daten zeigt sich unter anderem ein Einfluss der Aufenthaltsdauer, der eigenen Migrationserfahrung und des Geschlechts. Weniger stark organisiert sind Migrantinnen und Migranten, die zwischen vier und neun Jahren in Deutschland leben. Mit steigender Aufenthaltsdauer nimmt der Anteil der Nicht-Organisierten stetig ab.[523] Migrantinnen und Migranten, die im Weg des Familiennachzugs zu Ehepartnern der „zweiten Generation" zugewandert sind, sind am häufigsten nicht organisiert, aber doch relativ häufig als Mitglieder in türkischen Kulturvereinen anzutreffen.[524] Die Nachfolgegeneration[525] selbst weist hingegen das stärkste Engagement auf und ist in den deutschen,

[518] Zu den Ergebnissen des 2. Freiwilligensurveys vgl. Fn. 526.

[519] Stiftung Zentrum für Türkeistudien: Türkeistämmige Migranten in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland: Lebenssituation und Integrationsstand. Ergebnisse der neunten Mehrthemenbefragung. Eine Analyse im Auftrag des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen. Essen 2009.

[520] Vgl. ebd. (ZfT), S. 155.

[521] Vgl. ebd., S. 159f.

[522] Vgl. ebd., S. 159.

[523] Vgl. ebd., S. 156.

[524] Vgl. ebd., S. 156f.

[525] Mit Nachfolgegeneration werden in der Studie des ZfT die in Deutschland geborenen oder aufgewachsenen türkeistämmigen Migrantinnen und Migranten bezeichnet. Vgl. ebd., S. 11.

an zweiter Stelle auch den türkischen Sportvereinen überrepräsentiert.[526] Frauen sind in den Organisationen generell unterrepräsentiert, am stärksten in den türkischen Kultur- und Sportvereinen. In den deutschen Sportvereinen sind sie jedoch überrepräsentiert (siehe auch Kapitel II 8.4).[527]

Die Mehrthemenbefragung des Zentrums für Türkeistudien erhebt auch Diskriminierungserfahrungen in verschiedenen Lebensbereichen. Hierbei rangiert die Diskriminierungserfahrung türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Vereinen mit 7,8 % bundesweit an letzter Stelle der Diskriminierungserfahrungen.[528]

Eine weitergehende sozialstrukturelle Analyse nimmt der Integrationsindikatorenbericht[529] auf der Grundlage der Ergebnisse der Sonderauswertung zum freiwilligen Engagement von Migrantinnen und Migranten im 2. Freiwilligensurvey vor.[530] Die dort aufgezeigte geringere Quote des Engagements von Migranten im Vergleich zu Deutschen[531] ohne Migrationshintergrund wird im Indikatorenbericht nach Generationen differenziert und einer sozialstrukturellen Analyse unterzogen.[532] Die Ergebnisse zeigen, dass die Engagementquote der selbst Zugewanderten (erste Generation) deutlich niedriger liegt als in der Gesamtbevölkerung. In der zweiten Generation (mindestens ein Elternteil zugewandert) nähert sich die Quote jener der Gesamtbevölkerung. Das geringere freiwillige Engagement lässt sich nicht allein durch den Einfluss von Geschlecht, Alter, Schulabschluss, Haushaltseinkommen, Erwerbstätigkeit, Wohndauer und Typ des Wohnortes erklären. Erst unter Berücksichtigung von gesellschaftlichem Interesse, Wertevorstellungen und Religionszugehörigkeit nähert sich die Quote des Engagements der Männer der zweiten Generation jener der Deutschen ohne Migrationshintergrund an; ähnlich ist es bei Frauen der zweiten Generation. Die Unterschiede in der Engagementquote bei Zugewanderten wie auch in der zweiten Generation bleiben also auch bei Berücksichtigung sozialstruktureller Unterschiede bei den Gruppen bestehen.

In der Forschung zu bürgerschaftlichem Engagement wird auch auf das Potenzial von Bürgerinnen und Bürgern geblickt, die bereit oder interessiert wären, sich zu engagieren. Engagementpolitik zielt unter anderem darauf ab, dieses Potenzial weiter auszuschöpfen.

Ein hohes Potenzial für lokales Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund weist die repräsentative Studie zu den sogenannten Sinus-Milieus im Auftrag des Bundesverbands für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. auf.[533] Demnach wird das heute bereits vorhandene Potenzial für lokales Engagement bei Migrantinnen und Migranten nur zur Hälfte genutzt: 20 % der Personen mit Migrationshintergrund haben sich bereits an Entscheidungen über die eigene Nachbarschaft beteiligt; 42 % würden sich gerne beteiligen.[534] Hier zeigt sich wie auch in der Gesamtbevölkerung, dass das Engagement vor Ort mit dem Alter steigt und überproportional Personen mit höherer Bildung engagiert sind. Das Potenzial für Engagement wird allerdings kaum von diesen soziodemographischen Effekten beeinflusst, das heißt, Migrantinnen und Migranten können weitgehend unabhängig von Alter und Bildungsstand für ein Engagement gewonnen werden.

Ein ebenfalls hohes Potenzial liegt nach den Ergebnissen der vhw-Studie beim bürgerschaftlichen Engagement für ein gutes Zusammenleben im Quartier. 18 % der Befragten sind bereits enga-

[526] Vgl. ebd., S. 157.

[527] Vgl. ebd., S. 160 f.

[528] Vgl. ebd., S. 166, Abb. 47.

[529] Integration in Deutschland. Erster Indikatorenbericht erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin 2009.

[530] Siehe 7. Lagebericht, S. 115 f.

[531] Die Ergebnisse der Sonderauswertung wurden im 7. Lagebericht dokumentiert. Demnach sind 61 % der befragten Migrantinnen und Migranten gegenüber 71 % der Nicht-Migrantinnen und -Migranten außerhalb von Familie und Beruf bürgerschaftlich aktiv; 23 % der befragten Migrantinnen und Migranten gegenüber 37 % der Nicht-Migrantinnen und -Migranten sind engagiert, d.h. sie übernehmen Aufgaben und Tätigkeiten in einer Gruppe. Siehe auch 7. Lagebericht, S. 115 f.

[532] Auf die Problematik der sozialstrukturell nicht repräsentativen Stichprobe im 2. Freiwilligensurvey 2004 sei hier verwiesen. Weitere Ausführungen hierzu siehe 2. Freiwilligensurvey 2004 sowie Indikatorenbericht.

[533] vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.): Migranten-Milieus. Berlin 2009.

[534] Ebd., S. 45 ff.

giert, 30 % würden sich gerne engagieren.[535] Das Engagement von Migrantinnen und Migranten erlangt auch unter Einstellungsgesichtspunkten Bedeutung für die Integration. Die Studie des vhw e.V. zeigt einen Zusammenhang zwischen lokalem Engagement und integrativen Wertvorstellungen[536] wie auch eine starke interkulturelle Ausrichtung des vorhandenen Engagements.[537]

Die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement und Partizipation sollte daher aus Sicht der Beauftragten unter integrationspolitischen Gesichtspunkten eine zentrale Rolle bei Maßnahmen der sozialen Integration spielen. Ausgehend von den Ergebnissen der oben ausgeführten sozialstrukturellen Analysen, sollten die Alters-, Geschlechts- und Generationenunterschiede bei der Gestaltung von Maßnahmen und Projekten zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements berücksichtigt werden.

7.2.1 Engagement Jugendlicher mit Migrationshintergrund

Das bürgerschaftliche Engagement von Jugendlichen mit Migrationshintergrund fällt deutlich geringer aus als bei ihren Altersgenossen ohne Migrationshintergrund. Der Freiwilligensurvey 2004 nennt hier noch Werte von 22 % gegenüber 38 %.[538]

Bei einer weiter gefassten Definition der Kategorie Engagement – also außerberufliche und außerfamiliäre Beteiligung an Vereinen, Verbänden, Gruppen, Initiativen oder Projekten, ohne zwingend Mitglied zu sein oder Aufgaben zu übernehmen – geben 58 % der 16 bis 24-jährigen Türkeistämmigen an, engagiert zu sein.[539] Die Zahl jener, die im Sinne des Freiwilligensurveys „freiwillig engagiert“ sind, d.h. eine Funktion, ein Amt, eine freiwillige Arbeit oder Aufgabe in der außerfamiliären und außerberuflichen Organisation übernehmen, liegt mit 4,6 % bei den 16 bis 24-jährigen deutlich unter den Älteren (stärkstes Engagement bei den 35 bis 54-jährigen mit 14 %) sowie deutlich unter dem Niveau der Gesamtbevölkerung.[540]

Im Bereich des lokalen Engagements stellt die repräsentative Studie des vhw e.V.[541] bei den von jüngeren Menschen dominierten Milieus die geringste Beteiligung am lokalen Geschehen fest. Allerdings verfügen die jüngeren Milieus über ein deutlich größeres Interesse an Beteiligung: Nur rund 10 % sind bereits engagiert im Verhältnis zu 35 % bis knapp 40 % der Befragten, die an einem freiwilligen Engagement interessiert sind.[542]

Die noch geringe Beteiligung an formalen und messbaren Engagementformen bei jungen Migrantinnen und Migranten spiegelt sich auch in deren Partizipation an Angeboten von Jugendverbänden wider. Diese gilt als unterdurchschnittlich,[543] wobei bemerkenswert ist, dass es bestimmte Sparten mit hoher Beteiligung gibt, zum Beispiel die Gewerkschaftsjugend und die Deutsche Sportjugend sowie Verbände, die Träger der offenen Jugendarbeit sind (vgl. Kapitel II 8.3.2).

Eine frühzeitige Aktivierung von jungen Menschen mit Migrationshintergrund ist in Anbetracht des geringeren Engagements angebracht. Der Koalitionsvertrag setzt hier mit dem Vorhaben an, das bürgerschaftliche Engagement von Migranten und Migrantinnen insbesondere über den Ausbau der Jugendfreiwilligendienste zu verbessern.

---

[535] Ebd., S. 47, Tab. 46.

[536] Ebd., S. 48 ff.

[537] Ebd., S. 47 f.

[538] Freiwilligensurvey 2004.

[539] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland. Erstellt von Dirk Halm und Martina Sauer, Berlin 2007, S. 50 ff, Tabelle 6.

[540] Ebd., S. 63 ff. und S. 75 ff.

[541] vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.): Migranten-Milieus. Berlin, 2009, S. 45 ff.

[542] Ebd., S. 45.

[543] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement, Berlin 2005, S. 72.

7.2.2 Forschungen zum bürgerschaftlichen Engagement: Ausblick und Forschungsdesiderate

In der Forschung besteht Einigkeit darüber, dass zu wenig Daten zum freiwilligen oder bürgerschaftlichen Engagement von Migrantinnen und Migranten vorliegen und die vorhandenen Untersuchungsinstrumentarien das Engagement von Migrantinnen und Migranten nicht adäquat abbilden können.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend verfolgt daher neben der Weiterführung des Freiwilligensurveys eine qualitativ-quantitative Forschung, deren Ergebnisse mit dem 3. Freiwilligensurvey[544] vergleichbar sein werden. Die derzeit laufende Untersuchung „Freiwilliges Engagement von Migrantinnen und Migranten – vergleichende Fallstudien in multiethnischer Perspektive" vergleicht erstmals Strukturen, Motivation, Potenziale, Zugangswege und Netzwerke von Engagement. Untersucht werden Migrantenorganisationen sowie Personen mit Migrationshintergrund aus verschiedenen *communities* (türkisch, polnisch, Spätaussiedler). Ziel ist es, die Ergebnisse für weitere integrationsrelevante Maßnahmen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Migranten sowie zur Erweiterung der Repräsentativerhebungen, z. B. des Freiwilligensurveys, nutzbar zu machen.[545]

Der Integrationsindikatorenbericht[546] und der „Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland"[547] des Wissenschaftszentrums Berlin weisen auf die Forschungslücke zum informellen, nicht in Vereinen kanalisierten Engagement im verwandtschaftlichen und bekanntschaftlichen Kontext hin. Eine Studie zum Engagement von Migranten in den Niederlanden bestätigt den Bedarf an Forschungen zum bürgerschaftlichen Engagement außerhalb von Vereinsstrukturen. Dort lag der Anteil der außerhalb von Vereinen und Organisationen engagierten Migrantinnen und Migranten mit 76 % deutlich höher als bei Einheimischen mit 65 %.[548] Qualitative Studien legen darüber hinaus nahe, dass beim nicht organisierten Engagement stark auf Engagementkulturen der Herkunftsländer zurückgegriffen wird, wie z. B. die selbstverständliche Alltagshilfe in der Nachbarschaft oder die Fürsorge für Ältere.[549]

Der Indikatorenbericht identifiziert eine große Forschungslücke bei der sozialstrukturellen Analyse des bürgerschaftlichen Engagements. Die Autoren empfehlen, neben den bestehenden sozialstrukturellen Merkmalen auch die Rolle von Sprachkenntnissen, geschlechtsspezifischen Rollenvorstellungen, Gelegenheitsstrukturen sowie Benachteiligungserfahrungen bei zukünftigen Befragungen zu berücksichtigen.[550]

7.3 Aktivierende Politik: Rahmenbedingungen verbessert – neue Projekte gestartet

Die integrationsfördernde Bedeutung von gesellschaftlichem Engagement wird von der Bundesregierung hoch gewertet. Ehrenamtliches Engagement kann bei Einbürgerungsanträgen als besondere Integrationsleistung berücksichtigt werden (§ 10 III 2 Staatsangehörigkeitsgesetz).[551] Der Nationale Integrationsplan und der Erste Fortschrittsbericht haben die Bedeutung von Engage-

[544] Die Ergebnisse des 3. Freiwilligensurveys werden voraussichtlich im Juni 2010 vorliegen. Personen mit Migrationshintergrund werden dort erfasst; eine Sonderauswertung auf Grundlage einer Migrantenstichprobe ist nicht geplant.

[545] Erscheint voraussichtlich Ende 2010.

[546] Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Integration in Deutschland. Erster Indikatorenbericht erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin 2009.

[547] Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB): Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, Berlin 2009: S. 32.

[548] Münz, Angelika: Förderung und Qualifizierung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten in den Niederlanden. In: Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 24/2008 vom 5.12.2008.

[549] Düser, Kathrin: Integration durch Engagement? Migrantinnen und Migranten auf der Suche nach Inklusion. Bielefeld 2010.

[550] Vgl. Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2009, S. 142.

[551] Siehe auch: Lämmermann, Falk: Besondere Integrationsleistungen als einbürgerungsrechtliche Privilegierungsmöglichkeit. In: ZAR 4/2009:126 ff. Vgl. Kap.III 1.

ment für die Integration deutlich hervorgehoben.[552]

Auch das bundesweite Integrationsprogramm, das vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entwickelt wird,[553] hat im Handlungsfeld gesellschaftliche Integration das Leitthema „Gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund stärken“ ausgearbeitet.[554] Die in der Arbeitsgruppe mitwirkenden Expertinnen und Experten aus Migranten- und Aussiedlerorganisationen, der Wissenschaft und der Wohlfahrtsverbände haben Empfehlungen zu den folgenden Bereichen ausgearbeitet:

- Migrantenorganisationen als Akteure der Integrationsförderung
- gesellschaftliche Teilhabe von Jugendlichen am Beispiel der interkulturellen Öffnung der Jugendverbandsarbeit (vgl. Kap. II 8.3)
- bürgerschaftliches Engagement als Rahmen- und Querschnittsthema.

Ausgangspunkt der Erörterungen war, dass Migrantenorganisationen an der umfangreichen Projektförderung in Deutschland bisher nur in einem geringen Umfang partizipieren. Der überwiegende Anteil der Projektmittel wird aufgrund gewachsener Strukturen der Integrationsförderung und wegen der hohen formalen Trägerkriterien auf allen staatlichen Ebenen primär an Wohlfahrtsverbände, (Spät-)Aussiedlerorganisationen und über den Paritätischen Wohlfahrtsverband in geringem Umfang auch an Migrantenorganisationen vergeben.

Um Migrantinnen und Migranten mehr direktes Engagement zu ermöglichen, hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum ihre Engagement- und Förderpolitik mit Berücksichtigung der integrationsrelevanten Aspekte von Engagementpolitik weiterentwickelt und dabei auch auf die veränderten Ansprüche an gleichberechtigte Partizipation von Migrantenorganisationen sowie von Migrantinnen und Migranten in diesem Feld reagiert. Die Schwerpunkte sind Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung von jungen Menschen mit Migrationshintergrund an den Jugendfreiwilligendiensten und der bessere Zugang von Migrantenorganisationen zu Förder- und Projektmitteln.

Auch Organisationen der etablierten Engagementstrukturen haben die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten weiterentwickelt und Initiativen zur Verbesserung der Kooperation mit Migrantenorganisationen gestartet.

7.3.1 Partizipationsfördernde Engagementpolitik

Im Rahmen der im Jahr 2007 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gestarteten Initiative „ZivilEngagement – Miteinander, Füreinander“ ist die Stärkung des Engagements von Migrantinnen und Migranten im Schwerpunkt „Engagementförderung für Menschen mit Migrationshintergrund“ verankert. Um das Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern, werden Migrantenorganisationen beim Aufbau eines professionellen Freiwilligenmanagements mit interkulturell offenen Angeboten sowie bei der Vernetzung untereinander und mit deutschen Verbänden unterstützt. Das Bundesfamilienministerium fördert insbesondere auch die Integration der Migrantinnen. Ziel ist es, diese mit den Grundlagen des zivilgesellschaftlichen Engagements vertraut zu machen und frauenspezifische Organisationen zu stärken.

Maßnahmen für die Zielgruppe Migrantinnen und Migranten im Rahmen der Initiative ZivilEngagement sind:

a) Qualifizierungsprojekte zum Freiwilligenmanagement: Erfassung und Auswertung von Beispielen guter Praxis zur Förderung und Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements

[552] Vgl. den 7. Lagebericht, Dez. 2007, Kapitel 9. Sowie Nationaler Integrationsplan, Themenfeld 9.

[553] § 45 Satz 2 AufenthG.

[554] Die Empfehlungen des bundesweiten Integrationsprogramms werden gegenwärtig abgestimmt und im Anschluss veröffentlicht. Einzelne Themen sollen dann weiter vertieft und Umsetzungsprozesse angestoßen werden.

von Migrantinnen und Migranten in Migrantenorganisationen und Wohlfahrtsverbänden.[555]

b) „Nationales Forum für Engagement und Partizipation": Das Forum wurde im Frühjahr 2009 vom Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) mit Unterstützung des BMFSFJ eingerichtet. Seine Aufgabe ist die Begleitung der Bundesregierung bei der bei der Entwicklung einer nationalen Engagementstrategie. Das Engagement von und mit Migrantinnen und Migranten hat das Dialogforum 10 „Bürgerschaftliches Engagement in der Einwanderungsgesellschaft" mit folgenden vorläufigen Ergebnissen aufgegriffen: Weiterentwicklung der interkulturellen Öffnung des bürgerschaftlichen Engagements; gleiche Partizipationschancen für Migrantenorganisationen durch gezielte Förderung; Verbesserung der Kenntnisse über Engagement in der Einwanderungsgesellschaft und das Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund.[556]

Die Freiwilligendienste Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ) und Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ) sind wegen ihrer informellen Bildungspotenziale besonders geeignet, die soziale und berufliche Integration zu fördern. Die Evaluation der Freiwilligendienste für das Freiwillige Soziale und das Freiwillige Ökologische Jahr hat u.a. gezeigt, dass Migrantinnen und Migranten in den Freiwilligendiensten deutlich unterrepräsentiert sind. Der zuletzt in den Jahren 2003/2004 ermittelte Anteil lag bei rund 7 %.[557] Der Bundestagsausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat die Bundesregierung in seiner Beschlussempfehlung zu dem Gesetzentwurf zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (2008) aufgefordert, gezielte Maßnahmen zu ergreifen, um mehr Jugendliche mit Migrationshintergrund für Jugendfreiwilligendienste zu gewinnen sowie mehr Migrantenselbsthilfeorganisationen zu ermuntern, als Träger und Einsatzstellen an der Durchführung der Jugendfreiwilligendienste mitzuwirken.[558]

Die Bundesregierung hat in der Folge bei der Novellierung der Gesetzgebung zu den Jugendfreiwilligendiensten deren Charakter als Bildungsdienste gestärkt und die Einsatzdauer flexibilisiert, um z. B. die Möglichkeit zu eröffnen, parallel die schulische Ausbildung zu absolvieren und einen Schulabschluss zu erwerben. Diese Änderungen kommen der Beteiligung von jungen Menschen mit Migrationshintergrund entgegen.

Seit 2007 (bis 2010) fördert das BMFSFJ das Programm „Freiwilligendienste machen kompetent". Ein Schwerpunkt des Programmes liegt auf der Förderung der Bildungs- und Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter junger Menschen mit Migrationshintergrund. Während der bisherigen Programmlaufzeit hatten insgesamt 53 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer einen Migrationshintergrund.

Weiterhin fördert das BMFSFJ gemeinsam mit dem Land Berlin seit September 2008 ein dreijähriges Projekt zur Qualifizierung von Migrantenorganisationen als Träger des Freiwilligen Sozialen Jahres. Migrantenorganisationen, beginnend mit der Türkischen Gemeinde Deutschland, werden zu Trägern qualifiziert. Es werden Erfahrungen mit den Besonderheiten möglicher Einsatzstellen bei Migrantenorganisationen sowie der Teilnahme von jungen Menschen mit Migrationshintergrund für die zukünftige Übertragung der Maßnahme auf weitere Länder und Migrantenorganisationen gesammelt. Im Jahr 2010 werden bereits zwei weitere Migrantenorganisationen, Club Dialog e.V. und südost Europa Kultur e.V., einbezogen.

---

[555] Bis Ende 2010 sollen vertiefende Analysen und Handlungsempfehlungen für Kooperations- und Tandemprojekte zwischen Migrantenorganisationen und bestehenden Verbänden vorgelegt werden.

[556] Die auf zwei Fachtagungen erzielten Ergebnisse sind dokumentiert in: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Hg.): Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Erster Zwischenbericht. Berlin 2009 und Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Hg.): Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Auf dem Weg zu einer nationalen Engagementstrategie – Perspektiven und Positionen. Materialien und Dokumente Band 2, Berlin 2009. Der Abschluss der Forumsarbeit ist für das Jahr 2011 geplant.

[557] Systematische Evaluation der Erfahrungen mit den neuen Gesetzen zur „Förderung von einem freiwilligen sozialen Jahr bzw. einem freiwilligen ökologischen Jahr" (FSJ-/FÖJ-Gesetze) im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Ergebnisse der Evaluation des FSJ und FÖJ. Abschlussbericht des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e.V., Köln/Berlin 2005.

[558] Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, BT-Drs. 16/8256 vom 22.2.2008.

Darüber hinaus fördert das BMFSFJ das Projekt „JuMiLo“. Junge Migrantinnen und Migranten werden dort zu Lotsen ausgebildet und für die Engagementförderung bei jungen Migrantinnen und Migranten eingesetzt (vgl. Kap. II 5.2.3.2).[559]

Die seit 2009 gesetzlich verankerten „Freiwilligendienste aller Generationen“, die durch das gleichnamige Programm Schritt für Schritt bundesweit etabliert werden sollen, wollen Menschen aller Altersgruppen, aller sozialen Schichten sowie unabhängig von ihrer Herkunft für ein verbindliches Engagement für das Gemeinwesen und ihr Umfeld gewinnen und bietet Bildung und Orientierung. Viele im Programm installierte Leuchtturmprojekte suchen gezielt Menschen mit Migrationshintergrund als Freiwillige.

Auch die Entwicklungspolitik hat im Rahmen von Pilotmaßnahmen den Dialog mit Migrantenorganisationen aufgenommen.[560] Migrantinnen und Migranten aus Entwicklungsländern engagieren sich zunehmend in der Entwicklungspolitik. Sie führen zum einen gemeinnützige Projekte in ihren Herkunftsländern durch und sind zum anderen in der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit aktiv. Das entwicklungspolitische Engagement von Migrantinnen und Migranten trägt zur Integration und zum Verständnis für die wechselseitige Verbundenheit in der globalisierten Welt bei.

Migrantenorganisationen können stärker als bisher ihre positive Rolle bei der Integration von Migrantinnen und Migranten zum Tragen bringen, wenn sie mit Hilfe einer verbesserten Infrastruktur in die Lage versetzt werden, ihre bislang weitgehend ehrenamtliche Tätigkeit auf eine hauptamtliche Basis zu stellen sowie in weiteren Bereichen der Integrationsförderung aktiv zu werden. Um Migrantenorganisationen eine höhere Beteiligung an den erforderlichen Projektmitteln zu ermöglichen, ist die gemeinsame Förderrichtlinie des BMFSFJ und des BMI zur Förderung von Maßnahmen zur gesellschaftlichen und sozialen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern interkulturell geöffnet worden. Im Bundeshaushalt 2010 stehen für diese Projekte im Einzelplan 06 des BMI 20,9 Mio. € (Kapitel 0633 Titel 684 04 BMI) und im Einzelplan 17 des BMFSFJ 7,2 Mio. € (Kapitel 1702 Titel 68411 BMFSFJ) zur Verfügung. Im Rahmen von ein- bis dreijährigen Projekten sollen Maßnahmen zur gesellschaftlichen und sozialen Integration von jugendlichen und erwachsenen Zuwanderinnen und Zuwanderern, ihre soziale und ihre Erziehungskompetenz, sowie die aktive Partizipation am gesellschaftlichen und politischen Leben gefördert werden. Die Förderrichtlinie benennt ausdrücklich Migrantenorganisationen als Projektträger vor dem Hintergrund ihrer positiven Rolle im Integrationsprozess:

- „Abs. 1.1 (...) Die integrative Wirkung der Maßnahmen soll durch die umfassende Mitwirkung von Migrantenorganisationen verstärkt werden(...).
- Abs. 3 Zuwendungsempfänger sind Verbände, Vertriebeneneinrichtungen, Kirchen, anerkannte Träger der politischen Bildung, Migrantenselbstorganisationen, Kommunen und Einrichtungen, die in der Arbeit mit Zuwanderern auf überregionaler, regionaler und lokaler Ebene tätig sind.“[561]
- Die Richtlinie ist am 1.3.2010 in Kraft getreten.

Bereits im Jahr 2009 wurde der Anteil von Projekten von Migrantenorganisationen in der Projektförderung des BAMF erhöht: Von insgesamt 100 neuen Projekten, die in die Förderung aufgenommen wurden, werden 27 Projekte von Migrantenorganisationen durchgeführt. Damit hat sich der Anteil der neuen Projekte von Migrantenorganisationen gegenüber dem Jahr 2008 verdreifacht. Zusätzlich zu den neuen Projekten werden

[559] Freiwillig? – na klar! Freiwilligendienst von jungen Menschen mit Migrationshintergrund in den Jugendmigrationsdiensten. Ein Bundesmodellprojekt. Bundeskoordination bei der Ev. Jugendsozialarbeit.

[560] Pilotprojekt Interkulturelle Kompetenz, Migration und Entwicklung, http://www.service-eine-welt.de/interkultur/interkultur-zusammenarbeit_mit_diasporen.html; Förderprogramm Entwicklungspolitische Bildungsarbeit, http:www.inwent.ort/portal/eine_welt/foerderprogramm/index.php.de sowie http://www.ber-ev.de/?PortalMOVEglobal; Pilotförderprogramm des BMZ zur Kooperation mit Migrantenvereinen.

[561] Gemeinsames Ministerialblatt, (Hrsg.): Bundesministerium des Innern, 61. Jg., Berlin, den 20.4.2010, Nr. 26, S. 264.

insgesamt 32 Fortsetzungsprojekte, die im Jahr 2008 und früher begonnen haben, von Migrantenorganisationen durchgeführt. Dieser Entwicklung war eine aktive Politik des BAMF zur Einbeziehung von Migrantenorganisationen in die Projektförderung vorangegangen. Auf Grundlage der neuen Richtlinie ist eine weitere Partizipation von Migrantenorganisationen an Projektmitteln zur gesellschaftlichen Integration ab dem Jahr 2010 zu erwarten.

In den Ländern sind verschiedentlich Initiativen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten ergriffen worden. Neben den genannten Kooperationsprojekten in Berlin[562] und Bayern[563] haben beispielsweise die Länder Hessen und Niedersachsen Lotsenprojekte entwickelt und ausgebaut.[564] Das Land Brandenburg hat im Rahmen von Schulungsmaßnahmen die bürgerschaftlichen Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten gestärkt und ein Management-Handbuch für Migrantenorganisationen herausgegeben.[565]

Die Beauftragte begrüßt die Maßnahmen zur Förderung des freiwilligen und bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten als geeignetes Instrument, das bürgerschaftliche Engagement von Migrantinnen und Migranten bei der Integration wirksam werden zu lassen. Die bislang wenig erfassten Formen informellen Engagements von Migrantinnen und Migranten sollten ebenfalls wahrgenommen und anerkannt werden. Die interkulturelle Öffnung von Förderrichtlinien und Programmen des bürgerschaftlichen Engagements ist vorbildlich und sollte auf weitere Förderprogramme und Maßnahmen übertragen werden.

[562] Projekt zur Qualifizierung von Migrantenorganisationen als Träger von Freiwilligendiensten, s.o.

[563] Vgl. Kapitel II 7.3.2. Interkulturelle Öffnung von Engagementstrukturen: Projekt des Landesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement.

[564] Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 180.

[565] RAA Brandenburg: KOMMIT. Das Management-Handbuch für Migrantenorganisationen, hg. im Auftrag der Integrationsbeauftragten des Landes Brandenburg, Potsdam 2008.

7.3.2 Interkulturelle Öffnung von Strukturen bürgerschaftlichen Engagements

Um Migrantinnen und Migranten für bürgerschaftliches Engagement zu gewinnen und Migrantenorganisationen in dessen Strukturen einzubinden, ist eine interkulturelle Öffnung dieser Strukturen erforderlich. Freiwilligen- und Ehrenamtsagenturen, Netzwerke und Dachorganisationen, Verbände und Vereine jeglicher Ausrichtung können mit Hilfe von Maßnahmen interkultureller Öffnung dazu beitragen, dass Migrantinnen und Migranten sich mit und in ihren Organisationen engagieren.

Bislang liegen Erfahrungen aus einer kleinen Anzahl von Projekten und Maßnahmen vor, die im Rahmen der fachlichen Begleitung von 16 Modellprojekten zum „interkulturellen bürgerschaftlichen Engagement“ ausgewertet wurden.[566] Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Interkulturelle Öffnung und Kompetenzen in den vorhandenen Organisationen sind unabdingbare Voraussetzung für eine nachhaltige Gewinnung von Migrantinnen und Migranten für das Engagement.
- Das „Engagement-Tandem“ ist besonders geeignet, die Tätigkeiten von Migrantenorganisationen und die Angebote von Einrichtungen der Engagementförderung zu vernetzen.[567] Die gleichberechtigte Mitwirkung von Migrantenorganisationen vermittelt Anerkennung für das dort geleistete Engagement, erweitert den Kreis an Multiplikatoren und Engagierten und stößt interkulturelle Öffnungsprozesse an.

Es gibt eine Bandbreite von Maßnahmen nichtstaatlicher Einrichtungen zur Förderung des Engagements von und mit Migrantinnen und Migranten, unter denen hier eine kleine Auswahl beispielhaft vorgestellt wird:

[566] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge / Stiftung Bürger für Bürger (Hrsg.): Engagiert für Integration. Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen aus 16 Modellprojekten zum interkulturellen bürgerschaftlichen Engagement, Nürnberg 2010.

[567] Ebd., S.77.

Parallel zu entsprechenden Initiativen der Bundesregierung startete der Deutsche Caritasverband im Herbst 2009 ein Projekt zur interkulturellen Öffnung des Freiwilligen Sozialen Jahres. Mit Hilfe der Ansprache von Jugendlichen über Migrantenorganisationen, interkulturell überarbeiteten Informationsmaterialien sowie dem inhaltlichen Schwerpunkt einer besonderen Begleitung bei der Entwicklung beruflicher Perspektiven soll der Anteil junger Migrantinnen und Migranten erhöht werden.

Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) als größter spartenübergreifender Dachverband führt seit 2006 eine Veranstaltungsreihe für und mit Migrantenorganisationen durch, die die fachliche Entwicklung und Vernetzung unterstützen soll.[568] Die Arbeitsgruppe „Migration/ Integration“ des BBE hält darüber hinaus einen kontinuierlichen fachlichen Dialog zwischen Trägern des Engagements und Migrantenorganisationen aufrecht.

Projekte, in denen etablierte Einrichtungen und Migrantenorganisationen auf gleicher Augenhöhe und mit gleichen Partizipationsrechten kooperieren, gelten als besonders geeignet, Migrantenorganisationen dauerhaft zu stärken und damit Migrantinnen und Migranten verstärkt in das bürgerschaftliche Engagement und die Integrationsarbeit vor Ort einzubinden. Ein solches Modell erarbeitet das Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement Bayern (LBE) gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Bayerns (AGABY). Migrantenorganisationen auf kommunaler wie auf Landesebene sowie deutsche Einrichtungen der Freiwilligenarbeit entwickeln gemeinsam Fortbildungs-, Qualifizierungs- und Unterstützungsangebote, um die Rahmenbedingungen für ihr Engagement im Bereich Integration zu verbessern.[569] Die Projekterfahrungen zeigen, dass auf dieser paritätischen Grundlage auf die Potenziale beider Seiten - der Migrantinnen und Migranten auf der einen und der etablierten Akteure und Träger auf der anderen Seite - zurückgegriffen werden kann. Die Beteiligten profitieren beiderseits und nach Auskunft der Träger, gerade auch von dem beispielhaften Engagement von Migrantinnen und Migranten bei der Gestaltung des Integrationsprozesses in Bayern.[570]

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa e.V.) hat im Jahr 2010 mit vier Freiwilligenagenturen das Projekt „Qualitätsentwicklung von Freiwilligenagenturen im Bereich Migration“ gestartet. Es werden Lösungen und innovative Ideen entwickelt, die zur interkulturellen Öffnung von Freiwilligenagenturen beitragen und helfen, die Engagementbeteiligung von Migrantinnen und Migranten erhöhen helfen. Die Ergebnisse sollen in einem Leitfaden veröffentlicht werden und in das bagfa-Qualitätsmanagement einfließen.

Die Beauftragte begrüßt die Maßnahmen, die nicht-staatliche Organisationen einleiten, um ihre Strukturen auch für Menschen mit Migrationshintergrund und für die Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen zu öffnen. Das Projekt-Tandem hat sich hierbei als geeignete Form erwiesen, in der interkulturelle Öffnung, paritätische Beteiligung von Migrantenorganisationen und deren Kompetenzerwerb gemeinsam verfolgt werden können. Die Beauftragte empfiehlt daher, Projekt-Tandems auch in anderen Förderbereichen und Maßnahmen zu erproben.

8. Interkulturelle Öffnung

8.1 Die interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes

Die staatliche und kommunale Verwaltung in Deutschland befindet sich in einem tiefgreifenden Modernisierungsprozess. Dieser Modernisierungsprozess muss - neben einer stärkeren Leistungsorientierung und einer größeren Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Laufbahngruppen - u.a. auch die aus der zunehmenden Internationalisierung bzw. Europäisierung vieler Lebens- und Rechtsbereiche resultierenden Erfordernisse reflektieren und einbeziehen. Hierbei

[568] Das BMFSFJ fördert die Arbeit der Geschäftsstelle des BBE.
[569] http://www.agaby.de/Projekt.312.0.html;
siehe auch http://www.gemeinsam-engagiert.net.
[570] Ebd.

werden insbesondere auch die Zuwanderungsgeschichte Deutschlands und die gegenwärtige Zuwanderung nach Deutschland und Europa stärker als bisher zu berücksichtigen sein. Interkulturelle Öffnung der Verwaltung bedeutet vor diesem Hintergrund auch, dass der öffentliche Dienst auf allen Ebenen die kulturelle und ethnische Vielfalt der Bevölkerung angemessen berücksichtigt. Interkulturelle Öffnung ist damit ein wichtiger Bestandteil der Integrationspolitik, ob auf Bundesebene, Landesebene oder in den Kommunen. Gerade in den Kommunen finden die Begegnungen von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund in Nachbarschaften, in den Städten bzw. Gemeinden, Stadtvierteln und Quartieren statt. Gerade in den Kommunen zeigt sich besonders eindrücklich, ob Integration gelingt oder misslingt.

Der öffentliche Dienst ist in Fragen gesellschaftlicher Repräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen im Beschäftigungssystem in Deutschland immer auch in einer Vorreiter- oder Vorbildfunktion. Diese Funktionen will die Bundesregierung - gemeinsam mit den öffentlichen Verwaltungen in den Ländern und Kommunen - nachhaltig ausfüllen und mit Blick auf Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst deutlich stärken. Dies ist eine politische Richtungsentscheidung, die auch in Zeiten Geltung beansprucht, in denen es zu einem Abbau von Personal in der öffentlichen Verwaltung kommen kann. Eine weitere Begründung für eine verstärkte interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes liegt in der wichtigen Rolle der öffentlichen Verwaltungen für alle in Deutschland lebenden Bevölkerungsgruppen. Rechte können nur dann wahrgenommen und Pflichten nur dann angemessen erfüllt werden, wenn Migrantinnen und Migranten um sie wissen und Behördenmitarbeiterinnen und Behördenmitarbeiter spezifische Bedürfnisse ihrer Kundinnen und Kunden professionell in ihrer Arbeit mitdenken und auftretende Verständigungsprobleme lösen können. Defizite der Integration und der interkulturellen Öffnung der Verwaltung sind im Verhältnis von Behörden zu Zuwanderern besonders spürbar. So kann es zu Missverständnissen oder sogar Konflikten kommen, die nicht nur auf Kommunikationsproblemen beruhen. Um dem entgegen zu wirken, sind ein Wissen um kulturelle Ursachen sowie Kenntnisse über die soziale und rechtliche Situation der Migrantinnen und Migranten unverzichtbar. Dasselbe gilt selbstverständlich für Fremdsprachkenntnisse.

Auf Seiten der Migrantinnen und Migranten bestehen mitunter Schwellenängste und Informationsdefizite. Interkulturelle Öffnung der Verwaltung bedeutet also auch, Strukturen und Verfahren transparent und verständlich zu organisieren, Leistungen an den Bedürfnissen der Zielgruppe auszurichten und mögliche Zugangsbarrieren zu identifizieren und soweit wie möglich zu überwinden.

Deshalb muss vor allem der Personalbestand öffentlicher Verwaltungen und Betriebe die Bevölkerungsstruktur so weit wie möglich widerspiegeln, und zwar auf allen Ebenen. Hier gibt es noch einen deutlichen Nachholbedarf. So fehlt es bereits an aussagekräftigen Daten, die eine entsprechend erfolgreiche Personalplanung erlauben. Ebenso fehlt ein ganzheitliches Konzept, das neben den Personalbedarfen auch die demografischen Aspekte und Diversity-Gesichtspunkte einbezieht.

Der Mikrozensus 2008 weist die Erwerbstätigenzahlen im öffentlichen Dienst nur für den Bund, die Länder und die Kommunen gemeinsam aus. Danach hatten von insgesamt 4.876.000 Vollzeitbeschäftigten des öffentlichen Dienstes insgesamt 411.000, also rd. 8,4 %, einen Migrationshintergrund: Bei den Teilzeitbeschäftigten war das Zahlenverhältnis 1.747.000 zu 208.000 (11,9 %). Diese Zahlen verdeutlichen, dass Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Sektor unterrepräsentiert sind.

Der Bund, die Länder und die Kommunen haben sich im Nationalen Integrationsplan darauf verständigt, den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in ihren Verwaltungen unter Berücksichtigung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu erhöhen. Die Beauftragte regt an, einen Schwerpunkt im Bereich der interkulturellen Öffnung auf das Themenfeld „Migran-

tinnen und Migranten im öffentlichen Dienst“ zu setzen.[571]

Der Bund hat dabei betont, dass in diesem Prozess sprachliche und interkulturelle Kompetenzen angemessen zu berücksichtigen sind, d.h. diese im Rahmen von Ausschreibungen als wesentliche Einstellungskriterien aufgenommen werden können. Diese Richtung wurde mit dem Koalitionsvertrag erneut bekräftigt und müsste sowohl zu einer Erhöhung der Zahl von Bewerbungen von Personen mit Migrationshintergrund als auch der Zahl der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst beitragen.

Ein Beispiel auf Bundesebene zur Umsetzung des interkulturellen Öffnungsprozesses in der Bundesverwaltung sind die Maßnahmen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Es hat einen Leitfaden entwickelt, der über das Bundesministerium des Innern inzwischen in allen Geschäftsbereichsbehörden zur Verfügung gestellt wurde. Neben den interkulturellen Schulungen wird vor allem auf Instrumente wie z. B. verstärkte Öffentlichkeits- und Netzwerkarbeit und Erhöhung der Präsenz an Schulen und Universitäten abgestellt. Stellenausschreibungen wurden um den Zusatz „Bewerbungen aller Nationalitäten werden begrüßt“ ergänzt.

Auch die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren der Länder haben das Thema auf ihrer 5. Konferenz am 19.3.2010 aufgegriffen.

Länder wie etwa Nordrhein-Westfalen, Hessen, Berlin und Hamburg werben entsprechend verstärkt um Zuwanderinnen und Zuwanderer. Eine Vorreiterrolle hat hierbei bisher die Polizei inne, und zwar gleichermaßen bei den Ländern wie beim Bund. So sind seit Anfang 2010 in einem Pilotprojekt bei der Bundespolizeidirektion Flughafen Frankfurt am Main im Auftrag des Bundesinnenministeriums Jugendliche mit Migrationshintergrund Schwerpunkt der Nachwuchswerbung im Rhein-Main-Gebiet.

Der öffentliche Dienst konkurriert bei der Rekrutierung gut qualifizierter Beschäftigter mit Migrationshintergrund mit privaten, auch international tätigen Unternehmen. Für diese sind interkulturelle Kompetenz und Mehrsprachigkeit möglichst vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oftmals längst Bestandteil gezielter Personalplanung, um im Wettbewerb bestehen zu können. Um den Prozess der interkulturellen Öffnung zu beschleunigen, hat die Beauftragte im September 2009 Vertreterinnen und Vertreter aus solchen Unternehmen und aus den öffentlichen Verwaltungen eingeladen, um einen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen.

Die Beauftragte unterstützt die Öffnung auch im Rahmen der „Charta der Vielfalt“. Diese Initiative richtet sich mit dem Anliegen an Unternehmen und Behörden, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen und die interkulturellen Kompetenzen der Mitarbeiterschaft zu erweitern. Inzwischen haben über 800 Unternehmen und öffentliche Einrichtungen mit mehr als 4,6 Mio. Beschäftigten die Charta unterzeichnet. Sie bekennen sich damit zu einer Unternehmens- und Behördenkultur, für die Vielfalt ein Schlüsselfaktor für die internationale Wettbewerbsfähigkeit und das wirtschaftliche Wachstum ist.

Im Mai 2009 hatte die Beauftragte die Integrations- und Ausländerbeauftragten der Länder und Kommunen zur Bundeskonferenz nach Duisburg eingeladen, um einen Erfahrungsaustausch über gemeinsame integrationspolitische Maßnahmen und die Rahmenbedingungen von Öffnungs- und Reformprozessen zu ermöglichen. Die Tagung zeigte, dass

- interkulturelle Kompetenz als fester Bestandteil bei der Personalplanung sowie der Rekrutierung, der Aus- und der Fortbildung des Personals als Qualitätsstandard etabliert werden muss;
- interkulturelle Öffnung der Verwaltung nicht auf den Kernbereich der Verwaltung beschränkt werden darf. Sie muss sich vielmehr als integrierte Handlungsstrategie auf möglichst alle Bereiche und Hierarchieebenen der Behörden erstrecken, insbesondere auch auf die Führungsebenen;

[571] Vgl. dazu Erläuterungen unter I.1.1.2.

- Informations-, Beratungs-, Betreuungsangebote und/oder andere Dienstleistungen fortlaufend daraufhin überprüft werden müssen, inwieweit sie interkulturell relevante Anforderungen (z. B. mehrsprachige Angebote, kulturelle Sensibilität) erfüllen;
- interkulturelle Öffnung ein in Teilen als tiefgreifend empfundenes Umsteuern bei der Organisation, der Arbeitspraxis und der Zusammenarbeit in den Behörden bedeutet.

Ein solches Umsteuern kann Vorbehalte und Widerstände erzeugen. Interkulturelle Öffnung muss daher als Veränderungsprozess verstanden und kommuniziert werden. Sie muss langfristig angelegt und mit Beständigkeit vorangetrieben werden. Sie sollte daher unbedingt „Chefsache" sein. Soweit Größe und Struktur dies erlauben, sollte jeweils eine eigenständige Organisationseinheit eingerichtet werden, die die interkulturelle Öffnung als Querschnittsfunktion in allen Verwaltungsbereichen und auf allen Ebenen koordiniert und weiter entwickelt.

Viele Kommunen sind seit vielen Jahren bemüht, bürgernäher und serviceorientierter zu werden. Sie haben im Bereich der Personal- und Organisationsentwicklung Konzepte entwickelt, die die wachsende Vielfalt der Bevölkerung und die dadurch entstehenden Herausforderungen systematisch berücksichtigen. Dabei zeigt sich zwar, dass es keine Patentrezepte einer gelingenden kommunalen Integrationspolitik gibt. Vielmehr muss Ausgangspunkt jeder Strategie in diesem Bereich die möglichst konkrete Analyse der Situation vor Ort sein. Dennoch lassen sich allgemein gültige Empfehlungen und Beispiele guter Praxis geben.

So legte die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) im Jahr 2008 ein Modell zur interkulturellen Öffnung für Kommunen vor. In sieben Handlungsschritten wird Kommunalverwaltungen ein Weg aufgezeigt, der „es ermöglicht, mit einem Ansatz strategischer Steuerung die bisherigen Aktivitäten zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung einer Revision zu unterziehen und darauf aufbauend die weitere Entwicklung zu strukturieren. Dabei hat jede Kommune, abhängig von ihrer Situation und ihren Zielen, ihre eigene Strategie zu entwickeln."[572]

Der Deutsche Städtetag hat bereits 2007, ausdrücklich anknüpfend an seine Selbstverpflichtungen im Nationalen Integrationsplan, eine Publikation herausgegeben, in der – ausgehend von konkreten Projekten und Beispielen gelungener kommunaler Integrationsarbeit – Handlungsempfehlungen erstellt werden, die „Anregungen für die kommunale Praxis liefern (sollen), wie kommunale Integrationspolitik gestaltet und intensiviert werden kann."[573]

Im Rahmen der Integrationsstrategien auf der Länderebene oder der kommunalen Ebene sind bisher unterschiedliche Schritte unternommen worden. Einige Kommunen, z. B. München, Duisburg, Osnabrück, Frankfurt am Main oder Stuttgart, verfügen über Gesamtkonzepte zur interkulturellen Öffnung der Stadtverwaltung, während andere Kommunen Projekte zur interkulturellen Öffnung in Einzelbereichen fördern.

Häufig ist auch ein Informationsdefizit Ursache für die geringe Anzahl von Bewerbungen von Schulabgängern mit Migrationshintergrund. Die für die Personalgewinnung zuständigen Arbeitsbereiche des öffentlichen Dienstes in Deutschland müssen ihre Verbindungen zu Migrantenorganisationen und –verbänden systematisch ausbauen. Karrierenetzwerke bestehen bisher kaum. Die Einbindung von Migrantenorganisationen und -verbänden könnte hier Abhilfe schaffen. Sie kann dazu beitragen, dass die Potenziale dieser Organisationen und Verbände für den Prozess genutzt werden. Diese Maßnahmen umfassen Präsentation in den Medien und der Öffentlichkeit, Kooperationen mit Schulen, Informationen für Eltern, Vereine und andere Träger sowie eine Förderung im Auswahl- und Bewerbungsverfahren in Form von Praktika und Beratungen. Daneben werden junge Migrantinnen und Migranten vor und

[572] KGSt: Interkulturelle Öffnung. In sieben Schritten zur Interkulturellen Öffnung der Verwaltung, Materialien Nr. 5/2008, Köln 2008.

[573] Deutscher Städtetag: Integration von Zuwanderern. Erfahrungen und Anregungen aus der Praxis in den Städten, Berlin und Köln 2007.

während der Ausbildung durch Deutschförderkurse, Beratungsangebote und individuelle Förderung (Coaching) begleitet, um fehlende Qualifikationen auszugleichen. Hier einige Beispiele:

Das Land Berlin wirbt unter dem Motto „Berlin braucht dich“ seit 2006 mit Werbekampagnen an Schulen, um Migrantinnen und Migranten als Auszubildende zu gewinnen. Es spricht Jugendliche, Eltern und Lehrkräfte an. Im Mittelpunkt stehen Aktivitäten zur Berufsorientierung, die Schulen und Betriebe gemeinsam durchführen, z. B. Informationsveranstaltungen in den Betrieben und den Schulen mit Auszubildenden, Ausbildern und den Berufsberatern.

Die Kampagne zeigt folgendes Ergebnis: Im Jahr 2008 hatte fast jeder Sechste neu eingestellte Auszubildende im öffentlichen Dienst einen Migrationshintergrund. Im Jahr 2006 war es nur jeder Zwölfte gewesen.[574] Auch die Berliner Polizei stellte in den vergangenen Jahren gezielt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund ein. Von den im Herbst 2008 eingestellten 462 Auszubildenden hatten 40 (knapp 10 %) einen Migrationshintergrund. Auch die Freie Hansestadt Bremen folgt diesem Konzept mit einer öffentlichen Ausbildungskampagne seit September 2009 unter dem Motto: „Du bist der Schlüssel...“.

Die Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg leitet für sich als Arbeitgeber eine besondere Verantwortung ab. Ziel ist es, Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den Berufen der hamburgischen Verwaltung eine gleichberechtigte Teilhabe und Gestaltung des beruflichen Werdeganges zu ermöglichen. Interkulturelles Personalmanagement ist ein Schwerpunktthema in der Umsetzung dieser Maßnahme. Zum einen sollen die Ausbildungs- und Beschäftigtenanteile der Personen mit Migrationshintergrund gehoben werden. Zum anderen sollen auch interkulturelle Fortbildungsangebote für die Beschäftigten realisiert werden. Vor diesem Hintergrund hat der Erste Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg am 10.11.2008 die „Charta der Vielfalt“ der Beauftragten unterzeichnet.

Ausbildungsplätze werden in den Bereichen Justiz, Steuer, Polizei, Feuerwehr, Strafvollzug und allgemeine Verwaltung angeboten. Die Jugendlichen mit Migrationshintergrund werden erreicht durch Kooperationen mit Migrantenorganisationen, Schulen, Vereinen, Eltern- und Kulturverbänden und durch die Nutzung fremdsprachiger Medien. Hamburg verfolgt das Ziel, den Anteil junger Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung von 5,2 % im Jahr 2006 auf 20 % im Jahr 2011 in den Ausbildungen des mittleren und gehobenen Dienstes zu steigern. Die Einstellungen in die Ausbildungen werden bedarfsorientiert geplant und vorgenommen, so dass die Chancen auf Übernahme nach der Ausbildung hoch sind. Im Jahr 2008 ist Hamburg mit einer Steigerung auf 12,4 % seinem Ziel bereits einen großen Schritt näher gekommen.

In Nordrhein-Westfalen hat sich ein Netzwerk der Lehrkräfte mit Zuwanderungsgeschichte gebildet, dem u.a. auch die Landesregierung Nordrhein-Westfalen und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angehören. Dies ist gerade mit Blick auf den steigenden Anteil von Schülerinnen und Schülern aus Migrantenfamilien an Schulen in Deutschland ein wichtiges Signal. Auch in diesem Bereich sollte noch stärker geworben werden, um Menschen mit Migrationshintergrund für den Lehrerberuf zu interessieren.

In der Stadt Osnabrück wird das Programm „IQ (Interkulturelle Qualität) im Unternehmen Stadt – Mentoring für Migrantinnen und Migranten“ durchgeführt. Dieses Programm hat die frühzeitige Förderung und Integration von Migrantinnen und Migranten in der Stadtverwaltung zum Ziel. Es soll sie praxisnah mit intensivem Bürgerkontakt auf berufliche Anforderungen und Führungspositionen vorbereiten.

Die Stadt Nürnberg hat seit der Einrichtung der Koordinierungsgruppe Integration im Jahre 2002 eine Vielzahl von Maßnahmen zur interkulturellen Qualifizierung der kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entwickelt, die im Laufe der Zeit intensiviert wurden. Jede Person er-

[574] Vgl. Erster Umsetzungsbericht zum Berliner Integrationskonzept 2007-2009, S. 19.

hält für die gesamte Dauer der Ausbildung und im Rahmen der Führungsqualifizierung ein intensives interkulturelles Training.

Es lässt sich resümieren, dass innerhalb der öffentlichen Verwaltung zahlreiche Initiativen gestartet worden sind, die in die richtige Richtung weisen. Das im Nationalen Integrationsplan in den Blick genommene Ziel, innerhalb des öffentlichen Dienstes interkulturelle Kompetenzen als Einstellungskriterium zu etablieren und im Rahmen von Einstellungsverfahren Personen mit Migrationshintergrund angemessen zu berücksichtigen, ist allerdings noch nicht erreicht.

8.2 Kultursensible Altenhilfe

8.2.1 Alternde Migrantenbevölkerung

Das durchschnittliche Alter der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wächst ebenso wie das der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Der Anteil der über 65-jährigen Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung, der im Jahr 2008 8,5 % betrug, wird in den kommenden Jahren ansteigen. Bereits jetzt findet sich in der Altersgruppe der 55- bis 65-Jährigen Personen ein Anteil von 14,8 % mit Migrationshintergrund. Der Blick auf die folgenden Jahrgänge zeigt, dass dieser Trend sich noch verstärken wird. (vgl. Tabelle 37). Immer mehr Menschen mit Migrationshintergrund erreichen also ein Alter, in dem sie potenziell auf Unterstützung und Pflege angewiesen sind.

Es ist davon auszugehen, dass Migrantinnen und Migranten nicht – wie es lange Zeit angenommen wurde – mit Beendigung ihres Berufslebens in Deutschland in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Es gibt zwar durchaus ältere Migrantinnen und Migranten, die zwischen den Herkunftsländern und Deutschland hin- und herpendeln, sofern dies die finanziellen Verhältnisse zulassen. Aber der Lebensmittelpunkt liegt bei den meisten schon deshalb in Deutschland, weil die Kinder und Enkelkinder hier leben.

Tabelle 37: Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2008 nach Altersgruppen

Bevölkerung 2008				
Bevölkerung – im Alter von …bis unter … Jahren	insgesamt	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund im weiteren Sinn	Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in %
	in 1000			
00 – 05	3.359	2.202	1.156	34,4
05 – 10	3.680	2.533	1.147	31,2
10 – 15	3.870	2.762	1.108	28,6
15 – 20	4.650	3.486	1.164	25,0
20 – 25	4.880	3.754	1.125	23,1
25 – 35	9.635	7.121	2.514	26,1
35 – 45	13.044	10.570	2.473	19,0
45 – 55	12.412	10.414	1.998	16,1
55 – 65	9.770	8.324	1.446	14,8
65 – 75	9.907	8.968	940	9,5
75 – 85	5.298	4.889	409	7,7
85 – 95	1.522	1.442	80	5,3
95 und mehr	109	104	/	/

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008

8.2.2 Generationsbeziehungen in der zweiten Lebenshälfte

Die Studie „Gar nicht so anders“[575] untersucht erstmals auf repräsentativer Datenbasis (Daten des Deutschen Alterssurveys 2002 und des Sozioökonomischen Panels 2001), wie sich die Beziehungen zwischen Eltern und erwachsenen Kindern bei der einheimischen und der eingewanderten Bevölkerung unterscheiden. Insbesondere erforscht wurden Unterschiede im Familienzusammenhalt und bei den Unterstützungspotenzialen. Für die Mehrheit aller Beziehungen in beiden Gruppen wurde eine große emotionale Verbundenheit und ein häufiger Kontakt festgestellt. Die Studie stellt gleichwohl fest, dass Migrantinnen und Migranten etwas häufiger als Menschen ohne Migrationshintergrund mit einem erwachsenen Kind im selben Haus leben. Auch im Bereich der intergenerationalen Unterstützung wurden Unterschiede ausgemacht: Im Gegensatz zu Menschen ohne Migrationshintergrund finden sich Migrantinnen und Migranten finanziell eher in einer doppelten Geberrolle. Unterstützung wird sowohl an die Kinder als auch an die Eltern geleistet. Die Studie spricht hier von einer Nettozahlergeneration. Trotz der doppelten Geberrolle unterstützen sie allerdings ihre eigenen Kinder finanziell vergleichsweise seltener als Menschen ohne Migrationshintergrund, wofür die materielle Lage und nicht kulturelle Unterschiede verantwortlich gemacht werden. Zusammenfassend kommt die Studie zu dem Schluss, dass die Generationenbeziehungen bei beiden Gruppen ähnlicher sind als allgemein angenommen, und kulturelle Unterschiede beim Thema Familienzusammenhalt überschätzt werden.

8.2.3 Die interkulturelle Öffnung der Altenhilfe

Für die Einrichtungen der Altenhilfe bedeutet die demographische Entwicklung, dass sie sich auf eine sich verändernde Zielgruppe einstellen müssen. Es gibt immer mehr ältere Menschen mit Migrationshintergrund. Allein in den letzten Jahre wuchs die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 65 Jahren und älter von rd. 1,2 Mio. im Jahr 2005 auf rd. 1,4 Mio. im Jahr 2008.[576] Diese Gruppe verlässt sich nicht ausschließlich auf familiäre Hilfe – so eine weit verbreitete frühere Annahme –, sondern ist in ähnlicher Weise wie die älteren Menschen ohne Migrationshintergrund auf Hilfs- und Unterstützungsangebote von außen angewiesen. Die interkulturelle Öffnung der Einrichtungen wird somit für die Träger der Altenhilfe immer mehr zu einer Notwendigkeit. Zugleich bedeutet sie einen echten Wettbewerbsvorteil. Eine wichtige Voraussetzung für die interkulturelle Öffnung ist die Verankerung interkultureller Aspekte in den Regelungen des Bundes zur Altenpflegeausbildung.

Die Entwicklung von kultursensiblen Angeboten stellt sicher, dass die Angebote der Altenhilfe von allen Zielgruppen auch in Anspruch genommen werden. Gleichzeitig kommt es darauf an, ältere Migrantinnen und Migranten nicht einer verallgemeinernd ethnisierenden und somit diskriminierenden Behandlung auszusetzen. Im Kern geht es bei der interkulturellen Öffnung darum, den Menschen als Individuum mit seinen Bedürfnissen und seiner Biografie wahr- und ernstzunehmen. Insofern kann auch die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund von einer größeren Vielfalt des Angebotes und vertieftem Verständnis für die Lebenssituation von Menschen profitieren.

Die Beauftragte empfiehlt daher, Menschen mit Migrationshintergrund gezielt über die bestehenden Möglichkeiten der Altenhilfe zu informieren und Angebote bereitzuhalten, die auf unterschiedliche Bedürfnisse zugeschnitten sind.

Allerdings können sich ältere Migrantinnen und Migranten zum Teil nur schwer auf Deutsch verständigen, da es sich überwiegend – noch – um die erste Generation von Migrantinnen und -migranten handelt, also Personen die nicht in Deutschland aufgewachsen sind. Besonders schwierig wird die sprachliche Verständigung außerdem

[575] Helen Baykara-Krumme, Gar nicht so anders: Eine vergleichende Analyse der Generationenbeziehungen bei Migranten und Einheimischen in der zweiten Lebenshälfte, Discussion Paper Nr. SP IV 2007-604, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) 2007.

[576] Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2005 und 2008.

dann, wenn die Menschen an demenziellen Erkrankungen leiden. Diese führen häufig dazu, dass die deutsche Sprache als erworbene Zweitsprache vergessen wird, und eine Verständigung nur noch in der jeweiligen Muttersprache möglich ist. Für besonders wichtig hält die Beauftragte es daher, dass ältere Migrantinnen und Migranten in den Einrichtungen zweisprachiges Personal vorfinden, dass mit ihnen in ihren jeweiligen Muttersprachen kommunizieren kann.

Die Wohlfahrtsverbände haben sich auf verschiedene Weise (so z. B. Rahmenkonzeptionen beim DRK, bei der Diakonie und der AWO, Eckpunkte beim Deutschen Caritas-Verband) für die interkulturelle Öffnung ihrer Einrichtungen ausgesprochen. Die Beauftragte begrüßt dies und regt zusätzlich die Entwicklung von Kriterien an, die die interkulturelle Öffnung der Einrichtungen der Altenhilfe qualitativ und quantitativ mess- und überprüfbar machen.

Die Sensibilisierung der Pflegeeinrichtungen und des Pflegepersonals für besondere Bedürfnisse älterer Menschen mit Migrationshintergrund ist auch infolge des Nationalen Integrationsplans (NIP) in mehreren Ländern zu einem Handlungsfeld der Integrationspolitik geworden.[577] Hinzu kommt das Bemühen, Menschen mit Migrationshintergrund für eine Ausbildung und die Beschäftigung im Altenpflegebereich zu gewinnen.

Zu den Maßnahmen gehören z. B. in Rheinland-Pfalz die Aufnahme der Förderung der kultursensiblen Seniorenarbeit in die Landesintegrationskonzepte. Dort wurde auch die Publikation „Interkulturell pflegen“ eingesetzt, um Regeldienste dabei zu unterstützen, auf die besonderen Belange von älteren, pflegebedürftigen Menschen mit Migrationshintergrund einzugehen.

Im Landesprogramm „Älter werden in M-V“ des Landes Mecklenburg-Vorpommern sind Maßnahmen und Projekte enthalten, die ältere Menschen mit Migrationshintergrund berücksichtigen und ihnen den Zugang zu Angeboten ermöglichen, während Sachsen-Anhalt auf Fortbildungsangebote zur kultursensiblen Altenpflege für Pflegefach- und Hilfskräfte setzt.

In Berlin wird seit dem Jahr 1999 im Rahmen eines treuhänderischen Vertrags mit den Wohlfahrtsverbänden (so genannter LIGA-Vertrag) das Kompetenzzentrum „Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe“ gefördert. Mit diesem Kooperationsprojekt von Arbeiterwohlfahrt und Caritas wird die Aufnahme und Betreuung älterer Migrantinnen und Migranten in Diensten und Einrichtungen der Regelversorgung gefördert. Es soll sowohl die Zugangsbarrieren auf Seiten der Migrantinnen und Migranten als auch auf Seiten der Altenhilfe abbauen.

Nordrhein-Westfalen hat die Handlungsempfehlungen „Ältere Menschen mit Zuwanderungsgeschichte“ für unterschiedliche Handlungsfelder wie Wohnen, haushaltsnahe Dienstleistungen, Kultur und Freizeit, Gesundheit, Neue Medien, Sport, usw. verabschiedet. In Nordrhein-Westfalen wurde zudem vom Landesministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration und der Europäischen Union das Projekt AAMEE (Active Ageing of Migrant Elders across Europe) durchgeführt, das auf die Förderung des aktiven Alterns älterer Menschen mit Migrationshintergrund und ihre soziale, kulturelle und wirtschaftliche Integration abzielt. Bestandteile des Projektes waren zwei Good-Practice-Wettbewerbe, die sich an Organisationen und Vereine aus dem gemeinnützigen Sektor sowie an Nicht-Regierungsorganisationen und Kommunalbehörden richteten. Es wurde ein europäisches Netzwerk zum Thema Altern in der Migration aufgebaut und das Memorandum „Ältere Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Europa – von Herausforderungen zu Chancen“[578] erarbeitet.

Das Saarland und Sachsen-Anhalt berücksichtigten das Thema Integration als Bestandteile der jeweiligen landespolitischen Seniorenkonzepte. Mit dem Hamburger Projekt LENA (Lebenslanges berufliches Lernen) werden türkische Seniorinnen und Senioren und aus Russland zugewanderte Spätaussiedlerinnen und -aussiedler über die An-

[577] Vgl. Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 174 ff.

[578] http://www.aamee.net/conf_08/memorandum/Bonn_Memorandum.pdf.

gebote der Altenhilfe informiert. Gemeinsam mit einem Dolmetscher besuchen die Seniorinnen und Senioren die Angebote der Altenhilfe, um sich selbst ein Bild zu machen.

In Hessen wurde das Modellprojekt „Kultursensible Altenpflege“ durchgeführt, das zum Ziel hatte, Menschen mit Migrationshintergrund für den Altenpflegeberuf zu gewinnen.

Diese Auswahl unterschiedlicher Projekte zeigt die Vielfalt der Möglichkeiten zur interkulturellen Öffnung der Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege.

8.2.4 Das Memorandum für eine kultursensible Altenhilfe

Der Arbeitskreis Charta für eine kultursensible Altenhilfe, aus dem 2006 das Forum für eine kultursensible Altenhilfe hervorging, hatte im Jahr 2002 das „Memorandum für eine kultursensible Altenhilfe“[579] erarbeitet, das im Rahmen der Kampagne für eine kultursensible Altenhilfe[580] vorgestellt wurde.

Das Memorandum war wegweisend für die interkulturelle Öffnung der Altenhilfe und kann noch immer als Leitfaden dafür betrachtet werden. Die Beauftragte empfiehlt den Einrichtungen der Altenhilfe, das Memorandum zu unterstützen und die Anregungen umzusetzen.

8.2.5 Forum für eine kultursensible Altenhilfe

Das Forum für eine kultursensible Altenhilfe ist ein Zusammenschluss von Verbänden, Organisationen, Migrantenorganisationen und Institutionen[581], der sich für eine bessere Vernetzung der Altenhilfe und Migrationsarbeit sowie der verstärkten Bekanntmachung des Memorandums für eine kultursensible Altenhilfe[582] (s.o.) einsetzt.

Das Forum für eine kultursensible Altenhilfe informiert die Fachöffentlichkeit, unterstützt die Vernetzung aller Interessierten und bietet Unterstützungsmaßnahmen für örtliche Träger der Wohlfahrtspflege an.

Die Mitglieder des Forums setzen sich für die interkulturelle Öffnung der Altenhilfe ein. Sie entwickeln das im Memorandum dargelegte Konzept weiter, führen Veranstaltungen durch und stellen Informationsmaterialien und die Homepage www.kultursensible-altenhilfe.de bereit. Sie beraten außerdem Dienste und Einrichtungen. Der Großteil der Arbeit des Forums findet in den Regionalstellen vor Ort statt. Die Koordinatorinnen und Koordinatoren der Regionalstellen[583] führen regionale und lokale Koordinierungstreffen zur Abstimmung und zum Erfahrungsaustausch durch und organisieren Schulungen oder Fachtagungen.

8.2.6 Vernetzungstagung des Forums für eine kultursensible Altenhilfe

Im Jahr 2009 wurde in Bonn die zweite bundesweite „Vernetzungstagung“ des Forums für eine kultursensible Altenhilfe unter der Schirmherrschaft der Beauftragten durchgeführt. Die Veranstaltung bot Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Altenhilfe und -pflege, der Migrationsarbeit, Vertreterinnen und Vertretern von Migrantenorganisationen, Ehrenamtlichen mit und ohne Migrationshintergrund und Personen, die Projekte zur interkulturellen Orientierung in der Altenhilfe planen und umsetzen wollen, Gelegenheit

[579] Arbeitskreis Charta für eine kultursensible Altenhilfe / Kuratorium Deutsche Altershilfe (Hrsg.): Memorandum für eine kultursensible Altenhilfe. Köln 2002.

[580] Vgl. 6. Lagebericht.

[581] Die Institutionen, die auf Bundesebene in diesem Forum zusammenarbeiten, sind das Kuratorium Deutsche Altershilfe e.V., der AWO Bundesverband e.V., das Deutsche Rote Kreuz, die Informations- und Kontaktstelle für die Arbeit mit älteren Migranten (IKoM), der Bundesverband Information und Beratung NS-Verfolgter, das Ausländerreferat der Stadt Wolfsburg, der Caritasverband Frankfurt e.V., der Transkulturelle Pflegedienst GmbH Hannover, die Forschungsgesellschaft für Gerontologie e.V., das Diakonische Werk der EKD, das Kompetenzzentrum „Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe“ Berlin, der AWO Kreisverband Köln e.V. SeniorenNetzwerk und die Beauftragte.

[582] http://www.kultursensible-altenhilfe.de/download/materialien_kultursensibel/memorandum2002.pdf.

[583] http://www.kultursensible-altenhilfe.de/download/ansprechpartner/ansprechpartner_regionalgruppen.pdf.

zum Austausch und zur gegenseitigen Vernetzung. Insbesondere wurde auch die Möglichkeit geboten, sich mit der Unterzeichnung zu den Inhalten des Memorandums zu bekennen sowie Kontakt zu den Koordinatorinnen und Koordinatoren der Regionalgruppen aufzunehmen.

Das Schwerpunktthema der Veranstaltung war das Verhältnis der Generationen untereinander. Besondere Bedeutung wurde dabei darauf gelegt, die Migrantinnen und Migranten selbst aktiv in die Podiumsdiskussionen und Workshops einzubeziehen und ihnen so die Möglichkeit zu geben, mit der Darstellung ihrer Erfahrungen und Sichtweisen zum Ergebnis der Veranstaltung beizutragen. Vor dem Hintergrund des Schwerpunktthemas wurden die Bereiche „Hilfe- und Pflegebedarf älterer Migranten, soziale Netzwerke, Religion und Kultur sowie Wohnformen diskutiert.

Als Ergebnis der Tagung lässt sich festhalten, dass das Thema der kultursensiblen Versorgung von Menschen mit Migrationshintergrund bislang stärker in den ambulanten als in den stationären Einrichtungen als Aufgabe erkannt wurde. In der ambulanten Pflege wurden eher Erfahrungen gesammelt und zielgruppenspezifische Angebote aufgebaut. Die Einbindung von muttersprachlichem Personal bei der Gestaltung der Angebote wird als unabdingbar angesehen. Der Kontakt zur Zielgruppe gelingt über informelle Netzwerke und die Ansätze der Selbsthilfe sowie die Stärkung von Autonomie und Eigenverantwortung, also des Empowerments. Ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement sind bei der Umsetzung der kultursensiblen Altenhilfe wichtige Arbeitsweisen. Aber nicht nur die eigentliche Zielgruppe der älteren Menschen mit Migrationshintergrund, sondern auch die Kinder- und Enkelgeneration muss erreicht werden, da oft bei ihr die letzte Entscheidung, z. B. über die Pflege von älteren Angehörigen getroffen wird.[584]

8.2.7 Pflege-Weiterentwicklungsgesetz

Im Juli 2008 ist das Pflege-Weiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Ziel des Gesetzes ist die Verbesserung der Situation pflegebedürftiger Menschen, ihrer Familien und der Pflegekräfte.

Mit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz wurde folgender Absatz in SGB XI § 1 (4a) aufgenommen: „In der Pflegeversicherung sollen geschlechtsspezifische Unterschiede bezüglich der Pflegebedürftigkeit von Männern und Frauen und ihrer Bedarfe an Leistungen berücksichtigt und den Bedürfnissen nach einer kultursensiblen Pflege nach Möglichkeit Rechnung getragen werden.“ Das Konzept der kultursensiblen Pflege wird somit ausdrücklich Bestandteil des Gesetzes. Auch wenn sich aus der Formulierung „nach Möglichkeit Rechnung getragen werden“ für die Betroffenen kein Anspruch ableiten lässt, wird mit diesem Absatz deutlich, dass der Gesetzgeber das Konzept der Kultursensibilität in der pflegerischen Versorgung anerkennt und befürwortet. Die Beauftragte begrüßt dies ausdrücklich und fordert die Pflegeeinrichtungen auf, den Auftrag den das Gesetz formuliert, in die Praxis umzusetzen.

8.2.7.1 Pflegestützpunkte

Ein weiterer Baustein des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes ist die Einrichtung der Pflegestützpunkte nach SGB XI. Die Pflegestützpunkte bündeln die Beratung über alle pflegerischen, medizinischen und sozialen Leistungen und vernetzen diese an einer Stelle. Ein Pflegestützpunkt bildet somit das gemeinsame Dach, unter dem das Personal der Pflege- und Krankenkassen, der Altenhilfe oder der Sozialhilfeträger sich untereinander abstimmen können. Es ist ein Ort, an dem Rat und Hilfe suchenden Betroffenen ihre Sozialleistungen erläutert und vermittelt werden können. Alle Angebote rund um die Pflege sollen in den Pflegestützpunkten erfasst sein.

Die Beauftragte empfiehlt, dass die für die Pflegestütztpunkte zuständigen obersten Landesgesundheitsbehörden geeignete Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung entwickeln, damit auch die Bevölkerung mit Migrationshintergrund über die Leistungen und Angebote der Pflegestützpunkte informiert werden und in die Lage versetzt werden, diese Leistungen in Anspruch zu nehmen

[584] Vgl. auch IKoM-Newsletter 5/09, Bonn.

und ihr Engagement einzubringen. Dies kann u.a. durch die Einstellung besonders geschulten Personals erfolgen, wie es z. B. im Pflegestützpunkt in Berlin-Kreuzberg der Fall ist. Dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben qualifizierende Maßnahmen zur „Interkulturellen Öffnung" durchlaufen.[585]

8.2.7.2 „Pflegenoten"

Mit der Reform der Pflegeversicherung im Jahr 2008 wurde eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Qualität und Transparenz in der Pflege zu steigern. Ein wichtiger Baustein sind die örtlichen Prüfungen von stationären Pflegeeinrichtungen und ambulanten Pflegeanbietern durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK) nach § 114 SGB XI, also die Erteilung sogenannter Pflegenoten. Die Ergebnisse der Prüfungen werden zusammengefasst und öffentlich zugänglich gemacht.

In der Öffentlichkeit werden diese Prüfungen auch als „Pflege-TÜV" bezeichnet. Denn ähnlich den technischen Sicherheitskontrollen finden die unangekündigten Prüfungen bei den Pflegeanbietern nach vorab definierten Kriterien und in regelmäßigen Abständen statt. Ab dem Jahr 2011 geschieht dies mindestens einmal jährlich. Die Pflegeanbieter selbst, d.h. die Heime und Dienste, müssen ihr Prüfergebnis an gut sichtbarer Stelle publik machen. Die Bewertungssystematik ist an das Schulnotensystem angelehnt. Es gibt die Noten sehr gut (1,0) bis mangelhaft (5,0).

Die Beauftragte empfiehlt, Kriterien der interkulturellen Öffnung in das Prüfverfahren aufzunehmen und so einen zusätzlichen Anreiz für die Einrichtungen zu schafften, ihr Angebot kultursensibel zu gestalten und gleichzeitig Nutzerinnen und Nutzern die gezielte Suche nach interkulturellen Angeboten zu ermöglichen.

[585] Vgl. Werkstatt Pflegestützpunkte, Aktueller Stand der Entwicklung von Pflegestützpunkten in Deutschland und Empfehlungen zur Implementierung und zum Betrieb von Pflegestützpunkten. 2. Zwischenbericht vom 27. Oktober 2009, Kuratorium Deutsche Altershilfe, Köln 2009.

8.3 Jugendverbände

Viele Kinder und Jugendliche sind Mitglied eines Jugendverbandes.[586] Allein in den im Deutschen Bundesjugendring zusammengeschlossenen Jugendverbänden und Landesjugendringen sind mehr als 5,5 Mio. Kinder und Jugendliche organisiert. Darüber hinaus sind weitere junge Menschen in Jugendverbänden organisiert, die nicht auf der Bundesebene vertreten sind. Jugendverbände bieten attraktive Freizeitgestaltungsmöglichkeiten. Sie ermöglichen jungen Menschen die Chance, eigene Belange zu vertreten, mit zu entscheiden, Verantwortung zu übernehmen und Kontakte zu knüpfen. Hier lernen Jugendliche, gemeinsame Interessen zu formulieren und für diese einzutreten.

Die Erfahrung, das eigene Lebensumfeld aktiv gestalten zu können, schafft Selbstvertrauen und stärkt die Identifikation mit dem Gemeinwesen und seinen Institutionen. Im Jugendverband können Spielregeln der demokratischen Gesellschaft eingeübt werden. Die Mitarbeit im Jugendverband kann daher zur sozialen und gesellschaftlichen Integration beitragen. Jugendverbände werden als wichtiges gesellschaftspolitisches Sozialisationsfeld von Bund, Ländern und Kommunen gefördert.

8.3.1 Interkulturelle Öffnung der Jugendverbände

Jugendliche mit Migrationshintergrund sind in den etablierten Jugendverbänden noch immer deutlich unterrepräsentiert. Es liegen zwar keine validen empirischen Daten vor, doch wird dies übereinstimmend aus der Praxis berichtet.[587]

[586] Eine Unterscheidung zwischen Verbänden und Vereinen ist im Jugendbereich unüblich. Daher wird hier auch auf eine Unterscheidung verzichtet. Von einem Jugendverband wird gesprochen, wenn ein Verein oder Verband von Jugendlichen geführt wird und aus jugendlichen Mitgliedern besteht. Viele Jugendverbände sind in Dachorganisationen wie Bundes-, Landes-, Stadt- oder Kreisjugendringen organisiert. Diese Jugendringe werden von staatlichen Stellen finanziert.

[587] Seckinger, Mike et al.: DJI – Jugendverbandserhebung – Befunde zu Strukturmerkmalen und Herausforderungen, München 2009, S. 13.

Während die Angebote der offenen Jugendarbeit von jungen Migrantinnen und Migranten häufig angenommen werden, fühlt sich diese Zielgruppe von den etablierten Jugendverbänden weniger angesprochen. Als Ursachen für die höhere Attraktivität der offenen Jugendarbeit für Jugendliche mit Migrationshintergrund werden u.a. die Niedrigschwelligkeit des Zugangs, die Verankerung im sozialräumlichen Umfeld, die Unverbindlichkeit sowie die politische, religiöse und weltanschauliche Neutralität der Angebote genannt.[588]

Da aber in Jugendverbänden wichtige Kompetenzen erworben und Netzwerke geknüpft werden können, wäre es integrationspolitisch wünschenswert, wenn mehr Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund in Jugendverbänden aktiv wären.[589]

Innerhalb der Jugendverbände hat in den letzten Jahren ein Diskussionsprozess über die Notwendigkeit und Strategien der interkulturellen Öffnung stattgefunden. Vor allem die Jugendringe haben sich diesem Thema ausführlich gewidmet und zahlreiche Projekte und Initiativen ins Leben gerufen. In vielen Orts- und Kreisgruppen ist die interkulturelle Öffnung in der Praxis allerdings noch nicht angekommen. Auch wenn 94 % der in Jugendringen organisierten Jugendverbände angeben, dass Migrantinnen und Migranten selbstverständlich dazu gehören können, wenn sie sich mit den Zielen des Verbandes identifizieren und 66 % sagen, dass die Beschäftigung mit interkultureller Öffnung für sie selbstverständlich sei, verfolgen nur 45 % das Ziel, die kulturelle Vielfalt im Einzugsbereich widerzuspiegeln.[590]

Die meisten Jugendverbände stehen prinzipiell allen Jugendlichen offen, dennoch sind gezielte Anstrengungen notwendig, um die Zahl der Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Jugendverbänden zu erhöhen. Jugendverbände, die der interkulturellen Öffnung einen hohen Stellenwert einräumen, sind erfolgreicher bei der Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. So zeigt sich, dass die Jugendverbände, die die interkulturelle Öffnung ihres Verbandes regelmäßig in den Gremien ihres Verbandes diskutieren oder in deren konzeptionellen Überlegungen dieses Thema eine große Bedeutung hat, in den letzten Jahren mehr Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund erreichen konnten als Verbände, die sich lediglich für grundsätzlich offen für alle erklärt haben.[591]

Grundvoraussetzung für die interkulturelle Öffnung ist eine offene Haltung gegenüber Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Wenn weniger die Befürchtungen des Profilverlusts des Verbandes oder die Angst vor Überforderung im Vordergrund stehen, sondern eher die Potenziale von Migrantinnen und Migranten in den Blick genommen werden, lässt sich diese Zielgruppe eher gewinnen. So lange aber die interkulturelle Öffnung nicht als Kernprojekt mit der Bereitschaft zu strukturellen Änderungen betrieben wird, ist der Erfolg in der Regel bescheiden. Es bedarf einer gründlichen Reflexion über die – z.T. subtilen – Ausschlussmechanismen, die die Vereinsarbeit prägen, um neue Zielgruppen anzusprechen. Dies könnten z. B. die Monolingualität, die Art und Gestaltung der Angebote, die fehlende Verankerung und Bekanntheit in den Migrantencommunities oder auch die Preise für die Angebotsnutzung sein.[592] Jugendverbände sind überwiegend stark milieubezogen, und der Weg in einen Jugendverband führt häufig über Familie und Freunde, wes-

[588] Jagusch, Birgit: Vereine von Jugendlichen mit Migrationshintergrund (VJM) in Rheinland-Pfalz, unveröffentlichte Studie im Auftrag des BAMF, 2009, S. 48.

[589] Insgesamt erweist es sich allerdings als schwierig, alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen in die Freiwilligenarbeit einzubinden. So engagieren sich Jugendliche mit einem höherem Bildungsstatus öfter freiwillig als Jugendliche mit geringem Bildungsstatus (vgl. Institut für Stadtentwicklung, Sozialraumorientierter Arbeit und Beratung (ISSAB) an der Universität Duisburg-Essen (Hrsg.): Engagementförderung bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Bonn 2008.

[590] Seckinger, Mike et al.: DJI – Jugendverbandserhebung – Befunde zu Strukturmerkmalen und Herausforderungen, München 2009, S. 80 . Das Deutsche Jugendinstitut hat vor allem in Jugendringen organisierte Jugendverbände befragt, diese Erhebung ist für diese Teilgruppe der Jugendverbände repräsentativ.

[591] Seckinger, Mike et al.: DJI – Jugendverbandserhebung – Befunde zu Strukturmerkmalen und Herausforderungen, München 2009, S. 91.

[592] Jagusch, Birgit: Interkulturelle Öffnung der Jugendarbeit und Empowerment von MigrantInnenjugendorganisation. In: Forum der Kulturen Stuttgart (Hrsg): Dokumentation des 1. Bundesfachkongresses Interkultur, Stuttgart 2007, S. 48-51.

halb Jugendliche mit Migrationshintergrund oft nicht erreicht werden.

Auch wenn übergeordnete Verbandsstrukturen wie Dachverbände oder Bundesebenen von Verbänden keinen direkten Einfluss auf die Kreis-Stadt- oder Ortsebenen haben und interkulturelle Öffnung nicht „verordnen" können, so können sie doch ein Bewusstsein für das Thema schaffen und Entwicklungen anstoßen.

8.3.1.1 Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung der Jugendverbände

Jugendverbände und Jugendringe haben in den letzten Jahren zahlreiche Projekte zur interkulturellen Öffnung der Jugendverbandszene ins Leben gerufen und zum Teil schon erfolgreich abgeschlossen. Die Verbände und Jugendringe sind dabei unterschiedliche Wege gegangen. Einige haben Tandems mit Migrantenjugendorganisationen gebildet, viele haben interkulturelle Schulungen der Haupt- und Ehrenamtlichen durchgeführt und sich zum Thema interkulturelle Öffnung vernetzt. An dieser Stelle können aufgrund der Vielzahl der Projekte nur einige Aktivitäten aufgeführt werden, die beispielhaft für die Förderung von Vernetzung und Kooperation von traditionellen Jugendverbänden und Migrantenjugendorganisationen sind.

Bereits im Jahr 2005 haben sich Vertreterinnen und Vertreter aus Jugendverbänden, aus deren Dachorganisationen, aus Vereinen junger Migrantinnen und Migranten sowie aus der Wissenschaft und der Politik zu einem Netzwerk interkultureller Jugendverbandsarbeit und -forschung (NiJaf) zusammengeschlossen. Die Beauftragte ist Gründungsmitglied des Netzwerks. Aufgabe des Netzwerks ist es, die Jugendverbandsarbeit bei der interkulturellen Öffnung und deren Verankerung als Querschnittsthema innerhalb der Jugendverbände zu unterstützen.

Die Bundesregierung förderte von 2007 bis 2009 das Programm „InterKulturell on Tour" [593] zum Aufbau von Kooperationsstrukturen zwischen der Internationalen Jugendarbeit und Migrantenorganisationen.[594] „Traditionelle" Jugendverbände und Migrantenjugendorganisationen organisierten gemeinsam internationale Jugendbegegnungen und Kinder- und Jugendreisen. Das Programm hatte neben der gewünschten Vernetzung der Jugendverbände mehrere weitere positive Effekte. „Vielfalt" wurde von Jugendlichen positiv erlebt und Jugendliche mit Migrationshintergrund konnten ihre interkulturelle Kompetenz auf Reisen einbringen. Die Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung der gemeinsamen Jugendbegegnung brachte die interkulturelle Öffnung der „traditionellen" Jugendorganisation voran.

Das Land Baden-Württemberg hat ein Modellprogramm initiiert, welches die Qualifizierung und bessere Vernetzung von Organisationen der Jugendlichen mit Migrationshintergrund zum Ziel hat. Diese Organisationen sollen befähigt werden, an den Strukturen der Jugendarbeit in Baden-Württemberg mitzuarbeiten und zu partizipieren. Die Koordination des Projekts liegt beim Landesjugendring Baden-Württemberg.

Der Bayerische Jugendring hat von 2005 bis 2008 das Projekt „Multi Action – aber wie" durchgeführt. Es wurden 16 Projekte gefördert und durch eine Projektmitarbeiterin des Bayerischen Jugendrings beraten, unterstützt und fachlich begleitet.[595] Um Synergieeffekte zwischen den be-

[593] Interkulturell on Tour wurde vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert. Projektträger waren transfer e.V., Naturfreundejugend Deutschlands, IJAB (Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland), Deutsche Sportjugend, VIA (Verband für interkulturelle Arbeit e.V.) und JUGEND für Europa.

[594] Internationale Jugendarbeit ist integraler Bestandteil der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Ziel ist es, das gegenseitige Verständnis junger Menschen aus verschiedenen Ländern und Kulturkreisen über die Auseinandersetzung mit jugendrelevanten Themen zu verbessern und zu mehr Toleranz anzuregen. Durch die Förderung von Austausch und Begegnung leistet die internationale Jugendarbeit einen Beitrag zu Verständigung, interkulturellem Lernen und mehr Partizipation. Gleichzeitig wirkt sie Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Gewalt entgegen. Der Bund stellt daher für den internationalen Jugendaustausch jährlich rund 33 Mio. € zur Verfügung, mit denen jährlich ca. 400.000 junge Menschen erreicht werden.

[595] Die Bandbreite der geförderten Projekte war groß, sie reichte vom Aufbau eines multikulturellen Pafdfinderinnen-

teiligten Projekten zu erzeugen, wurden Vernetzungstreffen organisiert. Das Projekt wurde vom Bayerischen Jugendring als erfolgreich eingeschätzt und seit dem Jahr 2009 können im Rahmen des Projekts „interkulturelle Öffnung der Jugendarbeit in Bayern“ weitere Einzelprojekte gefördert werden.

In Nordrhein-Westfalen führt der Landesjugendring seit 2007 in Kooperation mit den Stadtjugendringen Bochum, Siegen und Wuppertal das „Projekt Ö – Integration durch Partizipation“ durch. Ziel ist es, die Partizipation von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien an der Jugendverbandsarbeit und ihre Teilnahme an den Angeboten zu verbessern. Zusätzlich sollen Migrantenjugendorganisationen unterstützt und Kooperationen mit ihnen gefördert werden.[596] In den drei Städten Bochum, Siegen und Wuppertal haben sich mit Unterstützung der jeweiligen Stadtjugendringe neue Vereine von Migrantenjugendlichen gegründet, die gezielt unterstützt und beraten wurden. Als besonders wichtig hat sich die Unterstützung zur Vernetzung herausgestellt.

Mehrere etablierte Jugendverbände haben Tandemprojekte initiiert. So hat die Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in Deutschland (aej) mehrere Tandemprojekte mit Migrantenjugendorganisationen begonnen. Ziel ist es, durch Beratung und Begleitung die Strukturen von Organisationen junger Migranten auf Bundesebene zu stärken und Ehrenamtliche zu qualifizieren. Außerdem öffnet die aej ihre Strukturen für die Partner und ermöglicht somit jugendpolitische Beteiligungsmöglichkeiten und den Zugang zu finanziellen Mitteln.[597]

Insgesamt lässt sich feststellen, dass es eine Vielzahl von erfolgreichen Projekten zur Einbindung von jugendlichen Migranten in die Jugendverbandsarbeit gibt und viele traditionelle Jugendverbände beginnen, sich mit Migrantenorganisationen zu vernetzen. Es bedarf jedoch weiterer Maßnahmen, um den Anteil jugendlicher Migrantinnen und Migranten in den Jugendverbänden zu erhöhen.

8.3.2 Migrantenjugendorganisationen

Jugendliche mit Migrationshintergrund haben in den letzten Jahren zahlreiche von Erwachsenen unabhängige Vereine gegründet. So gibt es mittlerweile eigenständige Organisationen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, aber auch Jugendunterorganisationen von Migrantenorganisationen.

Da viele Migrantenjugendorganisationen noch nicht sehr lange existieren und dadurch noch keinen hohen Grad an Professionalisierung erreicht haben, sind sie häufig nur lokal bekannt. Es gibt daher keine umfassende Übersicht über die Migrantenjugendorganisationen bundesweit. Das Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusarbeit e.V. hat ein Verzeichnis mit ca. 270 Vereinen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund erstellt.[598]

Darüber hinaus liegt eine Bestandsaufnahme der Vereine von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Rheinland-Pfalz vor. Es konnten sieben Vereine junger Migranten identifiziert werden, die tatsächlich von Jugendlichen geleitet wurden. Zusätzlich wurden zahlreiche Migrantenorganisationen ermittelt, die zwar Jugendar-

stammes, Sportprojekten bis zur Reimwerkstatt für Musikstücke.

[596] Eine interne Untersuchung des Landesjugendrings NRW hatte ergeben, dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sowie deren Selbstorganisationen kaum bis gar nicht in den Strukturen und Angeboten der Jugendringe und Jugendverbände in NRW vertreten sind. (s. Integration durch Partizipation – Bericht zum Zwischenstand im Projekt Ö, Landesjugendring NRW e.V., März 2009, S. 8).

[597] Ein Tandemprojekt wird gemeinsam mit dem Bund der Alevitischen Jugendlichen in Deutschland e.V. (BDAJ) durchgeführt. Die Alevitische Jugend hat sich in den letzten Jahren deutlich etabliert, allerdings verfügte sie bisher noch nicht über hauptberufliches Personal. Dieses Tandemprojekt ermöglicht hauptberufliche Strukturen beim BDAJ. Dies geschieht durch eine Tandem-Partnerschaft, in der die aej als erfahrener Jugendverband Begleitungs- und Beratungsfunktionen wahrnimmt. Die aej tritt als Anstellungsträger für eine hauptberufliche Fachkraft auf, die beim BDAJ eingesetzt wird, und übernimmt die Gesamtverantwortung für die finanzielle und fachliche Abwicklung des Projektes.

[598] Die Datenbank wurde vom Bundesinnenministerium finanziert und hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Unter www.idaev.de/service/vereine-junger-migranten ist die Datenbank abrufbar.

beit machen, aber von Erwachsenen geleitet werden.[599]

Im Vergleich zu Erwachsenenmigrantenorganisationen spielt die Orientierung am Herkunftsland für die Jugendlichen eine noch geringere Rolle.[600] Für sie steht die Gestaltung des Lebens in Deutschland deutlicher im Vordergrund, weshalb sie sich in eigenständigen Vereinen organisiert haben. Das Aktivitätenspektrum dieser Vereine unterscheidet sich kaum von den Angeboten der übrigen Jugendverbände.[601] Die Angebote reichen von klassischer Bildungsarbeit wie Nachhilfe, politischer Bildung oder Sprachunterricht bis zu Sportangeboten, Jugendbegegnungen, Jugendfreizeiten, Tanz, Folklore und religiösen Aktivitäten.[602]

Während lange Zeit eigenethnische Vereine kritisch diskutiert wurden und die Zugehörigkeit zu diesen Vereinen eher als Zeichen der Segregation gedeutet wurde, stehen zunehmend die Potenziale dieser Vereine im Mittelpunkt der Diskussion. So wird im Nationalen Integrationsplan festgehalten: „Bürgerschaftliches Engagement, das erfolgreich in der eigenen Kultur, Sprache oder Religion verankert ist, kann auch Ausgangspunkt für den Brückenschlag zur Aufnahmegesellschaft sein.“[603] Auch im bundesweiten Integrationsprogramm wird die positive Rolle der Migrantenjugendorganisationen hervorgehoben: „Für viele Jugendliche stellen sie eine Art Schutzraum dar, der es ihnen ermöglicht, sich in der Gesellschaft zu orientieren. Diese Vereine leisten vielerorts wertvolle Beiträge zur Sozialisation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund (...).“[604] Die Kooperation und Förderung von Migrantenjugendorganisationen wird als wichtiges Instrument der Integrationsförderung allgemein anerkannt. Alle im vorangegangenen Kapitel aufgeführten Projekte haben die Qualifizierung und Vernetzung der Jugendmigrantenorganisationen zumindest als Teilziel verfolgt.

Noch sind allerdings die Migrantenjugendorganisationen im Hinblick auf Bekanntheit, Ausstattung und Vernetzung überwiegend deutlich schlechter gestellt als die etablierten Jugendverbände. So verfügen sie in der Regel über geringere finanzielle Ressourcen und sind meist ausschließlich auf ehrenamtliches Engagement angewiesen. Zudem fehlt ihnen die Unterstützung, die etablierte Jugendvereine von Seiten der Politik und anderer gesellschaftlicher Akteure bekommen. Damit diese Organisationen ihr integrationspolitisches Potenzial besser entfalten können, müssen sie gestärkt werden. Sie benötigen neben finanziellen Ressourcen Qualifizierungsangebote und Unterstützung bei der Vernetzung mit anderen Verbänden und staatlichen wie nicht staatlichen Akteuren.

Die meisten Organisationen junger Migranten sind noch unzureichend in die Strukturen der Jugendverbandsarbeit verankert. Wenngleich die Anzahl der in Stadtringen vertretenen Migrantenjugendorganisationen steigt, so ist der Grad der institutionellen Einbindung noch gering.[605] Die Mitgliedschaft in einem Jugendring hat erhebliche Vorteile und führt in der Regel zu einer Professionalisierung der Jugendarbeit.[606] Die Voraussetz-

[599] Jagusch, Birgit: Vereine von Jugendlichen mit Migrationshintergrund (VJM) in Rheinland-Pfalz, unveröffentlichte Studie im Auftrag des BAMF, 2009, S. 48.

[600] Vgl. Institut für Veranstaltungs- und Projektmanagement (Hrsg.): Demokratie in der Praxis, Vereine von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Köln 2009, S 9.

[601] Im Zwischenbericht des Projekts Ö –Integration durch Partizipation wird berichtet, dass die Unterschiede zwischen Vereinen junger Migranten und tradierten Jugendverbänden sowohl im Hinblick auf die Organisations- und Altersstruktur als auch bei Themen- und Arbeitsformen geringer waren als zu Projektbeginn angenommen. (siehe Integration durch Partizipation – Bericht zum Zwischenstand im Projekt Ö, Landesjugendring NRW e.V., März 2009, S. 17).

[602] Vgl. Institut für Veranstaltungs- und Projektmanagement (Hrsg.): Demokratie in der Praxis, Vereine von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Köln 2009, S 10.

[603] Der Nationale Integrationsplan, Neue Wege – Neue Chancen, Berlin 2007, S. 174.

[604] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Bundesweites Integrationsprogramm, Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung, Arbeitsentwurf, Stand 2010, S.191.

[605] Jagusch, Birgit: Partizipation für die Zukunft – Bildungsressourcen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch Qualifizierung ihrer Jugendverbände aktivieren. In: Deutsche Jugend. Zeitschrift für Jugendarbeit, 5/2007, S. 218.

[606] Die Mitgliedschaft im Jugendring bringt Vorteile durch die Teilhabe an Netzwerken (Behörden, Fachkollegien, relevante Jugendbildungseinrichtungen, Fortbildungen), Informationen, Mitwirkung bei der Gremienarbeit und schließlich auch die Möglichkeit der Regelförderung der eigenen Kinder- und

zungen für die Mitgliedschaft in den Jugendringen sind von Kommune zu Kommune und je nach Bundesland unterschiedlich. Es muss in allen Jugendringen eine Mindestanzahl an Mitgliedern und eine breite regionale Verteilung nachgewiesen werden. Diese Erfordernisse sind von vielen kleineren und wenig etablierten Migrantenjugendorganisationen nicht zu erfüllen. Solche Strukturen sind jedoch ohne finanzielle Unterstützung und ohne Einbindung in die Jugendverbandsstrukturen ausschließlich auf ehrenamtlicher Basis nur schwer aufbaubar. Innerhalb der Jugendringe findet daher derzeit eine Diskussion über die Aufnahmekriterien statt, da erkannt wird, dass weniger etablierte Verbände strukturell benachteiligt werden und diese nur geringe Chancen zum Aufbau professioneller Strukturen haben.

In zahlreichen Stadtjugendringen haben Migrantenjugendorganisationen den Status der Vollmitgliedschaft erreicht. So ist es beispielsweise der Bund der Alevitischen Jugendlichen in Deutschland und die DIDF-Jugend (Jugendverband der Föderation demokratischer Arbeitervereine) gelungen, sich zumindest auf Stadt- und Kreisebene in die Jugendringstrukturen zu verankern. Die Alevitische Jugend und die DIDF-Jugend sind in mehreren Landesjugendringen Vollmitglied und die Alevitische Jugend ist im Deutschen Bundesjugendring Anschlussmitglied.[607] Beide Jugendverbände haben sich schon frühzeitig in exisitierende Netzwerke von Jugendlichen begeben.

Unter dem Dach der djo – Deutsche Jugend in Europa – sind mehrere Migrantenorganisationen auf Bundesebene organisiert. Die djo war ursprünglich ein Dachverband jugendlicher Aussiedler und Spätaussiedler aus Osteuropa. 2000 hat sich die djo für Migrantenjugendorganisationen geöffnet. Mittlerweile sind u.a. der Verband der russischsprachigen Jugend in Deutschland – JunOst, der Assyrische Jugendverband Mitteleuropa, der Kurdische Kinder- und Jugendverband Komciwan und der Verband junger Kontingentflüchtlinge Jugendverband Integration Mitglied in der djo. Durch die Mitgliedschaft in diesem Dachverband sind die Migrantenjugendorganisationen in die Strukturen der Jugendverbandsarbeit eingebunden.

Auch wenn es einige Migrantenjugendorganisationen in den letzten Jahren geschafft haben, sich zu etablieren und zumindest teilweise zu professionalisieren, so sind sie doch gegenüber herkömmlichen Jugendverbänden noch deutlich schlechter gestellt. Um die Integrationspotenziale dieser Organisationen wirklich nutzen zu können, müssen sie stärker gefördert und qualifiziert werden.

Die Beauftragte begrüßt den initiierten Prozess der interkulturellen Öffnung der Jugendverbandsstrukturen. Insbesondere bei der strukturellen Verankerung der interkulturellen Öfffnung in den Jugendverbänden sind aber weitere Anstrengungen nötig, um eine gleichberechtigte Partizipation von Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund in der Jugendverbandsarbeit zu ermöglichen.

8.4 Interkulturelle Öffnung im Sport

Große Teile der Bevölkerung in Deutschland sind sportlich engagiert oder interessiert: Im Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB) sind mehr als 27 Mio. Mitgliedschaften organisiert. Mit über 90.000 Vereinen ist der DOSB damit nicht nur die größte Personenvereinigung in Deutschland, sondern seine Mitglieder spiegeln auch die gesamte Vielfalt der Gesellschaft wider.[608] Zudem stellt der organisierte Sport den quantitativ bedeutsamsten Träger bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland dar – so engagieren sich die Mitglieder in den Sportvereinen in etwa 2,1 Mio. ehrenamtlichen Positionen.[609]

Jugendarbeit (siehe Integration durch Partizipation – Bericht zum Zwischenstand im Projekt Ö, Landesjugendring NRW e.V., März 2009, S. 17).

[607] DIDF und der Bundesjugendring haben eine engere Zusammenarbeit vereinbart. Perspektivisch wird eine Anschlussmitgliedschaft von DIDF im Bundesjugendring angestrebt.

[608] Deutscher Olympischer Sportbund: Sport bewegt! Frankfurt am Main 2009.

[609] Vgl. Breuer, Christoph (Hrsg.): Sportentwicklungsbericht 2007/2008. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland, Köln 2009, S. 12.

8.4.1 Die Ausgangslage

Laut dem Sportentwicklungsbericht aus den Jahren 2007/2008, der erstmals auch ein eigenes Kapitel zur „Integration von Migrantinnen und Migranten im Sportverein“ enthielt[610], haben 2,8 Mio. Mitglieder in Sportvereinen einen Migrationshintergrund. Dies entspricht einem Anteil von 10,1 % an allen Sportvereinsmitgliedern. Der Anteil der Ehrenamtlichen mit Migrationshintergrund in Sportvereinen liegt aber lediglich bei 2,6 %, 55.000 Migrantinnen und Migranten engagieren sich ehrenamtlich in deutschen Sportvereinen. Ehrenamtlich Aktive mit Migrationshintergrund sind also auch in Relation zu ihrem Mitgliederanteil deutlich unterrepräsentiert.

Von den Ehrenamtlichen mit Migrationshintergrund sind 69,3 % auf der Ausführungsebene (Übungsleiter, Trainer, Kampfrichter und Schiedsrichter) und 30,7 % im Vereinsvorstand ehrenamtlich tätig. Demnach haben 3,4 % aller Ehrenamtlichen auf Ausführungs- und 1,8 % auf Leitungsebene einen Migrationshintergrund. Verglichen mit ihrem Bevölkerungsanteil von 18,4 % sind Menschen aus Zuwandererfamilien in Sportvereinen somit noch deutlich unterrepräsentiert, insbesondere unter den Ehrenamtlichen auf der Ausführungs- und Leitungsebene.[611]

Laut Freiwilligensurvey[612], in dem zwischen „im Sportverein aktiv“ und „im Sportverein engagiert“ unterschieden wird, sind insgesamt 28,9 % der Befragten im Sportbereich „nur aktiv“, aber nicht engagiert. Bei Personen mit Migrationshintergrund liegt der Anteil dabei mit 28,3 % leicht geringer, bei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit mit 30,2 % hingegen etwas höher.

Freiwillige oder ehrenamtliche Aufgaben im Sport übernehmen immerhin 11,0 % der insgesamt im Freiwilligensurvey Befragten und 8,2 % der Befragten mit Migrationshintergrund, wobei diese Tätigkeiten überwiegend innerhalb eines Vereins ausgeübt werden. Unter Ausländerinnen und Ausländern beträgt der Anteil dagegen nur 5,8 %. Eine Leitungsfunktion im Sportbereich übernimmt zwar mit 3,4 % aller Befragten und 2,2 % der Befragten mit Migrationshintergrund nur ein geringer Anteil der insgesamt im Freiwilligensurvey Befragten, jedoch ein großer Teil der im Bereich Sport und Bewegung freiwillig Engagierten.[613]

Dabei weichen die Anteile von freiwillig Engagierten mit Migrationshintergrund von Sportverein zu Sportverein stark voneinander ab. So verfügen laut Sportentwicklungsbericht insgesamt nur 13,5 % aller Sportvereine überhaupt über Ehrenamtliche mit Migrationshintergrund, knapp 10 % aller Vereine haben Ehrenamtliche mit Migrationshintergrund auf der Ausführungsebene und 7,4 % auf der Vorstandsebene. Auch zwischen den einzelnen Bundesländern gibt es – vergleichbar mit dem jeweiligen Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund – deutliche Unterschiede: Der Anteil an Vereinen, die über Ehrenamtliche mit Migrationshintergrund verfügen, reicht von 3,7 % in Sachsen-Anhalt bis zu 19,0 % in Hamburg.[614]

Die Ergebnisse des Sportentwicklungsberichts 2007/2008 sowie des Freiwilligensurveys zeigen übereinstimmend, dass Personen mit Migrationshintergrund in deutschen Sportvereinen deutlich unterrepräsentiert sind. Dies gilt für die Aktiven wie auch insbesondere für Trainerinnen und Trainer, Übungsleiterinnen und Übungsleiter sowie Funktionärinnen und Funktionäre.

Zugleich geben die Vereine als die vier größten Probleme ihrer derzeitigen Situation die Bindung bzw. Gewinnung (1) ehrenamtlicher Mitar-

---

[610] Ebd., S. 79-108.

[611] Ebd., S. 81-91.

[612] Während der Sportentwicklungsbericht auf einer Befragung von Sportvereinen basiert, werden beim Freiwilligensurvey im Rahmen einer repräsentativen Erhebung jeweils knapp 15.000 Männer und Frauen ab 14 Jahren in Deutschland telefonisch zu ihrem Freiwilligenengagement befragt. Im Freiwilligensurvey wird zwischen der aktiven Mitwirkung in Vereinen, Initiativen, Projekten, Selbsthilfegruppen und Einrichtungen (Gemeinschaftsaktivität) und der freiwilligen Übernahme von Aufgaben oder Arbeiten (freiwilliges Engagement) unterschieden. Vgl. Geiss, Sabine / Gensicke, Thomas: Freiwilliges Engagement von Migrantinnen und Migranten. In: Gensicke, Thomas / Picot, Sibylle / Geiss, Sabine: Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement, München 2005.

[613] Vgl.: Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2009, S. 82 f.

[614] Breuer, Christoph (Hrsg.): Sportentwicklungsbericht 2007/2008. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland, Köln 2009, S. 85 f.

beitender, (2) jugendlicher Leistungssportler und -sportlerinnen, (3) von Übungsleiterinnen und Übungsleitern sowie (4) Mitgliedern an.[615] Es liegt auf der Hand, dass eine Erschließung des Potenzials der Bevölkerung mit Migrationshintergrund diese Probleme verringern könnte. Insbesondere in den westdeutschen Ballungszentren, in denen häufig bereits mehr als jeder zweite Jugendliche unter 18 Jahren einen Migrationshintergrund hat, wird die Zukunftsfähigkeit vieler Vereine auch davon abhängen, ob es ihnen gelingt, Personen mit Migrationshintergrund erfolgreich in die Vereinsarbeit zu integrieren.

Ein besonderes Augenmerk sollte hierbei auf die Integration von Frauen und Mädchen aus Zuwandererfamilien gelegt werden, da Mädchen im Vergleich zu Jungen deutlich seltener Angebote von Sportvereinen wahrnehmen. Nach Erkenntnissen des DOSB ist nur etwa jedes siebte Mädchen aus einer Zuwandererfamilie Mitglied eines Sportvereins. Bei den einheimischen Mädchen ist es mit 58 % mehr als jedes zweite. Die Mitgliedschaften von erwachsenen Migrantinnen in Sportvereinen werden vom DOSB auf unter 1 % geschätzt.

Dabei ist das Interesse, Sport zu treiben, unter Migrantinnen nicht geringer ausgeprägt als unter einheimischen Frauen und Mädchen. So wünschen sich nach Erkenntnissen des DOSB rund 45 % der Mädchen aus Zuwandererfamilien, mehr Sport zu treiben.

8.4.2 Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung im Sport

Im Sport – insbesondere dem Vereinssport – steckt ein großes Integrationspotenzial. Er bringt Menschen unterschiedlicher Hautfarbe, Religion und Herkunft zusammen, schafft Verständigung und baut wechselseitige Vorurteile im gemeinsamen Erleben ab. Der Sport vermittelt Verhaltens- und Orientierungsmuster und trägt dadurch zur Integration in die Gesellschaft bei.

Damit dieses Potenzial erschlossen werden kann und Sport zu gelebter Integration wird, muss die Integration im Sport gezielt gefördert werden. Ein wichtiger Schritt hierfür ist die interkulturelle Öffnung im organisierten Sport – also der Prozess, Menschen mit Migrationshintergrund in die gestaltenden Strukturen der Verbände und Vereine einzubinden und zielgruppenorientierte Angebote zu entwickeln und zu fördern.

Nicht zuletzt aufgrund der Erkenntnis, dass Personen mit Migrationshintergrund einerseits in Sportvereinen deutlich unterrepräsentiert sind, die Sportvereine andererseits aber über Probleme bei der Gewinnung und Bindung von freiwillig Engagierten und Mitgliedern klagen, haben die Sportverbände und -vereine in Deutschland sich der Aufgabe der interkulturellen Öffnung im Sport angenommen. Sie haben konkrete Maßnahmen entwickelt, um dem Ziel einer verstärkten Teilhabe von Migrantinnen und Migranten im Sport näher zu kommen.

8.4.2.1 Maßnahmen der Sportverbände

Ein wichtiger Schritt, Integration im organisierten Sport zu fördern und zu begleiten, ist die Vermittlung interkultureller Kompetenz. Hervorzuheben ist das Fortbildungsangebot „sport interkulturell“ des Deutschen Olympischen Sportbunds (DOSB) in Zusammenarbeit mit der Sportjugend Nordrhein-Westfalen. Das Angebot sensibilisiert mit speziell ausgebildeten Seminarleitungen sowohl im Rahmen eines breit angelegten Teilnehmerkreises als auch in In-House-Schulungen für das Thema interkulturelle Kompetenz im Sport. Um als positive Rollenvorbilder für mehr Engagement für die Integration im Sport zu werben, hat der DOSB zudem sechs bekannte Sportlerinnen und Sportler zu Integrationsbotschaftern ernannt.[616]

[615] Ebd., S. 40-43.

[616] Die Integrationsbotschafterinnen und -botschafter des DOSB sind: Anna Dogonadze (Trampolin), Georges Papaspyratos (Ringen), Atika Bouagaa (Volleyball), Ernes Erko Kalac (Karate, Kickboxen), Ebru Shihk Ahmad (Karate), Max Semenov (Judo, Sambo).

Ferner hat der DOSB zur Förderung der Integration das vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) finanziell unterstützte Projekt „Bewegung und Gesundheit – mehr Migrantinnen im Sport“ initiiert. Der DOSB ist auch Träger des vom Bundesministerium des Innern (BMI) geförderten Bundesprogramms „Integration durch Sport“. Im Berichtszeitraum wurde eine Evaluation[617] des Programms durchgeführt, um das seit nunmehr 20 Jahren existierende Programm den aktuellen Erfordernissen anzupassen.

Der Deutsche Fußballbund (DFB) ist im Rahmen des Nationalen Integrationsplans zahlreiche Selbstverpflichtungen zur Integration eingegangen. Er hat diese Selbstverpflichtungen im Berichtszeitraum alle umgesetzt. So hat der (DFB) im Berichtszeitraum ein Integrationskonzept verabschiedet, in dem er sich „zu einem Integrationsverständnis auf der Basis kultureller Vielfalt“ bekennt: „Der DFB will im Rahmen seines gesellschaftlichen Engagements einen aktiven Beitrag zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund leisten. Er hat seine vielfältigen Initiativen unter das Motto „Integration fängt bei mir an“ gestellt. Der DFB ist überzeugt vom hohen Integrationspotenzial des Fußballsports.“[618]

Im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit hat der DFB einen Integrationsfilm gedreht, in dem die aus den unterschiedlichsten Ländern stammenden Eltern der deutschen Nationalspielerinnen und -spieler aus Anlass eines Länderspiels ein multikulturelles Gartenfest feiern. Zudem hat der DFB Integrationsbotschafterinnen und -botschafter berufen, die als Integrationsvorbilder wirken sollen.[619]

Gemeinsam mit Mercedes-Benz hat der DFB einen Integrationspreis ins Leben gerufen, der jährlich verliehen wird. Zudem wurden im DFB sowie in allen Landesverbänden Integrationsbeauftragte ernannt. Sie sollen darauf achten, dass die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund bei allen verbandlichen Entscheidungen mit berücksichtigt wird.

Ferner hat der DFB eine Fortbildung „Interkulturelle Kompetenz“ für Übungsleiterinnen und –leiter sowie Trainerinnen und Trainer konzipiert und durchgeführt, das Projekt „Soziale Integration von Mädchen durch Fußball“ initiiert und sich mit zahlreichen Vereinen am Programm „Integration durch Sport“ beteiligt. Im Mai 2009 hat der DFB die Aktionstage „Integration“ auf bundesweit 1.000 Mini-Spielfeldern durchgeführt, die mit den Überschüssen aus der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 errichtet wurden.[620]

Der Deutsche Turner-Bund (DTB) hat im Berichtszeitraum unter anderem erstmals im Rahmen des „Innovationspreises für Turn- und Sportvereine“ eine Kategorie „Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Sportvereinen“ ausgeschrieben. Auch zahlreiche andere Sportverbände haben Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung im Sport ergriffen.

8.4.2.2 Maßnahmen der Sportvereine

Laut Sportentwicklungsbericht 2007/2008 haben immerhin 8,4 % aller Vereine in Deutschland „Sondermaßnahmen zur Integration von Migrantinnen und Migranten“ ergriffen. 60 % der Sportvereine, die solche Maßnahmen ergriffen haben, haben spezielle Aktionen durchgeführt, wie etwa Aktionstage oder -wochen, eine Sportnacht zum besseren Kennenlernen, Integrationsfeste oder Veranstaltungen zum Gedankenaustausch. Darüber hinaus haben gut 30 % der Sportvereine, die Maßnahmen zur Integration ergriffen haben, spezielle Sportangebote für Migrantinnen und Migranten eingerichtet. Hierzu zählen Angebote herkunftsspezifischer Sportarten, wie etwa Gorodki, Sambo oder Capoeira.[621]

---

[617] Baur, Jürgen (Hrsg.): Evaluation des Programms „Integration durch Sport“, Potsdam 2009.

[618] Deutscher Fußball-Bund: Integrationskonzept des Deutschen Fußball-Bundes. Frankfurt am Main 2008, S. 3 f.

[619] Die Integrationsbotschafterinnen und -botschafter des DFB sind die Nationalspielerin Célia Okoyino da Mbabi (SC 07 Bad Neuenahr), der Nationalspieler Serdar Tasci (VfB Stuttgart) sowie Sinem Turaç, Schiedsrichterin beim Berliner Fußballverband.

[620] Für weiterführende Informationen vgl. http://www.dfb.de/index.php?id=508798.

[621] Für nähere Informationen zu diesen herkunftsspezifischen Sportarten vgl. http://www.gorodki.de, http://www.sambo-ka.de und http://www.capoeira.de.

Zudem unterhalten knapp 30 % der Sportvereine, die spezielle Maßnahmen ergriffen haben, vielfältige dauerhafte Unterstützungsangebote für ihre Mitglieder mit Migrationshintergrund, wobei das Spektrum von Deutschkursen, Hausaufgabenbetreuung und Ausbildungsplatzvermittlung bis hin zu beitragsfreien Mitgliedschaften für Asylbewerber reicht.[622]

Der Sportentwicklungsbericht 2007/2008 zeigt dabei deutlich, dass es sich für die Sportvereine lohnt, spezielle Integrationsmaßnahmen zu ergreifen. So weisen Vereine, die Maßnahmen zur Integration ergriffen haben, im Mittel einen Migrantenanteil von 21,1 % auf, während dieser Anteil bei Vereinen ohne spezifische Integrationsmaßnahmen durchschnittlich nur bei 9,8 % liegt.[623] Großen Einfluss auf den Migrantenanteil im Verein hat auch das Angebot von Kampfsportarten und Fußball.

Ein wichtiger Baustein der Integrationsförderung im Sport ist die Vernetzung von Sportvereinen mit Schulen. Durch die flächendeckende Einführung von Ganztagsschulen klagen Vereine einerseits über mangelnden Nachwuchs. Auf der anderen Seite suchen Ganztagsschulen dringend nach Kooperationspartnern für ihr Nachmittagsangebot. Hier haben Sportvereine die Möglichkeit, niedrigschwellige Angebote zu entwickeln, die auch jene Mädchen und Jungen aus Zuwandererfamilien erreichen, die von sich aus nicht in den Sportverein kommen.[624]

Ein gutes Beispiel für die Kooperation von Sportvereinen mit Schulen ist das Projekt „Soziale Integration von Mädchen durch Fußball“, das von der Universität Osnabrück mit Unterstützung des DFB initiiert wurde.[625] Das Projekt besteht aus drei Bausteinen: Erstens werden Mädchen-Fußball-Arbeitsgemeinschaften an Schulen in Wohngebieten des Programms „Soziale Stadt“ gegründet; zweitens werden Mädchen mit Migrationshintergrund zu Übungsleiterinnen für die Arbeitsgemeinschaften ausgebildet; und drittens findet eine Vernetzung mit Sportvereinen im Stadtteil statt, und zwar mit dem Ziel, die Teilnehmerinnen der Arbeitsgemeinschaften an die Sportvereine heranzuführen und sie langfristig für eine Vereinsmitgliedschaft zu gewinnen. Das Projekt wurde 2006 mit finanzieller Unterstützung des DFB an bundesweit zehn Standorten gestartet. Seit 2008 werden zusätzlich vom Land Niedersachsen acht Standorte gefördert. Inzwischen wird das Projekt bundesweit in mehr als 100 Stadtteilen durchgeführt. Nordrhein-Westfalen, Hessen, Saarland und Bremen haben eigene Projekte gestartet, in Hamburg und Schleswig-Holstein steht der Projektbeginn in Kürze bevor.

8.4.3 Eigenethnische Sportvereine als Akteure

Neben Sportvereinen mit hohem Migrantenanteil gibt es die sogenannten eigenethnischen Sportvereine. Die ersten dieser Sportvereine haben sich seit den 1960er Jahren gegründet, um den Arbeitsmigranten eine Möglichkeit des gemeinsamen Sporttreibens zu ermöglichen. Die klassischen deutschen Sportvereine hatten sich damals noch unzureichend auf die Eingliederung von Migrantinnen und Migranten eingestellt. Zahlreiche eigenethnische Vereine zeichnen sich noch heute durch das Angebot herkunftsspezifischer Sportarten aus, wovon sich Aktive aus Zuwandererfamilien besonders angesprochen fühlen.

Inzwischen haben sich viele dieser Sportvereine in multiethnische Sportvereine verwandelt, in denen Sportlerinnen und Sportler verschiedenster Herkunft gemeinsam Sport treiben. Der Begriff „eigenethnischer Sportverein“ ist daher heute nicht mehr ganz zutreffend. Als Beispiel hierfür kann der Fußballverein Türkiyemspor Berlin 1978 e.V. gelten, der 2007 für seine vorbildliche Integrationsarbeit mit dem ersten Integrationspreis von DFB und Mercedes-Benz ausgezeichnet wurde. So haben in der Saison 2009/2010 von 27 Spielern im Kader der Regionalligamannschaft von Türkiyemspor nur neun Spieler einen türkischen Migrationshintergrund. Insgesamt liegt der Anteil

[622] Breuer, Christoph (Hrsg.): Sportentwicklungsbericht 2007/2008. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland, Köln 2009, S. 92-96.
[623] Ebd., S. 107.
[624] Zur Kooperation von Sportvereinen und Ganztagsschulen vgl. ebd., S. 196-210.
[625] Vgl. http://www.fussball-ohne-abseits.de/index.php.

der Spieler mit Migrationshintergrund bei Türkiyemspor nach eigenen Angaben bei 44 %.[626]

Die Wirkung eigenethnischer Vereine auf den gesellschaftlichen Integrationsprozess ist noch unzureichend erforscht. Eine an der Universität Potsdam durchgeführte Studie kommt zu dem Schluss: „Auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene erbringen selbstorganisierte Migrantenvereine nicht nur die gleichen gemeinnützigen Leistungen im Bereich der sozialen Integration wie andere Sportvereine auch, sondern entfalten daneben spezifische Integrationswirkungen, die andere Vereine nicht aufweisen."[627] Diese lägen insbesondere darin begründet, dass „sie mit ihren zielgruppenspezifischen Angeboten und Zugangswegen auch Migranten in den deutschen Verbandssport integrieren, die andere Vereine wegen Sprachbarrieren und ethnospezifischen Sonderbedürfnissen nur schwer für sich gewinnen könnten – zum Beispiel muslimische Frauen und Mädchen, Neuankömmlinge mit schlechten Deutschkenntnissen oder Senioren."[628]

Nach Einschätzung des Verfassers der Studie überwiegen „vor allem dann die integrationsfördernden Effekte, wenn man auch die Steigerung der Lebensqualität von Migranten als Integrationsziel anerkennt."[629] Darüber hinaus könnten die Migrantensportvereine „eine Brückenfunktion zwischen den ethnischen Gemeinschaften der Zuwanderer und der Mehrheitsgesellschaft ausüben."[630]

Nach Erkenntnis der Untersuchung sind Migrantensportvereine jedoch ähnlich heterogen wie deutsche Vereine. Ausschlaggebend für die Integrationswirkung von Vereinen ist daher in erster Linie die Offenheit gegenüber dem sozialräumlichen Umfeld sowie gegenüber der Gesellschaft – dies gilt gleichermaßen für deutsche wie für eigenethnische Vereine.

[626] Vgl. Pressemitteilung Türkiyemspor Berlin Nr. 49/2009.
[627] Stahl, Silvester: Selbstorganisation von Migranten im deutschen Vereinssport. Ein Forschungsbericht zu Formen, Ursachen und Wirkungen, Bonn 2009, S. 111.
[628] Ebd., S. 111.
[629] Ebd., S. 111.
[630] Ebd., S. 113.

8.4.4 Aktivitäten der Politik

8.4.4.1 Die Bundesländer als Akteure

Die Integration im und durch den Sport hat bei den Bundesländern einen hohen Stellenwert. So haben die für den Sport zuständigen Landesminister und Senatoren bei der 33. Sportministerkonferenz (SMK), die am 19. und 20.11.2009 in Lübeck-Travemünde stattfand, auch einen Beschluss zum Thema Integration verabschiedet.

Darin bekennt sich die SMK dazu, „die vielfältigen Anstrengungen zur Erreichung der wesentlichen Zielsetzung, mehr Menschen mit Migrationshintergrund für den Sport – in der praktischen Sportausübung und im Ehrenamt – zu gewinnen, auch weiterhin mit den ihr zur Verfügung stehenden Kräften umzusetzen." Der Sport solle eine exponierte Rolle bei der Integration spielen: „Die SMK unterstützt den organisierten Sport (insbesondere die Sportvereine), den bisher vergleichsweise geringen Umfang an konkreten Angeboten für Migrantinnen und Migranten zu erhöhen." Laut SMK-Beschluss sind „mono-ethnische Vereine, die sich durchaus aus verschiedenen Ethnien zusammensetzen, auch als Bestandteil gelungener Integration zu verstehen und verstärkt in die Kooperationsbeziehungen einzubinden." Daher sei „die Arbeit von Migranten-Organisationen verstärkt bei der Sportentwicklung vor Ort praktisch so zu berücksichtigen, dass eine faktische Gleichstellung stattfindet."

Um den Erfahrungsaustausch über Integrationsaktivitäten im Sport zwischen den Ländern zu stärken, haben die Bundesländer im Rahmen der Sportministerkonferenz (SMK) eine Arbeitsgemeinschaft Integration unter der Federführung des Landes Hessen eingerichtet. Die Arbeitsgemeinschaft Integration hat die Aufgabe, alle Länder über Möglichkeiten von Projekten und Maßnahmen mit dem Bezug „Integration und Sport" zu informieren und bei Interesse an einer Mitarbeit oder einem Austausch unterstützend zu wirken.

Im zweiten Halbjahr 2008 wurde von der Arbeitsgemeinschaft eine Länderabfrage zum Thema Integration durchgeführt. Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass der Stand und die Ent-

wicklungen im Bereich „Integration und Sport“ in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedlich ausfallen, auch in Abhängigkeit des Anteils von Personen mit Migrationshintergrund in den jeweiligen Ländern. Dies macht sich unter anderem durch die finanziellen und personellen Ressourcen bemerkbar. Während in allen Bundesländern in Kooperation mit dem DOSB und den Landessportbünden das Programm „Integration durch Sport“ durchgeführt und teilweise mit Landesmitteln kofinanziert wird, gibt es nur in wenigen Ländern eine darüber hinaus gehende kontinuierliche Förderung von Integrationsmaßnahmen im Sport.

Im Folgenden wird eine kleine Auswahl von Projekten, die im Rahmen der Länderabfrage als Projekte guter Praxis aufgeführt wurden, kurz beschrieben. Die Aufzählung kann jedoch nur einen kleinen Ausschnitt der Integrationsaktivitäten der Länder im Bereich Sport umfassen.

Das Land Niedersachsen hat im Berichtszeitraum in Kooperation mit dem Landessportbund Niedersachsen (LSB), mit der Deutschen Sportjugend (dsj) und der Leibniz Universität Hannover zur Dokumentation von erfolgreichen Integrationsaktivitäten im Sport eine Projektdatenbank im Internet eingerichtet.[631] „Sport integriert Niedersachsen“ ermöglicht es, Ideen, Konzepte und Erfahrungen im Themenfeld „Sport und Integration“ zu dokumentieren, sich an eingestellten Sportangeboten zu orientieren und nach neuen Impulsen in der Integrationsarbeit zu suchen. Weitere Länder sind an einer Beteiligung an dem Projekt interessiert.

Das Land Nordrhein-Westfalen fördert gemeinsam mit der Stiftung Mercator und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) das Projekt „SpIn – Sport interkulturell“ der Landessportjugend NRW. Ziel des Projektes „SpIn“ ist es, die Sportvereine langfristig im Hinblick auf die demographische Entwicklung der deutschen Gesellschaft in die Lage zu versetzen, ihre Funktion als Ort der stadtteilbezogenen Integration besser wahrnehmen zu können. Zielgruppe des Projekts sind Kinder und Jugendliche mit Zuwanderungsgeschichte und hier insbesondere junge Frauen und Mädchen. Im Rahmen des Projekts sollen diese gezielt in das Vereinsleben integriert und damit auch eine Verbesserung ihrer Lebenssituation erreicht werden.[632]

Die hessische Landesregierung fördert Initiativen im Sport, mit denen die Ausbildung, Weiterbildung und Fortbildung für Menschen mit Migrationshintergrund vor allem im Jugendbereich verstärkt wird. So soll zum Beispiel mit dem Projekt „start – Sport überspringt kulturelle Hürden“ des Landessportbunds Hessen erreicht werden, dass ausgebildete Übungsleiterinnen mit Migrationshintergrund als Multiplikatorinnen in den Vereinen wirken und dadurch gezielt Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund ansprechen.

8.4.4.2 Initiativen des Bundes

Für die Bundesregierung ist Sport wichtiger Bestandteil der Integrationspolitik. Daher fördert das BMI das Programm „Integration durch Sport“ des Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB) mit jährlich 5,4 Mio. €. “Integration durch Sport“ wird in Kooperation mit den Landessportbünden (LSB) sowie den rund 500 Stützpunktvereinen umgesetzt. Das Programm wurde von 2007 bis 2009 evaluiert, Handlungsempfehlungen für den operativen und strategischen Bereich werden in die bestehenden Programmstrukturen implementiert. Maßgeblich ist insbesondere die Arbeit der Stützpunktvereine im ganzen Bundesgebiet, wo Migrantinnen und Migranten direkt angesprochen, für den Sport gewonnen und an den vereinsorientierten Sport herangeführt sowie in die Vereine aufgenommen werden. Damit wird ein wichtiger Beitrag zu ihrer Integration in den Sport und damit mittelbar zur Teilhabe an der Gesellschaft geleistet. [633]

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) fördert das Projekt des Forschungszentrums für Bürgerschaftliches Engagement der Humboldt-Universität zu Berlin

[631] http://www.sport-integriert-niedersachsen.de.

[632] Vgl. http://www.projekt-spin.de.

[633] Für weitere Informationen vgl. http:www.integration-durch-sport.de.

„Sportvereine im DOSB als zivilgesellschaftliche Akteure im neuen Wohlfahrtsmarkt." Mit Hilfe dieses Projekts soll den unterschiedlichen Akteuren in den Sektoren Staat, Markt und Zivilgesellschaft ein praxisbezogenes Orientierungs- und Handlungswissen zur Verfügung gestellt werden, um das Potenzial der Sportvereine in Deutschland angemessen einschätzen, bewerten und weiterentwickeln zu können. Die Ergebnisse des Forschungsprojekts sollen 2011 vorliegen.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat eine Informationsdatenbank „Sport und Integration (ISI)"[634] erstellt, mit deren Hilfe Stützpunktvereine des Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB) und die von diesen im Rahmen des bundesweiten Programms „Integration durch Sport" angebotenen sportlichen Integrationsmaßnahmen im Internet dargestellt sowie im webgestützten Geoinformationssystem WebGIS[635] in Landkarten und Stadtplänen angezeigt werden können.

Im Nationalen Integrationsplan spielt Sport eine wichtige Rolle. So war zu diesem Thema eine eigene Arbeitsgruppe mit dem Titel „Integration durch Sport – Potenziale nutzen, Angebote ausbauen, Vernetzung erweitern" ins Leben gerufen worden.[636] Um deren Tätigkeit nach Vorlage des Plans fortzusetzen, haben der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration unter Federführung des BMI im Juni 2008 die ständige Arbeitsgruppe „Integration und Sport" eingerichtet. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben es sich zur Aufgabe gemacht, die Impulse aus dem Nationalen Integrationsplan aufzugreifen und Empfehlungen für die Praxis zu erarbeiten. Die großen Sportverbände – allen voran DOSB und DFB – sind dabei wichtige Partner.

Die Arbeitsgruppe hat eine Handreichung „Interkulturelle Öffnung im Sport" erarbeitet, die im Juli 2009 veröffentlicht wurde.[637] Die Handreichung gibt praktische Tipps für die interkulturelle Öffnung im Sport. Sie nimmt dabei den Breiten- und Freizeitsport in den Blick und zeigt, wie Integration im Sport gefördert werden kann.

Als nächstes Schwerpunktthema hat sich die ständige Arbeitsgruppe Integration und Sport der Integration von Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund in den Sport angenommen. Wie bereits geschildert, sind Frauen und Mädchen aus Zuwandererfamilien deutlich seltener Mitglied in Sportvereinen, als Frauen und Mädchen ohne Migrationshintergrund. Dabei ist das Interesse, Sport zu treiben, unter Migrantinnen nicht geringer ausgeprägt als unter einheimischen Frauen und Mädchen. Daher haben die die Bundesregierung tragenden Parteien im Koalitionsvertrag vereinbart: „Mit dem Programm ‚Integration durch Sport' wollen wir besonders Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund ansprechen, um sie als Teilnehmer und auch Übungsleiter zu gewinnen."[638]

Die Sportvereine sind somit aufgefordert, zielgruppenspezifische Angebote zu entwickeln, um Migrantinnen verstärkt für ein Engagement oder eine Mitgliedschaft in einem Sportverein zu motivieren. Die ständige Arbeitsgruppe „Integration und Sport" wird hierfür eine Handreichung für Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund sowie für Sportverbände und -vereine mit konkreten Tipps erarbeiten. Diese Handreichung will sowohl mit konkreten Anregungen und Beispielen über das Angebot kultursensibler Sportarten informieren als auch Hinweise geben, wie Frauen und Mädchen aus Zuwandererfamilien gezielter erreicht werden können. Die Unterstützung der Vereine durch die Sportverbände bleibt darüber hinaus auch in den kommenden Jahren ein entscheidender Faktor bei der interkulturellen Öffnung des Sports.

---

[634] http://www.integration-in-deutschland.de/nn_287158/SubSites/Integration/DE/00__Home/__WichtigeInfosAlle/20091012__infodbsportintegr.html.

[635] http://webgis.bamf.de/BAMF/control.

[636] Vgl. Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin 2007, S. 139-154.

[637] Bundesministerium des Innern / Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Interkulturelle Öffnung im Sport. Praxistipps für Verbände, Vereine, Aktive und Interessierte, Berlin 2009.

[638] Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag der CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode, Berlin 2009, S. 69.

9. Migration und Gesundheit

Der stetig wachsende Anteil von Menschen aus Zuwandererfamilien an der Bevölkerung macht auch den Gesundheitsbereich in mehrfacher Hinsicht zu einem wichtigen Thema der Integrationspolitik. Ebenso wie die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund haben Migrantinnen und Migrantinnen einen Anspruch auf Zugang zu den Angeboten des Gesundheitswesens: Sie haben einen Anspruch auf eine angemessene gesundheitliche Versorgung und Vorsorge. Eine gute gesundheitliche Versorgung auch für Migrantinnen und Migranten kann nach einhelliger Auffassung zudem zur Kostenentlastung im Gesundheitswesen beitragen, weil sie teure Über-, Unter- und Fehlversorgung verringert.

Voraussetzung dafür ist, dass sich die Einrichtungen des Gesundheitswesens interkulturell öffnen. Aus integrationspolitischer und auch aus gesundheitspolitischer Sicht ist dabei ein zentrales Element, Menschen mit Migrationshintergrund den Zugang zu den Gesundheitsberufen zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist sowohl die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen in den Gesundheitsberufen zu prüfen (vgl. Kapitel II 3.5.1) als auch die Möglichkeit für Drittstaatsangehörige sich in Deutschland in den akademischen Heilberufen zu approbieren (vgl. Kapitel II 9.10.2). Dies ist schon vor dem Hintergrund eines Mangels an Ärzten und anderen Fachkräften im Gesundheitssektor angezeigt.

9.1 Gesundheitliche Lage der Menschen mit Migrationshintergrund

9.1.1 Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes

Mit dem Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes zum Thema Migration und Gesundheit liegt erstmalig ein umfassender Bericht zur gesundheitlichen Lage von Menschen mit Migrationshintergrund vor. [639] Der Bericht versteht sich als Ergänzung für den Gesundheitsbereich des hier vorliegenden Berichts der Beauftragten über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Er wertet vorhandene Datenquellen der amtlichen Statistik, soweit sie gesundheitsbezogene Aussagen zu Menschen mit Migrationshintergrund treffen, aus. Die meisten dieser Quellen lassen nur die grobe Unterscheidung deutsche versus ausländische Staatsangehörigkeit zu. Das Kriterium Migrationshintergrund wird oft nicht erfasst. Auch eine Differenzierung nach unterschiedlichen Herkunftsländern sowie sozioökonomischem Status ist anhand der vorhandenen Daten nur zum Teil möglich.

Der Schwerpunktbericht geht von der Annahme aus, dass sich der Migrationshintergrund sowohl auf das Krankheitsrisiko auswirken kann, als auch die Chance darauf eine angemessene Therapie zu erhalten. Es werden besondere Risiken wie sie z. B. durch Belastungen wie ungünstige Arbeitsbedingungen oder die Anstrengung sich in einer fremden Kultur zurechtzufinden auftreten können, vermutet. Die Inanspruchnahme von Leistungen der Gesundheitsversorgung kann unter anderem durch Sprachbarrieren erschwert sein. Im Mittelpunkt des Berichts steht die Frage, worin die besonderen Gesundheitsbelastungen der Menschen mit Migrationshintergrund bestehen und wie sie sich von denen der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund unterscheiden. Nach Unterschieden wurde bei den gesundheitlichen Risiken, bei der Art der Erkrankungen sowie bei den Zugangsmöglichkeiten zu den Angeboten der Gesundheitsversorgung gesucht.

Zu den untersuchten Merkmalen gehören die Sterblichkeit mit ihren unterschiedlichen Ursachen, von der Müttersterblichkeit bis hin zur Unfallsterblichkeit im Straßenverkehr, einzelne Erkrankungen wie Infektionskrankheiten, Unfallverletzungen oder das Risiko- und Gesundheitsverhalten in Bezug auf z. B. Übergewicht oder Suchtmittelgebrauch sowie Zugangsmöglichkeiten zu dne Angeboten der Prävention und Gesundheitsversorgung.

[639] Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes zum Thema Migration und Gesundheit, Robert Koch-Institut, Berlin, 2008.

Der Bericht fand im Ergebnis tatsächlich zum Teil höhere Gesundheitsrisiken bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Allerdings ist es nicht die Migration als solche die krank macht. Neben gesundheitsriskanten Verhaltensweisen sind es vielmehr Gründe und Umstände der Migration sowie die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Menschen mit Migrationshintergrund, die zu einem schlechteren Gesundheitszustand führen können. Häufig kommen Faktoren, die mit einem niedrigeren sozioökonomischen Status zusammenhängen zum Tragen. Einfluss haben kann z. B. die Ausübung einer gesundheitsgefährdenden beruflichen Tätigkeit, Arbeitslosigkeit oder eine ungünstige Wohnsituation, die wiederum schlechtere Zugangsmöglichkeiten zu den Angeboten der gesundheitlichen Vorsorge und Versorgung zur Folge haben kann. Menschen mit Migrationshintergrund nehmen gesundheitliche Präventionsleistungen in geringerem Maß in Anspruch als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Dies gilt für Vorsorgeuntersuchungen für Kinder wie auch für die Krebsvorsorgeuntersuchungen bei Erwachsenen. Der Zugang zum Gesundheitssystem kann durch Kommunikationsprobleme, wie Sprachbarrieren und Informationslücken, aber auch durch ein anderes Krankheitsverständnis oder strukturelle Vorgaben wie dem aufenthaltsrechtlichen Status erschwert sein oder auf die generell schwerere Erreichbarkeit bestimmter sozialer Gruppen zurückführen sein.

Gesundheitsrisiken, die auf einen schwierigeren Zugang zum Gesundheitssystem zurückgeführt werden können, sind zum Beispiel Todesfälle im Zusammenhang mit der Geburt und im ersten Lebensjahr. Ein anderes Beispiel für höhere Gesundheitsrisiken sind Infektionskrankheiten wie Tuberkulose, bei denen die höhere Zahl an Erkrankungen bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit mit verschiedenen Faktoren erklärt wird. So wird eine Erstinfektion bereits in der Kindheit im Herkunftsland vermutet, die in Kombination mit beengten Wohnverhältnissen und einer qualitativ mangelhaften Ernährung das Infektionsrisiko erhöht und die allgemeine Abwehrlage schwächt.

Ein erhöhtes Gesundheitsrisiko lässt sich im Zusammenhang mit der Migration auch bei psychosozialen Belastungen, die durch die Trennung von der Familie, durch Fremdenfeindlichkeit oder die politische Verfolgung oder Folter im Herkunftsland verursacht sind, feststellen.

Die Befunde bezüglich der gesundheitlichen Gefährdung von Kindern und Jugendlichen aus Familien mit Migrationshintergrund sind recht uneinheitlich. Berichtet werden beispielsweise höhere Erkrankungsraten an Tuberkulose, eine stärkere Betroffenheit von Übergewicht und Adipositas und eine seltenere Inanspruchnahme von Früherkennungsuntersuchungen. Andererseits sind Kinder und Jugendlich mit Migrationshintergrund seltener (chronisch) krank und leiden seltener unter Asthma, Neurodermitis und Heuschnupfen.

Höhere Gesundheitsrisiken stellte der Bericht bei Kindern und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Familien fest. Für Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund trifft dies überproportional häufig zu. Hier finden sich Faktoren, wie ungesundes Ernährungsverhalten und körperliche Inaktivität als Ursachen. Hinzu kommt bei diesen Kindern und Jugendlichen, dass in einer Lebensphase, die ohnehin durch vielfältige Entwicklungsanforderungen gekennzeichnet ist, migrationsbedingte Anpassungsleistungen gefordert werden.

Frauen mit Migrationshintergrund sind besonders von Mehrfachbelastungen betroffen, die sich aus der ungünstigen Arbeitssituation und Konflikten mit der Familie in einem fremden kulturellen Umfeld ergeben. Die Gesundheitszufriedenheit von Frauen mit Migrationshintergrund verschlechtert sich mit zunehmendem Alter und Leben in der Migration überdurchschnittlich stark. Dies spiegelt sich in der Altergruppe ab 40 Jahren auch in einer höheren Krankenquote und häufiger auftauchenden Risikofaktoren wie Adipositas wider.

Bei älteren Migrantinnen und Migranten stellt der Bericht einen vergleichsweise schlechten Gesundheitszustand und möglicherweise hohen Pflegebedarf fest. Für sie kann das Altern in Deutschland mit starken familiären und psychosozialen Belastungen verbunden sein.

9.1.2 Ergebnisse des Integrationsindikatorenberichts für den Bereich Gesundheit

Auch im Ersten Integrationsindikatorenbericht der Bundesregierung wurde die gesundheitliche Situation von Menschen mit Migrationshintergrund dargestellt.[640] Hierzu wurden gesundheitsbezogene Daten verwandt, sofern sie bundesweit verfügbar waren. Die Daten betreffen die Bereiche Gesundheitszustand, Inanspruchnahme von Leistungen der Gesundheitsvorsorge, gesundheitliche Risikofaktoren, Behinderung, Arbeitsschutz, Unfälle, Absicherung im Krankheitsfall sowie Mütter- und Säuglingssterblichkeit. Grundsätzlich ist anzumerken, dass der Indikatorenbericht nicht nach einzelnen Herkunftsregionen unterscheidet. Bestimmte Problemlagen, die für einzelne Migrantengruppen vorhanden sein könnten, treten durch die Analyse des Integrationsindikatorenberichts nicht zutage.

Die Indikatoren im Bereich Gesundheit sollen bezüglich ihrer Eignung als Integrationsindikatoren einer erneuten Prüfung und Abstimmung mit den Bundesministerien unterzogen werden. Die Grundlage hierfür sind die Empfehlungen des Ersten Integrationsindikatorenberichts und eines Fachgesprächs, das die Beauftragte im Februar 2010 durchführte (vgl. Kapitel I 3).

9.1.2.1 Gesundheitszustand

Indikatoren für den Gesundheitszustand waren die Krankenquote nach Mikrozensus (Erkrankungen in den letzten vier Wochen), der subjektive Gesundheitsstatus nach Sozioökonomischem Panel (SOEP) und Einschränkungen im Alltag, ebenfalls nach dem SOEP.

Die Krankenquote für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund fällt insgesamt niedriger aus. Dies lässt sich jedoch darauf zurückführen, dass die Bevölkerung mit Migrationshintergrund jünger ist als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Bei der Betrachtung nach Altersgruppen kommt man somit auch zu einem anderen Ergebnis: Die Krankenquote für Menschen mittleren und höheren Alters mit Migrationshintergrund ist höher. Als Erklärung hierfür finden sich Faktoren wie mangelnde Bildungsabschlüsse, Einkommensarmut und Arbeitslosigkeit. Ähnliche Muster wurden für die Indikatoren subjektiver Gesundheitszustand und Einschränkungen im Alltag gefunden.

Der Migrationshintergrund für sich genommen zeigte bei den hier ausgewählten Indikatoren für den Gesundheitszustand keinen nachweisbaren bedeutenden Einfluss auf den Gesundheitszustand. Die Untersuchung zeigt jedoch deutlich, wie soziale Lage, mangelnde Integration im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt auf die Gesundheit der Einzelnen wirkt.

9.1.2.2 Inanspruchnahme von Leistungen der Gesundheitsvorsorge

Bei der Inanspruchnahme von Vorsorgeangeboten wurden die Daten des Kinder- und Jugendgesundheitssurveys[641] (KiGGS) zur Teilnahme an Impfungen (Polio, Diphtherie, Tetanus, Pertussis, Hepatitis B, Masern, Mumps, Röteln) von Kindern und Jugendlichen und zur Inanspruchnahme der Früherkennungsuntersuchungen bei Kindern zwischen der Geburt und dem sechsten Lebensjahr betrachtet.

Die Analyse dieser Daten fördert Unterschiede zwischen der Bevölkerung ohne und mit Migrationshintergrund zutage. So sind Kinder mit Migrationshintergrund, die nach der Geburt nach Deutschland eingewandert sind, seltener geimpft. Kinder und Jugendliche bei denen bei Elternteile einen Migrationshintergrund haben nehmen seltener alle angebotenen Früherkennungsuntersuchungen in Anspruch. An dieser Stelle empfiehlt die Beauftragte mögliche Zugangsbarrieren abzubauen und das bereits vor-

[640] Integration in Deutschland, Erster Integrationsindikatorenbericht. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin 2009, S. 88 ff. S. 138 ff.

[641] Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Kinder- und Jugendgesundheitssurvey (KiGGS) 2003-2006: Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund in Deutschland, Robert Koch-Institut, Berlin, 2008.

handene Angebot, das sich an den Bedürfnissen der Zielgruppe orientiert, weiter auszubauen. Zugleich sind die Migrantinnen und Migranten selbst gefordert, die bestehenden Möglichkeiten auch besser zu nutzen. Gerade die Vorsorgeangebote können Krankheiten vermeiden, indem sie Auffälligkeiten in der körperlichen, geistigen und sozialen Entwicklung frühzeitig erkennen. Gesundheitliche Probleme können behoben werden; schwerwiegende Folgen können vermieden beziehungsweise gelindert werden. Die Auswirkungen betreffen das gesamte Leben der Kinder.

9.1.2.3 Gesundheitliche Risikofaktoren

Zu den im Integrationsindikatorenbericht untersuchten gesundheitlichen Risikofaktoren gehören Übergewicht bzw. Adipositas, das Rauchen sowie die mangelhaftes Mundgesundheitsverhalten.

Für Übergewicht und Adipositas wurden Zahlen des Mikrozensus sowie bei Kinder- und Jugendlichen des Robert-Koch-Instituts verwandt. Es zeigte sich, dass grundsätzlich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund häufiger übergewichtig bzw. adipös ist. Bei der genaueren Analyse wurde festgestellt, dass dieses Ergebnis unabhängig von sozialstrukturellen Einflüssen, wie Bildung, Einkommensarmut, Erwerbsstatus sowie Haushaltstyp, für die erste Generation gilt. Anders sieht es bei der hier in Deutschland geborenen Generation aus, hier spielen ähnlich wie bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund sozialstrukturelle Einflüsse eine Rolle.

Übergewicht und Adipositas sind häufig Ursachen für chronische Krankheiten wie Diabetes, Bluthochdruck oder Herzkrankheiten. Hier sind sinnvolle Angebote gefordert, die zum Beispiel Informationen zum Thema Ernährung bereitstellen, eine Umstellung des Ernährungsverhaltens trainieren, zu Bewegung anregen oder helfen den Umgang mit Krankheiten wie Diabetes, Bluthochdruck oder Herzkrankheiten zu bewältigen.

Die Beauftragte setzt sich auch hier dafür ein, bestehende Angebote auszubauen und kultursensibel zu gestalten. Der Nationale Aktionsplan zur Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten „IN FORM – Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung“ zum Beispiel ergreift hierzu zielgruppenspezifische Maßnahmen wie beispielsweise ein Vernetzungsprojekt mit dem Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB), um Migrantinnen verstärkt zu sportlichen Aktivitäten zu motivieren.

Für den Indikator Mundgesundheit wurden Daten des Robert-Koch-Instituts über Kinder und Jugendliche verwandt. Betrachtet wurden Daten zur Zahnputzfrequenz und zur Teilnahme an Zahnarztkontrollen und Prophylaxemaßnahmen. Die Untersuchung kommt hier zu dem Ergebnis, dass Kinder mit Migrationshintergrund in allen Bereichen schlechtere Werte aufweisen.

9.1.3 Die Studie „Migration und Gesundheit“

Die sekundäranalytische Studie „Migration und Gesundheit“ der Konrad-Adenauer-Stiftung[642] versucht, alle Untersuchungen zum Thema „Migration und Gesundheit” auszuwerten und zusammenzufassen. Sie gibt einen Überblick über den Stand der Forschung im Bereich Migration und Gesundheit. Die Autoren versuchen anhand der Ergebnisse Handlungsbedarfe auszumachen.

Eine wichtige Erkenntnis der Studie ist, dass das Merkmal „Migrationshintergrund“ allein keine spezifische Krankheitsursache ist oder Krankheitsrisiken beinhaltet. Es darf allerdings nicht verkannt werden, dass die Verbreitung, die Ausprägung und der Verlauf einiger chronischer Erkrankungen sehr wohl beeinflusst wird von den Lebensverhältnissen und dem Zugang zu einer adäquaten Gesundheitsversorgung. Das heißt für Menschen aus sozial benachteiligten Schichten – und hierzu gehören vergleichsweise häufig Menschen mit einem Zuwanderungshintergrund – haben die Lebensverhältnisse sowie der schwierigere Zugang zur Gesundheitsversorgung durch-

[642] Migration und Gesundheit, Michael Knipper und Yasar Bilgin, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin 2009.

aus einen negativen Einfluss auf den Gesundheitszustand.

Nach Einschätzung der Autoren hat der Erwerb der deutschen Sprache in der allgemeinen gesellschaftlichen Integration der Migrantinnen und Migranten zwar einen sehr hohen Stellenwert. Dies dürfe jedoch im Gesundheitsbereich keine Rolle spielen, denn die Qualität der medizinischen Versorgung die dem einzelnen Menschen zugute kommt, dürfe nicht abhängig gemacht werden von den individuellen Sprachkenntnissen der Patientinnen und Patienten.

Die Studie weist zudem noch einmal darauf hin, dass Hindernisse im Zugang zu medizinischer Versorgung zu einer Mangel- und Fehlversorgung führen und zeigt auf, dass zielgruppen- und sozialraumorientierte Angebote geeignet sind, Zugangshindernisse und Versorgungsmängel abzubauen. Sie betont, dass Unter-, Über- oder Fehlversorgung im medizinischen Bereich zu in der Regel vermeidbaren Kosten im Gesundheitssystem führt.

9.1.4 Forschungsbericht zur rehabilitativen Versorgung von Personen mit Migrationshintergrund

Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wurde von 2008 bis 2009 ein Forschungsprojekt[643] zur Untersuchung der rehabilitativen Versorgung und gesundheitsbedingten Frühberentung von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland durchgeführt. Dabei wurde der Frage nachgegangen, inwiefern sich Migrantinnen und Migranten hinsichtlich der Häufigkeit von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, der Inanspruchnahme beruflicher und medizinischer Rehabilitationsmaßnahmen, des Rehabilitationserfolges und der Frühberentung von Deutschen bzw. Menschen ohne Migrationshintergrund unterscheiden. Der Bericht zeigt, dass Menschen mit Migrationshintergrund im Durchschnitt weniger häufig Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation in Anspruch nehmen sowie einen geringeren Rehabilitationserfolg und höhere Frühberentungsquoten aufweisen als die Mehrheitsbevölkerung.

Darüber hinaus wurden unterschiedliche Zugangs-, Durchführungs- und Wirksamkeitsbarrieren in der Rehabilitation von Menschen mit Migrationshintergrund identifiziert. Zu den Ursachen von Wirksamkeitsbarrieren medizinischer Rehabilitation bei Menschen mit Migrationshintergrund zählen insbesondere sprachliche Verständigungsschwierigkeiten und kulturelle Unterschiede (z. B. im Krankheitsverhalten und den Lebensgewohnheiten), welche die Anamnese, die Verordnung von Maßnahmen sowie die Compliance, also die Therapietreue, der Rehabilitandinnen und Rehabilitanden beeinflussen können.

9.1.5 Studie Gesundheit – Gewalt – Migration

In der Sekundäranalyse „Gesundheit – Gewalt – Migration“ des Interdisziplinären Zentrums für Frauen- und Geschlechterforschung (IFF) der Universität Bielefeld im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wurden die Daten der für das BMFSFJ von 2002 bis 2004 durchgeführten Frauenstudie zur „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ (vgl. Kapitel II.12.1) sekundäranalytisch ausgewertet, um den Zusammenhang von Gesundheit, Migrationshintergrund und Gewalt zu beleuchten. Untersucht wurden Migrantinnen türkischer Herkunft und Frauen aus Ländern Osteuropas im Vergleich zu Frauen ohne Migrationshintergrund.

Als besonders vulnerable Gruppe im Hinblick auf Gewaltübergriffe einerseits und gesundheitliche Belastungen andererseits wurden hierbei Frauen mit türkischem Migrationshintergrund identifiziert. Sie sind nicht nur häufiger und schweren Gewaltübergriffen in der aktuellen Partnerschaft ausgesetzt, sondern auch häufiger von nicht gewaltbedingten körperlichen und psychischen Beschwerden betroffen. Die multivariate Analyse der Untersuchung konnte aufzeigen, dass die gesundheitliche Höherbelastung der Mi-

[643] Der Forschungsbericht wird voraussichtlich im Sommer 2010 veröffentlicht und auf der Internetseite des Bundesminsiterium für Arbeit und Soziales abrufbar sein.

grantinnen nicht ausschließlich oder überwiegend auf deren höhere Gewaltbelastung zurückzuführen, sondern mit anderen Variablen der Lebenssituation noch stärker gekoppelt ist: relevant sind vor allem indirekte Einflüsse über die miteinander verknüpften Faktoren Bildungsstatus, Einkommen und soziale Einbindung. Der schlechtere gesundheitliche Zustand eines Teils der Migrantinnen in Deutschland scheint vor allem mit den schwierigeren sozialen Lagen der Frauen in Zusammenhang zu stehen, die sich in einem deutlich geringerem Bildungs- und Ausbildungsniveau und Einkommen, in einer geringeren und schlechter abgesicherten beruflichen und sozialen Einbindung und einem häufigeren Fehlen enger vertrauensvoller sozialer Beziehungen bei einem nicht unerheblichem Teil der Migrantinnen insbesondere türkischer Herkunft abzeichnen.

9.2 Gesundheits- und Pflegeberichterstattung

Mit dem Schwerpunktbericht Migration und Gesundheit, der Sonderauswertung der KiGGS, der Analyse des Integrationsindikatorenberichts und der Studie Migration und Gesundheit wurden in den letzten Jahren erstmals die vorhandenen Daten zum Thema Gesundheit von Migrantinnen und Migranten zusammengetragen und ausgewertet.

Trotz dieser Ergebnisse lässt die Datenlage im Gesundheits- und Pflegebereich nach wie vor zu wünschen übrig. Repräsentative Forschung über die Gesundheit von in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten ist angesichts der Heterogenität und den oftmals schlechten Zugängen zu dieser Gruppe schwierig, so dass nur wenig valide Erkenntnisse aus der Gesundheits- und Pflegeberichterstattung vorliegen. Der von der Beauftragten koordinierte Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit widmet sich daher auch der Frage der Verbesserung der Gesundheits- und Pflegeberichterstattung und zwar mit dem Ziel, Migrantinnen und Migranten besser in das Gesundheitswesen zu integrieren und ihre Versorgung zu optimieren.

Die Gesundheits- und Pflegeberichterstattung ist auf Daten, die auch den Migrationshintergrund erfassen, angewiesen. Ohne diese Daten kann sie nicht ihrer Aufgabe nachkommen, eine Datengrundlage für die gesundheitliche Versorgung, die Planung, die Qualitätssicherung und die Gesundheitsförderung bereit zu stellen und eine Basis für fundierte Entscheidungen zu liefern. Von großer Bedeutung ist diese Aufgabe beim Aufzeigen von gesundheitlichen Disparitäten und besonderen Bedarfslagen in einzelnen Bevölkerungsgruppen.

In der Pflegeberichterstattung wird das Problem in den nächsten Jahren immer drängender werden, denn viele Arbeitsmigrantinnen und -migranten sind nicht, wie es lange Zeit erwartet wurde, im Ruhestand in ihre Heimatländer zurückgekehrt. Da sie oft im Erwerbsleben hohen Belastungen ausgesetzt waren, ist ihr Gesundheitszustand ungewiss und ihr zukünftiger Pflegebedarf schwer einschätzbar. Im Alter werden sprachliche und kulturelle Probleme oft verschärft.

Die vorliegenden Daten hierzu sind nicht nach Migrationshintergrund differenziert – in der Regel noch nicht einmal nach Staatsangehörigkeit. Es gibt nur wenige Statistiken überhaupt zur ambulanten Pflege auf der kommunalen Ebene.[644]

Die Gesundheits- und Pflegeberichterstattung ist in erster Linie auf amtliche Statistiken angewiesen. Hier gibt es aber nur wenige gesundheitsrelevante Datenquellen, die nach Migrationshintergrund und sozialer Lage differenzieren. Hinzu kommt, dass diejenigen Datenquellen, die differenzieren, häufig auf kommunaler Ebene nicht auswertbar sind. Die einzige Datenquelle, die diesem Erfordernis entspricht, ist der Mikrozensus, der in vierjährigem Abstand das Rauchverhalten, den Gewichtsstatus und die gesundheitliche Lage untersucht und zudem seit 2005 auch nach Migrationshintergrund differenziert.

[644] Habermann, M.; Schenk, L., Albrecht, N. J., Gavranidou, M.; Lindert, J.; Butler J. in: Planung und Steuerung der Pflegeversorgung auch für Migranten und Migrantinnen? – Eine Analyse der Pflege- und Gesundheitsberichterstattung in der ambulanten und stationären Altenpflege. Gesundheitswesen 2009; 71: S. 1-5.

Die Daten des Sozioökonomischen Panels und des KiGGS, die ebenfalls oft für migationsspezifische Auswertungen herangezogen werden, sind als Datengrundlage für die Gesundheitsberichterstattung auf kommunaler Ebene nicht geeignet.[645]

Ausgehend von dieser Analyse der Datenlage hat die Beauftragte gemeinsam mit dem Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit im November 2008 einen Expertenworkshop mit Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Praxis, Wissenschaft sowie den Verbänden und Institutionen durchgeführt. Ziel war es, für die Bereiche Pflege, psychosoziale Versorgung und Krankenhaus eine Bestandsaufnahme der Datenlage durchzuführen, Lücken aufzuzeigen, Handlungsbedarf zu ermitteln und mögliche Lösungen zu entwickeln.[646]

Für den Bereich der Pflegeberichterstattung wurde festgestellt, dass regional – jedoch keinesfalls flächendeckend – bereits einzelne Erhebungen für die Planung vor Ort durchgeführt werden. Mit einer Nutzung der bundesweiten Pflegeversicherungsstatistik könnte die Versorgungssituation von Migrantinnen und Migranten bundesweit erhoben und für die Planung analysiert werden. Anhand dieser Daten könnte zum Beispiel festgestellt werden, ob Migrantinnen und Migranten entsprechend ihres Bevölkerungsanteils die Möglichkeiten der sozialen Pflegeversicherung gem. SGB XI in Anspruch nehmen.[647] Das BMG wird im Herbst 2010 Angaben zur pflegerischen Versorgung von Menschen mit Migrationshintergrund, die im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie zu den Wirkungen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes erhoben wurden, vorlegen.

Auch für die psychosoziale Versorgung wurde die Notwendigkeit einer migrantengerechten Dokumentation festgestellt. Mit einer migrantengerechten Dokumentation könnten Erkenntnisse über das Nutzungsverhalten psychosozialer Institutionen von Menschen mit Migrationshintergrund gewonnen werden. Der Bedarf an psychosozialen Versorgungsstrukturen für die Zielgruppe wäre kalkulier- und planbar. Auch Forschungsdefizite im Bereich der psychosozialen Versorgung von Migranten und Migrantinnen liegen im Fehlen geeigneter Datengrundlagen begründet.[648]

In der Krankenhausstatistik wird die Aufnahme des Kriteriums Migrationshintergrund (und sozialer Lage) der Patienten in die amtliche Krankenhausstatistik als wichtiges Ziel angesehen, um auch epidemiologisch mit den Daten arbeiten zu können. Bislang ist dies aus Gründen des Datenschutzes nicht flächendeckend möglich. Das Land Berlin prüft derzeit die Möglichkeit, durch die Verlinkung von Krankenhaus- und Einwohnerregisterdaten die Probleme bei der zusätzlichen Datenerhebung im Krankenhaus zu umgehen. Es gibt bereits heute Krankenhäuser, die das Merkmal Migrationshintergrund in der internen Statistik erfassen um z. B. den Bedarf an Übersetzungsleistungen einschätzen zu können.[649]

Die Beauftragte regt an, die Ergebnisse dieses Workshops zu nutzen und empfiehlt den Akteuren, wie dem Bundesministerium für Gesundheit, dem Robert-Koch-Institut, den gesetzlichen Krankenkassen und dem Statistischen Bundesamt sowie den Einrichtungen der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung unter Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung Lösungen zu entwickeln, die den Erfordernissen der Versorgungsplanung mit Blick auf Migrantinnen und Migranten Rechnung tragen.

9.3 Der Nationale Integrationsplan und der Nationale Aktionsplan Integration

Die Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung von Migranten und Migrantinnen wurde auch im Nationalen Integrationsplan von Bund, Ländern und Kommunen als Ziel formuliert. Der

[645] Vgl. Butler J.; Albrecht, N.J., Ellsäßer, G.; Gavranidou, M.; Habermann, M.; Lindert, J.; Weilandt, C. in: Migrationssensible Datenerhebung für die Gesundheitsberichterstattung. Bundesgesundheitsblatt, Berlin, November 2007.

[646] Migrationssensible Datenerhebung für die Gesundheits- und Pflegeberichterstattung, Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.), Berlin 2010

[647] Vgl. Habermann, Monika und Schenk, Liane in: ebd.

[648] Vgl Lindert, Jutta in: ebd.

[649] Vgl. Butler, Jeffrey in: ebd.

Nationale Integrationsplan empfiehlt für den Gesundheitsbereich die Bereitstellung bedarfsorientierter Angebote, eine interkulturelle Regelversorgung, die interdisziplinäre Vernetzung, die Erschließung adäquater Zugangswege sowie die Verbesserung der Datenlage. Zahlreiche Projekte sind im Rahmen des Nationalen Integrationsplans auf den Weg gebracht worden.[650]

Im Saarland wurde in einer Kooperation des Gesundheitsministeriums, den Amtsärzten der Gesundheitsämter, der Arbeitskammer, der Landesarbeitsgemeinschaft für Gesundheitsförderung Saarland, dem VdAK/AEV (Verband der Angestellten-Krankenkassen e. V./ Arbeiter-Ersatzkassen-Verband e. V.) und dem Bildungsministerium unter Federführung des Diakonischen Werks an der Saar eine Datenbank aufgebaut. Diese Datenbank hat zum Ziel, die Angebote der Gesundheitsdienste bei denen fremdsprachliche Kompetenz bzw. Dolmetscherdienste zur Verfügung stehen zu erfassen und zur Verfügung zu stellen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg hat einen sechssprachigen Gesundheitswegweiser herausgegeben, der über den öffentlichen Gesundheitsdienst, die Krankenversicherung, medizinische Versorgung und Krankenhausaufenthalt, HIV/Aids, Hilfen bei Gewalt gegen Frauen und Mädchen, Vorsorgeuntersuchungen, Schutzimpfungen und spezifische Informationen zu Präventionsangeboten für Frauen informiert.

Das MiMi-Projekt (Mit Migranten für Migranten – Interkulturelle Gesundheit in Deutschland) wird von einigen Ländern aktiv unterstützt. Es stärkt Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in der Eigenverantwortung für ihre Gesundheit. Engagierte Menschen mit Migrationshintergrund werden als interkulturelle Gesundheitsmediatorinnen und -mediatoren für ihre Herkunftscommunities ausgebildet. Zur Vertiefung und Sicherung der Nachhaltigkeit des MiMi-Projektes werden in Hessen Vertiefungsseminare für bereits ausgebildete Mediatorinnen und Mediatoren des Projektes angeboten.

In Nordrhein-Westfalen koordiniert die Krebsgesellschaft NRW in Kooperation mit türkischsprachigen Partnern sowie türkischen Vereinen und Inititativen kostenlose Seminare für türkische Frauen zur Früherkennung von Brustkrebs. Das Gesundheitsamt Bremen führt ein Projekt zur kulturspezifischen HIV/STD-Prävention für Afrikanerinnen und Afrikaner durch. Berlin finanziert seit 2008 eine Regiestelle für den Gemeindedolmetschdienst.

Das Gesundheitsministerium Rheinland-Pfalz hat das Projekt „Gesundheitsteams vor Ort“ initiiert, das an einem Modellstandort einen besonderen Schwerpunkt auf das Thema Migration und Gesundheit legt. Die Maßnahmen zielen auf die Bereiche Teilnahme an Früherkennungsuntersuchungen, Gesundheitsfürsorge für Kinder- und Jugendliche, Impfprophylaxe, Stillen, gesunde Ernährung, Bewegungsförderung, Zahngesundheit sowie psychische und psychosexuelle Gesundheit.

Das Psychosoziale Zentrum für Migrantinnen und Migranten in Mecklenburg-Vorpommern betreut Menschen mit psychischen und psychosozialen Störungen. Über Möglichkeiten des Gesundheitssystems und der Eigeninitiative im Gesundheitsbereich informiert ein Leitfaden in 15 Sprachen des schleswig-holsteinischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren. In Hamburg unterstützt und betreut ein Projekt türkische Familien mit behinderten Angehörigen.

Diese Auswahl an Projekten, die im Rahmen des Nationalen Integrationsplans entstanden sind oder fortgeführt wurden, zeigt bereits die Vielfalt an Handlungsmöglichkeiten in dem Bereich. Die Beauftragte regt an, diese Projekte als Vorbild und Anregung für weitere Maßnahmen zu nutzen.

Mit der Weiterentwicklung des Nationalen Integrationsplans zum Nationalen Aktionsplan Integration soll das Thema Gesundheit und Pflege aufgrund seiner integrationspolitischen Bedeutung zu einem eigenständigen Bereich ausgebaut werden.

[650] Nationaler Integrationsplan: Erster Fortschrittsbericht, Berlin 2008, S. 170 ff.

9.4 Strategie zur Förderung der Kindergesundheit

Mit der Strategie zur Förderung der Kindergesundheit[651] verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die gesundheitliche Chancengleichheit aller Kinder und Jugendlichen zu erhöhen. Insbesondere Kinder und Jugendliche aus sozial benachteiligten Familien stehen hier im Mittelpunkt. Innerhalb dieser Gruppe bilden Kinder und Jugendliche aus Migrantenfamilien noch einmal eine gesonderte Gruppe mit besonderen Auffälligkeiten und Schwierigkeiten, aber teilweise auch positiven Chancen.

Laut Mikrozensus 2005 stammt fast jedes dritte Kind und jeder dritte Jugendliche in Deutschland aus einer Zuwandererfamilie (28,6 %). Viele dieser Kinder leben in sozial schwachen Familien. Dies gilt zum Beispiel für 70 % der Kinder mit türkischem Migrationshintergrund und 50 % der Kinder aus den Ländern der ehemaligen Sowjetunion.

Für die Kinder aus sozial benachteiligten Familien sind eine Reihe von Maßnahmen entwickelt worden, die darauf abzielen, die allgemeinen Voraussetzungen für einen gesunden Lebensstil zu verbessern, zu einem gesunden Lebensstil zu motivieren und diesen in den Alltag der Kinder zu integrieren. Gesundheitliche Risiken sollen verringert, die physische und psychische Entwicklung von Kindern und Jugendlichen unterstützt und die Öffentlichkeit für das Thema Kindergesundheit sensibilisiert werden.

Die Strategie hat vier zentrale Handlungsfelder im Blick: Prävention und Gesundheitsförderung ausbauen, gesundheitliche Chancengleichheit fördern, gesundheitliche Risiken mindern und die Situation beobachten, d.h. Grundlagen zu erforschen und Risiko- und Schutzfaktoren zu ermitteln. Die zeitliche Perspektive zur Umsetzung der Maßnahmen der Strategie reicht zunächst bis 2012. Zu der Strategie gehören Maßnahmen wie zum Beispiel Bereitstellung von Informationen zur Sensibilisierung für das Thema Essstörungen, Projekte zur Förderung der Ernährungs- und Gesundheitsbildung in Kitas, die Jugendkampagne „Rauchfrei“ zur Tabakprävention oder Elterninformationen zur gesunden psychosozialen Entwicklung der Kinder. Auch die Verbesserung der Früherkennungsuntersuchungen für Kinder- und Jugendliche ist Ziel verschiedener Maßnahmen der Strategie.

Zu den Maßnahmen, die sich speziell an die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen aus Familien mit Migrationshintergrund richten, gehören die Entwicklung einer Strategie zur Steigerung der niedrigeren Impfraten durch das Bundesministerium für Gesundheit mit dem Robert Koch-Institut sowie die Erweiterung und Systematisierung der türkisch-deutschen Elternbriefe durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Im Rahmen der Strategie zur Förderung der Kindergesundheit hat die Beauftragte gemeinsam mit dem Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit im September 2008 eine Expertenkonferenz zum Thema Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Familien mit Migrationshintergrund veranstaltet. Expertinnen und Experten aus dem Gesundheitswesen, der Wissenschaft und der Praxis haben sich umfassend mit Themen wie Gesundheitsförderung, Müttergesundheit, Säuglingssterblichkeit, Ernährung und Bewegung, Stress- und Protektivfaktoren im Jugendalter im interkulturellen Kontext, Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Familien ohne sicheren Aufenthaltsstatus und dem Stand der Forschung auseinandergesetzt.

Die Ergebnisse dieser Tagung zeigen, dass nur mit einer nach Zielgruppen differenzierten Analyse eine migrantensensible Ausgestaltung der präventiven Angebote erreicht werden kann. Die Palette der Ursachen der Schwierigkeiten, die sich in Folge der Migration ergeben, reicht von Sprachbarrieren, mitgebrachten Orientierungen, die auf die hiesige Kultur übertragen werden, Informationsdefiziten über Prophylaxemöglichkeiten, einen Wandel der Lebensgewohnheiten ohne Wissen um deren gesundheitsschädigende Wirkung bis zu Zugangsbarrieren zum Gesundheitssystem auf Seiten der Aufnahmegesellschaft.

[651] Strategie der Bundesregierung zur Förderung der Kindergesundheit, Bundesministerium für Gesundheit, Mai 2008, Berlin.

Vor allem die Veränderung ungünstiger Verhaltensmuster (Ernährungs-, Bewegungs-, Mundgesundheits- und Inanspruchnahmeverhalten) erfordert eine Initiierung bzw. Intensivierung von Aktivitäten, die in den Bereich der Gesundheitserziehung fallen. Diese sollen über bestehende Angebote der gesundheitlichen Versorgung sowie die Folgen gesundheitsgefährdenden Verhaltens informieren bzw. Kompetenzen eines gesundheitsbewussten Verhaltens vermitteln.[652]

Menschen mit Migrationshintergrund sind eine erreichbare Zielgruppe, wenn Barrieren abgebaut und der Zugang zu den Angeboten erleichtert wird. Dies sollte vorzugsweise durch entsprechende Veränderungen – also der interkulturellen Öffnung – in den Regeleinrichtungen bei den Regelangeboten geschehen. Spezielle Angebote für bestimmte Teilgruppen von Migrantinnen und Migranten sollten diese nur im Ausnahmefall ergänzen. Verbesserte Angebote der Gesundheitsaufklärung und Gesundheitsvorsorge für Migrantinnen und Migranten fördern die gesundheitliche Chancengleichheit und Integration und dienen damit der gesamten Gesellschaft. Ein gleichberechtigter Zugang aller Bevölkerungsgruppen zu Angeboten der Information, Motivation und Kompetenzförderung ist das Ziel aller Bemühungen.[653]

Besonderer Unterstützungsbedarf für junge Familien besteht zum Zeitpunkt der Immigration und kurz danach. Offenbare Zugangsprobleme im Bereich von Vorsorge, Früherkennung und Prävention bei zuwandernden oder vor kurzem zugewanderten Kindern und ihren Familien erfordern zielgerichtete Maßnahmen im Rahmen einer Gesamtstrategie auf kommunaler, Landes- und Bundesebene.

Chronisch kranke, behinderte und von Behinderung bedrohte Eltern und Kinder aus Minderheiten und Migrantengruppen stehen einer Kombination von Anforderungen gegenüber. Ihre Anliegen bedürfen besonderer Beachtung. Viele notwendige gesundheitliche Maßnahmen für Schwangere und junge Kinder sind in nur bestimmten Zeitfenstern sinnvoll und später nicht oder nur eingeschränkt nachholbar. Sie sollten daher für alle Schwangeren und Kinder in Deutschland unabhängig vom Aufenthaltsstatus offen sein.[654]

9.5 Aktionsplan zur Umsetzung der HIV/AIDS-Bekämpfungsstrategie

Um von HIV und Aids betroffenen Menschen in Deutschland eine Perspektive für ein Leben mit dem Virus zu geben und um weiteren Infizierungen vorzubeugen, hat die Bundesregierung im Jahr 2007 den Aktionsplan zur Umsetzung der HIV/AIDS-Bekämpfungsstrategie verabschiedet.[655] Ein wesentlicher Bestandteil des Aktionsplans zur Umsetzung der HIV/AIDS-Bekämpfungsstrategie ist die zielgruppenspezifische Prävention und Aufklärung. Der Aktionsplan sieht u.a. vor, Studien zu Einstellungen, Verhaltensweisen, Lebensbedingungen von Migranten und Migrantinnen als Grundlage für die Entwicklung von Aufklärungsmaterial zu nutzen. Die Entwicklung von Aufklärungsmaterial in einfachem Deutsch sowie in ausgewählten Fremdsprachen für Zielgruppen mit risikoreichem Verhalten ist ebenso Bestandteil wie redaktionelle Beiträge zu HIV, AIDS und weiteren sexuell übertragbaren Infektionen (STI) in Zeitschriften, Internetplattformen, Radio, Fernsehen und anderen Medien.

Hinzu kommt die Förderung der Fähigkeit von sozialen Diensten, sich für Migrantinnen und Migranten zu öffnen. Erreicht wird dies durch Fortbildungsangebote der Deutschen Aids-Hilfe und der Träger von Beratungsstellen, damit Beraterinnen und Berater ihre Arbeit auch für Menschen mit Migrationshintergrund leisten können. Auch die aufsuchende Sozialarbeit für Menschen aus Gebieten, in denen HIV besonders häufig auftritt, also aus den Ländern des südlichen Afrikas, zunehmend auch aus Osteuropa und Asien ist ein Baustein. Der Aktionsplan hat die verbindliche Auf-

[652] Vgl. Bärbel Maria Kurth, in: Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Familien mit Migrationshintergrund, Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.), Berlin 2009.
[653] Vgl. Pott, Elisabeth in: ebd.
[654] Vgl. Sievers, Erika in: ebd.
[655] Vgl. 7. Lagebericht, S. 97 f.

nahme von migrationsspezifischen Themen in die medizinische und psychosoziale Aus- und Weiterbildung zum Ziel, wie auch den Ausbau von Beratungsangeboten vor und nach einem HIV-Test, die für die Zielgruppen einfach zugänglich sind. Der Zugang zu medizinischer und nicht medizinischer HIV/AIDS-Behandlung bei positivem Testergebnis soll erleichtert werden. Selbsthilfestrukturen sollen aufgebaut und gefördert werden sowie die aufsuchende Sozialarbeit für Menschen mit Migrationshintergrund in besonders risikoreichen Umfeldern verstärkt werden.

Migrantinnen und Migranten werden im Rahmen der Aidsprävention bislang noch nicht in ausreichendem Maß erreicht. Da es sich um eine sehr heterogene Gruppe handelt und in vielen Kulturkreisen das Thema Sexualität stark tabuisiert ist, ist die kultursensible und zielgruppenspezifische Ansprache entsprechend schwierig. Vom Bundesministerium für Gesundheit werden daher zwei Modellvorhaben gefördert: „GEMO – Gesundheitsförderung und HIV/AIDS-Prävention für Menschen aus Osteuropa in Baden-Württemberg“ in Trägerschaft des Landesverband des Badischen Roten Kreuzes und der Aidshilfe Freiburg, das in mehreren Landkreisen in Südbaden neue Ansprachekonzepte für die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten aus Osteuropa entwickelt und umsetzt.

Das Forschungsprojekt des Wissenschaftszentums Berlin (WZB) „Partizipative Entwicklung der HIV-Primärprävention mit Migrantinnen und Migranten“ befragt in einem ersten Schritt deutschlandweit Aidshilfen, Gesundheitsämter und weitere Träger nach deren bisherigen Kooperations- und Ansprachekonzepten für die Gruppe der Migrantinnen und Migranten. Im nächsten Schritt werden Best Practice Beispiele analysiert und auf deren Übertragbarkeit hin überprüft.

9.6 Kultursensible Maßnahmen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung im Bereich Sexualaufklärung und Familienplanung

Menschen mit Migrationshintergrund machen einen erheblichen Anteil der Bevölkerung in der reproduktiven Phase aus. Etwa ein Drittel der Jugendlichen in Deutschland hat einen Migrationshintergrund. Daher richtet die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) im Bereich Sexualaufklärung und Familienplanung ihr Augenmerk verstärkt auf die Lebenslage dieser Gruppe. Zahlreiche Maßnahmen wurden auf den Weg gebracht, mit denen die BZgA auf der Grundlage eines von ihr entwickelten Konzeptes „Migrantinnen und Migranten als Zielgruppe in der Sexualaufklärung und Familienplanung“ die von ihr eingegangenen Selbstverpflichtungen aus dem Nationalen Integrationsplan umsetzt. Die empirische Basis dieses Konzeptes sind verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen, die sich u.a. mit den besonderen Erfordernissen im Hinblick auf die Ansprache oder Erreichbarkeit der Zielgruppe befassen.

Eine wichtige Datenbasis ist die im Auftrag der BZgA regelmäßig durchgeführte Repräsentativbefragung zur Jugendsexualität, die seit 2005 zusätzlich zu den Jugendlichen deutscher Staatsangehörigkeit im Alter zwischen 14 und 17 auch Mädchen und Jungen mit ausländischer Staatsangehörigkeit befragt. Die aktuellen Ergebnisse „Jugendsexualität 2010“ zeigen, dass Jungen aus Migrantenfamilien früher und häufiger sexuell aktiv sind als ihre deutschen Geschlechtsgenossen. Mädchen mit Migrationsgeschichte sind insgesamt sehr viel zurückhaltender als Mädchen deutscher Staatsangehörigkeit. Insgesamt ist das Verhütungsbewusstsein sowohl bei den Mädchen, besonders aber bei den Jungen nicht so stark ausgeprägt wie bei den Jugendlichen deutscher Staatsangehörigkeit. 17 % der Mädchen und 22 % der Jungen haben niemanden, mit dem sie sexuelle Themen bereden können. Im Vergleich dazu trifft das nur auf 8 % der deutschen Mädchen und 18 % der deutschen Jungen zu, bei denen das Elternhaus eine wichtige Bezugsperson für die Sexualaufklärung darstellt. Für alle Jugendliche ist der schulische Sexualkundeunterricht ein wichtiger Wissensvermittler. Hier werden deutsche und ausländische Jugendliche gleichermaßen gut erreicht.

Dass Jugendliche mit Migrationsgeschichte ein hohes Interesse an Informationen zu Liebe, Sexualität und Partnerschaft haben, zeigt auch

die im Jahr 2010 veröffentlichte Repräsentativbefragung „Sexualität und Migration“, die die BZgA zusammen mit dem Forschungsinstitut Sinus Sociovision durchgeführt hat. Eine repräsentative Stichprobe Jugendlicher im Alter von 14 bis 17 Jahren mit Migrationshintergrund wurde nach ihren Einstellungen und Bedürfnissen sowie Informationsinteressen und Medienpräferenzen im Zusammenhang mit Sexualität, Liebe und Partnerschaft befragt. Aussagen zur Lebenswelt und zur sozialen Lage der Jugendlichen, zu ihrem Migrationshintergrund und zu Aspekten der Integration zeigen die Heterogenität der Gruppe, die weniger durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Migrationspopulation als durch Milieuunterschiede bestimmt wird.

Die Studie liefert daher wertvolle Informationen, die dazu beitragen, die Zugangswege der Sexualaufklärung zu optimieren.

Ein wichtiges Beispiel für kultursensible Aufklärung ist die 2009 von der BZgA herausgegebene Präventionsmappe „Körperwissen und Verhütung“ zur Beratung von Menschen aus verschiedenen Kulturen, die speziell für Fachkräfte entwickelt wurde. Die Präventionsmappe ist geeignet für die Arbeit mit Menschen aus unterschiedlichen kulturellen Milieus, insbesondere mit geringen Sprachkenntnissen und/oder geringer Bildung. Die Mappe wird durch einfache Sprache und sensible Bebilderung den Bedürfnissen und dem Verständnis der Zielgruppe gerecht.

9.7 Interkulturelle Öffnung des Gesundheitswesens

Die interkulturelle Öffnung der Einrichtungen des Gesundheitswesens soll Migrantinnen und Migranten durch Abbau von Barrieren den Zugang zu einer angemessenen, gesundheitlichen Versorgung sowie zu den Angeboten der Vorsorge und Beratung ermöglichen. Mit der interkulturellen Öffnung im Gesundheitswesen werden die Unterschiede in den Bedürfnissen und Verhaltensweisen der Menschen für das medizinische und pflegerische Personal sichtbar. Erst durch Kenntnis der Quellen für Missverständnisse wird eine adäquate Behandlung und Versorgung ermöglicht.

Andere Konzepte und Wahrnehmungen von Gesundheit und Krankheit sind häufig kulturell bedingt. Gleiche Erkrankungen können sich bei Menschen aus verschiedenen Kulturen durch unterschiedliche Symptome offenbaren. Auch existieren unterschiedliche, z. T. religiöse, Vorstellungen über die Entstehung und Heilung von Krankheiten. Hinzu kommt, dass häufig Unkenntnis über die Funktionsweise unseres Gesundheitssystems besteht. Diese kulturellen Unterschiede können sich in den unterschiedlichsten Formen äußern, z. B. im Besuchsverhalten im Krankenhaus, bei Schmerzensäußerungen, Trauerbräuchen, Ernährungsgewohnheiten, Hygienevorstellungen oder Schamempfinden.

Gerade vor dem Hintergrund der Kenntnis kulturell bedingter unterschiedlicher Bedürfnisse und Verhaltensweisen ist es jedoch für das Personal im Gesundheitswesen gleichzeitig unerlässlich, Menschen als Individuen und nicht stereotypisierend als Vertreter einer Ethnie, einer Religionsgemeinschaft oder eines Landes wahrzunehmen. Es gilt zu vermeiden, dass die vermeintlich migrantensensible Versorgung zu Diskriminierung und Stereotypisierung führt. Nicht alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund verfügen allein aufgrund ihrer Herkunft über die erforderliche interkulturelle Kompetenz; nicht alle Migrantinnen und Migranten einer Herkunftsregion legen in gleichem Maße Wert auf religiöse Ernährungsvorschriften oder werden von den Sitten und Gebräuchen ihrer Herkunftskultur bestimmt.

Eines der grundlegenden Anliegen der interkulturellen Öffnung ist die sprachliche Verständigung. Sie stellt nicht nur eine adäquate medizinische und pflegerische Versorgung sicher, sondern ist auch für die Erfüllung der ärztlichen Aufklärungspflicht unerlässlich. Für eine adäquate sprachliche Verständigung sind interkulturell und medizinisch geschulte Dolmetscher erforderlich. Der Einsatz von „Laienübersetzern“ wie Angehörigen oder Pflege- und Reinigungspersonal ist kein geeignetes Mittel, da es hier an Kenntnissen der medizinischen Hintergründe fehlt und die Privatsphäre der Patientin-

nen und Patienten verletzt wird. Aber nicht allein medizinisches Wissen und Fremdsprachenkenntnisse sind bei Personen, die als Dolmetscher eingesetzt werden, erforderlich. Es müssen auch Kenntnisse über die Herkunftskulturen und -gesellschaften vorhanden sein, um Missverständnissen vorzubeugen, bzw. diese klären zu können. Die Beauftragte regt daher an sicherzustellen, dass insbesondere Krankenhäuser Kostenerstattung für Übersetzungs- und Dolmetscherleistungen erhalten. Dies kann z. B. durch Aufnahme in der Leistungskatalog des SGB V erfolgen.[656]

9.8 Beschluss der Integrationsministerkonferenz der Länder zur Verbesserung des Zugangs zum Gesundheitswesen von Migrantinnen

Einzelne Elemente der interkulturellen Öffnung des Gesundheitswesens finden sich auch im Beschluss der Integrationsministerkonferenz der Länder vom 19.3.2010 zur Verbesserung des Zugangs zum Gesundheitswesen für Migrantinnen wieder. Der Beschluss geht davon aus, dass Migrantinnen eine Schlüsselfunktion im Hinblick auf ihre eigene Gesundheit und die ihrer Familien zukommt. Es werden bestehende Maßnahmen beschrieben, die dazu beitragen sollen, Zugangsbarrieren für Migrantinnen abzubauen. Hierzu gehören zielgruppenspezifische Veranstaltungen zu frauenspezifischen Gesundheitsthemen und zu Themen der Gesundheitsprävention, besondere Gesundheitsinformationen für Migrantinnen, der Aufbau eines Sprachmittlerdienstes und Schulungen zur interkulturellen Kompetenz im Gesundheitswesen. Auch die Gewinnung von Migrantinnen für Gesundheitsberufe, die Erleichterung der Anerkennung von Berufsabschlüssen zur Berufsausübung von ausländischen Ärztinnen und Ärzten sowie Psychotherapeutinnen und -therapeuten werden als Maßnahmen benannt. Die Förderung der Beteiligung von Migrantinnen bei der Erstellung von kultursensiblen Konzepten sowie die migrationssensible Ausgestaltung der Gesundheitsforschung und -berichterstattung werden in dem Beschluss empfohlen.

Die Beauftragte begrüßt, dass die Integrationsministerkonferenz sich dem Thema des besseren Zugangs zum Gesundheitswesen widmet. Sie empfiehlt, beide Geschlechter gleichermaßen einzubeziehen und in den Maßnahmen nicht allein auf Migrantinnen abzuzielen, sondern auch Männer mit zu berücksichtigen. Andernfalls besteht die Gefahr der Zuschreibung einer besonderen Bedürftigkeit bei Frauen mit Migrationshintergrund bezüglich ihrer Gesundheit und gleichzeitig einer besonderen Zuständigkeit für das Thema. Das Thema der Zugangsbarrieren in der Gesundheitsversorgung gilt für aber beide Geschlechter gleichermaßen; Männer mit Migrationshintergrund sind nicht der Verantwortung für die Gesundheit ihrer Familien entbunden. Die Beauftragte würde es begrüßen, wenn die Gesundheitsministerkonferenz über die von der Integrationsministerkonferenz vorgenommene beispielhafte Beschreibung der vorhandenen Maßnahmen hinaus konkrete Maßnahmen verbindlich vereinbaren würde.

9.9 Empfehlungen zur Versorgung von Migrantinnen und Migranten im Krankenhaus

Eine nicht kultursensible Versorgung von Menschen mit Migrationshintergrund im Krankenhaus kann verschiedene unerwünschte Folgen haben. Hierzu gehören Fehldiagnosen, unnötige Mehrfachuntersuchungen, Chronifizierungen, lange Liegezeiten, verfrühte Entlassungen und daraus resultierende Wiederaufnahmen nach Verschlechterung des Gesundheitszustands. Auch Irritationen von Erkrankten und Beschäftigten in der stationären Versorgung sowie der Angehörigen können mit der interkulturellen Versorgung vermieden werden. Nicht nur die besonderen Bedürfnisse der Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund finden so Berücksichtigung. Auch dem behandelnden und pflegenden Personal wird die Versorgung dieser Patientinnen und Patienten erleichtert. Gesundheitsleistungen werden optimiert, Kosten gesenkt und die Behandlungszufriedenheit aller Beteiligten verbessert sich.

[656] Vgl. 7. Lagebericht, S. 98.

Um die Versorgung von Menschen mit Migrationshintergrund im Krankenhaus zu verbessern, hat der Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit Empfehlungen entwickelt.[657] Sie sollen helfen, die bestehenden informationsbedingten, kulturellen und kommunikativen Barrieren bei der Versorgung dieser Bevölkerungsgruppe zu überwinden: Der Arbeitskreis empfiehlt die Einrichtung von mit der nötigen innerbetrieblichen Kompetenz ausgestatteten Integrationsbeauftragten in den Krankenhäusern. So kann eine wirksame und nachhaltige Verbesserungen in der Versorgung von Migrantinnen und Migranten nicht nur begonnen, sondern auch kontinuierlich fortgeführt werden.

Die wachsende und älter werdende Gruppe von Menschen mit Migrationshintergrund sowie die Leistungsverdichtung und Personalverknappung im klinischen Bereich sind Faktoren, die zu erheblichen Störungen in der Kommunikation und in den Betriebsabläufen führen können. Diese werden sich auf die Behandlungsergebnisse aller Patientinnen und Patienten auswirken. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wird deshalb empfohlen, die Sicherung interkultureller Kompetenz – personell und organisatorisch verbindlich – in das Ablaufsystem von stationären Versorgern einzubinden.

Hinzu kommt, dass Krankenhäuser in Zeiten verschärften Wettbewerbs gehalten sind, Maßnahmen zur Kundenbindung und Umsatzsteigerung zu ergreifen. Das Einsetzen von Integrationsbeauftragten ist geeignet, die wachsende Klientel mit Migrationshintergrund anzusprechen, für die Klinik zu gewinnen und angemessen zu versorgen. Zur interkulturellen Öffnung gehört auch die Prozess- und Ablaufoptimierung, die Ressourcen einspart. Im Wettbewerb der Kliniken untereinander werden so ökonomische Vorteile hinsichtlich der Inanspruchnahme klinischer Leistung durch Patientinnen und Patienten anderer Sprachen und Kulturen möglich.

Um sprachbedingte Versorgungsschwierigkeiten in der Kommunikation zwischen Ärztinnen und Ärzten, dem Pflegepersonal und Patientinnen und Patienten sowie Angehörigen abzubauen und Verständnisschwierigkeiten inhaltlicher Art zu minimieren, sollten für den Einsatz im Gesundheitswesen qualifizierte Dolmetscherinnen und Dolmetscher sowie Sprachmittlerinnen und Sprachmittler eingesetzt werden. Ob diese aus dem eigenen medizinischen bzw. pflegerischen Mitarbeiterpool zur Verfügung stehen oder extern gewonnen werden, ist je nach der Situation der Kliniken zu entscheiden.

Da nicht immer vorausgesetzt werden kann, dass Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, sollte mehrsprachiges Informationsmaterial angeboten werden. Insbesondere gilt dies für Formulare für medizinische Eingriffe, Form- und Merkblätter zum Aufenthalt und zu allen Aufklärungsmaterialien und Einverständniserklärungen.

Viele Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund sind nicht ausreichend über ihre Krankheit, eventuelle Therapieformen und Heilungschancen informiert. Das gleiche gilt häufig für ihre Familienangehörigen. Entsprechend dem Bedarf der Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund können gezielte Angebote entwickelt werden, wie z. B. fremdsprachliche ärztliche und pflegerische Sprechstunden, klinikinterne interkulturelle Supervisionen, Informationsabende, Klinikführungen, Patientengruppen, Präventionsangebote, etc.

Die interkulturelle Öffnung ist eine Querschnittsaufgabe, die einen festen Platz im Qualitätsmanagement einnehmen sollte. Sie sollte Bestandteil der Arbeit klinikinterner Gremien und Arbeitskreise, in denen Pläne und Konzepte zur Zukunft der Klinik behandelt und thematisiert werden, sein. Auch eine organisatorisch gesicherte, kontinuierliche Absprache mit der Betriebsleitung zur Versorgung von Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund ist unverzichtbar. Notwendige Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung und Kompetenzerweiterung sollen abgestimmt werden ebenso wie Veränderungen im Anforderungsprofil bei Neueinstellungen.

[657] www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Themen/Gesellschaft/Gesundheit/2009-09-01-empfehlungen-arbeitskreis-gesundheit.html.

Auch die Erhöhung der Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund ist notwendig. Außer der gezielten Einstellung von Personal mit Migrationshintergrund stellt interkulturelles Training einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Migrantenfreundlichkeit von Krankenhäusern dar. Deshalb empfiehlt es sich, interkulturelle Themen zu einem festen Bestandteil der internen Fort- und Weiterbildungscurricula zu machen.

In Krankenpflegeschulen soll das Curriculum hinsichtlich interkultureller Kompetenzen erweitert und überarbeitet werden. Die bereits vorhandene Fachlichkeit der kultursensiblen Pflege soll an allen Weiter- und Fortbildungsinstitutionen durch besondere Angebote kontinuierlich weiterentwickelt und intensiviert werden.

Es gibt an einigen Krankenhäusern bereits gute Ansätze zur Umsetzung dieser Empfehlungen, die im Folgenden beispielhaft aufgeführt werden:

Eine planvolle und kontinuierliche interkulturelle Öffnung des Unternehmens betreibt z. B. das Städtische Klinikum München GmbH seit 2005 durch die Installierung des „Fachreferates Interkulturelle Versorgung“ auf der Ebene der Geschäftsleitung. Ziel ist die Erhöhung der Versorgungsqualität und eine gezielte Kundenakquise im Migrationsbereich. Seit 2006 wird auf freiwilliger Basis die Nationalität aller Patientinnen und Patienten erfasst und strategisch ausgewertet. Kernstück der migrationsspezifischen Arbeit ist der hausinterne Dolmetscherdienst, der in einem strukturierten System mit über 100 geschulten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Medizin und Pflege und einem Sprachpool von derzeit 35 Sprachen Personal wie Patientinnen und Patienten sowie Angehörigen kostenlos zur Verfügung steht. Der Dolmetscherdienst ermöglicht zusätzlich die Durchführung von Spezialangeboten wie fremdsprachige Spezialsprechstunden, Patienten-Informationsveranstaltungen und Selbsthilfeangebote.

Gute Erfahrungen mit professionellen Integrationsbeauftragten hat auch die LVR-Klinik Köln (Fachklinik für Psychiatrie und Psychotherapie, Akademisches Lehrkrankenhaus der Universität Köln) gemacht. Seit Ende 2006 steht zur strukturellen Verbesserung der psychiatrischen Versorgung von Migrantinnen und Migranten ein Integrationsbeauftragter zur Verfügung. Zu seinen Aufgaben gehört die Erarbeitung von Qualitätskriterien, anhand derer eine effiziente psychiatrische, psychotherapeutische und psychosoziale Versorgung von Migrantinnen und Migranten gewährleistet und im Handlungskonzept der Einrichtung dauerhaft, konkret und messbar verankert werden können. Er erstellt und aktualisiert regelmäßig Arbeitshilfen für das Fachpersonal, wie z. B. Fremdsprachen-, Dolmetscher-, Berufsbetreuerlisten, Reha- und Psychosomatik-Kliniken mit fremdsprachigem Angebot, Übersetzungen klinikinterner Formulare, Informationen zu Religionen und Essgewohnheiten. Weitere Aufgaben sind neben Einzel- und Teamsupervisionen, interne Fort- und Weiterbildungsangebote und eine Sprechstunde für interkulturelle Fragen. Für Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund und deren Angehörige werden fremdsprachige Informationen über psychische Erkrankungen und deren Behandlungen angeboten. Der Integrationsbeauftragte ist für die Implementierung interkultureller Kompetenzen in die Klinikstrukturen und Sensibilisierung des Fachpersonals für den Umgang mit Menschen unterschiedlicher kultureller, religiöser und ethnischer Hintergründe zuständig. Er ist Ansprechpartner in allen Fragen, die die Versorgung von Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund betreffen.

Seit 1991 wird in Marburg an der Vitos-Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie ein Angebot für Patientinnen und Patienten türkischer Herkunft aufgebaut, das ambulante und stationäre Zugangswege umfasst. Da mehr als die Hälfte der Patientinnen und Patienten außerhalb des Einzugsgebietes der Klinik lebt, wurde ein Konzept entwickelt, das die einweisenden Ärztinnen und Ärzte in die Behandlung einbindet. Vor jeder ambulanten Untersuchung durch muttersprachliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird ein Fragebogen an die überweisende Ärztin oder den überweisenden Arzt verschickt. Nach einem ambulanten Vorgespräch werden transkulturelle

Besonderheiten und Therapiealternativen dokumentiert. Die Zuweisungen türkischer Patientinnen und Patienten zur transkulturell arbeitenden Ambulanz der Vitos Klinik Marburg werden kontinuierlich in Bezug auf Charakteristika der Überweiserinnen und Überweiser und der türkischen Patientinnen und Patienten deskriptiv analysiert. Knapp 40 % dieser Patientinnen und Patienten werden mit kultursensiblem Konzept auf einer spezialisierten Station der Klinik gemeinsam mit deutschen Patienten behandelt. Auch während der stationären Behandlung wird enger Kontakt zu den überweisenden Ärzten gehalten, um die Behandlungsschwerpunkte zu vermitteln. Obwohl die stationäre Kapazität begrenzt ist, wird das Marburger Angebot seit Jahren in verstärktem Maße genutzt. Im Dezember 2009 wurde ein Migrationsbeauftragter für das Vitos Klinikum Gießen-Marburg benannt, um migrationssensible Konzepte für alle Abteilungen der drei Kliniken zu entwickeln und umzusetzen.

Auch in der Psychiatrischen Institutsambulanz in der Psychiatrischen Universitätsklinik der Charité im Sankt Hedwig Krankenhaus Berlin (Psychiatrische Institutsambulanz) wird ein muttersprachliches Therapieangebot für Patientinnen und Patienten mit türkischem Migrationshintergrund zur Verfügung gestellt. Für alle anderen Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund wird regelmäßig bei Bedarf ein professioneller Kultur- und Sprachmittler eingesetzt. Auch bei z. T. sehr spärlichen Deutschkenntnissen der Patientinnen und Patienten und sonstiger schlechter Verständigung erfolgt kein Einsatz sog. „Zufallsdolmetscher". Durch das kultursensible multimodale Behandlungskonzept gelingt die Integration von Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund in das Regelversorgungssystem der Institutsambulanz. Es wird das Konzept eines Doppel–Bezugstherapeutensystems (Betreuung jeweils durch ein ärztliches und ein nicht-ärztliches Teammitglied) umgesetzt, das sich bislang gut bewährt. Alle therapeutischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter behandeln als Bezugstherapeuten Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund. In regelmäßigen Intervisionen, Fallbesprechungen mit Bezugstherapeuten und/oder in Teambesprechungen sowie in Einzelfall-Supervisionen wird der Behandlungsverlauf überprüft, Problemfelder benannt und beleuchtet, sowie das weitere Procedere erneut abgeklärt. Dabei werden kulturspezifische, migrationsspezifische und soziale Aspekte bedacht.

Die Beauftragte begrüßt die Ansätze zur Umsetzung der Empfehlungen in den Krankenhäuser. Sie regt an, den Prozess zu unterstützen, indem Elemente der Empfehlungen in bestehende Zertifizierungsangebote integriert werden. Auf diese Weise wird sich der Anreiz zur interkulturellen Öffnung für die Einrichtungen zusätzlich erhöhen.

9.10 Berufsausübungserlaubnis und Approbation von Drittstaatsangehörigen in akademischen Heilberufen

In Deutschland darf in den akademischen Heilberufen grundsätzlich nur approbiert werden, wer die deutsche oder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder der Schweiz besitzt.[658] Die Approbation nach der Bundesärzteordnung erlaubt die selbständige und uneingeschränkte ärztliche Berufsausübung. Ausnahmen von dem sogenannten „Deutschenvorbehalt" bzw.von dem „Staatsangehörigkeitsprivileg" dürfen nach § 3 Abs. 3 BÄO im Ermessenswege nur in besonderen Ausnahmefällen oder aus Gründen des öffentlichen Gesundheitsinteresses gemacht werden.

Von der rechtlichen Einschränkung im Bereich der Approbation sind in der Praxis grundsätzlich drittstaatsangehörige „Bildungsinländer" betroffen, die noch nicht eingebürgert sind. Grund für eine nicht erfolgte Einbürgerung kann z. B. sein, dass die Betroffenen

[658] Dies betrifft Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und -ärzte, Psychotherapeutinnen und -therapeuten, Apothekerinnen und Apotheker und Tierärztinnen und –ärzte. Vgl. z. B. den 7. Lagebericht, Kapitel II.7, S. 179 und den 6. Lagebericht C I.2.1.8.2, S. 335.

- die für die Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltszeiten im Bundesgebiet noch nicht vorweisen können,[659]
- der bereits gestellte Einbürgerungsantrag – aus welchen Gründen auch immer – noch nicht zu einer Einbürgerung geführt hat[660] oder
- ein Einbürgerungsantrag aus persönlichen Gründen (noch) nicht gestellt wurde.

Aber auch drittstaatsangehörige „Bildungsausländer", die über eine der deutschen Ausbildung gleichwertige ausländische Berufsausbildung verfügen, sind von der Einschränkung betroffen. Im Ergebnis bleibt diesen beiden Personengruppen – im Folgenden nur beispielhaft auf den Arztberuf bezogen – allein der Weg in eine abhängige Beschäftigung als Ärztin oder Arzt mit einer Berufsausübungserlaubnis nach § 10 BÄO.

9.10.1 Rechts- und Anwendungsprobleme bei der Erteilung der Berufsausübungserlaubnis

Die Berufsausübungserlaubnis kann nach § 10 Abs. 1 bzw. 2 BÄO grundsätzlich nur befristet bis zu einer Höchstdauer von vier Jahren z. B. zur Facharztausbildung erteilt werden. § 10 Abs. 3 BÄO sieht darüber hinaus vor, dass die Berufsausübungserlaubnis nur ausnahmsweise im Interesse der ärztlichen Versorgung oder nur für bestimmte eng umgrenzte Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern über vier Jahre hinaus erteilt und verlängert werden darf. Eine solche Verlängerung der Berufserlaubnis können grundsätzlich erhalten:

- unanfechtbar anerkannte Asylberechtigte nach Art. 16a GG, Personen mit einer Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG,
- Personen, die mit einem Deutschen, einem EU- oder EWR-Staatsangehörigen verheiratet oder eine Lebenspartnerschaft eingegangen sind oder
- Ausländerinnen und Ausländer, die eine Einbürgerungszusicherung besitzen, der Einbürgerung aber Gründe entgegenstehen, die sie nicht selbst beseitigen können.

Dies ist integrationspolitisch jedenfalls für jene Drittstaatsangehörigen problematisch, die nicht von § 10 Abs. 3 BÄO erfasst werden wie, z. B. Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention, subsidiär Geschützte[661] und Bleibeberechtigte nach §§ 23a und 23 Abs. 1 AufenthG, die jedoch gleichwohl über eine Bleibeperspektive verfügen. Im Folgenden sollen neben diesen integrationspolitischen Überlegungen auch europarechtliche Vorgaben - insbesondere Richtlinien der Europäischen Union, die Drittstaatsangehörigen Rechte einräumen – berücksichtigt werden.

9.10.1.1 Rechtsprobleme mit Blick auf das Sekundärrecht der Europäischen Union zu Drittstaatsangehörigen

Da die Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 GG ein „Deutschengrundrecht" ist, lässt sich eine zurückhaltende Erteilungs- bzw. Verlängerungspraxis bei der Berufsausübungserlaubnis verwaltungsgerichtlich oft nur in den Fällen korrigieren, in denen eine Ermessensreduzierung „auf Null" gegeben ist. Die Fallkonstellationen, in denen offensichtliche Konflikte mit höherrangigem Recht auftreten würden, wurden in der Vergangenheit entweder auf Grund der Rechtsprechung in § 10 Abs. 3 BÄO aufgenommen – wie die Wertungen des Art. 6 GG in § 10 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BÄO – oder sie werden in der Praxis entgegen dem Wortlaut des § 10 Abs. 3 BÄO gelöst. Das geltende Sekundärrecht der Europäischen Union zu Drittstaatsangehörigen macht nun aus Sicht der Beauftragten weitergehende Änderungen in § 10 BAÖ, insbe-

[659] Dies ist nicht selten, weil in einigen Bundesländern Studienzeiten nicht als gewöhnlicher Aufenthalt auf die für die Einbürgerung notwendigen Zeiten angerechnet werden.

[660] Vgl. zu den möglichen Problemen im Einbürgerungsverfahren Kapitel III 1.2.1.

[661] Zu diesen beiden Gruppen siehe unten die Ausführungen zur Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG.

sondere hinsichtlich der Verlängerungsmöglichkeit der Berufsausübungserlaubnis erforderlich.[662]

Daueraufenthaltsrichtlinie

Art. 11 Abs. 3 a) der Richtlinie 2003/109/EG regelt, dass die Mitgliedstaaten die Gleichbehandlung von Daueraufenthaltsberechtigten mit eigenen Staatsangehörigen bei unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten einschränken dürfen. Zugangsbeschränkungen, die gemäß den bestehenden nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften eigenen Staatsangehörigen und Unions- oder EWR-Bürgerinnen und -Bürgern vorbehalten sind, können – so die Richtlinie – beibehalten werden.

§ 10 BÄO ist allerdings weder eine nationale noch eine gemeinschaftsrechtliche Rechtsvorschrift in diesem Sinne, da sie insbesondere Drittstaatsangehörigen die abhängige befristete oder unbefristete Ausübung des Arztberufes ermöglicht. Daraus folgt, dass Personen, die unter die Richtlinie 2003/109/EG fallen, in § 10 BÄO aufzunehmen sind. Darüber hinaus sind Daueraufhältige nach Art. 11 Abs. 1c) der Richtlinie bei der Prüfung ihrer Zeugnisse und Diplome zu behandeln wie deutsche Staatsangehörige.[663]

Qualifikationsrichtlinie

Aus Sicht der Beauftragten müsste auch Drittstaatsangehörigen, denen nach der Richtlinie 2004/83/EG zum Flüchtlingsschutz und zum subsidiären Schutz internationaler Schutz zuerkannt worden ist, die Berufsausübungserlaubnis nach § 10 Abs. 3 BÄO zwingend erteilt werden. Sie wären also durch eine gesetzliche Änderung in den Anwendungsbereich der Vorschrift aufzunehmen.

Art. 26 Abs. 1 der Qualifikationsrichtlinie sieht für GFK-Flüchtlinge die Aufnahme einer unselbstständigen „Erwerbstätigkeit nach den Vorschriften vor, die für den betreffenden Beruf oder für die öffentliche Verwaltung allgemein gelten." Die mitunter beobachtbare Praxis, nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannten Flüchtlingen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG die Berufsausübungserlaubnis nach § 10 Abs. 3 BÄO gegen den Wortlaut der Bundesärzteordnung zu erteilen, reicht nicht aus.

Für subsidiär zu schützende Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG sieht Art. 26 Abs. 3 der Qualifikationsrichtlinie vor, dass die nationale Arbeitsmarktlage für einen begrenzten Zeitraum nach Maßgabe des einzelstaatlichen Rechts – z. B. über die Durchführung einer beschäftigungsverfahrensrechtlichen Vorrangprüfung – berücksichtigt werden kann. Dies bedeutet aus Sicht der Beauftragten jedoch lediglich, dass subsidiär Geschützte mit Blick auf § 9 Beschäftigungsverfahrensverordnung spätestens nach drei Jahren Aufenthalt oder zweijähriger Beschäftigung im Bundesgebiet Zugang zu einer offenen Stelle ohne Arbeitsmarktprüfung haben. Mit § 26 Abs. 3 Qualifikationsrichtlinie kann jedoch nicht die Versagung der Erteilung einer Berufsausübungserlaubnis für einen subsidiär Geschützten begründet werden, wenn eine offene Stelle nicht von einer bevorrechtigten Arbeitnehmerin bzw. einem bevorrechtigten Arbeitnehmer besetzt werden kann. Es lässt sich darüber hinaus nicht rechtfertigen, subsidiär Geschützte von § 10 Abs. 3 BÄO auszuschließen.

„Blue Card"-Richtlinie

Für Ausländerinnen und Ausländer, die unter die Richtlinie 2009/50/EG fallen, ist hinsichtlich der unselbstständigen Erwerbstätigkeit Art. 12 Abs. 1 S. 2 der Richtlinie zu beachten. Er eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Ausländerinnen und Ausländer mit einer „Blue Card" nach zwei Jahren eigenen Staatsangehörigen gleichzustellen. Art. 12 Abs. 4 ermöglicht es darüber hinaus, den Zugang zu unselbständigen Erwerbstätigkeiten, die nur eigenen Staatsangehörigen, Unionsbürgerinnen und -bürgern sowie für Staatsangehörige aus den EWR-Staaten offen stehen, weiter beschränkt zu halten. Die Berufsaus-

[662] Europarechtlich dürfte jedenfalls auch die Diskriminierung der Unionsbürgerinnen und -bürger im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen zu monieren sein. Erstere können nach dem Wortlaut der Vorschrift eine unbefristete Verlängerung der Berufsausübungserlaubnis nur erhalten, wenn dies im Interesse der ärztlichen Versorgung liegt.

[663] Hierzu vgl. in diesem Bericht Kapitel II 3.

übungserlaubnis nach § 10 Abs. 3 BÄO steht auch Drittstaatsangehörigen offen. Die unselbständige Ausübung der ärztlichen Tätigkeit kann für „Blue Card“-Inhaberinnen und -Inhaber damit nicht nach Art. 12 Abs. 4 der „Blue Card“-Richtlinie beschränkt werden. Personen, die unter die Richtlinie fallen, muss eine Berufsausübungserlaubnis nach § 10 Abs. 3 BÄO erteilt bzw. verlängert werden. Darüber hinaus sind die „Blue Card“-Inhaberinnen bzw. -Inhaber nach Art. 14 Abs. 1d) der Richtlinie bei der Prüfung ihrer Zeugnisse und Diplome wie deutsche Staatsangehörige zu behandeln.[664]

9.10.1.2 Nationale Aufenthaltstitel

Neben den beschriebenen Konstellationen werden in der Praxis zahlreiche Fälle von Ausländerinnen und Ausländern, die unbestritten über eine Bleibeperspektive verfügen, aus integrationspolitischer Perspektive unbefriedigend entschieden. Sie erhalten regelmäßig keine oder nur eine nicht dauerhaft verlängerbare Berufsausübungserlaubnis.

Im Berichtszeitraum wurden wiederholt Fälle von Drittstaatsangehörigen an die Beauftragte herangetragen, in denen die Ablehnung der Erteilung der Berufserlaubnis nach § 10 Abs. 1 bzw. 2 BÄO von den Betroffenen nicht nachvollzogen werden konnte. Es handelte sich nahezu ausnahmslos um Ausländerinnen und Ausländer, die beschäftigungsverfahrensrechtlich über einen gleichrangigen bzw. über einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang verfügten. Die Begründungen der Ablehnung der Erteilung der Berufserlaubnis nach § 10 Abs. 1 bzw. 2 BÄO stellten fest, dass die drittstaatsangehörigen Betroffenen die persönlichen Voraussetzungen von § 10 Abs. 3 Satz 1 2. Alternative BÄO nicht erfüllten und sie deshalb den Nachweis führen müssten, dass die Erteilung der Berufsausübungserlaubnis im Interesse der ärztlichen Versorgung läge, also eine ärztliche Unterversorgung bestehe.[665]

Die beschriebene Praxis ist nur schwer nachvollziehbar: Denkbar ist, dass die in § 10 Abs. 3 Satz 1 2. Alternative BÄO vorgenommenen gesetzlichen Wertungen zu den zu begünstigenden Zuwanderergruppen hinsichtlich der Berufsausübungserlaubnis auch in die Ermessensausübung nach § 10 Abs. 1 und 2 BÄO übernommen werden. Damit würde im Ergebnis der Anwendungsbereich von § 10 Abs. 1 und 2 BÄO auf die Fälle der Weiterbildung zum Facharzt eingeengt. Dies wäre weder rechtlich zwingend noch integrationspolitisch sinnvoll.

Für die Ausländerinnen und Ausländer, die sich bereits im Bundesgebiet aufhalten, stellt sich aus integrationspolitischer Perspektive die Frage, ob Personen mit einer Niederlassungserlaubnis oder einer Aufenthaltserlaubnis eine nicht befristete Berufsausübungserlaubnis erhalten sollen. Allein für die Niederlassungserlaubnisse nach § 23 Abs. 2, nach § 26 Abs. 3 im Falle von Asylberechtigten und nach § 28 Abs. 2 AufenthG ist die Erteilung und unbefristete Verlängerung der Berufsausübungserlaubnis vorgesehen. Die Niederlassungserlaubnisse nach § 9 und § 26 Abs. 4 AufenthG werden in § 10 Abs. 3 BÄO nicht genannt.

Auch Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit nach § 18 AufenthG können – außer in den Fällen des Interesses an der ärztlichen Versorgung – keine unbefristete Berufsausübungserlaubnis erhalten. Dies ist etwa dann schwer vermittelbar, wenn die Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit nach § 18 AufenthG in Anschluss an den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 4 AufenthG – also an ein erfolgreich absolviertes Medizinstudium in Deutschland – erteilt werden soll.

Darüber hinaus sind im Bereich des befristeten humanitären Aufenthalts die Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 22, 23 Abs. 1 und 2, 23a, 25 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 und 104a AufenthG in den Blick zu nehmen. Auch bei ihnen dürfte jeweils von einer Bleibeperspektive auszugehen sein.

Werden diese Möglichkeiten der Erteilung einer Berufsausübungserlaubnis nicht systematisch

[664] Hierzu vgl. in diesem Bericht Kapitel II 3.

[665] Mitunter wird auch kurz abgeprüft, ob die Antragstellerinnen bzw. -antragsteller „aus medizinischen Entwicklungsländern“ kommen oder ob sie im Falle eines Aufenthalts zum Zweck der Durchführung einer Facharztausbildung den Nachweis ihrer Rückkehrbereitschaft führen können.

eröffnet, ist für die Drittstaatsangehörigen eine Beschäftigung unterhalb der erworbenen akademischen Qualifikation die regelmäßige Folge. Die geschilderte zurückhaltende Erteilungspraxis im Bereich der befristeten Berufsausübungserlaubnis dürfte sich auch teilweise damit erklären lassen, dass es von Seiten der Behörden schwer durchführbar wäre, praktizierenden ausländischen Ärztinnen und Ärzten eine einmal erteilte befristete Berufsausübungserlaubnis nicht zu verlängern, obwohl die Betroffenen absehbar im Bundesgebiet verbleiben.

Aber auch systematisch ist das Zusammenspiel der Regelungen des Aufenthaltsgesetzes und der Bundesärzteordnung integrationspolitisch problematisch:[666] Ausländerinnen und Ausländer müssen u.a., um eine Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG zu erhalten, nach § 9 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG „im Besitz der sonstigen für eine dauernde Ausübung der Erwerbstätigkeit erforderlichen Erlaubnisse“ sein. Eine auf Dauer angelegte Berufstätigkeit als Arzt in der Bundesrepublik bedarf jedoch der Approbation, die gerade Drittstaatsangehörigen grundsätzlich nicht offen steht[667] oder einer unbefristet erteilten Berufsausübungserlaubnis, die grundsätzlich nur bestimmten Gruppen von Drittstaatsangehörigen zugänglich ist. Damit können die übrigen Drittstaatsangehörigen, die eine befristete Aufenthaltserlaubnis und nur eine Berufsausübungserlaubnis nach § 10 Abs. 2 BÄO besitzen, keine Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG erhalten. Sie müssten davor eine gewisse Zeit eine unterqualifizierte ausreichend bezahlte Tätigkeit ausüben, der sie dauerhaft nachgehen dürfen, dann die Niederlassungserlaubnis beantragen und nach deren Erteilung wieder eine Berufsausübungserlaubnis – z. B. im Interesse der ärztlichen Versorgung – erteilt bekommen, um den Arztberuf wieder aufnehmen zu können.

All dies zeigt, dass die Regelungen zur Erteilung und (unbefristeten) Verlängerung der Berufsausübungserlaubnis in der Bundesärzteordnung die Situation von gut ausgebildeten Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland nicht ausreichend erfasst. Mit Blick auf das geltende Sekundärrecht der Europäischen Union für Drittstaatsangehörige weisen die Regelungen der Bundesärzteordnung darüber hinaus teilweise erhebliche Lücken auf.

9.10.2 Rechts- und Anwendungsprobleme bei der Erteilung der Approbation

Hinsichtlich des Gleichbehandlungsgebots in Art. 23 und 24 Abs. 1 Satz 2 Unionsbürgerrichtlinie (2004/38/EG) ist problematisch, dass der die Approbation regelnde § 3 Abs. 1 Nr. 1 BÄO die Gruppe der drittstaatsangehörigen Familienangehörigen von Unionsbürgerinnen und -bürgern, die aus einem anderen Mitgliedstaat nach Deutschland umziehen, nicht berücksichtigt. Diese drittstaatsangehörigen Familienangehörigen müssten, wenn sie über eine gleichwertige Ausbildung verfügen, behandelt werden wie Unionsbürgerinnen und -bürger und eine Approbation in Deutschland erhalten. Das Recht, eine unbefristete Berufsausübungserlaubnis zu erhalten, das dieser Personengruppe in § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 BÄO eingeräumt wird, ist europarechtlich aus Sicht der Beauftragten nicht ausreichend.[668]

Aus Sicht der Beauftragten müssten auch Drittstaatsangehörige, die unter Art. 26 Abs. 1 oder 3 der Richtlinie 2004/83/EG (Qualifikationsrichtlinie zum Flüchtlingsschutz und zum subsidiären Schutz) fallen und über eine gleichwertige Ausbildung verfügen, approbiert werden. Dasselbe gilt für Ausländerinnen und Ausländern, die unter die Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG fallen.

Im Bereich der Approbation ergibt sich darüber hinaus für alle übrigen Drittstaatsangehörigen mit Blick auf das Aufenthaltsgesetz grundsätzlich folgende Systematik: Regelmäßig keine Approbation ohne Einbürgerung, regelmäßig kei-

[666] In der Praxis werden mitunter unterschiedliche Lösungswege eröffnet, z. B. über das Interesse an der ärztlichen Versorgung oder über eine großzügige Handhabung der Voraussetzung in § 9 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG.

[667] Vgl. Schiwy, Peter u.a.: Deutsches Arztrecht, Band 1 (Stand 1.8.2009), § 10, Rdnr. 23.

[668] Vgl. zu den Wirkungen der Unionsbürgerrichtlinie im Bereich der Anerkennungen von ausländischen Abschlüssen und Qualifikationen in diesem Bericht Kapitel II 3.

ne Einbürgerung ohne Niederlassungserlaubnis, regelmäßig keine Niederlassungserlaubnis mit befristeter Berufsausübungserlaubnis. Es stellt sich grundsätzlich die Frage, warum für Personen mit diesen Aufenthaltstiteln eine Approbation regelmäßig ausgeschlossen sein soll, wenn sie eine gleichwertige ausländische berufliche Ausbildung nachweisen oder in Deutschland erfolgreich ein Medizinstudium absolviert haben.

Es lässt sich damit für den Bereich der akademischen Heilberufe Folgendes zusammenfassend festhalten:

Die Approbation in den akademischen Heilberufen in Deutschland ist der letzte relevante Bereich, in dem die Zulassungsregelungen für einen Beruf, in dem keine hoheitlichen Aufgaben wahrgenommen werden, eine Ungleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen unabhängig von der Qualifikation einzig aufgrund der Staatsangehörigkeit festlegen. Damit wird die berufliche Integration von Drittstaatsangehörigen in Deutschland in diesem Bereich erheblich erschwert.[669]

In der Begründung einer Entschließung des Bundesrats[670] werden die Probleme der rechtlichen und politischen Vertretbarkeit der bestehenden Ungleichbehandlung von Unionsbürgerinnen und -bürgern einerseits und drittstaatsangehörigen Ärztinnen und Ärzten andererseits, der beruflichen Integration von Drittstaatsangehörigen sowie der Verwaltungspraxis prägnant aufgeführt. Die Beauftragte schließt sich der dort vorgenommenen Situationsbeschreibung an und wird weiter auf eine Streichung der „Deutschenvorbehalte“ in den Berufsgesetzen zu den akademischen Heilberufen dringen. Mittlerweile befürworten auch einige Berufsverbände im Bereich der akademischen Heilberufe eine solche Streichung.

Die Approbationsmöglichkeit für drittstaatsangehörige Ärztinnen und Ärzte in Deutschland sollte in der Folge aber nicht an den Besitz eines bestimmten Aufenthaltstitels, z. B. an die Niederlassungserlaubnis, gebunden werden.[671] Bei Vorliegen der formalen fachlichen Qualifikationen ist es aus Sicht der Beauftragten grundsätzlich nicht sinnvoll, Drittstaatsangehörigen mit einer Bleibeperspektive in Deutschland die Approbation zu versagen, weil sie noch nicht über einen bestimmten Aufenthaltstitel verfügen.

10. Medien und Integration

10.1 Mediale Integration: Nutzung, Produktion, Inhalte

Die 15 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland sind auch für die Medien eine nicht mehr zu vernachlässigende Zielgruppe.[672] Sie stellen einen relevanten und ständig wachsenden Anteil der Zuschauerinnen und Zuschauer, Hörerinnen und Hörer, Leserinnen und Leser sowie Nutzerinnen und Nutzer. Sie sind Gebührenzahler wie auch Zielgruppe von Werbung. Gerade in wirtschaftlicher Perspektive sind Zuwandererinnen und Zuwander – auch aufgrund

[669] Die seitens des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 21.5.1974 (BVerwGE 45, 162, 165 f.) angeführten Erwägungen zur Rechtfertigung der „Deutschenvorbehalte“ lassen sich angesichts der Internationalisierung des Arztberufs sowie der sprachlichen und aufenthaltszeitlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis und schließlich des hohen Anteils von Personen mit Migrationshintergrund an der deutschen Bevölkerung heute kaum noch rechtfertigen. Ferner ist zu beachten, dass die Approbation auch drittstaatsangehörigen Bildungsinländern verwehrt ist, also Personen, die mitunter ihren Hochschulabschluss in Deutschland erlangt haben.

[670] Vgl. BR-Drs. 351/06 vom 7.7.2006, S. 1-3.

[671] So aber die Prüfbitte der Bundesländer in der BR-Drs. 1/05 vom 18.2.2005, Nr. 4, S. 6-8, die sogar nur eine bestimmte Niederlassungserlaubnis, jene nach § 9 AufenthG, genügen lassen will. Die Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG kann aber – wie dargestellt – ohne Approbation oder unbefristete Berufsausübungserlaubnis nicht erteilt werden, da man nur durch diese in den Besitz der sonstigen für eine dauernde Ausübung der Erwerbstätigkeit erforderlichen Erlaubnis gelangt. Der Vorschlag des Bundesrates würde also ohne gleichzeitig vorzunehmende Änderungen im Aufenthaltsgesetz in vielen Fällen ins Leere gehen.

[672] Wenn im Folgenden von Medien gesprochen wird, geht es primär um sogenannte Massenmedien wie Zeitungen und Zeitschriften sowie Rundfunk, auf deren Bedeutung hinsichtlich der individuellen und gesellschaftlichen Meinungsbildung Art. 5 Grundgesetz 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.

der jüngeren Altersstruktur – für die deutschsprachigen Medien von zunehmendem Interesse. In dem Maße, in dem Sender und Verlage versuchen, Zielgruppen mit Migrationshintergrund anzusprechen und zu erreichen, rücken diese auch in den Blick der Medienforschung.

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich in Deutschland wie in anderen Einwanderungsländern auch ein ethnisch plurales Mediensystem entwickelt, in dem neben den dominanten deutschsprachigen Medien ein breites Spektrum an fremdsprachigen Medienangeboten für Migrantinnen und Migranten existiert. Das Angebot dieser Medien reicht von vor allem türkisch- und russischsprachigen Printmedien über fremdsprachige Fernseh- und Hörfunkprogramme bis hin zu neuen Medien wie Portalen im Internet. Sie stellen eine Ergänzung und auch Konkurrenz zu den deutschsprachigen Medienangeboten dar.

Medien prägen mit ihrer Berichterstattung und in ihren Unterhaltungsangeboten Bilder von den verschiedenen ethnischen und kulturellen Bevölkerungsgruppen in unserer Gesellschaft mit und bilden die Plattform für öffentliche Kommunikation zwischen einzelnen Gruppen. Sie spielen daher im Prozess der Integration eine bedeutende – wenn auch nur mittelbare – Rolle.

Der Begriff der „medialen Integration“ meint die Integration der ethnischen Minderheiten in die medial hergestellte Öffentlichkeit und in das Mediensystem.[673] Mediale Integration bezieht sich dabei auf drei Dimensionen: die Mediennutzung, die Medienproduktion und die Medieninhalte.

Mediennutzung: 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 heimatsprachlicher Medien nicht aus. Die ausschließliche Nutzung heimatsprachlicher Medien allerdings wäre gleichbedeutend mit medialer Segregation.

Medienproduktion: Mediale Integration bedeutet auch eine angemessene Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an der Medienproduktion und in den entsprechenden Berufen. Ohne eine ausreichende Einbeziehung und Präsenz von Medienschaffenden und Journalisten mit Migrationshintergrund vor und hinter Mikrofon und Kamera und in den Redaktionen fehlen deren spezifische Sichtweisen, Zugänge, Erfahrungen und Kenntnisse in der medial hergestellten Öffentlichkeit.

Medieninhalte: Schließlich gehört zur medialen Integration eine angemessene und differenzierte Darstellung und Präsenz von Migrantinnen und Migranten und von Migrationsthemen in den Medien, sodass die gesellschaftliche Wirklichkeit und die Normalität kultureller Vielfalt und Integration widergespiegelt wird.

10.2 Die Forschungssituation in Deutschland

Die oben genannten Dimensionen medialer Integration liefern Indikatoren, mit denen der Grad der Integration der Migrationsminderheiten in die medial hergestellte Öffentlichkeit und in das Mediensystem in Deutschland ermittelt und Handlungsbedarf festgestellt werden kann.

Bezogen auf die Rolle der Massenmedien im Prozess der sozialen Integration von Migranten in Deutschland werden im Integrationsindikatorenbericht, der 2009 von der Beauftragten erstmals vorgelegt wurde, drei Indikatorensets genannt:[674]

- der Umfang der Nutzung von Mainstreammedien,
- der Anteil der Medienschaffenden mit Migrationshintergrund und
- die Medieninhalte.

[673] Vgl. auch Geißler, Rainer / Pöttker, Horst: Mediale Integration von Migranten in: Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.): Integration durch Massenmedien, Bielefeld 2006.

[674] Vgl. Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring. Berlin 2009, S. 100.

Der Bericht stellt fest, dass „keine entsprechenden umfassenden Daten“ [675] hinsichtlich dieser Indikatoren vorliegen und konstatiert Forschungsbedarf. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden ein kurzer Überblick über den Stand der Forschung zur Rolle der Medien in Integrationsprozessen gegeben. Der Schwerpunkt liegt dabei mit wenigen Ausnahmen auf der einschlägigen Forschung im deutschsprachigen Raum. Soweit möglich, werden die wichtigsten Forschungsergebnisse zu den o.g. Indikatoren zusammengefasst.

Insgesamt gesehen ist die im deutschen bzw. deutschsprachigen Raum angesiedelte sozial-, kommunikations- und kulturwissenschaftliche Forschung zur Rolle der Medien im Prozess der sozialen Integration von Migranten in den letzten Jahren stark expandiert. Ein Hinweis dafür ist die zunehmende Anzahl von Sammelbänden und Überblicksdarstellungen[676] sowie Forschungsbibliographien und Literaturanalysen[677] in diesem Feld.

[675] Ebd., S.100.

[676] Bonfadelli, Heinz / Bucher, Priska / Hanetseder, Christa / Hermann, Thomas / Ideli, Mustafa / Moser, Heinz: Jugend, Medien und Migration. Empirische Ergebnisse und Perspektiven, Wiesbaden 2008; Bonfadelli, Heinz/ Moser, Heinz (Hrsg.): Medien und Migration: Europa als multikultureller Raum? Wiesbaden 2007; Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.): Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Problemaufriss, Forschungsstand, Bibliographie, Bielefeld 2005; Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.): Integration durch Massenmedien: Medien und Migration im internationalen Vergleich / Mass media-integration: Media and migration: A comparative perspective, Bielefeld 2006; Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.): Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Forschungsbefunde, Bielefeld 2009; Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.): Media, Migration, Integration, European and North American Perspectives, Bielefeld, New Brunswick, London 2009; Trebbe, Joachim: Ethnische Minderheiten, Massenmedien und Integration. Eine Untersuchung zu massenmedialer Repräsentation und Medienwirkungen, Wiesbaden 2009.

[677] Lünenborg, Margreth: Migrantinnen in den Medien. Eine systematische Literaturanalyse. Forschungsbericht der Universität Siegen, hg. vom Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2009; Ruhrmann, Georg: Migranten und Medien. Dokumentation zum Forschungsstand der wichtigsten Studien über die Mediendarstellung, Nutzung und Rezeption von Migranten und ethnischen Minderheiten von 2003 bis 2009, erstellt für die CIVIS Medienstiftung, Jena 2009.

10.3 Mediennutzung – Medienrezeption – Medienwirkungen

10.3.1 Mediennutzung

Die Nutzung der klassischen Massenmedien – Presse, Radio, Fernsehen -, aber stark zunehmend auch der digitalen Medien, wird in der deutschen Gesamtbevölkerung und auch in bestimmten Bevölkerungssegmenten, z. B. bei Kindern und Jugendlichen, kontinuierlich repräsentativ erfasst. Bezogen auf das Bevölkerungssegment mit Migrationshintergrund gibt es diese Form kontinuierlicher und repräsentativer Mediennutzungsforschung nicht. Es gibt jedoch in zunehmendem Maße repräsentative Einzelstudien, die den Wissensstand über die Medienausstattung, Mediennutzung und Medienkompetenz von Migrantinnen und Migranten in den letzten Jahren deutlich verbessert haben. Das gilt vor allem im Bezug auf die größeren in Deutschland lebenden Migrationsminderheiten.

Eine 2007 im Auftrag der ARD/ZDF-Medienkommission bundesweit durchgeführte Repräsentativerhebung war ein wichtiger Markstein in der neueren Erforschung der Mediennutzung von Migrantinnen und Migranten in Deutschland.[678] Die Studie, in der ca. 3.000 Personen befragt wurden, ist für sechs Migrantengruppen[679] und damit für ca. 60 % der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund ab 14 Jahren repräsentativ.[680] Zentrales Ergebnis der Studie war, dass die befragten Migrantinnen und Migranten Fernsehen und Internet in ähnlichem Umfang nutzen wie die deutsche Bevölkerung, Radio und Zeitungen jedoch in geringerem Umfang. Die These, dass in Deutschland ausgeprägte mediale Paral-

[678] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.12.2.

[679] Personen mit türkischem, ex-jugoslawischem, polnischem, italienischem und griechischem Migrationshintergrund sowie (Spät-)Aussiedler aus dem Bereich der ehemaligen Sowjetunion.

[680] Simon, Erk (2007): Migranten und Medien 2007: Zielsetzung, Konzeption und Basisdaten einer repräsentativen Studie der ARD/ZDF-Medienkommission. In: Media Perspektiven, Heft 9, S. 426-435. Walter, Mignon/Ute Schlinker/Christiane Fischer (2007): Fernsehnutzung von Migranten. Ergebnisse der ARD/ZDF-Studie „Migranten und Medien 2007“. In: Media Perspektiven, Heft 9, S. 436-451.

lelwelten existieren, lässt sich der Studie zufolge nicht aufrecht erhalten. Vielmehr werden alle Migrantengruppen durch die deutschen Medien gut erreicht. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beabsichtigen, diese Forschung mit einer weiteren bundesweiten Repräsentativerhebung fortzusetzen.

Auf der Grundlage einer 2008 bundesweit unter Menschen mit Migrationshintergrund durchgeführten Mehrthemenumfrage ermittelte Sinus Sociovision Daten zur Medienausstattung und Mediennutzung in unterschiedlichen Migrantenmilieus.[681] Die Studie knüpft an Milieustudien an, die von diesem Institut schon seit längerem zur Mediennutzung in der deutschen Bevölkerung durchgeführt werden. Knapp drei Viertel der 2.000 Befragten ab 14 Jahren lassen sich danach acht Migrationskontexten bzw. Herkunftsländern zuordnen.[682] Die Mediennutzung der Migrantinnen und Migranten wird in dieser Studie jedoch nicht nach ihrem ethnisch-kulturellen Hintergrund, sondern nach acht unterschiedlichen Lebensweltmilieus dargestellt, die im Vergleich zur Mehrheitsgesellschaft durchaus Ähnlichkeiten, aber auch Unterschiede aufweisen. Nach Aussage der Forscher wird die Milieuzugehörigkeit nicht durch das Herkunftsland der Migranten determiniert.[683] Im Ergebnis dieser Studie sind Parallelen und Unterschiede in der Mediennutzung von Migranten und Nicht-Migranten in Deutschland im Wesentlichen eine Frage der Milieuzugehörigkeit: ein gleiches Milieu führt zu gleicher Mediennutzung, ein unterschiedliches Milieu zu unterschiedlicher Mediennutzung. Zusammenfassend wird festgestellt, dass „bei der Mediennutzung der Migranten [...] heute deutschsprachige Angebote eine große, wenn nicht sogar dominierende Rolle [spielen]“.[684]

Auch eine im Jahr 2008 vom Zentrum für Türkeistudien unter 1.655 türkischstämmigen Migrantinnen und Migranten in Deutschland (mit einem Schwerpunkt auf Nordrhein-Westfalen) durchgeführte Mehrthemen-Befragung erhärtete den Befund, dass deutschsprachige Medien aus dem Alltag der in Deutschland lebenden Migranten nicht mehr wegzudenken sind.[685] Sie belegte erneut, was bereits in einer Studie des Bundespresseamts aus dem Jahr 2001[686] festgestellt worden war: Unter türkischstämmigen Migrantinnen und Migranten ist die mehrsprachige, auf deutsch- und türkischsprachige Medienangebote bezogene Mediennutzung der Regelfall. Dies gilt besonders für die Nutzung des Fernsehens.

Welchen Einfluss die Nutzung von Medien in der Herkunftssprache auf der einen und deutschsprachiger Medien auf der anderen Seite auf die soziale Integration von Migrantinnen und Migranten hat, wurde in einer Sekundäranalyse einer Umfrage untersucht, die 2006 im Auftrag des Westdeutschen Rundfunks bei 14- bis 49-jährigen Personen mit türkischem Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen durchgeführt wurde.[687] Die Ergebnisse dieser Kausalanalysen belegen deutlich, dass die Nutzung deutschsprachiger Medien positive Effekte auf integrative und assimilative Verhaltensstrategien von Migrantinnen

[681] Sinus Sociovision (2008): Zentrale Ergebnisse der Sinus-Studie über Migranten-Milieus in Deutschland. Heidelberg (Auszug aus dem Forschungsbericht). URL: http://www.sociovision.de/uploads/tx_mpdownloadcenter/MigrantenMilieus_Zentrale_Ergebnisse_ 09122008.pdf. Klingler, Walter/Albrecht Kutteroff (2009): Stellenwert und Nutzung der Medien in Migrantenmilieus. In: Media Perspektiven, Heft 6, S. 297-308.

[682] Personen mit türkischem, ex-jugoslawischem, polnischem, italienischem, spanischem, portugiesischem und griechischem Migrationshintergrund sowie (Spät-)Aussiedler aus dem Bereich der ehemaligen Sowjetunion. Das für die Repräsentativität der Studie entscheidende Stichprobenverfahren wird nicht dokumentiert.

[683] Dies wird allerdings nicht im Detail belegt. Vgl. Klingler/Kutteroff 2009, S. 307.

[684] Ebd., S. 308.

[685] Zentrum für Türkeistudien (2009): Türkeistämmige Migranten in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland: Lebenssituation und Integrationsstand. Ergebnisse der neunten Mehrthemenbefragung. Eine Analyse im Auftrag des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen. Essen. URL: http://www.zft-online.de/UserFiles/File/NRW-Mehrthemenbefragung%202008.pdf. S. 221 ff.

[686] Weiß, Hans-Jürgen/Trebbe, Joachim (2001): Mediennutzung und Integration der türkischen Bevölkerung in Deutschland: Ergebnisse einer Umfrage des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. Berlin/Potsdam (unveröff. Forschungsbericht).

[687] Trebbe, Joachim (2009): Ethnische Minderheiten, Massenmedien und Integration. Eine Untersuchung zu massenmedialer Repräsentation und Medienwirkungen. Wiesbaden. S. 226 ff.

und Migranten haben kann, während kaum negative Effekte einer intensiven Nutzung türkischsprachiger Medien identifiziert werden konnten. Dies heißt, dass die Nutzung der Medien der Mehrheitsgesellschaft den Integrationsprozess fördert, die Nutzung herkunftssprachlicher Medien diesen Prozess aber nur wenig behindert.

Neben den Massenmedien rücken immer mehr auch die neuen digitalen Medien in den Blickpunkt der Forschung zur Mediennutzung der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund. Das gilt besonders für die medienpädagogisch motivierte Forschung zur Medienkompetenz junger Migrantinnen und Migranten. Allerdings wurden zu dieser Fragestellung bisher kaum (und in keinem Fall bundesweit) repräsentative Studien unter Migrantinnen und Migranten durchgeführt. Ein erster Schritt in diese Richtung war eine Repräsentativerhebung im Auftrag der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM NRW), die sich nicht nur mit der Nutzung der klassischen Massenmedien, sondern auch mit dem Stellenwert von Internet, PC, Handy und digitalen Spielformen unter jungen türkischen Migrantinnen und Migranten sowie Spätaussiedlerinnen und –aussiedlern aus Russland im Alter zwischen 12 und 19 Jahren in Nordrhein-Westfalen befasst.

Zu diesem Themenkomplex wurden im Jahr 2008 jeweils ca. 300 Personen türkischer Herkunft sowie Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler aus Russland befragt. Die Ergebnisse der Studie wurden Anfang 2010 publiziert.[688] Generell zeigen die Daten dieser Studie, dass in den Lebenswelten junger Migranten Medienkulturen in erster Linie Jugendkulturen sind, die erst in zweiter Linie durch Faktoren des jeweils spezifischen Migrationsmilieus geprägt werden. Besonders deutlich wird dies am Stellenwert des Internets. In dessen Nutzung unterscheiden sich die beiden Gruppen junger Migrantinnen und Migranten weder untereinander substanziell noch von den Gleichaltrigen in der Gesamtbevölkerung. Von größerer Bedeutung sind sozioökonomische Faktoren, Bildung und – besonders in der türkischstämmigen Gruppe – das Geschlecht. Deutschsprachige Medienangebote haben bei jungen Migranten einen besonders hohen Stellenwert, wobei sie ganz generell deutlich weniger Radio hören und Zeitung lesen als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund. Ob und wie die Jugendlichen Medien in ihrer Herkunftssprache nutzen, hängt von individuellen und gruppenspezifischen Migrationskontexten und deren Auswirkungen auf die Identität junger Migranten ab. Während der Herkunftskontext im Alltag, in der Identität und eben auch in der Mediennutzung der jungen Menschen mit türkischem Migrationshintergrund sehr präsent ist, spielt er bei den jungen Spätaussiedlerinnen und –aussiedlern aus Russland eher eine schwache Rolle. Daraus erklärt sich, dass junge türkischstämmige Migranten selten auf Medien aus ihrem Herkunftskontext verzichten, während sich junge spätaussiedlerinnen und -aussiedler eher exklusiv den deutschen Medien zuwenden.

Die weitere, nicht-repräsentative Forschung[689] zur Rolle digitaler Medien im Prozess der sozialen

[688] Trebbe, Joachim/Annett Heft/Hans-Jürgen Weiß (2010): Mediennutzung, Medienkompetenz und soziale Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen. Umfragen und Gruppendiskussionen mit Personen türkischer Herkunft und russischen Aussiedlern im Alter zwischen 12 und 29 Jahren. Berlin.

[689] Ein breiter Überblick über Einzelstudien findet sich im dritten und vierten Kapitel der oben erwähnten Forschungsbibliographie von Ruhrmann (2009). Weitere Forschungen lieferten:
Humpert, Andreas / Schneiderheinze, Klaus: Stichprobenziehung für telefonische Zuwandererumfragen – Einsatzmöglichkeiten der Namenforschung (Onomastik). In: ZUMA-Nachrichten, Heft 47/2000, S. 36-63; Kissau, Kathrin: Das Integrationspotential des Internet für Migranten. Wiesbaden 2008; Hepp, Andreas: Digitale Medien, Migration und Diaspora. Deterritoriale Vergemeinschaftungen jenseits nationaler Integration. In: Kissau, Kathrin/Uwe Hunger (Hrsg.): Politische Sphären von Migranten im Internet. Neue Chancen im „Long Tail" der Politik, München 2009; Klingler, Walter / Kutteroff, Albrecht: Stellenwert und Nutzung der Medien in Migrantenmilieus. In: Media Perspektiven, Heft 6/2009, S. 297-308; Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs) (Hrsg.): KIM-Studie 2008. Kinder und Medien, Computer und Internet. Basisuntersuchung zum Medienumgang 6- bis 13-Jähriger in Deutschland, Stuttgart 2009.
Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs) (Hrsg.): JIM 2008. Jugend, Information, (Multi-)Media. Basisstudie zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger in Deutschland, Stuttgart 2008;
Simon, Erk: Migranten und Medien 2007: Zielsetzung, Konzeption und Basisdaten einer repräsentativen Studie der ARD/ZDF-Medienkommission. In: Media Perspektiven, Heft 9/2007,

Integration von Migranten kann in zwei Gruppen unterteilt werden:

- „Explizite Migrantenstudien“ sind in diesem Feld vorwiegend klein dimensioniert und in der Regel als qualitative Explorationen angelegt – so z. B. die DFG-Studie über die digitale Vernetzung ethnischer Migationsgemeinschaften.[690]
- Bei der zweiten Gruppe handelt es sich um „Studien mit Migrantenanteilen“. Dabei handelt es sich in der Regel um breit angelegte Schülerstudien, in denen je nach Schul- und Klassenselektion eine mehr oder weniger große Anzahl von Schülern mit Migrationshintergrund mitbefragt wird. Ein gutes Beispiel dafür ist die an 20 Haupt- und Gesamtschulen durchgeführte Untersuchung von Wagner (2008).[691]

Da hierfür bewusst Schulen an sozialen Brennpunkten von Großstädten ausgewählt wurden, haben zwei Drittel der insgesamt ca. 900 befragten Schüler im Alter zwischen 10 und 16 Jahren einen Migrationshintergrund. Die hierbei ermittelten Untersuchungsergebnisse sind aber nicht repräsentativ für dieses Alterssegment von Migrantinnen und Migranten in Deutschland.

10.3.2 Medienschaffende

Die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund an der Medienproduktion ist ein wichtiger Faktor für die mediale Integration. Doch gibt es in Deutschland zum Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in Medienberufen keine gesicherten repräsentativen Daten.[692]

Schätzungen zufolge liegt der Anteil von Medienschaffenden mit Migrationshintergrund in den Medienberufen im einstelligen Bereich.[693] Auch in den einschlägigen Ausbildungsgängen zum Journalismus sind Nachwuchskräfte mit Migrationshintergrund stark unterrepräsentiert.

Eine im Rahmen des DFG-Forschungsprojekts „Mediale Integration von ethnischen Minderheiten“ erfolgte Umfrage in deutschen Zeitungsredaktionen schätzt den Anteil von hauptberuflichen Journalisten mit Migrationshintergrund auf lediglich 1,2 %. In 84 % der Tageszeitungen seien einheimische Journalisten ohne Migrationshintergrund unter sich. Während sich die befragten Journalisten mit Migrationshintergrund vom Bil-

S. 426-435; derselbe /Kloppenburg, Gerhard: Das Fernsehpublikum türkischer Herkunft. Fernsehnutzung, Einstellungen und Programmerwartungen. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Nordrhein-Westfalen. In: Media Perspektiven, Heft 3/2007, S. 142-152.
Sinus Sociovision: Zentrale Ergebnisse der Sinus-Studie über Migranten-Milieus in Deutschland, Heidelberg 2008; Trebbe, Joachim: Ethnische Minderheiten, Massenmedien und Integration. Eine Untersuchung zu massenmedialer Repräsentation und Medienwirkungen, Wiesbaden 2009.
Trebbe, Joachim / Heft, Annett / Weiß, Hans-Jürgen: Mediennutzung, Medienkompetenz und soziale Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen. Umfragen und Gruppendiskussionen mit Personen türkischer Herkunft und russischen Aussiedlern im Alter zwischen 12 und 29 Jahren, Berlin 2010. Trebbe, Joachim / Weiß, Hans-Jürgen: Integration als Mediennutzungsmotiv? Eine Typologie junger türkischer Erwachsener in Nordrhein-Westfalen. In: Media Perspektiven, Heft 3/2007, S. 136-141; Wagner, Ulrike (Hrsg.): Medienhandeln in Hauptschulmilieus. Mediale Interaktion und Produktion als Bildungsressource, München 2008; Walter, Mignon / Schlinker, Ute / Fischer, Christiane: Fernsehnutzung von Migranten. Ergebnisse der ARD/ZDF-Studie „Migranten und Medien 2007“. In: Media Perspektiven, Heft 9/2007, S. 436-451; Zentrum für Türkeistudien (Hrsg): Türkeistämmige Migranten in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland: Lebenssituation und Integrationsstand. Ergebnisse der neunten Mehrthemenbefragung. Eine Analyse im Auftrag des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen 2009.

[690] Hepp, Andreas (2009): Digitale Medien, Migration und Diaspora. Deterritoriale Vergemeinschaftungen jenseits nationaler Integration. In: Kissau, Kathrin/Uwe Hunger (Hrsg.): Politische Sphären von Migranten im Internet. Neue Chancen im „Long Tail“ der Politik. München.

[691] Wagner, Ulrike (Hrsg.) (2008): Medienhandeln in Hauptschulmilieus. Mediale Interaktion und Produktion als Bildungsressource. München 2008.

[692] Festzuhalten ist aber, dass in Deutschland zum journalistischen Berufsfeld in mehrjährigen Abständen repräsentative Erhebungen durchgeführt werden, die im Bezug auf diesen Teilbereich der Medienberufe im Prinzip solche Informationen liefern könnten. Vgl. Weischenberg, Siegfried / Malik; Maja / Scholl, Armin: Die Souffleure der Mediengesellschaft. Report über die Journalisten in Deutschland, Konstanz 2006.

[693] 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.

dungsniveau und Ausbildungsgang kaum von denen ohne Migrationshintergrund unterscheiden, stammen sie seltener aus Familien mit einem höherem Berufsstatus der Eltern.[694] In einer explorativen Studie verweist auch Oulios auf diesen sozialen Zusammenhang als einen möglichen Grund für die Unterrepräsentation.[695]

Aus Sicht der Beauftragten sind gezieltere Anstrengungen zur Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in die Medienproduktion im Interesse einer besseren medialen Integration unerlässlich. Mit der Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt" haben sich auch in Deutschland mehrere Medienunternehmen zur Umsetzung von Diversity-Maßnahmen in ihren Unternehmen verpflichtet.[696] Beispielhaft sei hier auch der jährliche Wettbewerb des Westdeutschen Rundfunks „WDR-grenzenlos" genannt, mit dem der Einstieg von talentierten Journalistinnen und Journalisten mit Migrationshintergrund in die journalistische Ausbildung gefördert wird. Mit dem Verein „Neue Deutsche Medienmacher e. V." hat sich 2009 ein bundesweites Netzwerk von über 280 Medienschaffenden gegründet, die sich für eine bessere Repräsentation von Migrantinnen und Migranten in den Medien einsetzen.[697].

10.3.3 Medieninhalte

Die Darstellung von Migrantinnen und Migranten in den Medien der Mehrheitsgesellschaft („Mainstream-Medien") ist ein vergleichsweise breit bearbeitetes Forschungsfeld, das sich mit Studien zur Ausländer- bzw. Fremdenfeindlichkeit, zum Rechtsextremismus und zum Verhältnis westlicher Gesellschaften zum Islam überschneidet. Dazu kommen seit einiger Zeit auch Studien zu den Inhalten fremdsprachiger Migrantenmedien.[698]

Die zahlreichen Auswertungen und Studien kommen durchgängig zu dem Ergebnis, dass über Migrantinnen und Migranten überproportional häufig negativ und im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Probleme berichtet wird.[699] Einzelne Erhebungen belegen für das Fernsehen einen vorsichtigen Trend, Migrantinnen und Migranten häufiger als Handelnde in Alltagssituationen, Beruf und Familie auftreten zu lassen.[700]

Das zentrale Problem der auf diesen Themenkomplex bezogenen Medienforschung ist darin zu sehen, dass ihre Ergebnisse aus methodischen Gründen in aller Regel nicht verallgemeinerungsfähig sind, obwohl sie nicht selten über den konkret untersuchten Zusammenhang hinaus als Befunde interpretiert werden, die für „die Medien", „die deutsche Presse", „das deutsche Fernsehen" etc. stehen.[701] Es fehlt eine auf diesen Themenkomplex bezogene, kontinuierliche Medienbeobachtung bzw. ein „Media-Monitoring" zentraler

---

[694] Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.): Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Forschungsbefunde, Band 2, Bielefeld 2009. S. 79 ff.

[695] Ebd., S.119 ff.

[696] Unterzeichnet haben bislang der Westdeutsche Rundfunk, das Zweite Deutsche Fernsehen, der Norddeutsche Rundfunk, die Bertelsmann AG, die Mediengruppe RTL, der Verband Privater Rundfunk- und Telemedien (VPRT), die Axel Springer AG sowie zahlreiche Film- und Fernsehproduzenten.

[697] Vgl. http://www.neuemedienmacher.de.

[698] Ein Überblick über einzelne Studien findet sich im zweiten Kapitel von Ruhrmann (2009); speziell zu Migrantinnen in den Medien siehe Lünenborg (2009); Bonfadelli, Heinz / Moser, Heinz (Hrsg.): Medien und Migration: Europa als multikultureller Raum? Wiesbaden Heinz (Teil I); Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.): Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Forschungsbefunde, (Teil 4 und 5), Bielefeld Horst; Jäger, Siegfried / Halm, Dirk (Hrsg.): Mediale Barrieren. Rassismus als Integrationshindernis, Münster 2007; Krüger, Udo Michael: InfoMonitor 2008: Fernsehnachrichten bei ARD, ZDF, RTL und Sat.1. Themen, Ereignisse und Akteure in der Nachrichtenberichterstattung. In: Media Perspektiven, Heft 2/2009, S. 73-94; Ter Wal, Jessika: European day of media monitoring: Quantiative analysis of daily press and TV contents in the 15 EU member states, Utrecht 2004; Trebbe, Joachim / Schönhagen, Philomen (Hrsg.): Fernsehen und Integration. Eine Studie zur sprachregionalen und ethnischen Repräsentation in der Schweiz, Konstanz 2008; Weiß, Hans-Jürgen (2009): Konzeption, Methode und Basisdaten der ALM-Studie 2007/2008. In: ALM Programmbericht 2008, S. 201-257.

[699] Vgl. zusammenfassend: Aufenanger, Stefan / Hamburger, Franz: Medien und Migration, Expertise im Auftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens, Mainz 2006.

[700] WDR HA KomForS/Medienforschung: Migranten und Fernsehen im Spiegel der Medienforschung, Köln 2004.

[701] Exemplarisch sei hierfür die Forschung von Siegfried Jäger benannt (vgl. zuletzt: Jäger, Siegfried / Dirk Halm (Hrsg.): Mediale Barrieren. Rassismus als Integrationshindernis, Münster 2007.

Medien bzw. Medienangebote. Ansatzpunkte hierfür gibt es auf europäischer Ebene. Ter Wal berichtet über einen „europäischen Media-Monitoring-Tag“ in 15 EU-Mitgliedstaaten.“[702] In einem Pilotprojekt wird zur Zeit in mehreren EU-Staaten, darunter auch in Deutschland, ein europäisches Media-Monitoring-Konzept zur Beobachtung der Berichterstattung über Migrantinnen und Migranten und Minoritäten erprobt. Das deutsche Teilprojekt wird von Prof. Hepp an der Universität Bremen durchgeführt.

Einen weiteren Ansatzpunkt bietet die kontinuierliche Fernsehprogrammforschung, die im Auftrag der deutschen Landesmedienanstalten von der GöfaK Medienforschung GmbH Potsdam durchgeführt wird („ALM-Studie“).[703] In dieser Studie werden seit 1998 im Frühjahr und Herbst jedes Jahres Programmstichproben der acht am meisten gesehenen Fernsehprogramme in Deutschland (ARD/Das Erste, ZDF, RTL, RTL II, VOX, Sat.1, ProSieben und kabel eins) im Umfang einer Woche aufgezeichnet und inhaltsanalytisch ausgewertet. Seit dem Herbst 2008 werden hier versuchsweise alle fernsehpublizistischen Beiträge ermittelt, in denen Migrantinnen und Migranten bzw. Migration thematisiert werden (nicht untersucht werden Unterhaltungssendungen: Filme, Serien, Shows etc.). Eine vertiefende Analyse dieser Beiträge wird derzeit jedoch nicht durchgeführt. Da es sich um eine Stichprobenerhebung handelt, muss man jedoch die Einschränkung machen, dass der Ereignishintergrund der jeweils untersuchten Programmwoche die Befunde beeinflussen kann. Daher wäre es wünschenswert, dieses Konzept in eine Studie zu integrieren, die als Vollerhebung durchgeführt wird.

Auf der Grundlage der bisher durchgeführten Auswertungen ist für die Stichprobenerhebung im Frühjahr 2009 festzustellen, dass innerhalb einer Woche von den acht Fernsehprogrammen insgesamt mehr als hundert Beiträge ausgestrahlt wurden, die sich explizit mit Migrantinnen und Migranten bzw. Migration befassten, die meisten von ihnen in Nachrichten- und Magazinsendungen. Diese Zahl ist relativ hoch, jedoch geht es dabei nur um relativ wenige Ereignisse, die in dieser Woche die Nachrichtenlage zur migrationsbezogenen Berichterstattung im deutschen Fernsehen dominierten. Die weitaus größte Zahl der Beiträge bezog sich auf drei atypische sensationelle Ereignisse: ein vor Lampedusa gesunkenes Flüchtlingsboot, einen „Ehrenmord“ in Nordrhein-Westfalen und einen Amoklauf in einem Einwandererzentrum in New York. Die restlichen Beiträge waren relativ breit über die verschiedensten fernsehjournalistischen Themenbereiche verstreut. Zumindest im Bezug auf diese Stichprobenwoche lässt sich festhalten, dass Migrationsthemen vor allem in Abhängigkeit von der Nachrichtenlage ins Fernsehen kommen und dass hierbei sensationelle oder skandalisierende Ereignisse am ehesten die Nachrichtenschwelle überwinden. Ansonsten ist die Themenpalette der migrationsbezogenen Beiträge im deutschen Fernsehen ausgesprochen breit. Ernsthafte bzw. ernst zu nehmende Beiträge zu diesem Thema finden sich noch am ehesten in öffentlich-rechtlichen Programmen. Eine Boulevardisierung des Themas ist am ehesten bei den privaten Programmen festzustellen. Diese Tendenz ist jedoch weitgehend unabhängig vom Gegenstand der Berichterstattung, sondern die Folge unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen der öffentlich-rechtlichen und privat-kommerziellen Fernsehveranstalter im Informationsbereich.

Gezielte Anstöße für die Entwicklung interkultureller Medieninhalte gibt der seit 1988 jährlich verliehene Medienpreis Civis. Mit dem Preis wurden auch 2008 und 2009 unter aktiver Beteiligung der Beauftragten Radio- und Fernsehjournalistinnen und -journalisten ausgezeichnet, die sich in Beiträgen herausragend mit „Integration“ und „kultureller Vielfalt in Europa“ befasst hatten. Die Zahl der eingesandten Programmbeiträge aus Deutschland, den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Schweiz verdeutlichen das gewachsene Interesse an diesen Themen.

[702] Ter Wal, Jessika (2004): European day of media monitoring: Quantiative analysis of daily press and TV contents in the 15 EU member states. Utrecht (European Research Centre on Migration and Ethnic Relations). URL: http://www.multicultural.net/edmm/edmm_ eureport.pdf.

[703] Weiß, Hans-Jürgen (2009): Konzeption, Methode und Basisdaten der ALM-Studie 2007/2008. In: ALM Programmbericht 2008, S. 201-257.

11. Antidiskriminierung

Nachdem am 18.8.2006 das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), mit den vier EU-Gleichbehandlungsrichtlinien[704] umgesetzt und das verfassungsrechtliche Benachteiligungsverbot aus Art. 3 GG weiter konkretisiert wurde[705] und in Kraft getreten ist,[706] konnten im Berichtszeitraum erste Erfahrungen mit der Anwendung der neuen Rechtsvorschriften gesammelt werden. Die teils befürchtete Klagewelle ist ausgeblieben. Wenngleich von vereinzelten Missbrauchsfällen berichtet wurde,[707] hat sich das Gesetz insgesamt als wirksame rechtliche Grundlage zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erwiesen. Bedingt durch die neuen rechtlichen Bestimmungen, aber auch durch wichtige höchstrichterliche Entscheidungen – so z. B. die 2009 ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG durch die Ungleichbehandlung von Ehe und eingetragener Lebenspartnerschaft im Bereich der betrieblichen Hinterbliebenenversorgung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes[708] – findet sich das Thema „Gleichbehandlung" insgesamt stärker im Bewusstsein der Öffentlichkeit.

Zu verschiedenen Diskriminierungsaspekten und -themen sind im Berichtszeitraum eine Reihe von Studien und Berichten vorgelegt worden. Darunter auch eine von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Auftrag gegebene Sinus-Milieu-Studie zu Wahrnehmung von und Einstellungen zu Diskriminierung und Antidiskriminierungspolitik in Deutschland.[709] Die Forschungsergebnisse zeigen, dass es in der deutschen Bevölkerung eine hohe Sensibilität gegenüber Ungleichbehandlungen gibt, die im Kern aber dem Ideal (materieller) Gerechtigkeit und Wohlfahrt verpflichtet ist, Diskriminierungen in anderen Feldern allerdings oft ausblendet. Die Meinungen hinsichtlich der Frage, welche Menschen in der Gesellschaft benachteiligt werden, fallen demgemäß sehr unterschiedlich aus. Sie stellen weniger auf die im AGG ausdrücklich genannten Gruppen,[710] als vielmehr auf die mannigfaltigen Formen materieller Benachteiligung ab. Als benachteiligt werden daher hauptsächlich die sozial Schwachen angesehen. In die Gruppe der schutzwürdigen Diskriminierten werden Migrantinnen und Migranten, Behinderte, Ältere und Frauen meist nur im Zusammenhang mit sozialer (materieller) Benachteiligung einbezogen. Die Gleichbehandlung der durch das AGG geschützten Gruppen als gesellschaftliches Thema hat in der Bevölkerung insgesamt keinen sehr hohen Stellenwert. Allerdings trifft dies nicht auf alle gesellschaftlichen Gruppen in gleichem Maße zu. Vielmehr ist die Bereitschaft, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen, unter diesen Gruppen unterschiedlich groß. Die Offenheit gegenüber dem Problem wächst, je jünger, gebildeter und soziokulturell moderner[711] die Menschen sind und je gefestigter ihre soziale Stellung ist.

Im Berichtszeitraum hat die Beauftragte erneut eine Vielzahl von Eingaben und Anfragen er-

[704] Umgesetzt wurden die Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2002/73/EG und 2004/113/EG.

[705] Vgl. Begründung zum Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung, BT-Drs. 16/1780.

[706] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.7, S. 178 f.

[707] Berichtet wurde vom sog. „AGG-Hopping", bei dem sich Personen ohne ernsthaftes Interesse an einer tatsächlichen Anstellung, sondern ausschließlich zur Erlangung von Schadensersatz-/ Entschädigungsansprüchen nach dem AGG bei Arbeitgebern auf Stellenausschreibungen bewerben, die diskriminierende Inhalte haben. Begrifflich schließt das „AGG-Hopping" an das sog. „§ 611a BGB-Hopping" an, das sich auf die vorher geltende Gleichbehandlungsvorschrift des § 611a Abs. 1 S. 3 BGB a.F. (Gleichbehandlung von Männern und Frauen, vgl. Arbeitsgericht Potsdam, Urteil vom 13.7.2005, Az.: 8 Ca 1150/05) bezog.

[708] BVerfG, Beschluss vom 7.7.2009, Az.: 1 BvR 1164/07.

[709] Vgl. Band 4 der Schriftenreihe der Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Diskriminierung im Alltag – Wahrnehmung von Diskriminierung und Antidiskriminierungspolitik in unserer Gesellschaft (sozialwissenschaftliche Untersuchung von Sinus Sociovision für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes).

[710] Vgl. § 1 AGG: Benachteiligte aus Gründen der sog. Rasse, wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität.

[711] Vgl. zum Begriff auch Band 4 der Schriftenreihe der Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Diskriminierung im Alltag – Wahrnehmung von Diskriminierung und Antidiskriminierungspolitik in unserer Gesellschaft (sozialwissenschaftliche Untersuchung von Sinus Sociovision für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes), 3/2010 Kapitel 2.2, S. 62 f.

halten, in denen sich Betroffene – ggf. neben einem Anliegen, das anderen Rechtsgebieten zuzuordnen ist – über nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen beklagten. Viele Petentinnen und Petenten baten dabei um Information, Beratung und Unterstützung in ihrem konkreten Einzelfall. Die gesetzlichen Grundlagen für die Beratungstätigkeit der Beauftragten finden sich vor allem im Aufenthaltsgesetz. Dort ist vorgesehen, dass die Beauftragte u.a. nicht gerechtfertigten Benachteiligungen, soweit sie Ausländerinnen und Ausländer betreffen, entgegenwirkt (§ 93 Nr. 3 AufenthG) und die Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Migrantinnen und Migranten fördert (§ 93 Nr. 1 AufenthG). Anfragen und Eingaben, die bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eingehen, sachlich aber dem Zuständigkeitsbereich der Beauftragten unterfallen, gibt die Antidiskriminierungsstelle an die Beauftragte zur Bearbeitung ab. Diese Regelung hat der Gesetzgeber in § 27 Abs. 3 AGG vor allem normiert, um die bewährte Beratungsstruktur durch die Beauftragte beizubehalten und bürokratischen Mehraufwand zu vermeiden. Für die Abgabe müssen die Betroffenen jeweils ihr Einverständnis erklären.Die an die Beauftragte gerichteten Eingaben betrafen ganz überwiegend die Benachteiligungsmerkmale der sog. „Rasse“ und der ethnischen Herkunft. Zum Teil handelte es sich auch um Mehrfachdiskriminierungen, wobei zumeist Überschneidungen mit dem Merkmal „Geschlecht“, seltener mit den Merkmalen „Behinderung“ oder „Alter“ vorlagen. Die Anfragen betrafen eine Vielzahl von Lebensbereichen, insbesondere aber das Arbeitsleben, einige zivilrechtliche Fragen, das Thema „Wohnen und Vermietung“ sowie Diskriminierungen durch Behörden.

11.1 Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt

Gegenüber der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund ist die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland immer noch sehr gering. Hierfür gibt es eine Vielzahl von Gründen.[712] Wie Studien immer wieder belegen, liegt ein Grund dafür auch in ungerechtfertigten Benachteiligungen solcher Bewerberinnen und Bewerber. Dass dieses Problem auch bei höher Qualifizierten eine Rolle spielt, zeigt auch eine von der Universität Konstanz für das Institut zur Zukunft der Arbeit durchgeführte Studie.[713] Die Forscher hatten rund 1.000 Bewerbungen auf Praktikumsstellen für Wirtschaftsstudenten versandt. Verwendet wurden inhaltlich gleichwertige Bewerbungsunterlagen, die für alle fiktiven Bewerber vergleichbare Qualifikationen und Fähigkeiten zeigten und diese als deutsche Staatsangehörige und Muttersprachler auswiesen. Per Zufall wurden Namen zugeordnet, die jeweils eindeutig den Schluss auf eine deutsche oder türkische Herkunft zuließen. Die Forschungsergebnisse zeigten: Die Bewerber mit türkisch klingendem Namen erhielten 14 % weniger Zusagen für ein Vorstellungsgespräch. In kleineren Unternehmen waren es sogar 24 % weniger positive Antworten.[714]

In den der Beauftragten vorgelegten Einzelfällen aus dem Arbeitsleben ging es zum einen vor allem um Einstellungsbedingungen und den Bewerbungsprozess, zum anderen aber auch um Benachteiligung während bestehender Beschäftigungsverhältnisse, z. B. durch Mobbing. In vielen Zuschriften wurde auch die Nichtanerkennung von ausländischen Schul- und Berufsabschlüssen sowie erworbener Berufserfahrung als – aus subjektiver Sicht der jeweiligen Petentin bzw. des jeweiligen Petenten – benachteiligend gemeldet. Dabei spielte nicht nur die Entscheidung des (potenziellen) Arbeitgebers eine Rolle. Oft wurde auch die unterschiedliche Praxis der einzelnen Bundesländer hinsichtlich der Anerkennungsverfahren beklagt und Unverständnis darüber geäußert, dass das bestehende Recht je nach Migrantengruppe unterschiedlich ausgestaltet sei. Das

[712] Vgl. Kapitel II 2.

[713] IZA Discussion Paper No. 4741: Ethnic Discrimination in Germany’s Labour Market: A Field Experiment, Februar 2010. Vgl. dazu auch IZA-Pressemitteilung vom 8.2.2010 (Ethnische Diskriminierung am Arbeitsmarkt: Studie belegt Nachteile für Bewerber mit türkischen Namen).

[714] Die Forscher erklären diesen Unterschied damit, dass größere Unternehmen häufiger standardisierte Auswahlverfahren nutzen, in denen tendenziell weniger Raum für subjektive Einschätzungen bleibt (vgl. auch IZA-Pressemittelung vom 8.2.2010).

Bundeskabinett hat zur Lösung vieler der vorgetragenen Probleme im Bereich der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und Qualifikationen am 9.12.2009 einen Kabinettbeschluss gefasst.[715] Ein Gesetzentwurf ist vom auf Bundesebene federführenden Bundesministerium für Bildung und Forschung für das Jahr 2010 angekündigt. Unabhängig von dieser Problematik rückten im Berichtszeitraum angesichts der weiteren Internationalisierung insbesondere des Arztberufes sowie des Ärztemangels in einigen Teilen Deutschlands verstärkt auch Fragen der Approbationsmöglichkeit von Drittstaatsangehörigen („Deutschenvorbehalt" nach Bundesärzteordnung) in den Blick.[716]

Hinsichtlich deutscher Sprachkenntnisse als Einstellungsvoraussetzung entschied das Arbeitsgericht Berlin[717] im Berichtszeitraum, dass die Einschränkung auf „deutsche Muttersprachler" für eine Stellenbesetzung eine Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft darstellt. Die Forderung nach sehr guten („perfekten") Deutschkenntnissen kann aber – abhängig von der Art der auszuübenden Tätigkeit – eine zulässige berufliche Anforderung sein. Im Grundsatz stellt in solchen Fällen die Ablehnung von Bewerberinnen und Bewerbern ohne diese Kenntnisse keine Diskriminierung dar. Allerdings könne jeder Mensch, dessen Muttersprache nicht die deutsche ist, Deutschkenntnisse dieser Qualität erwerben, sofern ihm die dazu notwendigen Bildungschancen eröffnet sind. Ob jemand so (gut) vertraut mit der deutschen Sprache ist, lässt sich nicht damit beantworten, in welcher Sprache der erste Spracherwerb eines Kindes stattfand. Sehr gute Deutschkenntnisse sind keine Frage der (ethnischen) Herkunft, die mit dem Begriff des „Muttersprachlers" aber untrennbar verbunden ist.

Um eine mögliche Diskriminierung wegen der Religion und mittelbar wegen der ethnischen Herkunft ging es in einem zunächst Ende 2007 vor dem Arbeitsgericht Hamburg verhandelten Fall.[718] Die Klage fand auch deswegen einige öffentliche Beachtung, weil der Prozess Gelegenheit bot, die Reichweite der sog. „Kirchenklausel" im AGG näher zu bestimmen: Nach § 9 Abs. 1 AGG ist es u.a. Religionsgemeinschaften[719] unter bestimmten Bedingungen erlaubt, im Bereich Beschäftigung Personen wegen der Religion oder der Weltanschauung unterschiedlich zu behandeln.

Der beklagte Arbeitgeber, der für Hamburg zuständige Landesverband des Diakonischen Werkes, hatte im Rahmen eines mit Bundes- und EU-Mitteln finanzierten Teilprojektes „Integrationslotse Hamburg" eine Stelle für eine Sozialpädagogin bzw. einen Sozialpädagogen ausgeschrieben. Auf diese Stelle bewarb sich die Klägerin, eine ausgebildete Reiseverkehrskauffrau. Auf die Bewerbung hin erhielt die Bewerberin einen Anruf von einer Mitarbeiterin des Diakonischen Werkes. Diese leitete das Gespräch mit der Anmerkung ein, die Bewerbung sei interessant, lasse aber die Religionszugehörigkeit offen. Auf die Frage hin erwiderte die Bewerberin, sie sei gebürtige Muslimin, praktiziere aber keine Religion, woraufhin die Mitarbeiterin nachhakte und wissen wollte, ob die junge Frau sich vorstellen könne, in die Kirche einzutreten, weil dies unbedingte Voraussetzung für die Stelle sei. Die Bewerberin verneinte dies: Sie sehe keinen religiösen Bezug bei der Stelle. Wenig später lehnte der Arbeitgeber die Bewerbung schriftlich ab. Der daraufhin erhobenen Entschädigungsforderung und Klage gab das Arbeitsgericht Hamburg statt und sprach der Klägerin eine Entschädigung von 3.900 € zu. § 9 Abs. 1 AGG, auf den sich der Arbeitgeber im Rahmen des Prozes-

[715] Vgl. zum Thema „Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen" im vorliegenden Bericht Kapitel II 3 sowie die im Bundeskabinett am 9.12.2009 beschlossenen Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen (abrufbar unter http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/Artikel/IB/Anlagen/2009-12-09-eckpunkte-bildung,property=publicationFile.pdf/2009-12-09-eckpunkte-bildung).

[716] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.7, S. 179 sowie den vorliegenden Bericht Kapitel II 9.10.2.

[717] ArbG Berlin, Urteil vom 11.2.2009, Az.: 55 Ca 16952/08.

[718] ArbG Hamburg, Urteil vom 4.12.2007, Az.: 20 Ca 105/07.

[719] Neben Religionsgemeinschaften sind nach § 9 Abs. 1 AGG auch die diesen zugeordneten Einrichtungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform und Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Religion oder Weltanschauung zur Aufgabe machen von der Privilegierung erfasst.

ses berief, sei richtlinienkonform[720] auszulegen. Nach der hier einschlägigen Bestimmung des Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2000/78/EG ergebe sich für die Rechtfertigungsmöglichkeit einer unterschiedlichen Behandlung wegen der Religion ein Tätigkeitsbezug. Eine ausnahmslose Forderung nach Religionszugehörigkeit aufgrund des Selbstverständnisses der Kirche sei daher nicht begründbar. Vielmehr könne die Bestimmung nur so verstanden werden, dass das Selbstverständnis der Kirche begrenzt auf den sog. verkündigungsnahen Bereich entscheidend sei. Im sog. verkündigungsfernen Bereich, zu dem die ausgeschriebene Stelle gehöre, bestehe kein schützenswertes Interesse auf unterschiedliche Behandlung wegen der Religion aufgrund des Selbstverständnisses der Kirche.

Gegen das Urteil legte die Diakonie Berufung ein. Das Landesarbeitsgericht Hamburg hob daraufhin das erstinstanzliche Urteil auf.[721] Es führte im Kern aus, dass eine Diskriminierung nur stattfinden könne, wenn eine Bewerberin oder ein Bewerber für eine Stelle überhaupt objektiv geeignet sei. Dies sei aber bei der Klägerin gar nicht der Fall, da sie schon die Qualifikationsforderungen aus der Stellenanzeige nicht erfülle. Zu der umstrittenen Frage nach der Reichweite von § 9 Abs. 1 AGG bezog das Gericht keine Position. Die Revision ließ es nicht zu. Allerdings war die hiergegen gerichtete Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesarbeitsgericht erfolgreich.[722] Die Revision ist dort derzeit anhängig.[723]

Neben dem Aspekt der Sanktionierung bereits erfolgter Diskriminierungen stand auch im Berichtszeitraum die Frage im Vordergrund, welche Möglichkeiten der Vorbeugung ungerechtfertigter Benachteiligungen und der Förderung verstärkter Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Migrationshintergrund bestehen. Dabei spielte – wie bereits seit längerem – auch der sog. Diversity-Ansatz eine wichtige Rolle, bei dem es vor allem darum geht, Nutzen und Wert von mehr Vielfalt in Belegschaften für die Unternehmen und öffentliche Verwaltungen hervorzuheben.

Dieser Strategie folgt u.a. auch die von der Beauftragten unterstützte Unternehmensinitiative „Charta der Vielfalt“ und die von ihr mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds durchgeführte Kampagne „Vielfalt als Chance“.[724] Beide zielen darauf ab, Menschen mit Migrationshintergrund in der betrieblichen aber auch in der öffentlichen Einstellungspraxis und Personalpolitik besser zu berücksichtigen und deren vielfältige Potenziale zu nutzen. Eng verbunden mit diesem Ansatz ist auch die interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes,[725] die u.a. das Ziel verfolgt, mehr Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst zu beschäftigen.

Im Rahmen der bereits seit längerem geführten Fachdiskussion wurde auch immer wieder das Modell „anonymer Lebensläufe“ bzw. „anonymer Bewerbungen“ erörtert. Dabei werden bestimmte persönliche Angaben, die erfahrungsgemäß zu Diskriminierungen führen können, nicht mehr in den Lebenslauf bzw. die Bewerbung aufgenommen. Variabel ist der genaue Grad der Anonymisierung. Zumeist soll dabei das Passbild neben dem Namen auch der Geburtsort und die Wohnanschrift entfallen. Die Anonymisierung kann sich aber auch auf weitere Merkmale wie das Geburtsdatum und Angaben zur familiären Situation erstrecken. In der Diskussion zu diesem Instrument spielt vor allem auch der Umstand eine Rolle, dass es beispielsweise in den USA bereits seit längerem genutzt wird, um insbesondere ethnischen Diskriminierungen entgegenzuwirken. In Frankreich wird es erprobt. Allerdings kann eine zu strikte Umsetzung auch andere Ansätze, wie z. B. die interkulturelle Öffnung im öffentlichen Dienst und im privatwirtschaftlichen Bereich, tangieren. Denn die gezielte Einstellung geeigneter Migrantinnen und Migranten könnte hierdurch ggf. erschwert werden.

[720] Richtlinie 2000/78/EG vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

[721] LAG Hamburg, Urteil vom 29.10.2008, Az.: 3 Sa 15/08.

[722] BAG, Beschluss vom 28.5.2009, Az.: 8 AZN 40/09.

[723] Anhängig beim BAG unter Az. 8 AZN 466/09.

[724] Vgl. vorliegenden Bericht, Kapitel II 2.

[725] Vgl. vorliegenden Bericht Kapitel II 8.1.

11.2 Zivilrecht

Eine Reihe von Briefen und E-Mails an die Beauftragte, in denen Diskriminierungen beklagt wurden, betrafen auch Fragestellungen aus dem Bereich Zivilrecht. Teilweise handelte es sich eher um diffuse Problemlagen, wie etwa subjektiv abwertende Blicke von Supermarktmitarbeitern, die als diskriminierend empfunden wurden. Geschildert wurden aber auch klar rechtlich relevante Einzelfälle. So z. B. von einigen Jugendlichen bzw. jungen Männern mit Migrationshintergrund, denen wegen ihrer ethnischen Herkunft verbunden mit ihrem Geschlecht der Zutritt zu Diskotheken verwehrt wurde. Zu dieser oft beklagten „Einlasspraxis“ von Diskotheken erging im Berichtszeitraum ein erstes Urteil nach dem AGG.[726] In dem verhandelten Fall hatte ein Student – auch um das Verhalten der Türsteher zu testen – eine Diskothek besucht und wurde dort wegen seiner ethnischen Herkunft und seines Geschlechts abgewiesen. Das Gericht sprach ihm eine Entschädigung von 500 € zu. Bei der Festlegung der Entschädigungshöhe berücksichtigte es, dass der Besuch auch zu Testzwecken erfolgte und der Betroffene in gewisser Weise mit der Abweisung rechnen konnte. Den entstandenen Schaden, die Persönlichkeitsverletzung, schätzte das Gericht im Vergleich zu Fällen, in denen jemand völlig unverhofft abgewiesen und öffentlich diskriminiert wird, als geringer ein.

11.3 Ungleichbehandlungen bei Wohnungssuche und Vermietung

Hinweise auf ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen auf dem Wohnungsmarkt wegen der ethnischen Herkunft gab im Berichtszeitraum u.a. eine Testing-Studie des Planerladens Dortmund e.V.[727] Mit entsprechenden Problemen bei der Anmietung von Wohnraum oder während des Mietverhältnisses wandten sich Petentinnen und Petenten im Berichtszeitraum auch an die Beauftragte. Oft ließen sich bestehende Probleme z. B. bereits durch Bemühungen um gute Nachbarschaft lösen. In anderen Fällen musste auf den nach dem AGG vorgesehenen Rechtsweg verwiesen werden. In einem solchen Fall entschied jüngst das Oberlandesgericht Köln in zweiter Instanz:[728] Einem Bewerber um Wohnraum wurde auf Grund seiner afrikanischen Herkunft und seiner dunklen Hautfarbe schon die Besichtigung der Räumlichkeiten verweigert. Wie das Gericht feststellte, begründete die mit der Termindurchführung betraute Hausmeisterin dies mit den Worten „Die Wohnung wird nicht an Neger, äh ... Schwarzafrikaner und Türken vermietet“ und bezog sich dabei auf eine Anweisung der Hausverwaltung. Mit dem Urteil sprach das Oberlandesgericht den Klägern schließlich Schadensersatz und eine Geldentschädigung zu.[729]

11.4 Diskriminierungen im öffentlichen Raum: Verwaltungen und Behörden

Auch Diskriminierungen durch Behörden wurden geschildert. Letztere standen oft im Zusammenhang mit der Erbringung staatlicher Leistungen oder ausländerrechtlicher Entscheidungen. Einschlägig waren hier im Regelfall nicht das AGG, sondern jeweils spezialgesetzliche Vorschriften, nach denen sich viele dieser Einzelfälle lösen ließen.

Eine Reihe von Fällen, mit denen sich Betroffene selbst, aber auch dritte Personen an die Beauftragte wandten, betrafen die Behandlung von Migrantinnen und Migranten durch Polizistinnen und Polizisten. Anlass für Beschwerden war besonders das sog. Racial Profiling[730] bei verdachtsunabhängigen Personenkontrollen, etwa an Flughäfen. Hierbei werden für die Durchführung von (stichprobenartigen) Sicherheitskontrollen äußerliche Merkmale wie die Hautfarbe oder andere im Zusammenhang mit der ethnischen Herkunft stehende äußerlich erkennbare Eigenschaften[731] einer Person zum Anlass der Kon-

[726] AG Oldenburg, Urteil vom 23.7.2008, Az.: E2 C 2126/07.

[727] Vgl. den vorliegenden Bericht, Kapitel II 6.

[728] OLG Köln, Urteil vom 19.1.2010, Az.: I-24 U 51/09, 24 U 51/09.

[729] Rechtliche Grundlage war in diesem Fall das Bürgerliche Gesetzbuch.

[730] Teilweise wird auch der Begriff „Ethnic Profiling“ verwendet.

[731] So z. B. auch der Name oder die Sprache (auch Akzent).

trollen oder anderer polizeilicher Maßnahmen genommen. In den Zuschriften wurde diese Praxis als diskriminierend empfunden und beschrieben, weil sie Menschen bestimmter ethnischer Herkunft pauschal Kriminalität unterstellt.

12. Kriminalität und Fremdenfeindlichkeit

12.1 Gewalt gegen Frauen

12.1.1 Häusliche Gewalt

Jeder Mensch hat das Recht zu leben, ohne Opfer von Gewalt zu werden. Gewalt schränkt die Betroffenen in ihrer Entfaltung und Lebensgestaltung ein. Etwa jede vierte Frau im Alter von 16 bis 85 Jahren, die in Deutschland in einer Partnerschaft lebt oder gelebt hat, ist mindestens einmal Opfer körperlicher oder sexueller Gewalt durch aktuelle oder frühere Partner geworden. Dies belegt die im Jahr 2004 veröffentlichte repräsentative Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“[732] des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, mit der erstmals ein umfassendes und repräsentatives Bild vom Ausmaß, den Hintergründen und den Folgen von Gewalt gegen Frauen in Deutschland vorliegt.

In zwei Sekundäranalysen, „Gesundheit – Gewalt – Migration: Eine vergleichende Sekundäranalyse zur gesundheitlichen und Gewaltsituation von Frauen mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland“[733] sowie „Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen: Eine sekundäranalytische Auswertung zur Differenzierung von Schweregraden, Mustern, Risikofaktoren und Unterstützung nach erlebter Gewalt“[734], wurden die umfangreichen Daten der repräsentativen Untersuchung jeweils neu ausgewertet. Mit den beiden letztgenannten Studien[735] liegt nun eine verbesserte Datengrundlage vor; es handelt sich jedoch immer noch nicht um neue repräsentative Daten.

Aus den drei Studien kann auf eine höhere Gewaltbetroffenheit bestimmter Gruppen von Migrantinnen geschlossen werden. Ein Schwerpunkt lag auf der Untersuchung von Frauen türkischer Herkunft und Frauen aus den Ländern der ehemaligen Sowjetunion bzw. deren Nachfolgestaaten.

Frauen aus beiden Migrantinnengruppen haben häufiger als der Durchschnitt der weiblichen Bevölkerung Deutschlands körperliche oder sexuelle Gewalt erlebt. Bei Gewalt in Paarbeziehungen fällt vor allem die hohe Betroffenheit türkischer Frauen auf, die deutlich über dem Durchschnitt der weiblichen Bevölkerung in Deutschland liegt. So hatten insgesamt 25 % aller befragten Frauen angegeben, Gewalt durch aktuelle oder frühere Beziehungspartner erlebt zu haben, während Frauen türkischer Herkunft dies zu 38 % angaben. Frauen aus Ländern der ehemaligen Sowjetunion bzw. deren Nachfolgestaaten unterschieden sich mit einem Anteil von 28 % dagegen weniger stark von der Gesamtheit aller befragten Frauen. Sichtbar wurde auch, dass insbesondere Frauen mit türkischem Migrationshintergrund deutlich höhere Belastungen hinsichtlich schwererer körperlicher und/oder sexueller Gewalt in Verbindung mit psychischer Misshandlung aufweisen, dies auch im Vergleich zu anderen Frauen mit Migrationshintergrund.

Anhand der vorliegenden Analysen lässt sich zeigen, dass bei der erhöhten Gewaltbetroffenheit von Migrantinnen durch aktuelle Partner teilweise ähnliche gewaltfördernde Bedingungen wirksam sind wie bei Frauen ohne Migrationshintergrund, dass diese aber in den Paarbeziehungen bestimmter Gruppen von Migrantinnen häufiger und oft in verschärfter Form vorliegen. So sind die erhöhten Gewaltpotentiale u.a. auf die oftmals schwierigen sozialen Lagen und mangelnden Bildungs- und ökonomischen Ressourcen der Betrof-

[732] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland, Berlin 2004.

[733] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Gesundheit – Gewalt – Migration: Eine vergleichende Sekundäranalyse zur gesundheitlichen und Gewaltsituation von Frauen mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland, Berlin 2008.

[734] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen: Eine sekundäranalytische Auswertung zur Differenzierung von Schweregraden, Mustern, Risikofaktoren und Unterstützung nach erlebter Gewalt, Berlin 2009.

[735] Vgl. 6. Lagebericht, S. 292.

fenen zurückzuführen. Diese sozialen Bedingungen können Spannungen und Konflikte bis hin zu Gewalt in Paarbeziehungen verstärken. Sie erschweren zudem die Loslösung aus gewaltbereiten Paarbeziehungen.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis dieser Studien ist, dass von schwerer Gewalt betroffene Frauen mit Migrationshintergrund seltener als entsprechend betroffene Frauen ohne Migrationshintergrund therapeutische und psychosoziale Unterstützungseinrichtungen im Kontext von Gewalt in Anspruch nehmen. Oft wissen sie nichts oder nicht genug über das Schutz- und Hilfesystem in Deutschland.

Die Bekämpfung der Gewalt ist ein wichtiges Ziel der Bundesregierung. Um Frauen wirkungsvoll zu schützen, hat die Bundesregierung im September 2007 mit dem „Aktionsplan II zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ ein umfassendes Gesamtkonzept beschlossen. Der Aktionsplan II enthält zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe von Frauen mit Migrationshintergrund. Diese Maßnahmen zielen auf die Stärkung der Eigenständigkeit und haben daher auch gewaltpräventiven Charakter.

Mit dem Aktionsplan liegt ein Gesamtkonzept des Bundes vor, das unvermeidlich auch Zuständigkeitsbereiche der Länder und Kommunen mit einschließt. Dazu zählen die polizeiliche und gerichtliche Praxis sowie der Aufbau und Erhalt von Hilfsangeboten und Unterstützungseinrichtungen für von Gewalt betroffene Frauen. Die Umsetzung des Konzeptes setzt daher auch die gezielte Kooperation zwischen dem Bund, den Ländern, den Kommunen und auch Nichtregierungsorganisationen voraus. Eine wichtige Funktion kommt hierbei der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“ sowie der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Frauenhandel“ zu, die seit dem ersten Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekäpfung von Gewalt gegen Frauen als Steuerungsgremien zur Umsetzung der Aktionspläne I und II dienen.

In den letzten Jahren haben sich zunehmend Hilfseinrichtungen für gewaltbedrohte und –betroffene Frauen bundesweit vernetzt. Diese Vernetzungsstellen sind wichtige Partner der Bundesregierung als Sprachrohr und Bündelung der Interessen und des Sachverstands der Hilfsangebote; zugleich dienen sie der Weiterentwicklung und Qualitätssicherung der Unterstützungsangebote. Politik und Verwaltung profitieren von dem Sachverstand der Einrichtungen und erhalten so Einblick in die Realität der Betroffenen. Gleichzeitig können über die Vernetzungsstellen wichtige Informationen in das Hilfesystem gegeben werden.

Deshalb fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Arbeit der Frauenhauskoordinierung e.V. (FHK) und die Arbeit des Bundesverbands Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) als bundesweite Vernetzungsstelle der Unterstützungsangebote für gewaltbetroffenen Frauen. Beide Vernetzungsstellen sehen in ihrer Vorhabenplanung für die aktuelle Förderphase (bff 2008-2011, FHK 2010-2012) Maßnahmen für die Zielgruppe der Migrantinnen vor, um diese Zielgruppe zukünftig besser zu erreichen, den Bekanntheitsgrad von Schutz- und Hilfeeinrichtungen in Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten zu erhöhen, diese Zielgruppe für die Thematik Gewalt gegen Frauen zu sensibilisieren und verlässliche Kooperationskontakte zu Migrantenorganisationen aufzubauen.

Maßnahmen und Projekte des bff:

- Veröffentlichung von Materialien in verschiedenen Sprachen für Migrantinnen,
- Veröffentlichung von Materialien in mehreren Sprachen zur Ansprache von Bezugspersonen von gewaltbetroffenen Frauen (2010),
- Erarbeitung von Konzepten zur Finanzierung von Dolmetscherinnen,
- Fachtagung des bff 2009: Intensiv-Workshop für die Beratung von Migrantinnen,
- Recherche geeigneter Fortbildungsangebote für die Beratung von Migrantinnen und
- AG Migrantinnen im bff, die aktuell eine Bestandsaufnahme zur Situation der Klientinnen und Mitarbeiterinnen mit Migrationshintergrund vorbereitet.

Maßnahmen und Projekte der Frauenhauskoordinierung:

- Die Frauenhauskoordinierung hat im Jahr 2009 das „Medienpaket zur Arbeit der Frauenhäuser in Deutschland“ veröffentlicht. Zum Medienpaket gehören Materialien wie eine informative Broschüre, Faltblätter für Betroffene in zehn Sprachen, eine Notfallkarte mit wichtigen Telefonnummern zum Schutz vor häuslicher Gewalt sowie eine Plakatserie für unterschiedliche Zielgruppen. Ziel ist es u.a., betroffene Frauen und deren Umfeld wirkungsvoll anzusprechen und über die Angebote der Frauenhäuser zu informieren. Im Jahr 2010 soll die Broschüre u.a. ins Türkische übersetzt und gedruckt werden.

Zwischen dem Dialogforum muslimischer Frauen, bff und Frauenhauskoordinierung sind seit der Erstellung des Nationalen Integrationsplans (Arbeitsgruppe 4) gute Arbeitsbeziehungen entstanden, deren Fortsetzung durch das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ermöglicht wurde. Ziel ist der Aufbau einer Kooperation zwischen muslimischen Organisationen und Einrichtungen des Frauenunterstützungssystems, um über das Thema häusliche Gewalt und das Schutz- und Hilfesystem für betroffene Frauen zu informieren. Um muslimischen Frauen den Zugang zu Schutz- und Hilfeangeboten zu erleichtern, soll im Rahmen dieser Kooperation herausgearbeitet werden, welche spezifischen Angebote für diese Gruppe von Frauen notwendig sind.

Das Dialogforum mit Vertreterinnen muslimischer Frauenorganisationen ist ein gemeinsames Veranstaltungsformat der Integrationsbeauftragten, der Muslimischen Akademie Berlin e.V. und des BMFSFJ. Ziel des Dialogforums ist der Aufbau eines kontinuierlichen Austauschs, u.a. zu gleichstellungspolitischen Themen und zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe von Musliminnen.

Weitere hilfreiche Unterstützungsangebote des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sind:

- Die Übersetzung und Veröffentlichung (2008) sowie der Nachdruck von 5.000 Exemplaren (2009) der Informationsbroschüre „Mehr Mut zum Reden“ in türkischer Sprache.736 Die Broschüre dient der Unterstützung misshandelter Frauen und Kinder und soll Betroffenen helfen, das Schweigen zu brechen und zu beginnen, über ihre Situation zu reden. Sie richtet sich auch an all jene, die mit von Gewalt betroffenen Müttern und deren Kindern in Kontakt kommen.
- Ein Modellprojekt zum Ausbau eines Online-Beratungsangebotes für von Zwangsverheiratung und häuslicher Gewalt betroffene junge Migrantinnen (Start 2008) wurde aufgelegt.
- Veröffentlichung eines Sonderelternbriefs zu den Auswirkungen der häuslichen Gewalt auf Kinder. Die Übersetzung ins Türkische, Russische und Arabische und die Veröffentlichung sind im Jahr 2009 erfolgt.
- Förderung der Internetseite www.gewaltschutz.info. Seit Ende 2007 ist die Seite zu häuslicher Gewalt für Betroffene und Angehörige von Beratungsberufen, die mit Migrantinnen arbeiten, als Online- Informationsangebot in acht Sprachen verfügbar.

Die Bundesregierung prüft die Einrichtung einer bundesweiten Notruftelefonnummer, die Erstberatung und Vermittlung bei jeder Form von Gewalt gegen Frauen anbieten soll. Der Bedarf nach einem rund-um-die-Uhr erreichbaren, mehrsprachigen und anonymen Beratungsangebot gilt insbesondere für Frauen, die aus unterschiedlichen Gründen besondere Schwierigkeiten haben, die bestehenden Angebote in Anspruch zu nehmen, also auch Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund. Bei weitergehendem Bedarf, sollten Unterstützungseinrichtungen, Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner vor Ort vermittelt werden. Das Angebot soll sich auch an Personen des sozialen Nahraums und Berufsgruppen, die mit der Thematik befasst sind, wenden.

---

[736] Online-Fassung http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Presse/audio-download,did=104798.html.

Das Thema „häusliche Gewalt“ rückt immer mehr ins Bewusstsein der türkischstämmigen Öffentlichkeit. Die türkische Tageszeitung Hürriyet und die Türkisch-Deutsche-Gesundheitsstiftung e. V. haben sich zu einer gemeinsamen Kampagne „Gegen häusliche Gewalt!“ zusammengeschlossen. Die Kampagne „Gegen häusliche Gewalt!“ setzt sich zum Ziel, über das sensible Thema der innerfamiliären Gewalt und deren Folgen aufzuklären, zu informieren und zu sensibilisieren. Schirmherrin der Kampagne ist die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Eine Broschüre zur Kampagne[737] ist veröffentlicht worden.

Die Kampagne in Deutschland soll insbesondere die Türkischstämmigen für das Thema sensibilisieren. Durch Informationsveranstaltungen und interaktive Aufklärungsseminare soll das Problem Betroffenen und Nichtbetroffenen zugänglich gemacht werden. Ehrenamtliche Helfer können durch persönlich vermittelnde Beratungsmöglichkeiten das Thema in viele gesellschaftliche Schichten tragen. Eine Telefonhotline für Betroffene kann akute Hilfestellung leisten und ist eine erste anonyme Kontaktstelle für jede Altersgruppe.

12.1.2 Zwangsverheiratung

12.1.2.1 Datenlage

Es gibt in Deutschland bislang keine verlässlichen Daten zum Umfang und Ausmaß von Zwangsverheiratungen. Um die Datenlage und die bisher fehlende wissenschaftliche Aufarbeitung des Themas zu verbessern, wurde im Jahr 2007 im Auftrag des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte e. V. eine Studie zu einer bundesweiten Evaluierung von Praxisarbeit im Bereich Zwangsverheiratung erstellt.[738] Die Ergebnisse der Studie wurden in der Publikation „Zwangsverheiratung in Deutschland“[739] vorgestellt. Sie erweitern das Verständnis von Hintergründen und Faktoren der Zwangsverheiratung in und nach Deutschland sowie der Heiratsverschleppung ins Ausland.

Dieser Sammelband bündelt erstmals Expertenwissen aus Wissenschaft und Praxis und hat die Definitionen und Fragestellungen für eine größere qualitative und quantitative Studie entwickelt. Denn bislang liegen keine Studien vor, die belastbare Angaben über das Ausmaß von Zwangsverheiratung und über die zugrunde liegenden Familienstrukturen zulassen.[740]

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat daher eine Studie zum Umfang und Ausmaß von Zwangsverheiratungen in Deutschland in Auftrag gegeben. Dazu wurde ein Beirat gegründet, der unter der Federführung des BMFSFJ Konzipierung und Fortgang der Studie begleitet. Dem Beirat gehören weitere Ressorts der Bundesregierung, die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration, Migrantenselbstorganisationen und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an. Aufgrund methodischer Probleme wurde darauf verzichtet, eine repräsentative Untersuchung durchzuführen. Vielmehr sind vorwiegend qualitative Erkenntnisse zu erwarten:

Im ersten Untersuchungsabschnitt werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von einschlägigen Beratungsstellen in Deutschland durch eine standardisierte Vollerhebung befragt, um eine Annäherung an die Zahl der hilfesuchenden Betroffenen zu erhalten. Dabei sollen auch Erkenntnisse über die regionale Verteilung sowie eine erste Einschätzung über die Betroffenheit von Jungen und Männern erlangt werden.

Ein weiterer Untersuchungsabschnitt soll die Erfassung von Einzelfällen mit Hilfe eines Dokumentationssystems ermöglichen. Durch einen standardisierten Erfassungsbogen sollen ausreichend Fälle erfasst werden, um eine systemati-

[737] Hürriyet: Kampagne „Gegen häusliche Gewalt!“, Mörfelden-Walldorf 2010.

[738] Vgl. 7. Lagebericht, S. 90, Fn. 243.

[739] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / Deutsches Institut für Menschenrechte: Zwangsverheiratung in Deutschland, Berlin 2007.

[740] Vgl. 7. Lagebericht, S. 89, Punkt 5.3.

sche Auswertung zum Hintergrund und zu den Lebenslagen, in denen Zwangsverheiratungen vorkommen, zu ermöglichen.

Durch eine nicht-repräsentative schriftliche Befragung der Vertreterinnen und Vertreter von Migrantenselbstorganisationen sollen Erkenntnisse über den Diskurs und den Umgang mit dem Thema Zwangsverheiratung gewonnen werden. Einschätzungen und Wahrnehmungen der Befragten stehen hier im Mittelpunkt der Befragung. Als weiterer Schritt ist die Befragung potenziell betroffener Jugendlicher an allgemein- und berufsbildenden Schulen geplant.

Unter den Beschäftigten von Einrichtungen der Jugendhilfe soll insbesondere ergänzend erhoben werden, inwieweit männliche Jugendliche betroffen sind. Ebenso sollen Leiterinnen und Leiter von Integrationskursen durch eine standardisierte, schriftliche Befragung Auskunft geben, in welchem Ausmaß Zwangsverheiratung die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Integrationskursen betrifft.

12.1.2.2 Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan

Auch im Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan (NIP) wurde festgehalten, dass zur Bekämpfung von Zwangsverheiratungen und für die Unterstützung der Betroffenen die Bundesregierung gefordert sei, die Datenlage zu verbessern und den Betroffenen stärker praktisch zu helfen.[741] Folgende Projekte sind daher auf Bundesebene vorangebracht worden:

Unter der Federführung des BMFSFJ wurde eine Arbeitsgruppe zu den Problemen der Anwendung des Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII) bei der Unterstützung von Opfern von Zwangsverheiratung eingerichtet.[742] An der Arbeitsgruppe nahmen Vertreterinnen und Vertreter der Bundesressorts, der Länder und der Kommunen sowie nichtstaatliche Organisationen teil. Als Ergebnis konnte im Berichtszeitraum vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugendliche eine Handreichung für die Träger der Kinder- und Jugendhilfe und für andere Sozialleistungsträger veröffentlicht werden.[743] Die Handreichung eröffnet die Möglichkeit, die komplexe Lage der von Zwangsverheiratung Betroffenen, die oftmals eine Gefahr für Leib und Leben darstellt, zu erfassen. Die erarbeiteten Empfehlungen dienen dazu, über die Situation der Betroffenen zu informieren, Zuständigkeitsprobleme und Abgrenzungsschwierigkeiten darzustellen und Lösungswege aufzuzeigen. Die Handreichung hilft, die für den Träger im Einzelfall schwierige Entscheidung zu treffen, ob Ansprüche aus Sozialleistungen nach dem Recht der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), Leistungen der Arbeitsförderung (SGB III), Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bestehen. Auch auf die Leistungen der Ausbildungsförderung (BAföG, SGB III) und das Recht auf Kindergeld wird eingegangen. Praxisprobleme werden umfangreich beleuchtet und Handlungsempfehlungen gegeben. So wird z. B. explizit auf die besonderen Probleme von Mädchen und Frauen mit ungesichertem Aufenthalt eingegangen.

Mit Förderung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat Terre des Femmes einen Nothilfe-Flyer entwickelt, der Migrantinnen, die von Zwangsverheiratung bedroht oder betroffen sind, über ihre Rechte und verfügbare Hilfen aufklärt. Es handelt sich um ein leicht zugängliches und verständliches Informationsangebot, das praktische Hilfen und Anleitungen geben soll, was bei einer konkreten Bedrohung getan werden kann. Weitere Maßnahmen sind vorgesehen, u. a. zur Sensibilisierung der Beraterinnen und Berater der Erstberatung von Migrantinnen und Migranten sowie zum Umgang von

[741] Nationaler Integrationsplan, S.25.

[742] Die Arbeitsgruppe hat sich aus der Arbeitsgruppe 4 des Nationalen Integrationsplans entwickelt, die zum Themenfeld „Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen“ gearbeitet hat und in ihrer Unterarbeitsgruppe 1 „Integration durch Recht, Partizipation“ das Thema der Zwangsverheiratung näher untersuchte.

[743] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugendliche: Zwangsverheiratung bekämpfen – Betroffene wirksam schützen, Berlin 2009, S. 5.

Frauenkursleiterinnen mit den Themen Zwangsverheiratung und Gewalt im persönlichen Umfeld.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert das Modellprojekt „Online-Beratung für junge Migrantinnen bei Zwangsverheiratung“ an den Standorten Berlin, Frankfurt/Main (Hessen) und Stuttgart (Baden-Württemberg). Das Projekt wird von Papatya durchgeführt, einer Kriseneinrichtung für junge Migrantinnen in Berlin. Mit dem dadurch angebotenen leicht zugänglichen und anonymen Online-Beratungsangebot für Betroffene sollen zudem Freundeskreise der Betroffenen, professionelle Helferinnen und Helfer sowie Multiplikatorinnen und Multiplikatoren erreicht werden. Darüber hinaus soll die Vernetzung mit anderen Unterstützungseinrichtungen ausgebaut werden. Die Evaluierung des Projekts, die bis Ende August 2010 durchgeführt wird, soll auch Erkenntnisse über die Gruppe der Betroffenen, Aussagen über effektive Zugangswege sowie Informationen zu Grundlagen für mögliche Präventions- und Unterstützungsmaßnahmen liefern. Zusätzlich sollen Erfahrungen über den Einsatz und die Akzeptanz von Online-Beratungen gewonnen werden, damit die aus dem Modell gewonnenen Erkenntnisse auch für den Ausbau von weiteren Beratungs- und Unterstützungsangeboten in den Ländern und Kommunen bereitgestellt werden können.[744]

Für die Einrichtung von Beratungs-, Unterstützungs- und Zufluchtseinrichtungen für Migrantinnen sind in erster Linie die Länder und die Kommunen verantwortlich. Die Bundesländer haben sich im Nationalen Integrationsplan verpflichtet, die Rechte und Chancen der Mädchen und Frauen auf eine volle gleichberechtigte Partizipation zu stärken, sowie diese darin zu bestärken, ihre Potenziale zu nutzen. Zur Umsetzung dieser Selbstverpflichtung gibt es in fast allen Ländern zielgruppenspezifische Maßnahmen. Die Schwerpunkte der auf Migrantinnen ausgerichteten Unterstützungen sind in den Ländern unterschiedlich. Sofern die Mädchen und Frauen in der Entfaltung ihrer Rechte, insbesondere bei der Partnerwahl, gehindert werden, haben sich die Länder für geeignete Maßnahmen der Prävention, Krisenintervention und Unterstützung in der Verantwortung entschieden.[745]

In einigen Bundesländern wie Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg sind in jüngerer Zeit Arbeitskreise oder Fachkommissionen zur Bekämpfung von Zwangsverheiratungen gebildet worden. Diese Gremien haben bereits Handlungskonzepte erarbeitet. Auf Länderebene gibt es auch schon vielfältige gezielte Beratungsangebote und einige spezialisierte Zufluchtseinrichtungen, die Vorbildcharakter haben.[746]

12.1.2.3 Leitfaden für Schulen

Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration hat einen „Leitfaden für Schulen zum Umgang mit Zwangsverheiratungen“ veröffentlicht. Der Leitfaden wurde in einer länderoffenen ad-hoc-Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern weiterer Bundesressorts, von Kultusministerien der Länder, der Bundeszentrale für politische Bildung, eines Landeskriminalamts und Nichtregierungsorganisationen erarbeitet . Mit dem Leitfaden wird Lehrkräften an den Schulen eine Informationsbroschüre an die Hand gegeben, mit der sie und ihre Schülerinnen und Schüler auf mögliche Fälle von Zwangsverheiratungen im Kontext der Schule vorbereitet werden. Anlass ist die Erkenntnis, dass es für von Zwangsverheiratung bedrohte Jugendliche – je nach Vertrauensverhältnis – nahe liegen kann, sich auch an das Schulpersonal zu wenden. So können Lehrerinnen und Lehrer, Schulsozialarbeiterinnen und -sozialarbeiter mit Zwangsverheiratungen ihrer Schülerinnen und Schüler konfrontiert werden, ohne dass sie vorher auf eine solche Situation vorbereitet worden wären. Sie können aber auch diejenigen sein, die darauf aufmerksam werden, dass ihre Schülerinnen und Schüler ein schwerwiegendes Problem haben. Oftmals sind die Lehrkräfte überfordert und wissen nicht, wie sie sich verhalten sollen und wer Hilfe in diesen besonderen Fällen leisten kann. Gleichzeitig besteht die Gefahr,

[744] Nationaler Integrationsplan, S. 25.

[745] Ebd., S. 166.

[746] Vgl. dazu die umfangreiche Darstellung von Länderprojekten in: Ebd., S. 166 bis 170.

dass durch „Nicht-Wissen“ falsche oder fehlerhafte Vorgehensweisen vorgeschlagen werden, die jedoch möglicherweise schwerwiegende Konsequenzen haben können. Lehrern kommt aber als mögliche Vertrauenspersonen für die Betroffenen bei der Prävention und Intervention von Zwangsverheiratungen eine besondere Schlüsselrolle zu.

Die Auswirkungen der Bedrohung und Gewalt auf die von Zwangsverheiratung Betroffenen sind oft schwerwiegend. Vor allem stehen sie in dem Dilemma, dass sie sich zwischen zwei wichtigen Wertsystemen in ihrem Leben bewegen und manchmal auch entscheiden müssen. Zum Einen ist es das Recht auf Selbstbestimmung und Autonomie, was auch die Auswahl des (Ehe-)Partners beinhaltet, zum Anderen die Zugehörigkeit und Loyalität zur eigenen Familie. Angebotene Hilfe und Unterstützung sollte dieses Spannungsfeld und die möglichen interkulturellen Konflikte der Betroffenen sorgsam in den Blick nehmen und insbesondere die ambivalenten Gefühlslagen der Betroffenen berücksichtigen. Die Entscheidungen, die sie zu treffen haben, sind oftmals mit schwerwiegenden Konsequenzen für ihr weiteres Leben verbunden. Der Leitfaden soll dazu beitragen, dem Schulpersonal die erforderliche interkulturelle Kompetenz zu vermitteln.

12.1.2.4 Zwangsverheiratung als besonders schwerer Fall der Nötigung

Seit dem Jahr 2005 ist die bereits zuvor strafbare Zwangsverheiratung ausdrücklich als besonders schwerer Fall der Nötigung in den § 240 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 StGB aufgenommen und unter Strafe gestellt worden. Dadurch erhöht sich der Strafrahmen gegenüber der einfachen Nötigung auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten auf bis zu fünf Jahre, eine Geldstrafe ist nicht vorgesehen. Neben der Nötigung zur Eheschließung gehen mit Zwangsverheiratungen in der Regel weitere Straftaten einher. In Betracht kommen Körperverletzungen gem. §§ 223 ff StGB, Freiheitsberaubung gem. § 239 StGB und Sexualdelikte gem. §§ 174 ff StGB, insbesondere Vergewaltigung. Ebenfalls verwirklichte Straftaten stehen in Real- oder Idealkonkurrenz und finden bei einer Verurteilung des Täters bei der Strafzumessung entsprechende Beachtung. Zur Strafverfolgung der Täter kommt es jedoch nur in den seltensten Fällen. Die Opfer sehen aus vielerlei Gründen von einer Strafanzeige ab. Angst vor noch schwererer Repression, fehlendes Vertrauen in die Strafverfolgungsorgane, fehlende Perspektiven für ein Leben außerhalb der eigenen Familie, das schlichte Nichtwissen der Strafbarkeit oder die Scheu, die eigenen Familienangehörigen anzuzeigen, sind einige von vielen Gründen.

12.1.2.5 Der Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und FDP

Eigenständiger Straftatbestand für Zwangsverheiratung

Nach dem Koalitionsvertrag zur 17. Legislaturperiode sollen die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Opfer von Zwangsverheiratung verbessert werden. Zwangsverheiratung ist eine Verletzung unseres freiheitlich-demokratischen Werteverständnisses und eine eklatante Menschenrechtsverletzung. Im Kampf gegen Zwangsehen soll ein eigenständiger Straftatbestand für den Sachverhalt der Zwangsverheiratung eingeführt werden.[747]

Das Land Baden-Württemberg hatte bereits im Jahr 2004 ein Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsverheiratung und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheiratungen (Zwangsheirat-Bekämpfungsgesetz) in den Bundesrat eingebracht und die Gesetzesinitiative nun wieder aufgelegt.[748] Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zu dem vom Bundesrat beschlossenen Entwurf[749] zum Ausdruck gebracht, dass sie die Einschätzung des Bundesrats teilt, die Anstrengungen zur Bekämpfung von Zwangsverheiratungen und zum Schutz der Opfer müssten erhöht werden. Das Ziel des Gesetzentwurfs wird daher unterstützt.

---

[747] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP – 17. Legislaturperiode, Zeile 4.970-4.979.

[748] BR-Drs. 36/10, Beschluss vom 12.2.2010.

[749] BT-Drs. 546/05 vom 8.7.2005.

Die Bundesregierung ist jedoch der Ansicht, dass ein wirksamer Schutz vor Zwangsverheiratung nur durch ein Maßnahmenbündel erreicht werden kann. Dazu gehören die Verbesserung von Beratungs-, Betreuungs- und Schutzangeboten für die Opfer sowie gesetzgeberische Maßnahmen. Neben der Einführung eines eigenständigen Straftatbestandes für Zwangsheirat sollen Änderungen im Zivil- und Aufenthaltsrecht vorgenommen werden. Die Bundesregierung wird auch prüfen, ob und gegebenenfalls wie Verbesserungen der Rückkehrmöglichkeiten für heiratsverschleppte ausländische Frauen und Mädchen realisiert werden können. Die Bundesregierung prüft derzeit, wie die Vereinbarung im Koalitionsvertrag im Einzelnen umgesetzt werden kann und wird hierzu voraussichtlich im Jahr 2010 Regelungen vorschlagen.

12.1.2.6 Rückkehrrecht von Heiratsverschleppten

In diesem Zusammenhang wird die Bundesregierung prüfen, ob gegebenenfalls Verbesserungen der Rückkehrmöglichkeiten für heiratsverschleppte ausländische Mädchen und Frauen realisiert werden können. Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration setzt sich für das Rückkehrrecht von heiratsverschleppten Personen ein.[750] Nach derzeitiger Rechtslage erlischt gemäß § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG das Aufenthaltsrecht spätestens sechs Monate nach der Ausreise. Eine Inanspruchnahme des Rückkehrrechts nach § 37 AufenthG ist wegen seiner engen Voraussetzungen, insbesondere der Frist für die Rückkehr (von der allerdings im Ermessenswege abgesehen werden kann) und der immer erforderlichen Sicherung des Lebensunterhalts, häufig schwierig. Im Berichtszeitraum wurden an die Beauftragte mehrere Fälle herangetragen, in denen die jungen Frauen nach ihrer Rückkehr wieder bei ihren Eltern leben mussten, weil diese für den Lebensunterhalt sorgten.

Für türkische Staatsangehörige, die vom Assoziationsrecht begünstigt sind, konnte das Problem des Rückkehrrechts im Berichtszeitraum gelöst werden. Nummer 51.1.6.4.4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum AufenthG stellt nun klar, dass ihr Aufenthaltsrecht durch eine unfreiwillige Ausreise auch nach längeren Zeiträumen nicht erlischt.[751] Da es sich bei heiratsverschleppten türkischen Staatsangehörigen in aller Regel um Kinder von Arbeitnehmern handeln dürfte,[752] besteht für diese Personengruppe auch ohne Änderung des nationalen Rechts das Rückkehrrecht auf Grund des unmittelbar anwendbaren Assoziationsrechts.

12.1.3 Genitalverstümmelung

Die Verstümmelung weiblicher Genitalien, international meist mit dem Begriff „Female Genital Mutilation“ (FGM) bezeichnet, ist ein Sammelbegriff für unterschiedliche Praktiken, bei denen die äußeren Geschlechtsorgane eines Mädchens, selten einer Frau, teilweise oder vollständig entfernt werden. Der Eingriff wird meist bei Mädchen im Alter zwischen vier und 14 Jahren vorgenommen, manchmal aber auch schon im Alter von wenigen Tagen, kurz vor der Eheschließung oder vor der Geburt des ersten Kindes. Die Verstümmelung weiblicher Genitalien führt abgesehen von psychischen und sozialen Konsequenzen zu schwerwiegenden akuten und chronischen gesundheitlichen Komplikationen.[753]

Von Genitalverstümmelung betroffen sind überwiegend Mädchen aus bestimmten afrikani-

[750] Vgl. 7. Lagebericht, S. 91 ff.

[751] So schon der 7. Lagebericht, S. 91 ff.; aufgrund EuGH, Rs. C-351/95 (Kadiman), Urteil vom 17.4.1997, Rn. 51. Im Ergebnis bestätigt durch OVG Hamburg, Beschluss 109/09 vom 14.7.2009.

[752] Arbeitslosigkeit, auch Langzeitarbeitslosigkeit, steht der Arbeitnehmereigenschaft nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nicht entgegen.

[753] Auf Anregung des Bundesministeriums für Gesundheit und auf Initiative der Bundesärztekammer sind durch eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe Empfehlungen zum Umgang mit Patientinnen nach weiblicher Genitalverstümmelung (female genital mutilation)“ herausgegeben worden, um den betroffenen Frauen entsprechend ihrem Leidensdruck und Beschwerdebild sozial, psychologisch und medizinisch kompetent zu helfen.Vgl. Empfehlungen der Bundesärztekammer zum Umgang mit Patientinnen nach weiblicher Genitalverstümmelung: http: //www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=0.7.47.3207.

schen Ländern, aber auch aus einigen Ländern Asiens und Lateinamerikas. In Deutschland gibt es keine validen Daten zur Anzahl der betroffenen Frauen. Es ist aber davon auszugehen, dass ein großer Teil der Frauen, die aus afrikanischen Ländern mit einer großen Verbreitung der FGM kommen, Opfer dieser Praxis waren. Es ist auch nicht auszuschließen, dass Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund, die aus den betroffenen Regionen stammen, zum Beispiel bei einem Ferienaufenthalt im Herkunftsland der Familie, gefährdet sind, Opfer der FGM zu werden.

12.1.3.1 Beschlussantrag zur wirksamen Bekämpfung der Genitalverstümmelung

Im Juni 2008 hat der Bundestag dem Beschlussantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD zur wirksamen Bekämpfung der Genitalverstümmelung von Mädchen und Frauen zugestimmt.[754] In dem Beschluss wird die Einführung eines eigenen Straftatbestandes Genitalverstümmelung abgelehnt, da Genitalverstümmelung bereits nach geltendem Recht strafbar ist. Einen Beitrag zur wirksamen Bekämpfung der FGM könne das Strafrecht kaum leisten, da in der Regel die familiären Beziehungen zwischen Tätern und Opfern im Gegenteil zur Vermeidung der Aufdeckung beitrügen und strafrechtliche Sanktionen die Einbeziehung der Eltern in die Prävention, aber auch in die erforderliche Behandlung nach erfolgter Genitalverstümmelung erschwere. Der Beschluss empfiehlt für die gefährdeten Familien eine Sensibilisierung für das Unrecht durch Vernetzung des staatlichen Engagements auf allen Ebenen. Länder, in denen die Genitalverstümmelung nicht verboten ist bzw. nicht verfolgt wird, sollen nicht als sichere Herkunftsländer eingestuft werden. Zudem sieht der Beschluss die Einrichtung einer interministeriellen Bund-Länder-NRO-Arbeitsgruppe vor (s.u.). Diese Gruppe wird beauftragt, die bundesweite zielgruppensensible Aufklärung voranzubringen, die Vernetzung und einen konstanten interdisziplinären Informationsaustausch der Akteurinnen und Akteure in allen relevanten Berufsgruppen und Organisationen sicherzustellen und fachliche Unterstützung für Projekte auf Landes- und auf Bundesebene zu leisten.

Im Jahr 2009 wurde diese Bund-Länder-NRO-Arbeitsgruppe zur wirksamen Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung in Deutschland unter Federführung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gegründet. Mitglieder der Gruppe sind Vertreterinnen der zuständigen Bundesressorts (BMZ, BMJ, BMFSFJ, BMG, Beauftragte), Vertreterinnen der Frauenministerkonferenz der Länder, der Bundesärztekammer, städtischer Jugendämter, sowie verschiedene Vertreterinnen und Vertreter von NGOs. Die Arbeitsgruppe wird Maßnahmen entwickeln, die in den verschiedenen Handlungsfeldern Gesundheit, Recht und Schutz sowie Dialog und Kommunikation ansetzen.

Die Beauftragte unterstützt die Arbeit dieser Arbeitsgruppe insbesondere bei der Entwicklung von Maßnahmen, die geeignet sind, den Schutz hier lebender Frauen und Mädchen vor Genitalverstümmelung zu gewährleisten. Beispielhaft für einen gelungenen Ansatz soll hier Maisha e.V. in Frankfurt, eine Selbsthilfegruppe afrikanischer Frauen in Deutschland, genannt werden. Positiv hervorzuheben ist die Möglichkeit des direkten Zugangs des Vereins zur Mehrheit der Betroffenen beziehungsweise von Genitalverstümmelung bedrohten Mädchen und Frauen aufgrund ihrer Herkunft aus afrikanischen Ländern. Maisha e.V. bietet Aufklärung und FGM-Prävention von Afrikanerinnen für Afrikanerinnen an. Durch Informationen zur rechtlichen Situation in Deutschland soll bei den Müttern ein Bewusstsein für die Strafbarkeit der FGM geschaffen werden. Sie werden in das Konzept eingebunden, indem sie um Unterstützung bei der Umgestaltung der Tradition unter Wahrung kultureller Werte gebeten werden. So wird gleichzeitig die Unterstützung durch die eigene Herkunftsgruppe gewährleistet.

[754] BT-Drs. 16/9694. Angenommen vom Deutschen Bundestag am 26.6.2008, Plenarprotokoll 16/172, S. 18324D - 18332B.

12.1.3.2 Das zweite Opferrechtsreformgesetz

Mit Art. 6 des zweiten Opferrechtsreformgesetzes wurde eine Empfehlung aus dem o.g. Beschlussantrag umgesetzt.[755] Die Verjährung ruht nun bis zum 18. Lebensjahr des Opfers. Die Ruhensvorschrift des § 78b Abs. 1 Nr. 1 StGB wurde um die Tatbestände des § 225 StGB sowie der §§ 224, 226 StGB ergänzt, wenn mindestens ein Beteiligter durch dieselbe Tat die Vorschrift des § 225 StGB verletzt. Dies ist bei Genitalverstümmelungen an Kindern und Jugendlichen, die durch Erziehungsberechtigte oder andere Obhutspflichtige im Sinne von § 225 StGB veranlasst wurden (sei es als Mittäter, als bloßer Teilnehmer oder auch durch Unterlassen), regelmäßig der Fall. Die zehnjährige Verjährungsfrist beginnt somit erst mit der Vollendung des 18. Lebensjahres des Opfers.

So wird berücksichtigt, dass es Opfern häufig nicht vorstellbar, oft auch faktisch nicht möglich ist, diese Taten anzuzeigen, solange sie noch minderjährig und fest in das Familienleben eingebunden sind. Da fraglich ist, inwieweit es aufgrund der häufig familiären Verbindung tatsächlich zu Strafanzeigen der Opfer kommen wird, soll zumindest die verlängerte Strafverfolgungsmöglichkeit abschreckende Wirkung haben.

12.1.3.3 Gesetzentwurf des Bundesrates Strafrechtsänderungsgesetz – Strafbarkeit der Verstümmelung weiblicher Genitalien

Der Gesetzentwurf des Bundesrates[756] „Strafrechtsänderungsgesetz – Strafbarkeit der Verstümmelung weiblicher Genitalien“ sieht vor, die Verstümmelung der äußeren Genitalien einer Frau durch Beschneidung oder in anderer Weise als einen eigenen Straftatbestand in § 226a StGB zu benennen; der Strafrahmen soll zwei bis fünf Jahre betragen. Zudem sollen Auslandstaten in die Strafbarkeit einbezogen werden und die Verjährung soll bis zum 18. Lebensjahr des Opfers ruhen.

Die Beauftragte ist der Auffassung, dass eine Gesetzesänderung an dieser Stelle nicht notwendig ist, da weibliche Genitalverstümmelung bereits jetzt nach §§ 223 ff StGB den Straftatbestand der Körperverletzung, ggf. den der gefährlichen oder der schweren Körperverletzung erfüllt. Erfolgt die FGM an Kindern oder Jugendlichen im Auftrag der Eltern oder der Personensorgeberechtigten, dürfte zudem in Tateinheit regelmäßig der Tatbestand der schweren Misshandlung von Schutzbefohlenen nach § 225 Abs. 3 StGB erfüllt sein, so dass der Strafrahmen zwischen einem und zehn Jahren liegt.

12.2 Fremdenfeindliche Straftaten

Fremdenfeindlichkeit richtet sich nach gängiger Definition[757] gegen Menschen, die sich durch Herkunft, Nationalität, Religion oder Hautfarbe unterscheiden. Sie äußert sich in Ausgrenzung, tätlichen Angriffen, systematischer Vertreibung und kann bis hin zur Ausrottung führen. Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration spricht sich ausdrücklich gegen jede Form der Fremdenfeindlichkeit aus und unterstützt nachdrücklich das Vorgehen gegen Fremdenfeindlichkeit. Fremdenfeindlichkeit steht auch der Integration von Migrantinnen und Migranten entgegen.

Auch um die Integration der Migrantinnen und Migranten zu fördern, müssen Fremdenfeindlichkeit und rassistische Gewalt auf allen Ebenen der Gesellschaft bekämpft werden. Dazu bedarf es neben staatlicher Aktivitäten zur Stärkung der Menschenrechte, zur Aufklärung und natürlich zur Strafverfolgung vor allem die aktive Mitarbeit der Zivilgesellschaft – von Medien, Kultur, Sport, Wirtschaft, Kirchen, Stiftungen und privaten Initiativen.

---

[755] In Kraft seit 1.10.2009, BGBl. I; S. 2280 (veröffentlicht am 31.7.2009).

[756] BT-Drs. 17/1217 vom 24.3.2010.

[757] Thurich, Eckart: pocket politik. Demokratie in Deutschland. Neuausgabe 2006. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2006. Nach dem polizeilichen Definitionssystem „Politisch motivierte Kriminalität“ PMK zählen darüber hinaus auch Straftaten gegen Personen aufgrund ihrer Rasse oder Volkszugehörigkeit zum Bereich der Fremdenfeindlichkeit dazu.

12.2.1 Datenlage

Fremdenfeindliche Straftaten werden bereits seit dem Jahr 1992 in der polizeilichen Kriminalstatistik gesondert ausgewiesen. Bis zum 31.12.2000 erfolgte diese im Rahmen des „Kriminalpolizeilichen Meldedienst in Staatsschutzsachen“ (KPMD-S). Der KPMD-S erlaubte jedoch keine Mehrfachnennungen zu der hinter einer Tat vermuteten Motivation. Die Folge war, dass beispielsweise bei einer sowohl fremdenfeindliche als auch antisemi-tische Hintergründe aufweisenden Straftat eine Zuordnung nur nach dem vermuteten Schwerpunkt der Motivation erfolgen konnte.

Seit Einführung des derzeit geltenden Definitions- und Erfassungssystems „Politisch motivierte Kriminalität“ (PMK) zum 1.1.2001 werden die erfassten Fälle im Rahmen einer mehrdimensionalen Betrachtung unter verschiedenen Gesichtspunkten bewertet. Daher kann z. B. eine Tat sowohl als „fremdenfeindlich“, „antisemitisch“ als auch als „rassistisch motiviert erfasst werden.

Die Ergebnisse dieses Meldesystems sind wiederum die Grundlage für die Erstellung von Gefährdungslagebildern sowie für eine zielgerichtete Erarbeitung geeigneter repressiver und präventiver Maßnahmen zur Bekämpfung z.B: von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus.[758]

Taten mit fremdenfeindlicher Motivation werden in der PKM nicht nur erfasst, wenn sie einen oder mehrere Straftatbestände der sog. klassischen Staatsschutzdelikte[759] erfüllen, sondern es kann jeder andere Straftatbestand, insbesondere aus dem Bereich der Allgemeinkriminalität in Betracht kommen (wie z. B. Körperverletzung, Beleidigung etc). Entscheidend ist allein, ob in Würdigung der gesamten Umstände der Tat und / oder der Einstellung des Täters dafür Anhaltspunkte gegeben vorliegen, dass diese Straftat gegen eine Person wegen ihrer Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion oder Herkunft gerichtet ist und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht, bzw. sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution, eine Sache oder ein Objekt richtet.

Seit Einführung des derzeit geltenden Definitions- und Erfassungssystems PKM konnte für das Jahr 2009 die niedrigste Anzahl fremdenfeindlicher Gewalttaten festgestellt werden. Zeitgleich wurde der zweitniedrigste Wert bei den fremdenfeindlichen Straftaten insgesamt erfasst.

Allerdings war im Jahr 2009 auch das erste Todesopfer fremdenfeindlicher rechter Gewalt seit 2001 zu verzeichnen: In einer Berufungsverhandlung vor dem Landgericht Dresden wurde einem 28-jährigen Angeklagten vorgeworfen, im Jahr 2008 eine 31-jährige ägyptische Staatsangehörige u.a. als „Islamistenschlampe“ beleidigt zu haben. Unmittelbar nach der Aussage der Geschädigten sprang der Angeklagte auf und stach mehrfach mit einem Messer auf sie ein. Das zum Zeitpunkt der Tat schwangere Opfer erlag noch im Gerichtssaal seinen Stich- und Schnittverletzungen. Der Täter ist am 11.11.2009 wegen Mordes zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt worden; wobei die besondere Schwere der Schuld festgestellt wurde. Nach Auffassung des Gerichts handelte der Täter aus Hass auf Ausländer.

Bei der Begehung fremdenfeindlicher Straftaten wurden in dem Zeitraum von 2007 bis 2009 mit Abstand am häufigsten Volksverhetzungsdelikte (§ 130 StGB) gefolgt von den Propagandadelikten (§§ 86, 86a StGB) verwirklicht. Bei den fremdenfeindlichen Gewalttaten überwogen mit über 90% der Fälle die Körperverletzungsdelikte.

Die Entwicklungen des fremdenfeindlichen Straftatenaufkommens, sowie die Verteilung der entsprechenden Straf- und Gewalttaten auf die vier Phänomengereiche der PMK: „politisch moti-

[758] Mit der Einführung eines neuen Definitions- und Erfassungssystems werden seit dem 1.1.2001 somit 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.

[759] Zu den klassischen Staatsschutzdelikten zählen folgende Straftatbestände: §§ 80-83, 84-86a, 87-91, 94-100a, 102-104a, 105-108e, 109-109h, 129a, 129b, 234a und 241a des StGB, aber auch allgemeine Straftaten, die in Würdigung der gesamten Umstände der Tat und/oder Einstellung des Täters Anhaltspunkte für eine politische Motivation geben.

vierte Kriminalität – rechts“ (PMK-rechts)[760], „politisch motivierte Kriminalität – links“ (PMK-links)[761], „politisch motivierte Ausländerkriminalität“ (PMAK)[762] und „politisch motivierten Kriminalität – sonstige“ (PMK-sonstige) stellt sich für die Jahre 2007 bis 2009 wie folgt dar:

Fremdenfeindliche Straftaten	2007	2008	2009
PMK – rechts	2.866	2.950	2.477
davon Gewalttaten	440	409	366
PMK – links	6	5	7
davon Gewalttaten	1	2	2
PM – AK	39	37	33
davon Gewalttaten	7	6	6
PMK - sonstige	78	56	47
davon Gewalttaten	9	7	9
Gesamt	2.989	3.048	2.564
davon Gewalttaten	457	424	383

Ausweislich dieser Übersicht kommen fremdenfeindliche Straftaten zwar in allen Phänomenbereichen vor, doch ist der ganz weit überwiegende Anteil dem Bereich der PMK-rechts zuzuordnen. So lag der Anteil der PMK-rechts an fremdenfeindlichen Straftaten 2009 bei rd. 96,6 % (2008 = 96,8 %; 2007 = 95,9 %).

Bei den politisch rechts motivierten fremdenfeindlichen Straftaten sind die Zahlen für das Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um rund 16 % und die politisch rechts fremdenfeindlichen Gewalttaten um rund 10,5 % zurückgegangen.

Demgegenüber ist das gesamte Strafaufkommen im Bereich der PKM-rechts im Jahr 2009 nur um 4,7 % auf 19.468 Taten gesunken. Dieser Rückgang darf jedoch nicht überschätzt werden, denn es handelt sich um den zweithöchsten Wert seit 2001. Unter den 19.468 Straftaten, die polizeilich erfasst wurden, sind 13.295 Propagandadelikte und 959 Gewalttaten. Werden die Propagandadelikte jeweils außer Acht[763] gelassen, so ist für die PKM-rechts in 2009 sogar ein leichter Anstieg (0,6 %) der rechten Fallzahlen gegenüber dem Vorjahr und der höchste Wert seit 2001 zu verzeichnen.

12.2.2 Rechte Gewaltkriminalität, Rechtsextremismus und Gegenmaßnahmen

12.2.2.1 Regionale Verteilung rechts motivierter Kriminalität

Die meisten politisch rechts motivierten Gewalttaten ereigneten sich 2009, absolut betrachtet, mit 173 (2008: 165) registrierten Delikten in Nordrhein-Westfalen.

Gemessen an der Einwohnerzahl kamen in Nordrhein-Westfalen jedoch im Jahr 2009 auf je 100.000 Einwohner insgesamt nur 1,0 Gewalttaten aus dem Bereich „politisch motivierte Kriminalität – rechts“.[764] Hier belegen die Länder Sach-

[760] Zu politisch motivierter Kriminalität - rechts werden insbesondere Taten gezählt, bei denen völkisch-nationalistische, rassistische, sozialdarwinistische oder nationalsozialistische Motive als Tatursache erkennbar sind.

[761] Politisch motivierter Kriminalität - links werden insbesondere Straftaten zugeordnet, wenn sie kommunistische oder anarchistische Bezüge aufweisen, ohne dass die Tat die Zerstörung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zum Ziel haben muss.

[762] Als politisch motivierte Ausländerkriminalität werden u.a. Straftaten verstanden, wenn eine durch nichtdeutsche Herkunft geprägte Einstellung des Täters entscheidend für die Tatbegehung war und wenn sie darauf abzielen, die Verhältnisse im In- und Ausland zu beeinflussen.

[763] Wegen der erst zum 1.1.2008 eingeführten bundeseinheitlichen Erfassung aus der von Unbekannt verübten Propagandadelikte grundsätzlich bei der PMK-rechts, ermöglicht nur das Außerachtlassen der Propagandadelikte einen aussagefähigen Vergleich der Jahreszahlen der PMK-rechts von 2001 bis 2009.

[764] Bundesministerium des Innern.

sen-Anhalt (3,5 pro 100.000 Einwohner), Brandenburg (2,7 pro 100.000 Einwohner), Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern (2,1 pro 100.000 Einwohner), Schleswig-Holstein (2,1 pro 100.000 Einwohner), Sachsen (2,0 pro 100.000 Einwohner), sowie Berlin und Thüringen (je 1,9 pro 100.000 Einwohner) die vordersten Plätze der Statistik. Die niedrigsten Zahlen entfallen auf Bayern, Baden-Württenberg und Hessen mit je 0,4 pro 100.000 Einwohner.[765]

12.2.2.2 Rechtsextremistische Bestrebungen und Verdachtsfälle

Die Verfassungsschutzbehörden[766] stellten im Jahr 2009 insgesamt einen erneuten Rückgang des rechtsextremistischen Personenpotenzials auf rund 26.600 (2008: 30.000) Personen fest. Der Rückgang resultiert aus der erneut gesunkenen Mitgliederzahl der „Deutschen Volksunion" (DVU) auf 4.500 Personen (2008: 6.000) und einer leicht rückläufigen Mitgliederentwicklung bei der NPD, deren Mitgliederbestand rund 6.800 Personen (2008: 7.000) umfasst. Die NPD blieb auch 2008 gefährlichste Akteurin im rechtsextremistischen Spektrum. Bei den Kommunalwahlen in Sachsen konnte die NPD mit rund 5,6 % der Stimmen in alle zehn Kreistage einziehen und die Zahl ihrer dortigen Mandatsträger mehr als verdreifachen. Wenngleich der Verlusst von 90.071 Zweitstimmen gegenüber 2004 (9,2 %; absolut: 190.909) einer nahezu Halbierung der seinerzeit mobilisierten Wählerschaft entspricht. Die NPD ist in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern mit acht bzw. sechs Abgeordneten im Landtag vertreten.

Das neonazistische Personenpotenzial ist auf rund 5.000 (2008: 4.800) angestiegen. Die Zahl gewaltbereiter Rechtsextremisten sank mit dem Gesamttrend leicht auf rund 9.000 (2008: 9.500). In der Neonazi-Szene sind neben den „Freien Nationalisten" auch die „Autonomen Nationalisten" mit einem Personenpotenzial von mehr als zehn Prozent der gesamten Neonazi-Szene ein mittlerweile wichtiger und fester Bestandteil. Mit den „Autonomen Nationalisten" hat sich damit eine Strömung im Rechtsextremismus etabliert, die bei rechtsextremistischen Demonstrationen – in Verbindung mit einem entsprechenden Auftreten gewaltbereiter linksextremistischer Gegendemonstranten – ein nicht zu unterschätzendes Gewaltpotenzial darstellt.

Die Präsenz von Rechtsextremisten im öffentlichen Raum zeigte sich 2009 an einer erhöhten Zahl von Demonstrationen. So stieg die Zahl neonazistischer Demonstrationen auf rund 143 (2008: 80), die der NPD oder ihrer Untergliederungen auf rund 95 (2008: rund 75).[767]

12.2.2.3 Menschenfeindliche Einstellung

Feindseligkeiten gegenüber Menschen, die einer anderen Gruppe angehören, sind schon immer Teil von Vorurteilstrukturen gewesen. Rassismus, Sexismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Homophobie und seit einigen Jahren Islamophobie, die Abwertung von Arbeitslosen, von Obdachlosen oder die Herabsetzung von Behinderten sind Ausdruck von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit.

Negative Einstellungen gegenüber andersartigen Gruppen erschweren die Integration, behindern das friedliche Miteinander und gefährden den Zusammenhalt einer Gesellschaft.[768] Andersartigkeit kann nach dieser menschenfeindlichen Betrachtungsweise zu einer Abwertung bis hin zur Gewaltanwendung gegenüber Menschengruppen führen.[769] Einstellungen, die als „Ideologie der Ungleichheit" eine Ungleichwertigkeit von Menschen begründen, können somit als Vorstufe für rechtsextremistische Gesinnung bzw. als typisches rechtsextremistisches Ideologieelement betrachtet werden.[770] Rassismus (Unterte-

[765] Bundesministerium des Innern.

[766] Bundesministerium des Innern.

[767] Ebd.

[768] Vgl. dazu ausführlich: Heitmeyer, Wilhelm: Individuelle Desintegrationsprozesse und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit – Ihre Relevanz für sozialräumliche Entwicklungen, in: vhw FW 4, 2007 S. 171.

[769] Ebd.

[770] Vgl. Prahl-Taughber, Armin: Rechtsextremismus in der Bundesrepublik, München 1999, S. 14.

lung und Abwertung von Menschengruppen aufgrund der Bewertung behaupteter biologischer Unterschiede), Antisemitismus (Sammelbezeichnung für alle Einstelungen und Verhaltensweisen, die den als Juden geltenden Einzelpersonen oder Gruppen aufgrund dieser Zugehörigkeit negative Eigenschaften unterstellen, um damit eine Abwertung, Benachteiligung, Verfolgung oder Vernichtung ideologisch zu rechtfertigen[771]) oder Fremdenfeindlichkeit (Abwehr von Konkurrenz um Positionen, Plätze etc. aufgrund anderer ethnischer Herkunft) sind verschiedene Ausdrucksformen rechtsextremistischer Ideologien.[772]

12.2.2.4 Maßnahmen der Bundesregierung: Bundesprogramme und Initiativen der Bundesministerien

Die Bundesregierung misst der präventiven und repressiven Auseinandersetzung mit fremdenfeindlichen Erscheinungsformen eine zentrale Bedeutung zu.[773] Fremdenfeindlichkeit bedeutet für einen Rechtsstaat eine kontinuierliche Herausforderung. Die Bundesregierung stärkt daher die politische Bildung und unterstützt die Zivilgesellschaft durch vielfältige Programme.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert mit insgesamt 24 Mio. € pro Jahr Programme, die im Kampf gegen den Rechtsextremismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit alle gesellschaftlichen Kräfte partnerschaftlich einbinden und vor allem Kinder und Jugendliche als Zielgruppe ansprechen.

[771] Vgl. Prahl-Taughber, Armin: Ideologische Erscheinungsformen des Antisemitismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 31/2007, S. 5.

[772] Fn. 719. Vgl. Zudem ausführlich und näher Prahl-Taughber, Armin: Gemeinsamkeiten im Denken der Feinde einer offenen Gesellschaft. Strukturmerkmale extremistischer Ideologien, in: ders. (Hrsg.), Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2009/2010, Brühl/Rheinland 2010, S. 9-32 sowie Jaschke, Hans Gerd: Politischer Extremismus, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung (Band 621), Bonn 2010.

[773] Bundesministerium des Innern, Verfassungsschutzbericht 2008, Berlin, S. 24.

12.2.2.5 VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie

Zum 1.1.2007 wurde das Bundesprogramm „VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ aufgelegt. Dieses Programm knüpft an die Erfahrungen und Ergebnisse aus dem 2006 ausgelaufenen Aktionsprogramm der Bundesregierung „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ an. „VIELFALT TUT GUT“ ist langfristig angelegt. Die erste Programmphase läuft bis Ende 2010.

Lokale Aktionspläne

In 90 Kommunen (Städten, Gemeinden, Landkreisen) werden lokale Aktionspläne gefördert. Lokale Aktionspläne sind konkrete, vor Ort ausgearbeitete und umgesetzte Konzepte, die Vielfalt, Toleranz und Demokratie vor allem unter den jugendlichen Einwohnerinnen und Einwohnern stärken sollen. Hier arbeiten die Kommunen und die lokalen Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft - von den Sozialpartnern, den Kirchen über Vereine und Verbände bis hin zu engagierten Bürgerinnen, Bürgern und Jugendlichen - eng zusammen. Sie entwickeln gemeinsam eine Strategie gegen rechtsextreme, fremdenfeindliche und antisemitische Tendenzen vor Ort und setzen sie dann zusammen im lokalen Begleitausschuss in Aktionen und Projekte um. Es werden durchschnittlich 20 Einzelprojekte in einem lokalen Aktionsplan pro Jahr unterstützt. Insgesamt wurden bisher ca. 4.500 Einzelprojekte durch die lokalen Aktionspläne gefördert.

Modellprojekte

Die 90 im Bundesprogramm geförderten, regionalen und überregionalen Modellprojekte verfolgen innovative Ansätze zur Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus. Sie teilen sich auf vier Themencluster auf:

1. Auseinandersetzung mit historischem und aktuellem Antisemitismus,

2. Arbeit mit rechtsextremistisch gefährdeten Jugendlichen ,
3. Präventions- und Bildungsangebote für die Einwanderungsgesellschaft und
4. früh ansetzende Prävention.

Die Hauptzielgruppen des Bundesprogramms sind Jugendliche in strukturschwachen Regionen und Kommunen, männliche Jugendliche aus bildungsfernen Milieus mit Affinität zu Fremdenfeindlichkeit, Kinder und jüngere Jugendliche, Migranten, Eltern, Erzieher, Lehrer und Sozialpädagogen, Multiplikatoren sowie lokal einflussreiche und deutungsmächtige Akteursgruppen. Für das Bundesprogramm „VIELFALT TUT GUT“ stehen 19 Mio. € pro Haushaltsjahr zur Verfügung.

Evaluierungsergebnisse

Die Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Begleitungen dokumentieren, dass die Entwicklung integrierter lokaler Präventionsstrategien erfolgreich gewesen ist.

Mit den lokalen Aktionsplänen wurde die lokale Vernetzung und Verankerung der Handlungskonzepte in den beteiligten Regionen angestoßen. Die Integration lokaler Strategien durch eine intensive Vernetzung und die Kooperation von Kommunen und Zivilgesellschaft haben produktive Entwicklungen anstoßen und die wechselseitige Anerkennung befördern können. Dies gilt insbesondere für die Begleitausschüsse. Im Bereich der Stärkung der Zivilgesellschaft lässt sich konstatieren, dass Vernetzungen befördert werden und an Qualität gewinnen. Auch innerhalb von Verwaltungen lassen sich Hinweise auf positive Veränderungen im Sinne von ressortübergreifendem Austausch und gemeinsamen Planungen von Projekten finden, beispielsweise in Kooperation zwischen Kultur-, Jugend- und Bildungsressort.

Gleichwohl werden zuständigkeitsbedingte Grenzen thematisiert, so dass in Bezug auf Vernetzungen innerhalb der Verwaltung weiterer Entwicklungsbedarf gesehen wird.

Es fanden bereits viel versprechende Modellerprobungen im Feld der Prävention von Rechtsextremismus und des Demokratielernens statt. Die Modellprojekte agieren eng verzahnt mit Schulen sowie Organisationen und Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe, im Besonderen mit Kindertageseinrichtungen, Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtungen sowie zuständigen Stellen der kommunalen Verwaltung. Die Vernetzung mit anderen Projekten innerhalb der Themencluster und anderen Programmteilen ist auf fachlicher und regionaler Ebene verbreitet. Die intensive Kooperation erweist sich als eine erfolgreiche Strategie, um einen gegenseitigen Nutzen zu erreichen. Sie ist auch eine verbreitete Strategie, um die Nachhaltigkeit der Projektaktivitäten anzustreben.

Die Gesamtberichte der wissenschaftlichen Begleitungen für 2009 liegen vor und sind auf der Programm-Internetseite www.vielfalt-tut-gut.de veröffentlicht.

12.2.2.6 Bundesprogramm „kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“

Mit dem Bundesprogramm „kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“ verfolgt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) das Ziel, mit sachkundiger Beratung und Hilfe lokale Initiativen gegen rechtsextreme Aktivitäten zu unterstützen. Dazu wurde in jedem Bundesland ein Beratungsnetzwerk gebildet. Eine Landeskoordinierungsstelle bzw. eine Erstkontaktstelle steuert und verknüpft dieses Netzwerk. Aus dem Pool von Expertinnen und Experten des Beratungsnetzwerks wird dann ein mobiles Beratungsteam gebildet. Das Beratungsteam hilft nicht nur schnell und unmittelbar vor Ort bei der Lösung von Problemen, sondern sucht auch nach dauerhaften Auswegen. Die aktuelle Programmphase endet 2010. Das Bundesprogramm „kompetent. für Demokratie– Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“ ergänzt das präventivpädagogisch ausgerichtete Programm „VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ und wird mit 5 Mio. € jährlich finanziert.

Zwischenergebnisse

Nach den Zwischenergebnissen der wissenschaftlichen Begleitungen wurde mit der Etablierung der landesweiten Beratungsnetzwerke in den Ländern eine Lücke in der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren geschlossen.

Die Beratungsprozesse werden beiderseits, von den Beratern sowie den Beratungsnehmern, hinsichtlich des Erreichens der verabredeten Zielstellungen überwiegend als erfolgreich eingeschätzt. Insbesondere dort, wo es gelingt, im Gespräch mehrdimensionale Problemlagen in klar konturierte Teilprobleme zu zerlegen sowie Leit- und Handlungsziele und Strategien zum Vorgehen zu verabreden, kann in der Regel ein hoher Konsens zwischen Beratern und Beratungsnehmern erzielt werden. Die Verständigung hinsichtlich der Leitziele (d.h. Sensibilisieren z. B. der Lehrer- und Schülerschaft, der Vereinsmitglieder oder der Mitglieder einer Gemeinde sowie die Aktivierung zusätzlicher Akteure im erweiterten Fallkontext) ist hingegen nicht immer zu erwirken. Hier kollidieren u.a. komplexe Vor-Ort-Bedingungen mit der Programmvorgabe einer kurzfristigen Intervention. Es sind unter Umständen längerfristige Beratungsprozesse notwendig.

Die Gesamtberichte der wissenschaftlichen Begleitungen für 2009 liegen vor und sind auf der Programm-Internetseite www.kompetent-fuer-demokratie.de veröffentlicht.

12.2.2.7 Bundesprogramm XENOS

Seit dem Jahr 2001 wird das Bundesprogrmm XENOS durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert. XENOS ergänzt mit seiner arbeitsmarktlichen Ausrichtung und Strategie bestehende initiativen und Programme gegen Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus auf Bundes- und Länderebene.

Im Vergleich zur Förderperiode 2000 - 2006 hat das BMAS für die Förderperiode 2007 - 2013 das Mittelvolumen von 75 Mio. € auf 225 Mio. € erhöht. In einer ersten Förderrunde werden seit Ende 2008 bundesweit mehr als 250 XENOS-Projekte gefördert. Eine zweite Förderrunde startet im Jahr 2011 mit einer vergleichbaren Anzahl von Projekten.

Projekte im Rahmen von XENOS müssen dabei zwei Aspekte miteinander verbinden: Arbeitsmarktbezogene Maßnahmen sollen inhaltlich und/oder methodisch-didaktisch mit toleranz- und demokratiefördernden Aktivitäten gekoppelt werden. Erfolgsversprechende Ansatzpunkte bieten beispielsweise „Lernorte“ (wie z. B. Berufsschulen, Einrichtungen der Berufsorientierung, Betriebe, öffentliche Verwaltungen, Polizei und Justiz). Aber auch Kommunen, der ländliche Raum und die Grenzregionen zu mittel- und osteuropäischen Staaten stellen wichtige sozialräumliche Ansatzpunkte für XENOS-Projekte, denn auch hier können Brennpunkte von Migrationskonflikten liegen.

Die Interventionen sollen die arbeitsmarktrelevanten Handslungs- und Schlüsselkompetenzen, wie die Beschäftigungsfähigkeit, alltags- und berufsbezogene Sozialkompetenzen und interkulturelle Kompetenzen, von benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit und ohne Migrationshintergrund verbessern. Sie sollen aber auch zum Aufbau gegenseitigen Verständnisses beitragen und durch das gemeinsame Lernen und Arbeit den Einstieg in den Arbeitsmarkt und die Integration in die Gesellschaft nachhaltig unterstützen. Erwachsene werden bei der Präventionsarbeit stärker in den Foks genommen als bisher. Einbezogen wird auch die Zielgruppe der (ehemaligen) Strafgefangenen, insbesondere mit dem Ziel der beruflichen Integration bildungsbenachteiligter jugendlicher Straftäter.

Das XENOS- Programm wird durch ein Konsortium der Lawaetz-Stiftung Hamburg evaluiert. Hierfür werden u.a. Expertengespräche geführt und Fallstudien erstellt. Die Evaluation läuft von März 2010 bis Dezember 2012.

Im Rahmen des XENOS-Sonderprogramms „Ausstieg zum Einstieg“ soll der arbeitsmarktrechtliche Aspekt bei der Ausstiegsberatung gezielt gefördert werden. Im Fokus stehen Ausstei-

gerinitiativen und Aktionen, die vor Ort rechtsextremen Tendenzen entgegenwirken und neue Ideen entwickeln, um Ausstiegswilligen zu helfen, wieder in die Gesellschaft, Arbeit und Ausbildung zu gelangen. Das Sonderprogramm hat ein Gesamtvolumen von rund 8 Mio. €. Das BMAS stellt 5 Mio. € aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und knapp 2 Mio € aus eigenen Bundesmitteln zur Verfügung. Seit April 2009 werden insgesamt 16 Aussteigerinitiativen gefördert.

12.2.2.8 Initiative „Orte der Vielfalt“: eine bundesweite kommunikative Strategie zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie

Mit der bundesweiten Initiative „Orte der Vielfalt“ unterstützt und fördert das BMFSFJ das Engagement der demokratischen Kräfte in Kommunen, Landkreisen und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie.

Die Initiative trägt mit ihrer Arbeit dazu bei, Bedingungen zu schaffen, unter denen Deutsche und Migrantinnen und Migranten gut miteinander zusammenleben, das Verständnis füreinander gefördert und Fremdenfeindlichkeit entgegengetreten wird. Insbesondere aus diesem Grund unterstützt die Beauftragte die Initiative „Orte der Vielfalt“.

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. Für die Teilnahme ist die Unterzeichnung einer Erklärung für Vielfalt, Toleranz und Demokratie Teilnahmevoraussetzung.[774]

Insgesamt wurden bisher 159 Gemeinden, Städte und Kreise mit dem Titel „Orte der Vielfalt“ ausgezeichnet. Darunter befinden sich 2.138 einzelne Gemeinden in denen insgesamt 22,7 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner leben.

[774] http://www.orte-der-vielfalt.de. Vgl. dazu 7. Lagebericht, S. 113.

12.2.2.9 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 (Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz) ins Leben gerufen. Der Auftrag des BfDT ist es, zivilgesellschaftliches Engagement zu bündeln, zu vernetzen und öffentlich zu machen. Als Ansprechpartner und Impulsgeber steht es allen zivilgesellschaftlichen Aktiven im Bereich der praktischen Demokratie- und Toleranzförderung zur Seite. Das von einem 20-köpfigen Beirat gesteuerte Bündnis identifiziert gemeinsam mit den Akteuren vor Ort Problemstellungen und entwickelt möglichst konkrete Lösungsstrategien. Darüber hinaus vermittelt das Bündnis Kontakte zu anderen Projekten und hilft beim Aufbau eines Netzwerks von Initiativen mit ähnlichen Anliegen. Entscheidend ist dabei der Transfergedanke: Best-Practice-Projekte und bewährte Konzepte werden in andere Regionen übertragen und können damit für neue Themenstellungen unterstützend hinzugezogen werden. Darüber hinaus sollen vorbildliche Projekte bekannt und öffentlich gemacht werden, indem sie u.a. auf der Internetpräsens des Bündnisses in Form einer Kompetenzkarte für Deutschland dargestellt werden. Neben seinen traditionellen Kernaktivitäten, dem jährlichen Jugendkongress zum Verfassungstag mit mehr als 400 Jugendlichen aus ganz Deutschland mit dem Höhepunkt der Verleihung der Auszeichnung „Botschafter für Demokratie und Toleranz“ und dem Best-Practice -Wettbewerb „Aktiv für Demokratie und Toleranz“ entwickelte das Bündnis in den letzten Jahren zudem neue Themenschwerpunkte und ist auf verschiedenen Feldern der praktischen Demokratie- und Toleranzförderung aktiv.

12.2.2.10 Bundeszentrale für politische Bildung

Die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) hat die Aufgabe, durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusst-

sein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken. Diesem Bildungsauftrag kommt sie auch mit Blick auf die Bevölkerung mit Migrationsgeschichte nach. Im Vordergrund steht hierbei das Anliegen, die in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten stärker an der Zivilgesellschaft zu beteiligen. Denn Engagement schafft sozialen Zusammenhalt und ist ein wichtiger Faktor der Integration. Die Bundeszentrale für politische Bildung entwickelt daher eine breite Palette an Angeboten. Dazu gehören beispielhaft:

- Zielgruppenspezifische didaktische Materialien der politischen Bildung für den Einsatz im Schulunterricht, die sich an den Themeninteressen von jugendlichen Migrantinnen und Migranten orientieren.
- Partizipationsprojekte für Jugendliche mit Migrationshintergrund, bei denen sie lernen und erfahren, wo ihre Stärken liegen und dass sie selbst etwas bewegen können.
- Das „Zukunftsforum Islam“ wird bereits seit mehreren Jahren regelmäßig durchgeführt. Es stellt ein Forum für muslimische Intelektuelle bereit, um sich über Grundfragen des eigenen religiösen, professionellen und politischen Engagements auszutauschen.
- Eine Förderung von zwei umfassenden dreijährigen Modellprojekten zur Ausbildung von Migranten-Eltern-Lotsen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit der BpB liegt auf der Auseinandersetzung mit Extremismus und Fremdenfeindlichkeit. Neben der Projektarbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen werden Publikationen, Informationen und Materialien für Muliplikatorinnen und Multiplikatoren bereit gestellt, der Ausbau von Netzwerken unterstützt sowie zur Professionalisierung der ehrenamtlichen Arbeitin diesem Bereich beigetragen. Auch die historisch-politische Bildungsarbeit der BpB setzt sich kontinuierlich mit der Geschichte des Nationalsozialismus auseinander und stellt einen Baustein für die reflexive Auseinandersetzung mit Formen der Fremdenfeindlichkeit dar.

Die Bundeszentrale fördert darüber hinaus bundesweit die Veranstaltungen von ca. 400 Trägern der politischen Bildung. Diese haben im vergangenen Jahr 202 Veranstaltungen durchgeführt, die sich explizit an Menschen mit Migrationshintergrund gewendet haben. Zum Themenfeld „Migration, Integration“ wurden 124 Veranstaltungen angeboten.

12.2.2.11 Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus

Entsprechend § 191a der Erklärung und des Aktionsplans von Durban („Durban Declaration and Programme of Action“) sind die beteiligten Staaten der 3. Weltkonferenz gegen Rassismus der Vereinten Nationen im Jahr 2001 gehalten, Nationale Aktionspläne aufzulegen und darüber Bericht zu erstatten. Die Bundesregierung kam dieser Verpflichtung nach und hat einen „Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz“ (NAP) im Oktober 2008 erstellt.

Dieser Aktionsplan versteht sich als Dokumentation der ganzheitlichen Herangehensweise im Interesse einer wirkungsvollen Prävention und zum Schutz von Gewalt und Diskriminierung. Er zeigt die vielfältigen laufenden Initiativen und Programme und beschreibt die Anstrengungen und Maßnahmen, um insbesondere durch eine Förderung und Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts rassistischen, fremdenfeindlichen und diskriminierenden Bestrebungen den Boden zu entziehen. Nichtregierungsorganisationen in Deutschland haben Kritik an diesem Aktionsplan geübt, wobei es zu etlichen Themen in der Zivilgesellschaft keinen Konsens gibt. Dies erklärt sich aus der Komplexität der Themen und ihrer Wirkung in alle gesellschaftliche Bereiche hinein. Die Bundesregierung nimmt die Hinweise ernst. Sie hat stets betont, dass der NAP nicht statisch ist, sondern der laufenden Evaluierung und erforderlichenfalls einer Fortschreibung verschiedener Aspekte, auch in Konsultation mit Nichtregierungsorganisationen, bedarf. Entsprechend

hat sie den Dialog mit Nichtregierungsorganisationen über die Weiterentwicklung von im NAP angesprochenen verschiedenen Aspekten der Rassismusbekämpfung aufgenommen.

Vom 20. bis 24.4 2009 fand in Genf die Durban-Überprüfungskonferenz („Durban Review Conference“) statt, die zum Ziel hatte, die Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban 2001 zu überprüfen und weitere Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus zu entwickeln. Die Bundesregierung entschloss sich jedoch, nicht an der Konferenz teilzunehmen, da Bedenken bestanden, dass diese von einigen Staaten zur Durchsetzung von Interessen missbraucht werden sollte, die keinen Bezug zur internationalen Rassismusbekämpfung haben. Gleichwohl trägt Deutschland das Abschlussdokument der Konferenz mit, an dessen Verhandlung die Bundesregierung im Vorfeld der Konferenz aktiv beteiligt war. Außerdem bleibt die internationale Rassismusbekämpfung ein vordringliches Anliegen der deutschen Menschenrechtspolitik. Für die Umsetzung des Durban-Aktionsprogramms ist es wichtig, den Durban-Prozess zu entpolitisieren und durch Maßnahmen wie einem internationalen Best-practice-Vergleich und dem Aufbau einer Datenbank einen substanziellen Beitrag zur internationalen Rassismusbekämpfung zu leisten.

12.3 Kriminalität

Die Kriminalitätsbelastung von Personen mit Migrationshintergrund steht häufig im Fokus der gesellschaftlichen Integrationsdebatte. Im Berichtszeitraum schlug der Fall der sogenannten „Münchner U-Bahn-Schläger“ hohe Wellen, die im Dezember 2007 einen 76-jährigen Mann lebensgefährlich verletzt hatten, weil er sie auf das Rauchverbot in der U-Bahn hingewiesen hatte. Beide Täter waren Jugendliche aus Zuwandererfamilien.[775]

Hinweise darauf, wie hoch die Kriminalitätsbelastung der Personen mit Migrationshintergrund tatsächlich ist, geben als wichtigste Datenquellen die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)[776], die Strafverfolgungsstatistik[777] sowie Untersuchungen kriminologischer Forschungseinrichtungen. Einen guten Überblick über die Datenlage sowie eine ausführliche Interpretation der Daten liefert der Zweite Periodische Sicherheitsbericht[778], der vom Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Justiz gemeinsam herausgegeben wurde.

12.3.1 Polizeiliche Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik

Erkenntnisse über die von den Behörden registrierte Kriminalität ergeben sich vor allem aus der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik.

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) erfasst jährlich die der Polizei bekannt gewordenen und durch sie abschließend bearbeiteten Straftaten. Sie enthält die gesammelten Erkenntnisse bis zum Abschluss der polizeilichen Ermittlungen. Informationen darüber, ob die Staatsanwaltschaften in den aufgelisteten Fällen ein Verfahren eingeleitet und / oder die Gerichte eine Verurteilung ausgesprochen haben, gehen aus der PKS nicht hervor. Die in der PKS geführten Tatverdächtigen sind also nicht notwendigerweise Täter. Als Tatverdächtiger ist man noch nicht strafrechtlich Verurteilter. Erst wenn die Verurteilung ausgesprochen ist, kann man von einem „Kriminellen“ sprechen.

Die wie die PKS jahresbezogene Strafverfolgungsstatistik umfasst Angeklagte, gegen die Strafbefehle erlassen wurden bzw. deren Strafverfahren durch Urteil oder Einstellungsbeschluss rechtskräftig abgeschlossen worden sind. Die Strafverfolgungsstatistik enthält auch die straf-

[775] Vgl. www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,525153,00.html.

[776] Vgl. Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2009, Berlin 2010.

[777] Vgl. Statistisches Bundesamt: Rechtspflege. Strafverfolgung. Fachserie 10, Reihe 3, Wiesbaden 2009. Vgl. auch Statistisches Bundesamt: Lange Reihen zur Strafverfolgungsstatistik. Verurteilte nach ausgewählten Straftaten, Geschlecht und Altersgruppen (Früheres Bundesgebiet einschl. Berlin-West, seit 1995 einschl. Gesamt-Berlin), Wiesbaden 2007.

[778] Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006.

gerichtlichen Entscheidungen (v.a. Verurteilung, Freispruch oder Verfahrenseinstellung) sowie die verhängten Sanktionen.

Strafverfahren gegen nichtdeutsche Tatverdächtige von der Anzeige bis zur rechtskräftigen Entscheidung wurden bislang nur vereinzelt analysiert. Auch können Tatverdächtigenzahlen in der PKS mit den Verurteiltenzahlen in der Strafverfolgungsstatistik aufgrund der unterschiedlichen Erfassungsmethoden nur bedingt miteinander verglichen werden.[779]

Die Aussagekraft von PKS und Strafverfolgungsstatistik ist zudem dadurch eingeschränkt, dass sie lediglich die angezeigten Straftaten – also das sogenannte Hellfeld der Kriminalität – umfassen. Das Dunkelfeld – den Strafverfolgungsbehörden nicht bekannt gewordene Taten – wird dort nicht erfasst. Zur Aufhellung des Dunkelfelds sind gesonderte Untersuchungen – sogenannte Dunkelfeldanalysen – notwendig.[780] Der Umfang der angezeigten Straftaten ist abhängig vom Anzeigeverhalten der Bevölkerung sowie der Kontrollintensität der Polizei. Aus verschiedenen Untersuchungen ist bekannt, dass Ausländerinnen und Ausländer häufiger angezeigt und kontrolliert werden als Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Demnach liegt die Anzeigequote bei nichtdeutschen Tätern im Vergleich zu deutschen um bis zu 18 % höher.[781]

Laut PKS ist der Anteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen nach einem Anstieg zu Beginn der 1990er Jahre seit 1993 stark und kontinuierlich von 33,6 % auf 21,3 % im Jahr 2009 gesunken. Dies bedeutet einen Rückgang um fast 40 %.[782] Ein ähnliches Bild zeigt die Strafverfolgungsstatistik: Zwischen 1993 und 2008 sank im früheren Bundesgebiet der Anteil der Nichtdeutschen an den Verurteilten von 29,1 % auf 21,8 %; in Deutschland insgesamt lag er 2008 bei 19,9 %.[783]

Dennoch liegt ein Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger bzw. Verurteilter von etwa 21 % – so scheint es auf den ersten Blick – nach wie vor deutlich über dem Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtbevölkerung von 8,9 %.[784] Aus der bloßen Zahl der nichtdeutschen Tatverdächtigen lassen sich aber keine Aussagen über die Kriminalitätsbelastung der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland ableiten. Der Vergleich täuscht, denn in der Bevölkerungsstatistik sind Ausländer, die sich nur kurzfristig als Besucher oder Touristen, als Grenzpendler, als Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus oder als Angehörige von Stationierungsstreitkräften in Deutschland aufhalten, nicht erfasst. Wenn zu dieser Gruppe zählende ausländische Personen in Deutschland aber tatverdächtig oder verurteilt werden, werden sie in der Statistik als Nichtdeutsche Tatverdächtige ausgewiesen.

Deshalb werden in PKS und Strafverfolgungsstatistik die Belastungszahlen – also das Verhältnis von statistisch erfassten Tatverdächtigen bzw. Verurteilten zur Wohnbevölkerung – amtlich nur für die Deutschen berechnet. Es wäre statistisch nicht zulässig, eine Gruppe (hier die durchreisenden Ausländerinnen und Ausländer, Touristen, Grenzpendler, Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus etc.) in Relation zu einer Gesamtgrup-

---

[779] Zur Relation von Tatverdacht und Strafverfolgung vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 418 f.

[780] Für einen Vergleich zwischen Kriminalstatistiken und Dunkelfelduntersuchungen vgl. Schulz, Felix: Die Entwicklung der Delinquenz von Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden in Deutschland: Eine vergleichende Analyse von Kriminalstatistiken und Dunkelfelduntersuchungen zwischen 1950 und 2000, Berlin-Münster-Wien-Zürich-London 2007. Vgl. auch Raithel, Jürgen / Mansel, Jürgen: Kriminalität und Gewalt im Jugendalter: Hell- und Dunkelfeldbefunde im Vergleich, Weinheim 2003. Zu Dunkelfeld und selbst berichteter Delinquenz bei Zuwanderern vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 415-417.

[781] Mansel, Jürgen / Albrecht, Günter: Die Ethnie des Täters als ein Prädiktor für das Anzeigeverhalten von Opfern und Zeugen. In: Soziale Welt, 2003, 54, S. 339-372. Vgl. auch Mansel, Jürgen: Konfliktregulierung bei Straftaten – Variation des Anzeigeverhaltens nach der Ethnie des Täters. In: Groenemeyer, Axel / Mansel, Jürgen (Hrsg.): Die Ethnisierung von Alltagskonflikten, Opladen 2003.

[782] Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2009, Berlin 2010, S. 27. Der tatsächliche Rückgang ist sogar noch etwas höher zu bewerten, da der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung im Jahr 1993 mit 8,5 % niedriger lag als heute (8,9 %).

[783] Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, Strafverfolgung 2008, S. 478. Bis 2006 erstrecken sich die Ergebnisse der Strafverfolgungsstatistik nur auf das frühere Bundesgebiet einschließlich Gesamt-Berlin.

[784] Vgl. Kapitel I 2.

pe (hier die Wohnbevölkerung) zu setzen, der sie nicht angehört.

Des Weiteren sind in den genannten Statistiken auch Straftaten nach dem Aufenthalts- und dem Asylverfahrensgesetz enthalten, die ganz überwiegend nur von Ausländerinnen und Ausländern begangen werden können. Hierzu zählen Verstöße gegen die Residenzpflicht für Asylbewerber, Verstöße gegen Visabestimmungen, unerlaubte Einreise, unerlaubter Aufenthalt etc. Ohne ausländerspezifische Delikte reduziert sich der Tatverdächtigenanteil Nichtdeutscher im Jahr 2008 auf 19,2 %,[785] ihr Verurteiltenanteil auf 19,0 %.[786]

Würden nur diejenigen Nichtdeutschen, die melderechtlich geführt werden und damit der Wohnbevölkerung in Deutschland zuzurechnen sind, berücksichtigt, und werden zudem Straftaten, die ganz überwiegend nur von Ausländern begangen werden können, aus Polizei- bzw. Justizstatistik herausgerechnet, so kommt es zu einer deutlichen Reduktion der Zahl der ausländischen Tatverdächtigen bzw. Verurteilten.

Einen großen Einfluss auf die Kriminalitätsbelastung hat darüber hinaus die sozialstrukturelle Zusammensetzung der Bevölkerungsgruppen (Alter, Geschlecht, Einkommen, Bildung, Wohnort). Die Zuwanderer ohne deutschen Pass weisen diesbezüglich einige Differenzen zur deutschen Wohnbevölkerung aus. Die ausländische Bevölkerung ist deutlich jünger, wohnt vermehrt in Großstädten, der Anteil von Frauen ist geringer, das Bildungsniveau ist insgesamt deutlich niedriger, die Arbeitslosigkeit dagegen deutlich höher.

Kriminelles Verhalten hängt stark von Geschlecht, Alter und weiteren sozialstrukturellen Faktoren ab. So sind Tatverdächtige – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – meist jung, männlich, gehören eher bildungsfernen und sozial benachteiligten Schichten an und wohnen überdurchschnittlich häufig in Großstädten. Sozialstrukturelle Faktoren werden aber in der PKS nicht berücksichtigt. Auch dies verzerrt die Ergebnisse.

Auch das Bundesministerium des Innern (BMI) konstatiert daher in der Broschüre „Polizeiliche Kriminalstatistik 2009“, „dass sich die deutsche Wohnbevölkerung von den sich in Deutschland aufhaltenden Personen ohne deutsche Staatsangehöringkeit strukturell unterscheidet. Zudem stehen das doppelte Dunkelfeld in der Bevölkerungs- und in der Kriminalitätsstatistik, der hohe Anteil ausländerspezifischer Delikte und die Unterschiede in der Alters-, Geschlechts- und Sozialstruktur einem wertenden Vergeleich entgegen.“[787]

12.3.2 Binnendifferenzierung der nichtdeutschen Tatverdächtigen

12.3.2.1 Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern nach Aufenthaltsstatus

Eine erste differenzierende Sicht auf die Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern ermöglicht die Aufgliederung der ausländischen Tatverdächtigen nach dem Grund des Aufenthalts, wie sie in der PKS vorgenommen wird.[788] Zunächst wird in der PKS zwischen „legalen“ und „illegalen“ nichtdeutschen Tatverdächtigen unterschieden. Im Jahr 2009 hielten sich 10 % der nichtdeutschen Tatverdächtigen ohne Aufenthaltstitel und ohne Kenntnis der Behörden in Deutschland auf, bei 90 % war der Aufenthalt „legal“.

Die Gruppe der „Illegalen“ stellt laut Zweitem Periodischem Sicherheitsbericht „keine schwerwiegende kriminelle Bedrohung dar.“ Ihr Normbruch liege fast ausschließlich im illegalen Aufenthalt. „Grundsätzlich bemühen sich nämlich Illegale – gerade um ihren Verbleib nicht zu gefährden – um Unauffälligkeit und insofern auch um Konformität.“[789]

---

[785] Polizeiliche Kriminalstatistik 2009, S. 10.

[786] Eigene Berechnungen auf Grundlage der Strafverfolgungsstatistik 2008, S. 478 und S. 491.

[787] Polizeiliche Kriminalstatistik 2009, S.29.

[788] Eine entsprechende Analyse ist für die Strafverfolgungsstatistik nicht möglich, da dort der Aufenthaltsstatus der Verurteilten nicht erhoben wird.

[789] Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 421 f.

Die nichtdeutschen Tatverdächtigen, die sich „legal“ in Deutschland aufgehalten haben, lassen sich wie folgt untergliedern: Arbeitnehmer (15,7 %), Studenten / Schüler (7,4 %), Asylbewerber (4,8 %), Touristen / Durchreisende (7,2 %), Gewerbetreibende (2,6 %), Stationierungsstreitkräfte und Angehörige (0,5 %). Hinzu kommt eine sehr heterogene Gruppe „Sonstige“ (51,8 %), die z. B. Erwerbslose, abgelehnte Asylbewerber mit Duldung, Besucher und andere Personengruppen umfasst.

Um Aussagen über die Kriminalitätsbelastung der „legalen“ Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland treffen zu können, müssen nun zunächst diejenigen Personengruppen, die sich nicht dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten und daher nicht zur deutschen Wohnbevölkerung zählen (Touristen / Durchreisende, Stationierungsstreitkräfte und Angehörige), aus der Betrachtung genommen werden. Dadurch reduziert sich die Gruppe der ausländischen Tatverdächtigen um 7,7 %.

Bei den verbleibenden ausländischen Tatverdächtigen kann zwischen „ausländischen Tatverdächtigen mit gesichertem Aufenthaltsstatus“ und „ausländischen Tatverdächtigen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus“ unterschieden werden. Zur ersten Gruppe zählen Arbeitnehmer, Studenten / Schüler und Gewerbetreibende, die zusammen 25,7 % aller ausländischen Tatverdächtigen ausmachen. Über einen ungesicherten Aufenthaltsstatus verfügen Asylbewerber (4,8 %).

Die große Gruppe der „Sonstigen“, die insgesamt 51,8 % der nichtdeutschen Tatverdächtigen ausmacht, umfasst sowohl nichtdeutsche Tatverdächtige mit ungesichertem Aufenthaltsstatus (z. B. abgelehnte Asylbewerber mit Duldung) als auch mit gesichertem Aufenthaltsstatus (z. B. Erwerbslose mit Niederlassungserlaubnis). Eine weitere Differenzierung dieser „Rest“-Kategorie, die für eine detailliertere Analyse zwingend erforderlich wäre, ist derzeit statistisch nicht möglich.

Der Aufenthaltsstatus hat jedoch große Auswirkungen auf die Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern: „Inwieweit Zuwanderer als Täter und Opfer erkennbar werden, hängt weitgehend vom unterschiedlich sicheren Aufenthaltstatus ab, der Lebensperspektiven, Integration und Kriminalität beeinflusst.“[790] Ein unsicherer Aufenthaltsstatus führt häufig zu einer höheren Kriminalitätsbelastung, da eine langfristige Perspektive in Deutschland und somit das Ziel der eigenen Integration fehlt. Im Falle der Asylbewerber und Geduldeten kommt noch eine große materielle Unsicherheit hinzu, die sich in einer relativ hohen Deliktrate bei einfachen Ladendiebstählen und Schwarzfahren niederschlägt. Die von Asylbewerbern überwiegend begangenen Bagatelltaten – Verstöße gegen Residenzpflichten und andere Normen des Ausländerrechts sowie Delikte aus Armut – werden daher im Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht als „Reflex ihrer eingeschränkten Lebensbedingungen“[791] eingestuft.

Betrachtet man nur die zur Gruppe der ausländischen Tatverdächtigen mit sicherem Aufenthaltstatus zählenden Arbeitnehmer, Studenten / Schüler und Gewerbetreibenden, kann keine höhere Kriminalitätsbelastung als bei Deutschen ausgemacht werden. Das Bundesministerium des Innern (BMI) kommt in der Broschüre „Polizeiliche Kriminalstatistik 2009“ zu dem Schluss: „Die seit langem in Deutschland lebenden und beruflich integrierten Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit spielen im Kriminalitätsgeschehen Deutschlands eine eher geringe Rolle.“[792]

12.3.2.2 Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern nach Altersgruppen

Nach vorliegenden Erkenntnissen der Kriminologie weisen junge Menschen in jeder Gesellschaft und zu allen Zeiten eine deutlich höhere Belastung von registrierter Kriminalität auf als Erwachsene. Die höchste Kriminalitätsbelastung ist demnach bei Menschen im Lebensalter zwischen

[790] Ebd., S. 412.
[791] Ebd., S. 422.
[792] Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2009, Berlin 2010, S. 11.

16 und 25 Jahren zu verzeichnen.[793] Auch die Daten der PKS verdeutlichen, dass unter den Tatverdächtigen – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – junge Menschen überproportional vertreten sind, wenngleich ein positiver Trend zu verzeichnen ist. Denn während die Anzahl der Tatverdächtigen 2008 gegenüber dem Vorjahr in fast allen Altersklassen nur leicht abgenommen hat, finden sich die stärksten Abnahmen bei den Jugendlichen (14 bis 18 Jahre). Sowohl bei den deutschen als auch bei den nichtdeutschen Jugendlichen war 2008 ein Rückgang um insgesamt 4,2 % zu verzeichnen.[794]

Durch die Umstellung der Polizeilichen Kriminalstatistik auf Einzeldatensätze konnte im Jahr 2009 erstmals eine bereinigte Tatverdächtigenzählung auf Bundesebene vorgenommen werden. Bisher wurden Tatverdächtige, die in mehreren Bundesländern auffällig geworden waren, ggf. doppelt gezählt. Bei einem direkten Vergleich der Zahlen 2009 zu den Zahlen der Vorjahre kann somit allenfalls eine Tendenz hinsichtlich der Entwicklung der Tatverdächtigen abgeleitet werden.

Im Ersten Integrationsindikatorenbericht der Beauftragten werden auf der Grundlage der PKS 2007 Kriminalitätsquoten für die verschiedenen Altersgruppen berechnet. Die Kriminalitätsquote vergleicht den Anteil der Tatverdächtigen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe, wobei in einer Sonderauswertung ausländerspezifische Straftaten sowie ausländische Tatverdächtige, die nicht zur Wohnbevölkerung zählen, herausgerechnet wurden.[795]

Die Kriminalitätsquote der Jugendlichen (14 bis 18 Jahre) beträgt im Jahr 2007 insgesamt 7,8 %, während sie bei ausländischen Jugendlichen bei 12,0 % liegt. Bei Heranwachsenden (18 bis 21 Jahre) liegt die Quote insgesamt bei 8,1 %, bei ausländischen Heranwachsenden bei 11,6 %. Bei jungen Erwachsenen (21 bis 25 Jahre) beträgt die Kriminalitätsquote noch insgesamt 6,8 % und bei Nichtdeutschen 9,1 %.[796]

Dagegen liegt die Kriminalitätsquote im Jahr 2007 in der Gesamtbevölkerung bei nur 2,5 %, bei der ausländischen Bevölkerung beträgt sie 5,4 %. Dieser relativ große Unterschied zwischen der Kriminalitätsquote der Gesamtbevölkerung und der Quote der ausländischen Bevölkerung erklärt sich auch durch die jüngere Alterstruktur der Ausländerinnen und Ausländer, denn innerhalb der einzelnen Altersgruppen sind – wie oben gezeigt – die Unterschiede wesentlich geringer. Die Kriminalitätsbelastung der Frauen ist in allen Altersgruppen erheblich geringer als die der jeweiligen männlichen Altersgruppen. Es gibt kein Merkmal, das so stark hinsichtlich offiziell registrierter Kriminalität unterscheidet wie das Merkmal „Geschlecht."[797]

Die höhere Kriminalitätsbelastung von ausländischen Jugendlichen im Vergleich zu deutschen Jugendlichen wird in der Forschung – außer mit sozialstrukturellen Ursachen – auch mit migrationsspezifischen Faktoren erklärt: „Die eingewanderte Population ist – um Eingliederung bemüht – in gleichem Maße oder sogar weniger belastet als die Einheimischen; dagegen wird meist die zweite und dritte Generation, die sich oft in Identitätskonflikten befindet, stärker auffällig."[798]

Ein direkter Vergleich der Kriminalitätsbelastung von Deutschen und Nichtdeutschen ist – wie oben ausführlich geschildert – auf der Grundlage der Daten der PKS nicht möglich.[799] Allerdings sind Ausländerinnen und Ausländer in allen Altersgruppen „in der Polizeilichen Kriminalstatistik höher belastet als Deutsche, selbst wenn Verzerrungsfaktoren wie Verstöße gegen das Ausländerrecht und die Tatverdächtigengruppe der Illegalen und

[793] Vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 409.

[794] Die folgenden statistischen Angaben zur Kriminalitätsbelastung nach Altersgruppen sind entnommen aus: Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2008, 56. Ausgabe, Wiesbaden 2009, S. 72-83.

[795] Vgl. Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2009, S. 106 f.

[796] Vgl. ebd., S. 176.

[797] Vgl. ebd., S. 176.

[798] Ebd., S. 424.

[799] Entsprechendes gilt für die Strafverfolgungsstatistik bzw. die verurteilten Personen.

Touristen ausgeschlossen werden."[800] Unberücksichtigt bleibt bei dieser Aussage jedoch die unterschiedliche sozialstrukturelle Situation der Vergleichsgruppen.

12.3.3 Gewaltphänomene bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund

Sowohl bei den deutschen als auch bei den nichtdeutschen jugendlichen Tatverdächtigen bilden Körperverletzungen einen Großteil der Delikte. Sowohl die Befunde amtlicher Statistiken als auch von Dunkelfelduntersuchungen zeigen dabei übereinstimmend, dass bei männlichen Jugendlichen mit Migrationshintergrund in höherem Maße Gewaltphänomene zu beobachten sind als bei gleichaltrigen Jugendlichen ohne Migrationshintergrund, wenngleich laut Dunkelfelduntersuchungen bei der Gewaltkriminalität insgesamt seit längerer Zeit ein Rückgang zu verzeichnen ist.[801] Auch unter Zugrundelegung der bisherigen Zählweise weist die PKS für das Jahr 2009 im Vergleich zum Vorjahr im Hellfeld einen Rückgang der Gewaltkriminalität von jugendlichen Tatverdächtigen um 9,4 % aus.[802] Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundesministeriums des Innern und des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. kommt zu dem Schluss, dass die Gewaltbelastung Jugendlicher in Deutschland in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist.[803]

Dennoch weisen nichtdeutsche tatverdächtige Jugendliche innerhalb ihrer Gruppe bei der Gewaltkriminalität deutlich höhere Werte auf als deutsche jugendliche Tatverdächtige. Zur Gewaltkriminalität zählen neben gefährlicher und schwerer Körperverletzung auch Mord, Totschlag und Raub. Laut Integrationsindikatorenbericht beträgt die Quote der Gewaltkriminalität[804] im Jahr 2007 0,3 % bei der Gesamtbevölkerung und 0,7 % bei den Nichtdeutschen. Bei den Jugendlichen (14 bis 18 Jahre) beträgt die Quote insgesamt 1,3 % und bei den ausländischen Jugendlichen sogar 3,0 %. Bei Heranwachsenden (18 bis 21 Jahre) liegt die Quote bei 1,2 % in der Gesamtbevölkerung und bei 2,4 % unter den Ausländerinnen und Ausländern. Bei jungen Erwachsenen (21 bis 25 Jahre) beträgt die Quote der Gewaltkriminalität noch insgesamt 0,8 % und bei Nichtdeutschen 1,3 %.[805]

Erklärt wird die erhöhte Gewaltbelastung bei Jugendlichen aus Zuwandererfamilien häufig mit Verweis auf die soziale Benachteiligung der Jugendlichen, insbesondere im Hinblick auf die sozioökonomische Lage ihrer Familien sowie ihre Bildungschancen.[806] Andererseits werden aber auch abweichende kulturelle Normen, insbesondere archaische Männlichkeits- und Ehrkonzepte, als Erklärungsmuster herangezogen. Zudem ist bei Jugendlichen aus Zuwandererfamilien zu beobachten, dass sie im familiären Umfeld sowie im sozialen Nahraum deutlich häufiger mit Gewalt konfrontiert sind als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund.[807]

---

[800] Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 411.

[801] Vgl. Baier, Dirk / Pfeiffer, Christian: Gewalttätigkeit bei deutschen und nichtdeutschen Jugendlichen – Befunde der Schülerbefragung 2005 und Folgerungen für die Prävention, Hannover 2007. Uslucan, Haci-Halil: Gewaltbelastung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. In: Scheithauer, Herbert / Hayer, Tobias / Niebank, Kay (Hrsg.): Problemverhalten und Gewalt im Jugendalter. Erscheinungsformen, Entstehungsbedingungen und Möglichkeiten der Prävention, Stuttgart 2008.

[802] Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2009, Berlin 2010, S. 11.

[803] Baier, Dirk / Pfeiffer, Christian / Simonson, Julia / Rabold, Susann: Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt, Hannover 2009.

[804] Anteil der Tatverdächtigen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe (ohne Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus, Stationierungsstreitkräfte und Touristen / Durchreisende).

[805] Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2009, S. 107 f. und 177.

[806] Vgl. Pfeiffer, Christian / Baier, Dirk / Kleimann, Michael / Windzio, Michael: Gewalterfahrungen und Medienkonsum im Leben von Kindern und Jugendlichen in Dortmund. Zentrale Ergebnisse einer Repräsentativbefragung von Schülerinnen und Schülern vierter und neunter Klassen in Dortmund und zehn anderen westdeutschen Städten und Landkreisen, Hannover 2006.

[807] Vgl. Enzmann, Dirk / Brettfeld, Karin / Wetzels, Peter: Männlichkeitsnormen und die Kultur der Ehre. In: Oberwittler, Diet-

In neueren Untersuchungen kommen Kriminologen zu dem Schluss, dass sich bei einem Vergleich von Gruppen mit gleichen familiären, schulischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie übereinstimmenden Werteorientierungen keine höhere Gewaltkriminalität von ausländischen Jugendlichen mehr feststellen lässt. Vergleichbare Lebensumstände bedingen also ein vergleichbares Gewaltniveau.[808]

12.3.4 Maßnahmen der Kriminal- und Gewaltprävention

Eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung von Kriminalität – insbesondere auch der erhöhten Gewaltkriminalität bei Jugendlichen aus Zuwandererfamilien – spielen Präventionsmaßnahmen. Die Kriminal- und Gewaltprävention hilft, Straftaten zu verhindern und Opfer zu vermeiden. Die Vermeidung von Straftaten ist zudem grundsätzlich kostengünstiger als die strafrechtliche Verfolgung und Sanktionierung von Straftaten.[809]

Hervorzuheben im Bereich der bundesweiten Präventionsmaßnahmen ist das Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK). Ziel des Programms ist es, die Bevölkerung, aber auch die Medien, Multiplikatoren und andere Präventionsträger über Erscheinungsformen der Kriminalität und Möglichkeiten zu deren Verhinderung aufzuklären. Dazu dienen kriminalpräventive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Entwicklung von Maßnahmen und Konzepten, mittels derer die örtlichen Polizeidienststellen in ihrer Präventionsarbeit unterstützt werden. Neben dem Schwerpunktbereich Alkohol, Drogen und Gewalt ist ProPK derzeit vor allem in den Handlungsfeldern Einbruch, Kfz-Aufbruch, Diebstahl, Betrug sowie Kindesmisshandlung und Kindesmissbrauch aktiv.[810]

Mit der Inititiative „Ihre Polizei – Im Dienst für die Menschen“ der ProPK wird um das Vertrauen in die Polizei und gemeinsame Präventionsarbeit geworben. Ziel ist die Information von Migranten insbesondere mit muslimischer Religionszugehörigkeit über die Rolle und Aufgaben der Polizei in Deutschland. Das vielseitige Informationsangebot besteht aus einem Film, einer Broschüre sowie einer kleinen Kalenderkarte und informiert in drei Sprachen – Deutsch, Türkisch und Arabisch. Gleichzeitig wird auf den breiten Vorbeugungsservice zu alltäglichen Kriminalitätsgefahren aufmerksam gemacht.[811]

Ein besonderer Schwerpunkt wird bei der Prävention auf Maßnahmen für die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen gelegt. Gerade in diesem Bereich hat es in den letzten Jahren einen deutlichen Zuwachs an Aktivitäten und Programmen gegeben. Dies zeigen auch die im Internet verfügbaren Veröffentlichungen der Landeskriminalämter und Polizeidirektionen sowie die Datenbanken der inzwischen in allen Bundesländern bestehenden Landespräventionsräte.[812]

Neben spezifischen Maßnahmen der Kriminalprävention sind auch allgemeine staatliche Integrationsmaßnahmen mit dem Ziel einer Verbesserung der Lebensbedingungen von Jugendlichen aus Zuwandererfamilien unerlässlich: „Insofern die Deliktbegehung stark mit dem Aufenthaltsstatus und dessen Folgen für Integrationschancen zusammenhängt, ist Prävention vor allem durch Integration und dabei für die 2. und 3. Generation mittels Bildungsförderung zu erreichen.“[813]

---

rich / Karstedt, Susanne (Hrsg.): Soziologie der Kriminalität, Sonderheft 43 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2003, S. 264–287.

[808] Baier, Dirk / Pfeiffer, Christian / Simonson, Julia / Rabold, Susann: Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt, Hannover 2009.

[809] Vgl. Scheithauer, Herbert / Rosenbach, Charlotte / Niebank, Kay: Gelingensbedingungen für die Prävention von interpersonaler Gewalt im Kindes- und Jugendalter. Expertise im Auftrag der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK), Berlin, Bonn 2008.

[810] Vgl. www.polizei-beratung.de/profil/propk_image/

[811] http://www.polizei-beratung.de/aktionen/polizei_muslime/

[812] Vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 400. Ein guter Überblick über Präventionsmaßnahmen findet sich in der Datenbank INFODOK des Bundeskriminalamts (www.bka.de/vorbeugung/infopool.html) sowie in dem vom DFK gemeinsam mit Landespräventionsgremien erstellten Informationssystem PrävIS (www.praevis.de).

[813] Ebd., S. 412.

12.3.5 Verbesserung der Datenlage zur Kriminalitätsbelastung

Ein Vergleich der Kriminalitätsbelastung von Deutschen und Ausländern ist – wie oben ausführlich geschildert – anhand der vorliegenden Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik nur sehr eingeschränkt möglich. Gleichwohl wird in der Medienberichtserstattung aber häufig undifferenziert Bezug auf die höhere Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern in der PKS genommen. Der Integrationsindikatorenbericht spricht in diesem Zusammenhang von der „Gefahr einer klischeeverstärkenden Interpretation."[814] Um eine detailliertere Analyse der Kriminalitätsbelastung der ausländischen Bevölkerung in Deutschland zu ermöglichen, wäre eine Weiterentwicklung der Kriminalstatistik zur Verbesserung der Datenlage sinnvoll.

Zum einen sind die Kategorien der PKS noch stark an der Zeit der Gastarbeiterzuwanderung ausgerichtet, weshalb die ausländische Wohnbevölkerung in erster Linie nach ihrem „Erwerbsstatus" kategorisiert wird. Damit werden der mit dem Anwerbestopp im Jahr 1973 einsetzende Familiennachzug sowie die Freizügigkeit von Unionsbürgern, die auch als Nicht-Erwerbstätige freizügigkeitsberechtigt sind, jedoch partiell ausgeblendet. Deshalb lässt sich mit den verwendeten Kategorien die ausländische Wohnbevölkerung in der heutigen Zeit nicht mehr adäquat abbilden. Dies führt dazu, dass die „Rest"-Kategorie rund die Hälfte aller ausländischen Tatverdächtigen umfasst.

Zudem beinhaltet die „Rest"-Kategorie, in der z. B. Erwerbslose, nicht anerkannte Asylbewerber mit Duldung, Besucher und andere Personengruppen zusammengefasst sind, sowohl Ausländerinnen und Ausländer mit gesichertem als auch mit ungesichertem Aufenthaltsstatus. Wie in diesem Kapitel ausführlich dargelegt, hat der Aufenthaltsstatus große Auswirkungen auf die Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern. Daher wäre eine weitere Differenzierung zur genauen Analyse notwendig.

Des Weiteren wäre es wünschenswert, eine sozialstrukturelle Analyse der Daten der Kriminalstatistik vornehmen zu können. Wie neuere Ergebnisse der Kriminologie zeigen, relativiert sich die höhere Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländer bei Kontrolle der sozialstrukturellen Faktoren. Vergleichbare Lebensumstände bedingen eine vergleichbare Kriminalitätsbelastung.

Eine sozialstrukturelle Analyse der Daten würde deshalb zu einem wesentlich größeren Erkenntnisgewinn führen, als eine undifferenzierte Erfassung des Migrationshintergrunds in der PKS, über deren Einführung im Berichtszeitraum eine kontroverse Debatte geführt wurde. Die Beauftragte lehnt die Erfassung des Migrationshintergrunds in der PKS daher ab: „Von dem Vorschlag kann für viele integrationswillige Migranten eine falsche Signalwirkung ausgehen, wenn nicht gleichzeitig die vielfältigen Ursachen von Kriminalität in den Blick genommen werden", betonte Staatsministerin Böhmer gegenüber der Frankfurter Rundschau. „Eine Änderung der Kriminalstatistik ist ohne qualifizierte Ursachenforschung nicht geeignet."[815]

Zusammenfassend sollte noch einmal festgehalten werden, dass die PKS als Tatverdächtigenstatistik sowie die Strafverfolgungsstatistik als Verurteiltenstatistik nur die polizeilich bekannt gewordenen Straftaten erfassen – also das sogenannte Hellfeld der Kriminalität. Daher haben das Anzeigeverhalten der Bevölkerung sowie das Kontrollverhalten der Polizei großen Einfluss auf den Umfang der angezeigten Straftaten. Dies trägt, wie oben geschildert, mit zu der höheren Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern in der PKS bei. Dunkelfelduntersuchungen, die sich in erster Linie auf die Befragung von Opfern und Tätern stützen, relativieren die diesbezüglichen Ergebnisse der PKS. Um detailliertere Erkenntnisse über die tatsächliche Kriminalitätsbelastung der Migrantinnen und Migranten in Deutschland zu erhalten, wäre daher eine Ausweitung von Dunkelfelduntersuchungen sinnvoll. Zudem sollten die Ergebnisse von Dunkelfelduntersuchungen stärker zur Interpretation der Ergebnisse von Polizei- und Justizstatistik herangezogen werden.

[814] Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2009, S. 161.

[815] Frankfurter Rundschau vom 09.1.2009.

13. Muslime in Deutschland und Deutsche Islam Konferenz

In Folge der Zuwanderung nach Deutschland hat die religiöse und kulturelle Vielfalt der Bevölkerung zugenommen. Der interreligiöse Dialog sowie die Integration von Angehörigen zugewanderter Religionen – insbesondere des Islam - sind daher Grundvoraussetzungen für ein Gelingen der Integration in Deutschland.

13.1 Die muslimische Bevölkerung in Deutschland

Mit der ersten bundesweiten repräsentativen Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“, die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BMAF) im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz durchgeführt hat, liegen grundlegende und belastbare Informationen über Muslime in Deutschland vor.[816] Die Ergebnisse der Studie zeigen eine große Vielfalt muslimischen Lebens in Deutschland und belegen damit anhand empirischer Daten, wie notwendig eine differenzierte und sachliche Debatte zu Muslimen in Deutschland ist. Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten ist darüber hinaus von Interesse, dass die Religiosität einen Aspekt der Integration darstellt, der berücksichtigt, aber nicht überbewertet werden sollte.[817]

Nach Erkenntnissen der Studie leben rund 4 Mio. Muslime in Deutschland.[818] Damit ist die muslimische Bevölkerungsgruppe in Deutschland wesentlich größer als angenommen. So beliefen sich vorangegangene Schätzungen auf rund 3,1 bis 3,4 Mio. Etwa 45 % der Muslime mit Migrationshintergrund sind Deutsche, rund 55 % haben eine ausländische Staatsangehörigkeit. Zwischen 2,5 und 2,7 Mio. der in Deutschland lebenden Muslime sind türkischstämmig, dies entspricht einem Anteil von rund 63 %.[819]

Die Befragungsergebnisse belegen, dass von der regionalen Herkunft nicht immer auf die Religionszugehörigkeit geschlossen werden kann. Zuwanderer aus muslimischen Herkunftsländern fühlen sich teilweise keiner Religionsgemeinschaft zugehörig (z. B. 40 % der Zuwanderer aus dem Iran), teilweise gehören sie einer nicht-muslimischen Minderheit an (z. B. Christen aus dem Irak). Knapp drei Viertel der Muslime in Deutschland entstammen sunnitischen Glaubenstraditionen, 13 % der Muslime ordnen sich den Aleviten zu, 7 % den Schiiten.[820]

Die muslimische Bevölkerung in Deutschland ist regional sehr ungleich verteilt. 98,4 % der Muslime leben in den alten Bundesländern und Berlin, nur 1,6 % haben ihren Wohnsitz in den neuen Bundesländern. In Nordrhein-Westfalen wohnt rund ein Drittel aller Muslime in Deutschland.[821]

In der Untersuchung geben 36 % der befragten Muslime an, „sehr stark gläubig“ zu sein, weitere 50 % halten sich selbst für „eher gläubig.“[822] Insgesamt tragen 72,4 % und damit die deutliche Mehrheit der muslimischen Frauen in Deutschland kein Kopftuch. Unter den sehr religiösen Musliminnen tragen mit 43,3 % ebenfalls weniger als die Hälfte der Frauen ein Kopftuch. Das Tragen eines Kopftuchs nimmt – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung – in der zweiten Generation deutlich ab.[823] Die Studie zeigt auch, dass die fehlende Teilnahmebereitschaft von Musliminnen und Muslimen am gemischtgeschlechtlichen Sportunterricht sowie an Klassenfahrten in der öffentlichen Diskussion überbewertet wird.[824]

---

[816] http://www.deutsche-islam-konferenz.de/cln_110/nn_1876234/SubSites/DIK/DE/InDeutschland/ZahlenDatenFakten/StudieMLD/studie-mld-node.html; Juni 2009.

[817] Vgl. ebd. S. 5.

[818] In der Studie wird die Zahl der Muslime in Deutschland auf 3,8 bis 4,3 Mio. Personen geschätzt. Dies entspricht einem Anteil von 4,6 % bis 5,2 % an der Gesamtbevölkerung. Die Schätzung beruht auf der Zahl von Migrantinnen und Migranten in Deutschland, die aus Herkunftsländern mit überwiegend islamischer Bevölkerung stammen.

[819] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Muslimisches Leben in Deutschland, Nürnberg 2009, S. 11 f.

[820] Vgl. ebd., S. 134 f.

[821] Vgl. ebd., S. 106 f.

[822] Vgl. ebd., S. 138 ff.

[823] Vgl. ebd., S. 193-206.

[824] Dem gemischtgeschlechtlichen Sport- und Schwimmunterricht bleiben „aus religiösen Gründen“ nur 0,1 % respektive 1,9 % der muslimischen Schülerinnen fern. 0,8 % der befragten muslimischen Schülerinnen nehmen „aus religiösen Gründen“ nicht an mehrtägigen Klassenfahrten mit mindestens einer Übernachtung teil, weitere 6,6 % führen hierfür „sonstige Gründe“ an (vgl. ebd., S. 183 f. und 188 f.).

13.2 Die Deutsche Islam Konferenz

13.2.1 Die Deutsche Islam Konferenz I

Um dem Dialog zwischen Staat und Muslimen einschließlich muslimischer Verbände in Deutschland einen institutionellen Rahmen zu geben, hat die Bundesregierung im September 2006 die Deutsche Islam Konferenz (DIK) ins Leben gerufen. Unter dem Motto „Muslime in Deutschland – deutsche Muslime“ sollte erreicht werden, dass sich Muslime als Teil der deutschen Gesellschaft verstehen und von dieser auch als solche gesehen werden. So bekräftigte der damalige Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble in seiner Regierungserklärung zur DIK vor dem Deutschen Bundestag: „Der Islam ist Teil Deutschlands und Teil Europas, er ist Teil unserer Gegenwart und er ist Teil unserer Zukunft. Muslime sind in Deutschland willkommen.“[825]

Die DIK, die vom Bundesministerium des Innern (BMI) federführend organisiert wird, verfolgt das Ziel, „den Dialog zwischen Staat und Muslimen zu verbessern und somit einen Beitrag für die gesellschaftliche und religionsrechtliche Integration der Muslime und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland zu leisten sowie gesellschaftlicher Polarisation und Segregation entgegenzuwirken.“[826] Die DIK I hatte demnach mehrere Zielsetzungen: die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Integration, die Erarbeitung von Empfehlungen für alltagspraktischen Fragen der Integration, die Konkretisierung religionsverfassungsrechtlicher Fragen wie z. B. die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen von islamischem Religionsunterricht, die Erörterung der Rolle der Medien und der Wirtschaft im Integrationsprozess sowie die gemeinsame Prävention von Islamismus.

Die DIK I umfasste zwei Ebenen. Unterhalb des Plenums, das jährlich zusammentrat, tagten jeweils im Abstand von zwei Monaten drei Arbeitsgruppen und ein Gesprächskreis. Das Plenum hatte die Aufgabe, Vorschläge und Empfehlungen aus den Arbeitsgruppen zu verabschieden, den Dialogprozess zu koordinieren und neue Impulse für den fachlichen Austausch zu geben.

In der Arbeitsgruppe 1 („Deutsche Gesellschaftsordnung und Wertekonsens“) wurden Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Integration der in Deutschland lebenden Muslime erörtert. Die Einführung islamischen Religionsunterrichts in deutscher Sprache an öffentlichen Schulen, der Bau und Betrieb von Moscheen sowie die islamische Bestattung wurden in der Arbeitsgruppe 2 („Religionsfragen im deutschen Verfassungsverständnis“) diskutiert. Zur Erarbeitung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Einführung von islamischem Religionsunterricht wurde von der Arbeitsgruppe 2 eine Unterarbeitsgruppe „Wege zu einem islamischen Religionsunterricht“ eingerichtet. Die Arbeitsgruppe 3 („Wirtschaft und Medien als Brücke“) befasste sich mit den Themenbereichen Wirtschaft und Medien.[827] Zudem erörterte der Gesprächskreis „Sicherheit und Islamismus“ Fragen der Islamismusprävention und Möglichkeiten einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen Muslimen und Sicherheitsbehörden.

Mit der DIK wurde erstmals in Deutschland eine Plattform für den institutionalisierten Dialog zwischen dem Staat und den Musliminnen und Muslimen geschaffen. Dies war ein wichtiger Schritt hin zu ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz sowie zur Verständigung zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen.

13.2.2 Die Deutsche Islam Konferenz II

Die Deutsche Islam Konferenz wird in der 17. Legislaturperiode fortgeführt. Die DIK II hat zum Ziel, die Ergebnisse des bisherigen Diskussionsprozesses stärker in die Gesellschaft hinein zu

[825] Regierungserklärung des Bundesministers des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, zur Deutschen Islamkonferenz vor dem Deutschen Bundestag am 28.9.2006 in Berlin.

[826] Vgl. www.deutsche-islam-konferenz.de.

[827] Vgl. Deutsche Islam Konferenz (DIK): Zwischen-Resümee der Arbeitsgruppen und des Gesprächskreises. Vorlage für die 3. Plenarsitzung der DIK, 13.3.2008, Berlin. Herausgegeben vom Bundesministerium des Innern. Vgl. auch Deutsche Islam Konferenz (DIK): Zwischen-Resümee der Arbeitsgruppen und des Gesprächskreises. Vorlage für die 4. Plenarsitzung der DIK, 25.6.2009, Berlin.

tragen, die Teilhabe der Muslime in Deutschland praktisch zu verbessern und ein Forum für die Weiterentwicklung der institutionalisierten Kooperation zwischen staatlichen Stellen und den islamischen Organisationen zu bieten. Das erste Plenum der DIK in dieser Legislaturperiode tagte am 17. Mai 2010 und verabschiedete ein umfangreiches Arbeitsprogramm. Thematische Schwerpunkte des Arbeitsprogramms sind die Einführung islamischen Religionsunterrichts in den Ländern, die Einrichtung bzw. der Ausbau islamisch-theologischer Angebote an öffentlichen Hochschulen, die Aus- und Fortbildung von islamischen Religionsbediensteten, die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit sowie die Prävention von Extremismus und gesellschaftlicher Polarisierung.

Die Konzentration auf praktische Aspekte spiegelt sich auch in der Zusammensetzung der DIK II wieder. So sind auf staatlicher Seite die Länder mit den relevanten Fachministerkonferenzen, so auch der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder, sowie beispielhafte Kommunen aufgenommen worden. Auf muslimischer Seite sind neben den bisher vertretenen Dach- und Spitzenverbänden,[828] der Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion e.V. (DITIB), dem Verband Islamischer Kulturzentren e.V. (VIKZ) und der Alevitischen Gemeinde in Deutschland e.V. nun auch die Islamische Gemeinschaft der Bosniaken in Deutschland e.V. (IGBD), der Zentralrat der Marokkaner in Deutschland e.V. (ZMaD), der Migrantendachverband Türkische Gemeinde in Deutschland e.V. sowie neue muslimische Einzelpersonen berufen worden, die über ihre beruflichen und ehrenamtlichen Tätigkeiten auch Expertinnen und Experten für die o.g. Integrationsthemen sind.[829]

Die Länder haben ihrerseits bei der fünften Integrationsministerkonferenz die Notwendigkeit eines verbesserten länderübergreifenden Informationsaustauschs betont sowie die Einrichtung einer länderoffenen Arbeitsgruppe „Dialog mit dem Islam in den Ländern“ beschlossen. Die Arbeitsgruppe soll eine Bestandsaufnahme bezüglich der islambezogenen Aktivitäten der Länder erstellen und dabei insbesondere auch die bisherigen Ergebnisse der DIK in ihrer Bedeutung für die Länder bewerten.

13.3 Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Einrichtung theologisch orientierter Islamischer Studien an staatlichen Hochschulen

Aufgrund des Befundes, dass „auf die weiter wachsende Pluralität der religiösen Bekenntnisse in Deutschland (...) auch das Wissenschaftssystem langfristig und institutionell zu reagieren“[830] hat, wurden vom Wissenschaftsrat Anfang 2010 „Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen“ vorgelegt, die unter anderem die Einrichtung von islamisch-theologischen Lehrstühlen an deutschen Universitäten zum Gegenstand haben.

Nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrats sollten sich mittelfristig „zwei bis drei Standorte für theologisch orientierte Islamische Studien mit unterschiedlichen Profilen entwickeln, um auch die institutionellen Vorraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Pluralität islamischen Glaubens in der Bundesrepublik Deutschland adäquat berücksichtigt werden kann.“[831] Diese sollten die Aufgabe übernehmen, „islamische Religionslehrer und -lehrerinnen auszubilden, und ermöglichen darüber hinaus eine wissenschaftlich fundierte Ausbildung von Religionsgelehrten im staatlichen Hochschulsystem.“[832]

Um die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Mitwirkung der muslimischen Religionsge-

[828] Der Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland e. V. (IRD) wird vorerst aufgrund von Ermittlungsverfahren gegen die Islamische Gemeinschaft Milli Görüs (IGMG), die größte Mitgliedsorganisation des IRD, nicht an der DIK teilnehmen. Der Zentralrat der Muslime in Deutschland e.V. hat seine Teilnahme an der 1. Plenarsitzung der DIK am 17.5.2010 kurzfristig abgesagt.

[829] www.deutsche-islamkonferenz.de.

[830] Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen, Berlin 2010, S. 5.

[831] Vgl. ebd., S. 78.

[832] Vgl. ebd., S. 8.

meinschaften und die dafür notwendige Kooperation zwischen den staatlichen Universitäten und den Religionsgemeinschaften sicher zu stellen, schlägt der Wissenschaftsrat vor, „theologisch kompetente Beiräte für Islamische Studien“ einzurichten, die sowohl an der inhaltlichen Gestaltung des Lehrangebots als auch an der Berufung von Professorinnen und Professoren mitwirken sollen.[833]

Das Studienangebot sollte den Eintritt in verschiedene Berufsfelder eröffnen. Der Wissenschaftsrat nennt als Berufsgruppen Pädagogen für den islamischen Religionsunterricht an Schulen, religiöses Personal für Moscheen, religiös geschulte Fachkräfte für die Sozialarbeit sowie den theologischen wissenschaftlichen Nachwuchs. Der Bedarf an islamischen Religionslehrerinnen und -lehrern wird vom Wissenschaftsrat für den Fall einer flächendeckenden Einführung von islamischem Religionsunterricht auf ca. 2.000 Lehrkräfte in allen Schulformen geschätzt.[834] Zudem arbeiten in den rund 2.600 Moscheen in Deutschland nach Angaben des Wissenschaftsrats ca. 1.500 hauptamtliche und 1.000 ehrenamtliche Imame, die bislang überwiegend im Ausland ausgebildet werden. So entsendet alleine die Türkische Religionsbehörde (DIYANET) jährlich etwa 800 Imame nach Deutschland, die aus aufenthaltsrechtlichen Gründen maximal vier Jahr im Land bleiben können.[835] Für die Einrichtung eines Instituts für Islamische Studien mit insgesamt vier bis sechs Lehrstühlen rechnet der Wissenschaftsrat mit Kosten in Höhe von 1 bis 1,5 Mio. € je Universität.[836]

Die Vorschläge des Wissenschaftsrats wurden insgesamt sehr positiv aufgenommen. Sowohl von Seiten der Politik als auch der muslimischen Verbände kam überwiegend Zustimmung. Auch haben gleich nach Bekanntwerden der Empfehlungen zahlreiche Universitäten ihr Interesse zum Ausdruck gebracht, ein Institut für Islamische Studien einzurichten. Der Vorschlag zur Einrichtung theologisch kompetenter Beiräte ist auch aufgrund der Empfehlung, ebenfalls muslimische Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in die Beiräte aufzunehmen, insbesondere bei den muslimischen Verbänden auf Skepsis gestoßen. Die Einrichtung theologischer Angebote an Hochschulen ist ebenso wie der Religionsunterricht religionsverfassungsrechtlich eine gemeinsame Angelegenheit von Staat und Religionsgemeinschaften. Die Länder benötigen auch im Falle der Theologie Kooperationspartner in Form von Religionsgemeinschaften, welche die Lehrinhalte verbindlich bestätigen bzw. bei der Besetzung der Lehrstellen mitwirken. Die muslimischen Verbände gehen davon aus, dass – vergleichbar zur Kooperation staatlicher Stellen mit kirchlichen Stellen – die muslimischen Verbände Kooperationspartner der staatlichen Stellen sein sollten.[837]

[833] Vgl. ebd., S. 80-84.
[834] Vgl. ebd., S. 85.
[835] Vgl. ebd., S. 43.
[836] Vgl. ebd., S. 88.

[837] Vgl. Preuß, Roland: Fromme Professoren gesucht. In: Süddeutsche Zeitung, Ausgabe vom 30.1.2010. Mönch, Regina: Islamische Lehre an Universitäten. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe vom 03.2.2010. Vgl. auch Goddar, J. / Billig, M.: Überfällig. Muslime begrüßen neue Vorschläge. In: Frankfurter Rundschau, Ausgabe vom 02.2.2010.

III. Entwicklung des Rechts

1. Entwicklungen im Staatsangehörigkeitsrecht

1.1 Allgemeiner Überblick und statistische Entwicklungen

Insbesondere das Einbürgerungsrecht und das Optionsrecht sowie deren praktische Umsetzung waren im Berichtszeitraum Gegenstand der parlamentarischen Arbeit im Deutschen Bundestag. Die Bundesregierung beantwortete eine Vielzahl parlamentarischer Anfragen zur Einbürgerungspraxis.[838] Beraten wurden auch einige Gesetzentwürfe zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts.[839]

Besondere Aufmerksamkeit und Bedeutung erlangte eine am 12.5.2009 erstmals in der Geschichte Deutschlands im Bundeskanzleramt durchgeführte Einbürgerungsfeier. Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel überreichte 16 neuen deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern ihre Einbürgerungsurkunden in feierlichem Rahmen. Sie unterstrich damit die hohe integrationspolitische Bedeutung von Einbürgerungen.

Im Rahmen der allgemeinen Fachdiskussion wurde die Weiterentwicklung und Optimierung des Staatsangehörigkeitsrechts diskutiert.[840] Auf der Ebene des Bundes und der Länder wurden zu diesem Thema Gespräche aufgenommen bzw. fortgesetzt. Die Beauftragte veranstaltete mehrere Dialogforen mit Experten aus Bund, Ländern und Kommunen. Der Fokus lag dabei vor allem auf der Frage, wie Einbürgerungsverfahren und Optionsverfahren in der Praxis beschleunigt und erleichtert werden können. Auch die Anwendung von bestehenden Einbürgerungserleichterungen war ein wichtiges Thema.

Die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren der Länder haben auf ihrer Konferenz am 30.9.2008 in Hannover u.a. entschieden, eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Federführung des Landes Schleswig-Holstein zum Thema „Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit attraktiv gestalten“ einzusetzen.[841] Nachdem die Arbeitsgruppe im Juni 2009 eine Bestandsaufnahme vorgelegt hatte, wurde bis zum März 2010 eine darauf basierende Analyse erarbeitet und vorgelegt.[842] Die hierauf basierenden Schlussfolgerungen und Vorschläge wurden unmittelbar als Beschlussvorlage für die Integrationsministerkonferenz am 19.3.2010 eingebracht und dort von allen Bundesländern unterstützt.[843] U.a. werden darin ein aktives Werben für Einbürgerung

[838] Vgl. z. B. Antworten der Bundesregierung auf verschiedene Kleine und Große Anfragen, BT-Drs. 16/9265, 16/13558 und 16/13707.

[839] Z. B. der Entwurf zum später in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 5.2.2009 (BGBl. I, S. 159) oder der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/2650.

[840] Vgl. z. B. Thränhardt, Dietrich: Einbürgerung – Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2008; Kluth, Winfried: Variable Staatsbürgerschaftsrechte – eine Alternative zum Optionsmodell? in: ZAR 2009, S. 134 ff.; Lämmermann, Falk: Einbürgerung – Aktuelle Entwicklungen und Perspektiven, in: ZAR 2009, S. 289 ff.

[841] Vgl. Beschlussniederschrift der Konferenz der für Integrationsfragen zuständigen Ministerinnen und Minister sowie Senatorinnen und Senatoren der Länder am 30.9.2008 in Hannover, Beschluss zu Tagesordnungspunkt 4 „Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit attraktiv gestalten“ (abrufbar unter: http://www.mgffi.nrw.de/pdf/integration/2009-11-18_5__IntMK/Arbeitsgruppen/3__IntMK_30_9_2008_Hannover_Beschlussniederschrift.pdf, zuletzt aufgerufen am 9.4.2010).

[842] Teil I des Berichts, die Bestandsaufnahme, und Teil II, die auf der Bestandsaufnahme basierende Analyse, wurden im Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe „Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit attraktiv gestalten“ – Bestandsaufnahme und Analyse, Stand: 4.3.2010 zusammengefasst vorgelegt (abrufbar unter: http://www.mgffi.nrw.de/pdf/integration/2009-11-18_5__IntMK/Konferenz_2010/Anlage_4_Bericht_AG_Einb__rgerung_9_3_2010.pdf, zuletzt aufgerufen am 9.4.2010).

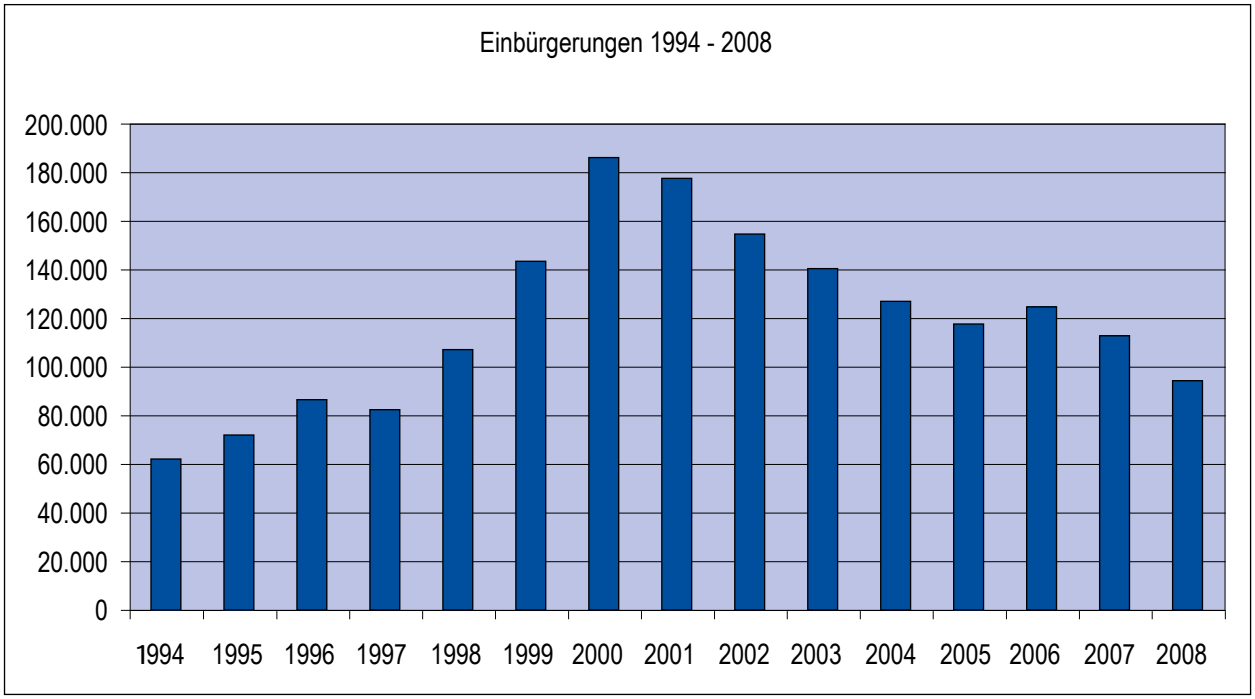
[843] Vgl. Beschlussniederschrift der 5. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren am 19.3.2010 in Düsseldorf; Beschluss zu Tagesordnungspunkt 3 „Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit attraktiv gestalten“ (abrufbar unter: http://www.mgffi.nrw.de/pdf/integration/2009-11-18_5__IntMK/Konferenz_2010/Anlage_2_Beschlussniederschrift_der_5_IntMK_19_3_2010.pdf, zuletzt aufgerufen am 9.4.2010).

und die Verbesserung der Beratung und von Informationsangeboten zur Einbürgerung, die verbesserte Nutzung bestehender Einbürgerungsanreize und -erleichterungen für besonders gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer,die Anerkennung der Lebensleistung der ersten Zuwanderergeneration durch Erleichterungen bei der Einbürgerung und die mittelfristige Zusammenführung der Testverfahren zum Einbürgerungstest und Orientierungskurstest empfohlen. Daneben wurde die im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien auf Bundesebene[844] vorgesehene Evaluierung der Optionsregelung begrüßt. Zudem betonten die Integrationsministerinnen und -minister bzw. -senatorinnen und -senatoren vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Herausforderungen durch Zuwanderung und der damit verbundenen Vielschichtigkeit der Bevölkerung in ihrem Beschluss die Notwendigkeit einer offenen gesellschaftlichen Diskussion zum Thema „Mehrstaatigkeit“. Dabei solle auch das Für und Wider von Mehrstaatigkeit in rechtlicher und integrationspolitischer Sicht abgewogen werden. Bei der künftigen Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts und seiner Ausführung in der Praxis müsse, so der Beschluss weiter, Integrationsaspekten insgesamt ausreichend Rechnung getragen werden.

Aus Sicht der Beauftragten stellen die vorgelegten Vorschläge und Empfehlungen wichtige Schritte hin zu einer verbesserten und attraktiveren Einbürgerungspraxis dar und sollten – einschließlich notwendiger Änderungen an den rechtlichen Grundlagen – alsbald umgesetzt werden.

Die Zahl der Einbürgerungen ging im Berichtszeitraum zurück. Nach einem Anstieg im Jahr 2006 (plus 7.325 gegenüber dem Vorjahr 2005) sank sie im Jahr 2007 auf 113.030. Dies entspricht einem Rückgang von 9,3 % gegenüber dem Vorjahr. Im Jahr 2008 ließen sich nur noch 94.470 Ausländerinnen und Ausländer einbürgern. Mit minus 16,4 % gegenüber dem Vorjahr fiel dieser Rückgang deutlich stärker als in den davor liegenden Jahren aus (vgl. Abbildung 9 sowie zu den genauen Fallzahlen Tabelle 14 im Anhang).

Abbildung 9: Einbürgerungen 1994 – 2008 (ohne Aussiedlereinbürgerungen)



Quelle: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Daten – Fakten-Trends, Einbürgerung, Berlin, Mai 2005;
Statistisches Bundesamt, Einbürgerung – Fachserie 1 Reihe 2.1, 2008

[844] Wachstum.Bildung.Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode.

Von den Ausländerinnen und Ausländern, die die Voraussetzungen für eine Einbürgerung dem Grunde nach erfüllen, entscheiden sich nur vergleichsweise wenige für die Einbürgerung: Im Jahr 2007 wurden 2,9 % der dafür in Betracht kommenden Personen eingebürgert. Gegenüber dem Vorjahr 2006, als sich noch 3,2 % dieser Ausländerinnen und Ausländer einbürgern ließen, bedeutet dies einen Rückgang. Diese statistische Größe „Ausschöpfung des (pauschalen) Einbürgerungspotenzials“[845] ging als Indikator 1.3 auch in den ersten Integrationsindikatorenbericht der Beauftragten[846] ein und wurde damit verstärkt in die Diskussion eingebracht.

Die Gründe für die zurückhaltende Nutzung der Einbürgerungsmöglichkeiten sind vielschichtig. Die Einbürgerungspraxis einschließlich der konkreten Ausgestaltung der Einbürgerungsberatung und der Verwaltungsverfahren bei der Einbürgerung ist nur ein Bereich, in dem solche Ursachen liegen können. Hinreichend valide und – auch detailiert – aussagekräftige Daten bzw. Forschungsergebnisse zum Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern liegen bisher nicht vor. Eine weitergehende sozialwissenschaftliche Forschung in diesem Bereich ist auch notwendig, um den Auftrag aus der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien auf Bundesebene, „(...) unverhältnismäßige Hemmnisse auf dem Weg zur Einbürgerung (...)“ zu beseitigen, sachgerecht umsetzen zu können. Das Bundesministerium des Innern plant daher in Zusammenarbeit mit der Beauftragten, in der laufenden Wahlperiode ein entsprechendes Forschungsvorhaben vorzubereiten und durchzuführen.

1.2 Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts

Im Folgenden werden wichtige Entwicklungen bei der Anwendung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) im Berichtszeitraum dargestellt. Die Darstellung betrifft zum einen die Einbürgerungspraxis und zum anderen die Durchführung des Optionsverfahrens nach § 29 StAG.

1.2.1 Einbürgerung

1.2.1.1 Anforderungen an die Deutschkenntnisse

Der Gesetzgeber hat mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz 2007 hinsichtlich des Nachweises ausreichender deutscher Sprachkenntnisse eine Konkretisierung vorgenommen. Bundesweit einheitlich sind nun sowohl mündliche als auch schriftliche Kenntnisse der deutschen Sprache auf der Niveaustufe B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) Voraussetzung für die Anspruchseinbürgerung. Gleiches gilt für die sog. Ehegatten- und Lebenspartnereinbürgerung nach § 9 StAG. Die bis dahin recht uneinheitliche Verwaltungspraxis der Bundesländer[847] hat sich in dieser Hinsicht seitdem weitgehend angeglichen.

An die Beauftragte sind seither jedoch eine Vielzahl von Einzelfallschilderungen herangetragen worden, in denen vor allem hinsichtlich der Verwaltungsverfahren über Hindernisse und unverhältnismäßigen Aufwand bei der Nachweisführung geklagt wurde. In einem geschilderten Fall verweigerte z. B. die zuständige Behörde die Anerkennung eines älteren Sprachnachweises, obwohl der Einbürgerungsbewerber einwandfrei Deutsch sprach. Dass seine Deutschkenntnisse weit über dem erforderlichen Niveau B1 lagen, war offensichtlich. Seine berufliche Tätigkeit erforderte den uneingeschränkten tagtäglichen Gebrauch der deutschen Sprache in Wort und Schrift. Gleichwohl forderte die Behörde, dass der Antragsteller einen neuen Deutschtest erfolgreich absolvieren und hierüber eine Bescheinigung vorlegen solle. Gesetzlich ist eine beschränkte Gültigkeitsdauer von Deutschtests nicht vorgeschrieben. Die praktische Anwendung der Regelung sollte in jedem Fall mit dem notwendigen Fingerspitzengefühl erfolgen und un-

[845] Relation Zahl der Einbürgerungen zur Zahl der legal aufhältigen Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsdauer von 10 Jahren und mehr.

[846] Integration in Deutschland, Erster Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2009, S. 30 f.

[847] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.1.2.1, S. 139.

nötigen Mehraufwand im Einbürgerungsverfahren vermeiden.

Auch die gesetzlichen Ausnahmemöglichkeiten, alternative Nachweisformen (Abschluss Studium oder Berufsausbildung in Deutschland) oder die Möglichkeit, auf einen besonderen Test oder Nachweis bei offensichtlich (mindestens) ausreichenden Deutschkenntnissen zu verzichten, werden in der Praxis zu wenig angewandt. Dies führte immer wieder zu Härtefällen und zu Unverständnis bei den Betroffenen.

Auch für die Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG müssen Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber in der Regel über Deutschkenntnisse verfügen. Mit der Frage, wie umfangreich diese sein müssen, war im Berichtszeitraum u.a. der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg befasst.[848] Im Ausgangsfall hatte ein 1970 in der Türkei geborener Mann, der nicht lesen und schreiben kann, weil er nie eine Schule besucht hatte, 2002 die Einbürgerung beantragt. Er war 1989 in das Bundesgebiet eingereist und wurde später als Asylberechtigter anerkannt. Er erhielt eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, die ab 2005 als Niederlassungserlaubnis fortgalt. Seit 1995 war er ununterbrochen berufstätig. Einen von einer Volkshochschule durchgeführten Test „Deutsch für Analphabeten“ hatte er bestanden. Bei der schriftlichen Kommunikation helfen ihm seine Kinder.

Im Ergebnis des Berufungsverfahrens entschied der Verwaltungsgerichtshof, dass die Behörde im Rahmen der Ermessensentscheidung auch ausreichende Grundkenntnisse der deutschen Schriftsprache fordern kann. Die vom Verwaltungsgerichtshof ursprünglich ausgeschlossene Möglichkeit der Revision gegen das Urteil ließ das Bundesverwaltungsgericht allerdings zwischenzeitlich zu.[849] Anders als der Verwaltungsgerichtshof misst das Bundesverwaltungsgericht der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung zu. Die Revision biete Gelegenheit zur Klärung, welche Anforderungen an die Kenntnisse der deutschen Sprache bei einer auf § 8 StAG gestützten Ermessenseinbürgerung zu stellen sind. Es könne auch die Frage geklärt werden, welches Gewicht bei der zu treffenden, die Belange des Einbürgerungsbewerbers berücksichtigenden, Ermessensentscheidung einem tatsächlich etwa geringeren Integrationsbedarf oder den vom Gesetzgeber im Aufenthaltsrecht für die Niederlassungserlaubnis geregelten Ausnahmen vom Erfordernis der ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache beizumessen sei.

1.2.1.2 Anrechenbare Aufenthaltszeiten

Auch die Frage, welche Aufenthaltszeiten für die Einbürgerung angerechnet werden können, wurde im Berichtszeitraum wieder in einer Vielzahl von Eingaben an die Beauftragte thematisiert. Oft betrafen diese Eingaben Aufenthaltszeiten zu Studienzwecken. Zu der Frage, ob diese Aufenthaltszeiten für die Anspruchseinbürgerung anrechenbar sind, bestehen in den Bundesländern weiterhin unterschiedliche Rechtsauffassungen.[850] Einige Bundesländer verneinen dies. Sie verweisen im Einzelfall auf die – in der Praxis jedoch häufig eher theoretische – Möglichkeit der Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG, für die jedoch u.a. die gegenüber der Anspruchseinbürgerung strengeren Anforderungen an eine nachhaltige Sicherung des Lebensunterhalts zu erfüllen sind.

Gerade vor dem Hintergrund der wichtigen Rolle, die Bildung für die Integration hat, trifft der Ausschluss von Studienzeiten auf großes Unverständnis. Aus Sicht der Beauftragten muss bei der Entscheidung über die Anrechnung von Aufenthaltszeiten sichergestellt sein, dass es in der Einbürgerungspraxis zu integrationspolitisch sinnvollen Ergebnissen kommt. Besonders bei erfolgreichen Studienabsolventinnen und -absolventen, die Deutsch in Wort und Schrift ohne Probleme beherrschen und im Anschluss an das Studium erwerbstätig sind, zeigt sich, dass die Studienzeiten erheblich zur persönlichen Integration beitragen bzw. Integration befördern.

---

[848] VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 22.1.2009, Az.: 13 S 729/08.

[849] BVerwG, Beschluss vom 8.6.2009, Az.: 5 B 20/09.

[850] Die Beauftragte hatte dieses Problem bereits in ihren letzten beiden Lageberichten angesprochen. Vgl. 6. Lagebericht, C II.2.2.1, S. 340 und 7. Lagebericht, Kapitel III.1.2.2, S. 140.

1.2.1.3 Hinnahme von Mehrstaatigkeit

Die besonderen Probleme, die sich für Kosovo-Albaner bei der Entlassung aus der serbischen Staatsangehörigkeit ergeben, hatte die Beauftragte bereits in ihren letzten beiden Lageberichten angesprochen.[851] Eine Vielzahl von Briefen und Eingaben an die Beauftragte im Berichtszeitraum zeigten, dass diese Probleme noch nicht vollständig gelöst werden konnten. Gleichwohl hat die pragmatische Anwendung der gesetzlichen Ausnahmen vom Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit im Berichtszeitraum in vielen Fällen die Einbürgerung ermöglicht.

Nachdem sich das Kosovo für unabhängig erklärt hatte[852] und später eine Verfassung[853] und ein Staatsangehörigkeitsgesetz verabschiedet wurde, wird von Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerbern aus dem Kosovo oft auch die Aufgabe der etwaig bestehenden kosovarischen Staatsangehörigkeit gefordert. Dies hängt auch damit zusammen, dass das neue kosovarische Staatsangehörigkeitsrecht den Personenkreis der kosovarischen Staatsangehörigen sehr weit fasst. Er umfasst u.a. nicht nur jene, die neben der Erfüllung weiterer Voraussetzungen zum Stichtag 1.1.1998 im Kosovo ihren Wohnsitz hatten, sondern auch deren Nachkommen. In der deutschen Staatsangehörigkeitspraxis wird überwiegend davon ausgegangen, dass es sich dabei um einen gesetzlichen Erwerb handelt, er also nicht davon abhängt, dass Betroffene eine Erklärung oder einen Antrag abgeben müssen.[854]

Die Republik Kosovo hat im Berichtszeitraum eine Botschaft in Berlin eröffnet, die allerdings bisher noch nicht alle konsularischen Dienstleistungen erbringt.[855] U.a. können Verfahren zur Klärung bzw. zum Verlust der kosovarischen Staatsangehörigkeit noch nicht über die Botschaft betrieben werden. An die Beauftragte wurden aber Berichte herangetragen, nach denen es in einigen wenigen Einzelfällen gelang, solche Verfahren unmittelbar im Kosovo durchzuführen. Teilweise waren hierfür allerdings mehrere Reisen in das Kosovo notwendig. Inwieweit dies mittel- und langfristig der einzige Weg ist, den Verlust der kosovarischen Staatsangehörigkeit herbeizuführen, bleibt abzuwarten. Teils wurde zudem von nicht nachvollziehbaren „Gebühren“ berichtet, sodass möglicherweise diese Verfahren nur aufgrund der Zahlung von Bestechungsgeldern zum Abschluss gebracht werden konnten. Soweit Behörden im Einbürgerungsverfahren solche Bemühungen zum Verlust der kosovarischen Staatsangehörigkeit unmittelbar im Kosovo fordern, muss aus Sicht der Beauftragten gewährleistet sein, dass Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber nicht unzumutbar, insbesondere finanziell, belastet werden und möglicherweise deshalb von ihrem Einbürgerungsgesuch Abstand nehmen. Die anfallenden Belastungen sind daher im Rahmen der Prüfung unzumutbarer Entlassungsbedingungen zu berücksichtigen. Rechtswidrige Handlungen, wie z. B. Bestechung, dürfen keinesfalls gefordert werden.

Die Beauftragte setzt sich hinsichtlich beider Problembereiche für pragmatische Lösungen ein, für die das geltende Staatsangehörigkeitsrecht ausreichend Spielraum lässt. Dabei sind insbesondere die integrationspolitischen Aspekte der Einbürgerung zu berücksichtigen; Einbürgerungsverfahren müssen grundsätzlich zügig durchgeführt werden.

---

[851] Vgl. 6. Lagebericht, C II.2.2.12, S. 350 und 7. Lagebericht, Kapitel III.1.2.3, S. 141.

[852] Die Unabhängigkeit der Republik Kosovo wurde am 17.2.2008 proklamiert. Vgl. Länderinfo des Auswärtigen Amtes zum Kosovo unter http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/01-Laender/Kosovo.html, zuletzt aufgerufen am 9.4.2010.

[853] Die Verfassung wurde am 15.6.2008 verabschiedet. Vgl. Information des Auswärtigen Amtes unter http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Suedosteuropa/Kosovo.html, zuletzt aufgerufen am 9.4.2010.

[854] Vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 24.9.2008, Az.: 13 S 1812/07.

[855] Gegenüber dem Jahr 2009 ist keine Veränderung bekannt. Das VG Augsburg hat mit Urteil vom 7.4.2009 (Az.: Au 1 K 08.748) festgestellt, es gebe „(...) derzeit in der Bundesrepublik keine konsularischen Vertretungen der Republik Kosovo, die den konsularischen Betrieb bereits aufgenommen haben und es ist auch nicht abzusehen, wann dies der Fall sein wird (...)“.

1.2.1.4 Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland – „Einbürgerungstest“

Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland sind seit dem 1.9.2008 Voraussetzung für die Einbürgerung. Sie werden nach § 10 Abs. 5 Satz 1 StAG regelmäßig durch Bestehen eines Einbürgerungstests nachgewiesen.[856] Die entsprechenden Vorschriften wurden bereits mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz aus dem Jahr 2007 in das Staatsangehörigkeitsgesetz eingefügt, traten aber erst zeitverzögert in Kraft, um für den Erlass von Ausführungsregelungen und Vorbereitungen in der Praxis ausreichend Zeit zu lassen. Regelungen zur Durchführung von Einbürgerungstests und entsprechender vorbereitender Einbürgerungskurse wurden schließlich im Wesentlichen mit der am 1.9.2008 in Kraft getretenen Verordnung zu Einbürgerungstest und Einbürgerungskurs vom 5.8.2008 (Einbürgerungstestverordnung)[857] erlassen.

Hiernach müssen Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber aus einem Gesamtkatalog von 310 Fragen[858] jeweils 33 in einem Fragebogen zusammengestellte Multiple-Choice-Aufgaben beantworten. Drei dieser Fragen müssen sich auf das Bundesland beziehen, in dem die Prüfungsteilnehmerin bzw. der Prüfungsteilnehmer wohnt. Den einzelnen Fragen sind jeweils vier mögliche Antworten zugeordnet, aus denen ausgewählt werden muss.[859] Nach § 1 Abs. 3 Einbürgerungstestverordnung gilt der Test als bestanden, wenn innerhalb einer Prüfungszeit von 60 Minuten mindestens 17 Fragen richtig beantwortet wurden.

Die Zahl der Testteilnehmerinnen und -teilnehmer, die den Test bestehen, bewegt sich seit Umsetzungsbeginn auf sehr hohem Niveau: Die Bestehensquoten lagen regelmäßig zwischen 98 und 99 %. Dies zeigt auch, dass der Test – ggf. mit einiger Vorbereitung darauf – eine durchaus zu bewältigende Einbürgerungsvoraussetzung darstellt.

Für die Abwicklung und Auswertung der Tests sieht § 2 der Verordnung die Möglichkeit vor, dass die Länder nach Maßgabe von Verwaltungsvereinbarungen die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge für den Test zum Orientierungskurs[860] genutzten Prüfungsstellen nutzen können. Zur Vorbereitung auf den Test bieten die Länder nach § 10 Abs. 5 Satz 2 StAG Einbürgerungskurse an. Das dafür nach § 1 Abs. 5 Einbürgerungstestverordnung verbindliche Rahmencurriculum findet sich in Anlage 2 der Einbürgerungstestverordnung. In der Praxis bedeutsamer waren allerdings individuelle Vorbereitungsmöglichkeiten. Hierzu haben sich im Berichtszeitraum eine Reihe von Angeboten etabliert, darunter auch internetbasierte. Bekannt geworden sind zu letzteren im Berichtszeitraum einige Betrugsfälle, in denen gewinnorientierte Unternehmen entsprechende Dienste im Internet anboten, ohne ausreichend darauf hinzuweisen, dass es sich um entgeltliche Angebote handelt. Der Internetauftritt selbst suggerierte dabei teils auch einen offiziellen Charakter, weswegen Nutzerinnen und Nutzer oftmals davon ausgingen, es handele sich um staatliche und daher kostenfreie Angebote. In den bekannt gewordenen Fällen forderten die Anbieter im Nachhinein hohe Vergütungen und drohten teilweise sehr schnell mit weiteren, auch gerichtlichen Maßnahmen zur Durchsetzung ihrer angeblichen Ansprüche. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weist auf seiner Homepage auf die Problematik hin und bietet zudem eine kostenfreie Vorbereitungsmöglichkeit auf den Einbürgerungtest an.[861]

Bei der Umsetzung der neuen Einbürgerungsvoraussetzung sind im Wesentlichen zwei Probleme aufgetreten. Zum einen haben kurz nach Inkrafttreten sehr viele Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber den Test absolviert. Wegen

[856] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.1.3.2, S. 144 f.

[857] BGBl. I, S. 1649.

[858] Anlage 1 der Einbürgerungstestverordnung: Gesamtkatalog der für den Einbürgerungstest zugelassenen Prüfungsfragen.

[859] Vgl. § 1 Abs. 1 u. 2 Einbürgerungstestverordnung.

[860] Der Orientierungskurs ist Teil des Integrationskurses nach der Integrationskursverordnung.

[861] Vgl. http://www.integration-in-deutschland.de/cln_110/nn_1344932/SubSites/Integration/DE/02__Zuwanderer/Einbuergerungstest/einbuergerungstest-inhalt.html#doc1344936bodyText8, zuletzt aufgerufen am 8.6.2010.

dieser anfänglich hohen Inanspruchnahme kam es übergangsweise zu Verzögerungen bei der Testauswertung. Später pendelten sich die Teilnehmerzahlen aber auf niedrigerem Niveau ein, sodass diese Probleme entfielen.

Zum anderen gab es in der Einbürgerungspraxis einige Probleme hinsichtlich der Nachweisführung. Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber mit deutschen allgemeinbildenden Schulabschlüssen, aber auch mit Berufsabschlüssen, darunter auch Studienabschlüsse der Verwaltungs- oder Rechtswissenschaften, beklagten, dass sie den Einbürgerungstest trotz einschlägiger und höherer Qualifikation absolvieren müssten. Der Gesetzgeber hat als Einbürgerungsvoraussetzung das Vorhandenensein bestimmter staatsbürgerlicher Kenntnisse normiert (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 StAG). Das Bestehen des Einbürgerungstests soll nach § 10 Abs. 5 Satz 1 StAG hierfür der Regelnachweis sein, nicht aber die einzige Möglichkeit, den Nachweis zu führen. Mit Blick auf schon vorhandene Qualifikationen von Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerbern wollte der Gesetzgeber auch andere Nachweismöglichkeiten offen halten. Neben dem Wortlaut in § 10 Abs. 5 Satz 1 StAG macht dies auch die einschlägige Gesetzesbegründung deutlich: Die nötigen Kenntnisse „(...) können aber auch auf andere Weise – etwa durch eine entsprechende deutsche Schulausbildung (z. B. Hauptschule) – nachgewiesen werden (...).“[862] Folgerichtig reicht daher auch der Abschluss einer deutschen allgemeinbildenden Schule (Hauptschule oder höherer Schulabschluss) als Nachweis aus.[863] Auch viele berufliche Ausbildungen bzw. Abschlüsse umfassen inhaltlich das im Rahmen der neuen Einbürgerungsvoraussetzung erforderliche Wissen. Auch die Abschlüsse dieser Berufe sind daher als Nachweis im Einbürgerungsverfahren anzuerkennen. Viele der an die Beauftragte herangetragenen Problemfälle konnten unter Berücksichtigung beruflicher Qualifikationen der Betroffenen sinnvoll gelöst werden. Das Erfordernis der Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland sollte aus Sicht der Beauftragten nicht zu vermeidbaren Mehrbelastungen für Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber führen. Auch die Ausführungsbestimmungen zum Staatsangehörigkeitsgesetz sollten daher festlegen, dass Personen, die durch abgeschlossene allgemeine wie berufsqualifizierende Bildung das geforderte Wissen bereits haben, dieses nicht erneut durch ein Kosten verursachendes Testverfahren belegen müssen.

1.2.1.5 Sicherung des Lebensunterhalts

Die Frage der Lebensunterhaltssicherung bei der Anspruchseinbürgerung wurde im Berichtszeitraum in einer Vielzahl von Eingaben an die Beauftragte thematisiert. Für die Einbürgerung muss der Lebensunterhalt der Einbürgerungsbewerberin bzw. des Einbürgerungsbewerbers und der unterhaltsberechtigten Familienmitglieder grundsätzlich selbstständig bestritten werden. Arbeit ist in unserer auf Erwerbsarbeit ausgerichteten Gesellschaft dafür der Regelfall. Sie ist deshalb auch wichtiger Bestandteil individueller Integration. Allerdings gelingt es nicht jedem, einen Arbeitsplatz zu finden. Auch ernsthafte Bemühungen um Arbeit bleiben mitunter erfolglos. Dies kann vielfältige Gründe haben, z. B. Vermittlungshemmnisse wie eine unzureichende berufliche Qualifikation oder gesundheitliche Einschränkungen. Und auch wegen der teils schwierigen Arbeitsmarktentwicklung – mit teils sehr niedrigen Löhnen und immer öfter befristeten Beschäftigungsverhältnissen selbst im öffentlichen Dienst –, muss Augenmaß gehalten werden. Der Gesetzgeber hat das Staatsangehörigkeitsrecht deshalb so ausgestaltet, dass es einem Anspruch auf Einbürgerung (§ 10 StAG) nicht entgegensteht, wenn eine Antragstellerin oder ein Antragsteller zum Zeitpunkt der Einbürgerung Leistungen nach SGB II (z. B. Arbeitslosengeld II) oder SGB XII (z. B. Grundsicherung im Alter) bezieht. Voraussetzung dafür ist, dass die Einbürgerungsbewerberin bzw. der Einbürgerungsbewer-

[862] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, Gesetzesbegründung zu Art. 5 Nr. 7 Buchstabe c, BT-Drs. 16/5065.
[863] So auch die Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern in seinen vorläufigen Anwendungshinweisen zum Staatsangehörigkeitsgesetz, Stand: 17.4.2009, Nr. 10.1.1.7 (abrufbar unter http://www.bmi.bund.de).

ber den Leistungsbezug nicht zu vertreten hat. Anders als bei der Ermessenseinbürgerung (§ 8 StAG) hat der Gesetzgeber für die Anspruchseinbürgerung im Ergebnis zugelassen, dass die zur Sicherung des Lebensunterhalts dienenden SGB II- und SGB XII-Leistungen bezogen werden können, soweit die oder der Beziehende keine Schuld am Bezug hat.

Maßgeblich für die Beurteilung der Lebensunterhaltssicherung ist grundsätzlich der Zeitpunkt der Einbürgerung, wenngleich sie nicht ausschließlich gegenwartsbezogen, sondern auch für einen überschaubaren Zeitraum in der Zukunft vorliegen muss.[864] Dieser zukunftsgerichtete Aspekt darf allerdings nicht dazu führen, dass behördliche Entscheidungen herausgezögert werden oder unterbleiben. Schon nach allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen, im vorliegenden Zusammenhang aber zusätzlich auch aus integrationspolitischen Erwägungen heraus, haben die Behörden die Verwaltungsverfahren vielmehr so zügig wie möglich durchzuführen. Daher ist die zukünftige Sicherung des Lebensunterhaltes im Rahmen einer begründeten Prognose zu prüfen, wobei schon wegen der der Zukunftsbezogenheit immanenten Unsicherheit keine überzogenen Anforderungen zu stellen sind. Viele der bei der Beauftragten vorgetragenen Einzelfälle, in denen Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber z. B. erst seit einigen Monaten im Arbeitsverhältnis waren, einen befristeten Arbeitsvertrag hatten oder selbständig tätig waren, zeigten allerdings, dass diese Prognose in der Praxis oft unterbleibt. Vielmehr werden die Betroffenen schlicht auf einen späteren Zeitpunkt verwiesen, zu dem entschieden werden soll, z. B. nach einer etwaigen Arbeitsvertragsverlängerung oder -entfristung. Die Einbürgerungen wurden so z.T. länger als ein Jahr verzögert oder gar nicht vorgenommen. Die Behörden begründeten diese Verfahrensweise im Kern oft damit, dass nicht gewiss sei, ob der Lebensunterhalt auch für die Zukunft ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII gesichert sei. Diese Praxis wird zum einen arbeitsmarktlichen Realitäten – befristete Beschäftigungen sind heute keine Seltenheit mehr –, zum anderen aber auch den einbürgerungsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht. Wird z. B. bei einem befristeten Arbeitsvertrag auf die Vertragverlängerung gewartet – und diese damit quasi zur Einbürgerungsvoraussetzung erklärt – stünde dies nur im Einklang mit der Absicht des Gesetzgebers, wenn davon auszugehen wäre, dass der Vertrag durch die Schuld der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers ausläuft und in der Folge in einem überschaubaren Zeitraum nach der Einbürgerung ein zu vertretender SGB II- oder SGB XII-Leistungsbezug einsetzt. Nur wenn dies begründet prognostiziert wird, wäre die Ablehnung der Anspruchseinbürgerung gerechtfertigt.

Zu einem anderen Aspekt der Frage, wann der Bezug von SGB II- oder SGB XII-Leistungen ein Einbürgerungshindernis sein kann, hat im Berichtszeitraum das Bundesverwaltungsgericht entschieden.[865] Nach dem Urteil stellt der Leistungsbezug nicht nur dann ein Einbürgerungshindernis dar, wenn die Einbürgerungsbewerberin oder der Einbürgerungsbewerber die Inanspruchnahme der Leistungen dem Grunde nach zu verantworten hat. Auch wenn die Einbürgerungsbewerberin oder der Einbürgerungsbewerber einen erhöhten Leistungsbezug zu vertreten hat, schließt dies den Einbürgerungsanspruch aus. In dem dem Revisionsverfahren zu Grunde liegenden Fall, hatte der Kläger nach Feststellung des Berufungsgerichts frühere Zeiten der Arbeitslosigkeit selbst zu vertreten. Hieraus resultierten geringere Rentenansprüche, als er bei durchgehender Beschäftigung hätte erwerben können. Daraus folgte wiederum ein höherer ergänzender Sozialhilfebezug (bzw. Leistungsbezug nach SGB XII).

Gleichwohl ist nach dem Urteil nicht jedes entsprechende in der Vergangenheit liegende Verhalten einbürgerungsschädlich. Nur wenn die Einbürgerungsbewerberin bzw. der Einbürgerungsbewerber bei einer Gesamtbetrachtung aller Umstände mit ihrem bzw. seinem Verhalten eine wesentliche, prägende Ursache für den Leistungsbezug insgesamt gesetzt hat, ist die erhöhte Sozi-

[864] So auch BVerwG, Urteil vom 19.2.2009, Az.: 5 C 22/08, Rd. 27.

[865] BVerwG, Urteil vom 19.2.2009, Az.: 5 C 22/08.

alhilfeleistung zu vertreten. Bei einer nur unwesentlichen Erhöhung ist dies nicht der Fall. Zu beachten sei in diesem Zusammenhang auch, dass bereits das „vorgeschaltete“ Aufenthaltsrecht für die einbürgerungsrechtlich i.d.R. erforderliche rechtmäßige Aufenthaltszeit und -verfestigung einen gesicherten Lebensunterhalt verlangt. Ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Integration bei Einbürgerung liegt daher regelmäßig schon „systembedingt“ vor.

Der Verantwortungszusammenhang kann auch durch Ablauf einer bestimmten Zeit entfallen. Wie z. B. die neuen Regelungen zur Rücknahme von Einbürgerungen und deren Folgewirkungen und auch der Umstand, dass Verurteilungen wegen Straftaten nach Ablauf der Tilgungsfrist der Einbürgerung nicht mehr entgegenstehen, unterstreichen, können im Gesamtgefüge des Staatsangehörigkeitsrechtes abwägungserhebliche Belange mit fortschreitender Zeit an Gewicht verlieren. Im konkreten Zusammenhang legte das Gericht - angelehnt an die Mindestaufenthaltsdauer in § 10 Abs. 1 StAG - eine Frist von acht Jahren fest, nach deren Ablauf die Einbürgerungsbewerberin bzw. der Einbürgerungsbewerber für ein zurechenbares und für den aktuellen Leistungsbezug mitursächliches Verhalten nicht mehr einzustehen hat. Die Zurechnung von Fernwirkungen dürfe nicht dazu führen, dass der nach einem langjährigen und rechtmäßigen Daueraufenthalt regelmäßig (bei Erfüllung der übrigen Voraussetzungen) vorgesehene Einbürgerungsanspruch praktisch leer läuft.

Zu Auswirkungen des Urteils in der Einbürgerungspraxis liegen bisher nur wenige Informationen vor. Es wird deswegen zu beobachten sein, ob es zu nennenswertem Mehraufwand oder Problemen, etwa bei der teils schwierigen Bewertung arbeitsmarktlicher Fragen, führt. Das Bundesverwaltungsgericht unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass an den in einzelnen Fällen ggf. zu fordernden Nachweis, einen Leistungsbezug nicht zu vertreten zu haben, keine überspannten Anforderungen zu stellen seien, weil maßgebliche Vorgänge bereits längere Zeit zurückliegen können, ohne dass Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber Anlass gehabt hätten, diese quasi beweissicher zu dokumentieren. Besondere Beachtung wird der Grundsatz auch in Fällen finden müssen, in denen zuständige Behörden entschieden haben, dass keine leistungsrechtlichen Konsequenzen (z. B. Sperrzeiten) eintreten, und im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens eine Neubewertung von Sachverhalten erfolgen soll.

Entscheidungen anderer Behörden, insbesondere von Arbeitsagenturen oder Grundsicherungsträgern (z. B. ARGE), stellen jedenfalls auch nach Auffassung des Gerichts Indizien dar, auf die sich die einbürgerungsrechtliche Entscheidung ggf. stützen kann. Aus Sicht der Beauftragten ist es jedenfalls begründungsbedürftig, wenn Einbürgerungsbehörden von den Entscheidungen der sachnäheren Arbeitsverwaltung abweichen wollen. Dies sollte – auch aus verwaltungsökonomischen Gründen – nur in Ausnahmefällen erfolgen. Die ohnehin teilweise sehr komplexen Prozesse im Einbürgerungsverfahren sollten nach Möglichkeit nicht weiter verkompliziert werden.

1.2.1.6 Einbürgerungserleichterungen bei erfolgreichem Abschluss des Integrationskurses und bei besonderen Integrationsleistungen

Die Nutzung der Privilegierungsmöglichkeiten nach § 10 Abs. 3 StAG blieb auch im Berichtszeitraum zurückhaltend. Bereits seit längerem sieht das Gesetz vor, dass bei Vorlage eines Nachweises über die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs die für die Einbürgerung notwendige Voraufenthaltszeit auf sieben Jahre verkürzt wird (§ 10 Abs. 3 Satz 1 StAG). Seit August 2007 trat die Möglichkeit hinzu, die Frist – im Ermessen der Behörde – bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen auf sechs Jahre zu verkürzen. Die amtliche Statistik weist die Nutzung dieser beiden Einbürgerungserleichterungen gemeinsam aus. 2006 erfolgten auf diesem Wege 76 Einbürgerungen, 2007 waren es 257 und 2008 betrug ihre Zahl 715.[866]

[866] Vgl. hinsichtlich der Einbürgerungszahlen Statistisches Bundesamt: Einbürgerungen. Fachserie 1, Reihe 2.1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden, Jahrgänge 2006 – 2008.

Immer wieder wurden der Beauftragten Einzelfälle vorgetragen, in denen Einbürgerungsinteressentinnen und -interessenten auf die Privilegierungsmöglichkeiten nicht hingewiesen wurden, obwohl sie durchaus in Betracht gekommen wären. In anderen Fällen unterblieb die Anwendung insbesondere der Privilegierungsmöglichkeit bei besonderen Integrationsleistungen nach § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG, obwohl vorbildliche und weit überdurchschnittliche Integrationsbemühungen und -ergebnisse vorlagen. Auch dies zeigt, dass in der Praxis mit der Regelung sehr zurückhaltend umgegangen wird.

Schwierigkeiten bereiten einerseits die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes der besonderen Integrationsleistungen und andererseits der Umgang mit dem eröffneten Ermessen. Vor dem Hintergrund des Charakters der als Einbürgerungserleichterung angelegten Regelung sind keine überspannten Maßstäbe anzulegen.

Besondere Integrationsleistungen können aus vielen Lebensbereichen stammen. Der Gesetzgeber hat hier bewusst keine weitergehende Einschränkung vorgenommen. Es gibt für Ausländerinnen und Ausländer eine Vielzahl konkreter Möglichkeiten, ihre Integration in die Aufnahmegesellschaft zu befördern.

Jede einzelne dieser Möglichkeiten soll grundsätzlich begünstigt werden können. Insbesondere werden die Leistungen aber aus den Bereichen

- Bildung und Ausbildung,
- Beruf und Beschäftigung sowie
- ehrenamtliches Engagement

stammen. Die Leistungen müssen die eigene Integration befördern. Sie können allgemeinwohlbezogen sein, wie etwa bei ehrenamtlichem Engagement, oder auch in erster Linie das eigene Fortkommen befördern, wie etwa bei Bildungsleistungen. Neben berücksichtigungsfähigen Einzelleistungen, wie beispielsweise bestimmten deutschen Sprachkenntnissen, kann auch die Summe einiger oder vieler Einzelleistungen das Vorliegen besonderer Integrationsleistungen belegen. Wie schon die ausdrückliche Heraushebung der Deutschkenntnisse über B1 GER-Niveau in § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG, die für sich allein die Privilegierung bewirken kann, zeigt, ist jedoch nicht zwingend das Vorliegen mehrerer Leistungen oder von Leistungen aus mehreren Lebensbereichen notwendig. Auch im Rahmen des vom Gesetzgeber eröffneten Ermessens ist grundsätzlich der Charakter der Regelung als Einbürgerungserleichterung zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber wollte hier gleichwohl die Möglichkeit offen lassen, vorgezogene Einbürgerungen ablehnen zu können. Dies betrifft allerdings nur die kleine Gruppe von Fällen, in denen zwar bei einer Gesamtbetrachtung des Einzelfalles insgesamt von besonderen Integrationsleistungen auszugehen ist, einer privilegierten Einbürgerung aber dennoch bestimmte Gesichtspunkte absolut entgegenstehen.[867]

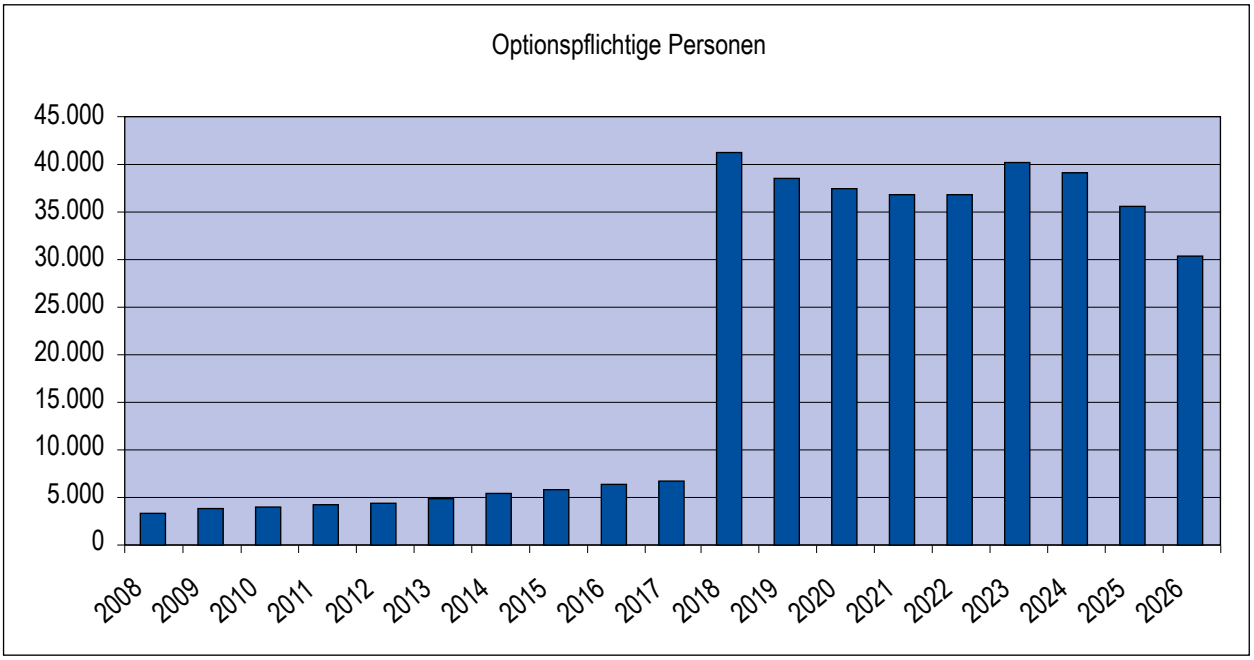
Aus Sicht der Beauftragten müssen die vom Gesetzgeber bewusst geschaffenen Einbürgerungserleichterungen und Entscheidungsspielräume auch in der Praxis genutzt werden, um Einbürgerungen zu erleichtern und zu beschleunigen. Die Beauftragte wird die Umsetzung der vom Gesetzgeber geschaffenen, integrationspolitisch sinnvollen Einbürgerungsanreize weiter beobachten und Vorschläge unterbreiten, wie die Einbürgerungspraxis hierbei unterstützt werden kann.

1.2.2 Optionsverfahren

Im Jahr 2008 wurden erstmals Jugendliche optionspflichtig (§ 29 Abs. 1 StAG). Sie müssen sich damit grundsätzlich entscheiden, ob sie ihre deutsche oder ausländische Staatsangehörigkeit behalten wollen. Betroffen sind zunächst die über die Sonderregelung des § 40b StAG unter erleichterten Bedingungen und unter Hinnahme ihrer anderen Staatsangehörigkeit eingebürgerten Kinder. Dies sind zwischen 3.000 und 7.000 Kinder jährlich bis 2017. Ab dem Jahr 2018 werden auch jene Kinder ausländischer Eltern dazukommen, die unmittelbar mit ihrer Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erwarben (§ 4 Abs. 3 StAG). Dies sind dann zunächst pro Jahr etwa 40.000 Kinder (vgl. zu den genauen Fallzahlen Tabelle 16 im Anhang).

[867] Vgl. hierzu auch Lämmermann, Falk: Besondere Integrationsleistungen als einbürgerungsrechtliche Privilegierungsmöglichkeit, in: ZAR 2009, S. 126 ff.

Abbildung 10: Optionspflichtige Personen (nach Jahr des Eintritts der Optionspflicht)



Quelle: Bundesministerium des Innern, Migrationsbericht 2008

Wollen die Jugendlichen ihre deutsche Staatsangehörigkeit behalten, müssen sie bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres die ausländische Staatsangehörigkeit aufgeben und dies nachweisen. Andernfalls geht die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes verloren.

Soll die deutsche Staatsangehörigkeit trotz fortbestehender ausländischer Staatsangehörigkeit beibehalten werden, muss dies behördlich genehmigt (Beibehaltungsgenehmigung) sein. Der Antrag auf die Beibehaltungsgenehmigung kann allerdings grundsätzlich nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt werden.[868] Wird dieser Termin nicht eingehalten, bleibt für das Fortbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit nur der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit. Im Übrigen würde die deutsche Staatsangehörigkeit mit Vollendung des 23. Lebensjahres verloren gehen. Das gilt auch für Personen, bei denen es das Gesetz (materiellrechtlich) zulässt, dass sie ihre andere Staatsangehörigkeit behalten können (z. B. Unionsbürgerinnen und -bürger). Die Rechtsfolge tritt selbst dann ein, wenn nach dem Recht des ausländischen Staates dessen Staatsangehörigkeit gar nicht aufgegeben werden kann.

Bei der im Berichtszeitraum beginnenden Umsetzung des Optionsrechts sind erste Fragen sowohl in praktischer als auch in rechtlicher Hinsicht aufgetaucht, bei denen beobachtet werden muss, ob sich hierfür in der Praxis integrationspolitisch sinnvolle Antworten entwickeln werden. Einige dieser Fragestellungen und Problembereiche werden im Folgenden dargestellt:

- Nicht alle von der Optionsregelung Betroffenen werden erreicht. In den Melderegistern wurden – aus verschiedenen Gründen – z.T. die nötigen Datensatz-Kennzeichnungen der (künftigen) Optionskinder nicht vorgenommen. In diesen Fällen weiß die Behörde später nicht, dass ein Kind optionspflichtig ist und kann die Aufforderung zur Abgabe der Optionserklärung nicht versenden. Damit kommt die Optionspflicht bei diesen Kindern nicht zum Tragen. Schwierigkeiten ergeben sich auch bei (mehrfachen) Umzügen – insbesondere auch ins Ausland –, die nicht oder nicht korrekt in den Melderegistern erfasst sind.
- Viele Jugendliche verstehen die komplizierte gesetzliche Regelung und die behördlichen

[868] Vgl. allerdings zur davon abweichenden Diskussion im Folgenden.

Schreiben nicht. Sie sind sich auch deshalb der Tragweite und möglicher Konsequenzen der Optionsentscheidung nicht bewusst.

- Es kommt immer wieder zu Missverständnissen. Für viele Jugendliche ist schon unklar, ob neben der deutschen noch eine zweite oder ggf. weitere Staatsangehörigkeit besteht. Ein Teil der Betroffenen setzt z. B. den Ablauf der Gültigkeitsdauer des ausländischen Passes mit dem Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit gleich. Andere können aus verschiedenen (personenstandsrechtlichen) Gründen keine genauen Angaben machen oder antworten auf Behördenschreiben (noch) nicht. Im Falle der Entscheidung für die deutsche Staatsangehörigkeit ist oft auch unklar, welche konkreten Schritte gegenüber dem Herkunftsstaat der Eltern unternommen werden müssen (z. B. Nachholen der Registrierung in den Personenstands- und ähnlichen Registern des ausländischen Staates, Stellung eines Entlassungsantrages). Einige Betroffene gehen auch davon aus, dass die Optionserklärung ausreiche und falls weitere Schritte nötig seien, sich der (deutsche) Staat hierum bemühen werde.
- Hinsichtlich der mit Vollendung des 21. Lebensjahres ablaufenden Ausschlussfrist für die Beantragung der Beibehaltungsgenehmigung (§ 29 Abs. 3 Satz 3 StAG) ist die Frage diskutiert worden, ob die Regelung in bestimmten Fällen einschränkend auszulegen sei, auch um eine verfassungskonforme Ausführung zu gewährleisten. So z. B. dann, wenn der Hinweis nach § 29 Abs. 5 StAG verzögert, ggf. sogar erst nach Vollendung des 21. Lebensjahres zugestellt wird oder die behördliche Information nach § 29 Abs. 5 StAG unvollständig, insbesondere nicht mit einem ausreichenden Hinweis auf die mit Vollendung des 21. Lebensjahres ablaufende Ausschlussfrist versehen ist. Eine weitere in den Blick genommene Konstellation bildeten Fälle, in denen Betroffene ohne eigene Schuld daran gehindert sind, den Beibehaltungsantrag zu stellen.
- Unklarheit herrscht bei Betroffenen auch hinsichtlich der Frage, ob sie überhaupt ein Optionsverfahren durchlaufen müssen. Das gilt vor allem für Unionsbürgerinnen und -bürger, die zwar materiellrechtlich ihre andere Staatsangehörigkeit behalten können, für die aber trotzdem ein Optionsverfahren durchzuführen ist. Beantragen diese (irrtümlich) nicht bis vor Vollendung des 21. Lebensjahres die Beibehaltungsgenehmigung, bleibt ihnen nur der Verlust der anderen Staatsangehörigkeit, um die deutsche behalten zu können.

Der Aufwand für die Durchführung eines Optionsverfahrens bei den Staatsangehörigkeitsbehörden ist nach den bisherigen Erfahrungen in der Praxis mindestens so groß wie der Aufwand für ein vollständiges Einbürgerungsverfahren. Dies liegt nicht zuletzt am hohen Beratungsaufwand und daran, dass die Betroffenen im Verlauf des Verfahrens stetig betreut und unterstützt werden müssen. Nicht wenige Behörden sind z. B. dazu übergegangen, regelmäßig Erinnerungsschreiben an die Optionskinder zu übersenden. Schon bei der heutigen Situation mit Fallzahlen von etwa 3.000 bis 4.000 Optionskindern pro Jahr bundesweit wurde von größeren (vor allem personellen) Schwierigkeiten bei der Umsetzung berichtet. Verbunden wurden diese oft mit Befürchtungen für die Zeit ab 2018, wenn jährlich rund 40.000 Jugendliche bundesweit optionspflichtig werden.

Die Optionsregelung setzt nach den bisherigen praktischen Erfahrungen aus Sicht der Beauftragten aus integrationspolitischen Gründen eine eingehende individuelle und adressatenadäquate Information und Beratung der Jugendlichen sowie eine Begleitung durch das komplizierte Verfahren voraus. Behördliche Schreiben und die Beratung der Optionskinder müssen eine „Einladung“ darstellen. Ziel muss es sein, dass sich möglichst viele Jugendliche für die deutsche Staatsangehörigkeit entscheiden.

Die im Berichtszeitraum geschlossene Koalitionsvereinbarung auf Bundesebene sieht eine Überprüfung der Erfahrungen mit den ersten Optionsfällen auf möglichen Verbesserungsbedarf in verfahrens- wie materiellrechtlicher Hinsicht sowie ggf. die Erarbeitung von Änderungsvorschlägen vor. Die Beauftragte wird sich hieran beteili-

gen. In die Überprüfung einbezogen werden sollten dabei auch die Wirkungen auf die Integration der Jugendlichen, die im Berichtszeitraum teils kontrovers diskutiert wurden.[869]

1.3 Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht

Im Berichtszeitraum trat das Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 5.2.2009[870] in Kraft. Es ergänzt das Staatsangehörigkeitsgesetz insbesondere um Regelungen zur Rücknahme von rechtswidrigen Einbürgerungen (§ 35 StAG) sowie etwaiger Folgewirkungen von Rücknahmeentscheidungen auf Dritte (§ 17 Abs. 2 und 3 StAG) und fügt ihm eine Strafvorschrift hinsichtlich Täuschungsverhalten bei der Einbürgerung an (§ 42 StAG).

Die Gesetzesänderung geht insbesondere auf zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zurück.[871] In den Verfahren ging es zum einen um die Rücknahme einer rechtswidrig durch Täuschung erwirkten Einbürgerung, zum anderen um den rückwirkenden Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit infolge einer erfolgreichen Vaterschaftsanfechtung. In den konkreten Fällen wurde der rückwirkende Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit im Ergebnis als mit der Verfassung vereinbar angesehen.[872] Zugleich merkte das Gericht aber an, dass in der Praxis verfassungsrechtliche Grenzen zu beachten sind.[873]

Ausgangspunkt der Gesetzesänderung ist der neue Tatbestand des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit durch Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes (§ 17 Abs. 1 Nr. 7 StAG), der in § 35 StAG konkretisiert wird. Eine rechtswidrige Einbürgerung oder Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit (z. B. bei Beantragung einer ausländischen Staatsangehörigkeit) kann danach zurückgenommen werden, wenn der Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung, Bestechung oder durch vorsätzlich unrichtige oder unvollständige Angaben, die wesentlich für die Entscheidung gewesen sind, erwirkt wurde (§ 35 Abs. 1 StAG). Die Rücknahme erfolgt mit Wirkung für die Vergangenheit (§ 35 Abs. 4 StAG). Sie ist nach § 35 Abs. 3 StAG nur innerhalb von fünf Jahren nach der Bekanntgabe der Einbürgerung oder Beibehaltungsgenehmigung möglich. Mit dieser Ausschlussfrist konkretisiert der Gesetzgeber eine Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, nach der nur eine „zeitnahe“ Rücknahme als verfassungskonform anzusehen ist.[874]

Die Rücknahme kann Einfluss auf die deutsche Staatsangehörigkeit Dritter haben. Zum einen kann die Rechtmäßigkeit von anderen Entscheidungen nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz gegenüber Dritten betroffen sein. In Fällen der Mit- oder der Ehegatteneinbürgerung etwa können auch diese Entscheidungen im Nachhinein rechtswidrig werden, weil eine wesentliche Voraussetzung nachträglich entfällt. Der Gesetzgeber sieht hier allerdings keinen Automatismus vor, der zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei den betroffenen Dritten führt. Vielmehr trifft die Behörde nach § 35 Abs. 5 StAG jeweils eine eigene Ermessensentscheidung. Dabei hat sie insbesondere mögliche Kindeswohlgesichtspunkte, die bisherige Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse und auch eine mögliche Be-

[869] Vgl. z. B. Hailbronner, Kay: Integration und Staatsangehörigkeit, Statement bei den 53. Bitburger Gesprächen, 7.1.2010 (abrufbar unter: http://www.irp.uni-trier.de/typo3/fileadmin/template/pdf/53BG_Hailbronner.pdf, zuletzt aufgerufen am 12.4.2010).

[870] BGBl. I, S. 159.

[871] BVerfG, Urteil vom 24.5.2006, Az.: 2 BvR 669/04 sowie Nichtannahmebeschluss vom 24.10.2006, Az.: 2 BvR 696/04. Auf gesetzlichen Regelungsbedarf hinsichtlich möglicher staatsangehörigkeitsrechtlicher Folgen der Rücknahme von Aufenthaltstiteln hat außerdem das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 5.9.2006, Az.: 1 C 20.05 aufmerksam gemacht. Auch dieser wurde im Rahmen der Gesetzesänderung berücksichtigt.

[872] Der EuGH hat mit seinem Urteil vom 2.3.2010 in der Rechtssache C-135/08 (Rottmann) zudem festgestellt, dass es nicht gegen Unionsrecht verstoße, wenn ein Mitgliedstaat einer Unionsbürgerin oder einem Unionsbürger die durch Einbürgerung erworbene Staatsangehörigkeit wieder entziehe und damit auch die Unionsbürgerschaft und die damit einhergehende Rechtsstellung verloren gehe, falls die Einbürgerung durch Täuschung erschlichen worden sei und die Rücknahmeentscheidung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen wahre.

[873] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.1.2.5, S. 142 f.

[874] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.1.2.5, S. 143.

teiligung des Dritten an der Täuschung etc. zu berücksichtigen.[875]

Zum anderen kann auch der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes betroffen sein (minderjährige adoptierte und eigene Kinder). Hier können infolge der Rücknahme nachträglich die Voraussetzungen und damit der gesamte Staatsangehörigkeitserwerb entfallen. Der Gesetzgeber hat diese Wirkung mit § 17 Abs. 2 StAG auf Personen begrenzt, die das fünfte Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Er berücksichtigte damit Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der eine Beeinträchtigung der deutschen Staatsangehörigkeit in ihrer Bedeutung als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit nicht in Betracht kommt, wenn die oder der Betroffene in einem Alter ist, in dem normalerweise noch kein eigenes Bewusstsein hinsichtlich der Staatsangehörigkeit besteht und sich noch kein eigenes Vertrauen in deren Bestand entwickelt hat.[876]

Nach § 17 Abs. 3 Satz 1 StAG findet die gleiche Regelung Anwendung, wenn Entscheidungen nach anderen Gesetzen den rückwirkenden Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zur Folge haben. Dies können z. B. Fälle sein, in denen nachträglich eine Niederlassungserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz[877] oder die Bescheinigung nach § 15 Bundesvertriebenengesetz[878] zurückgenommen wird. Nicht anwendbar ist die Altersgrenze von fünf Jahren hingegen bei einer erfolgreichen Anfechtung einer missbräuchlichen Vaterschaftsanerkennung nach § 1600 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 3 BGB (§ 17 Abs. 3 Satz 2 StAG). Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass § 1600b Abs. 1a Satz 3 BGB für die Anfechtung einer missbräuchlichen Vaterschaftsanerkennung anstelle einer Altersgrenze eine Befristung enthält. Danach ist in diesen Fällen die Anfechtung spätestens nach Ablauf von fünf Jahren seit der Wirksamkeit der Anerkennung der Vaterschaft für ein im Bundesgebiet geborenes Kind ausgeschlossen. Im Übrigen tritt der Ausschluss spätestens fünf Jahre nach Einreise des Kindes ein.

2. Entwicklungen im Aufenthaltsrecht

2.1 Sicherung des Lebensunterhalts als Voraussetzung für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln

Die Beauftragte hatte in ihrem letzten Bericht[879] zur damals offenen Frage der Berechnung der Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Aufenthaltsgesetz Stellung genommen. Das im Berichtszeitraum zu dieser Frage ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts[880] hat nun Rechtsklarheit gebracht. Im Folgenden soll die Entscheidung aus integrationspolitischer und europarechtlicher Perspektive beleuchtet werden.

2.1.1 Berechnung des Lebensunterhalts nach dem Aufenthaltsgesetz

Die Sicherung des Lebensunterhalts ist in den meisten Fällen Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach dem Aufenthaltsgesetz. Ausnahmen hiervon werden insbesondere im humanitären Bereich gemacht. Die gesetzliche Voraussetzung „Sicherung des Lebensunterhalts“ soll einen Zuzug in die sozialen Sicherungssysteme verhindern. Dieses Ziel ist von hohem

[875] Vgl. § 35 Abs. 5 S. 2 StAG sowie Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes BT-Drs. 16/10528, Gesetzesbegründung zu Art. 1 Nr. 2.

[876] BVerfG, Beschluss vom 24.10.2006, Az.: 2 BvR 696/04.

[877] Dies betrifft Fälle, in denen das nachgeborene Kind die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG (ius soli) mit seiner Geburt erhalten hat, weil dies u.a. auch ein unbefristetes Aufenthaltsrecht (ein solches ist die Niederlassungserlaubnis) bei einem der ausländischen Elternteile voraussetzt.

[878] Hier sind Fälle betroffen, in denen die Bescheinigung nach § 15 Bundesvertriebenengesetz zurückgenommen und damit der automatische Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 7 StAG bei Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern etc. nachträglich entfällt und ein nachgeborenes Kind die deutsche Staatsangehörigkeit von der Spätaussiedlerin bzw. dem Spätaussiedler und/oder der bzw. dem in den Aufnahmebescheid einbezogenen Ehegattin bzw. Ehegatten durch Abstammung nach § 4 Abs. 1 StAG erworben hat. Betroffen sind auch Fälle, in denen das Nichtbestehen der Vaterschaft nach erfolgreicher Vaterschaftsanfechtung festgestellt wird, wenn die deutsche Staatsangehörigkeit des Kindes nur vom Vater erworben werden konnte.

[879] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.2.1.1, S. 147 ff.

[880] BVerwG, Urteil vom 26.8.2008, Az.: 1 C 32.07.

staatlichem Interesse und rechtfertigt die entsprechenden Regelungen auch verfassungsrechtlich. Die Voraussetzung gilt zudem für die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis selbst nach langjährigem Aufenthalt (§ 8 Abs. 1 AufenthG). § 2 Abs. 3 AufenthG definiert, was darunter zu verstehen ist: Der Ausländer muss seinen Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen bestreiten können. Zu diesem Einkommen zählen neben Erwerbseinkommen das Einkommen aus der Sozialversicherung (also z. B. Arbeitslosengeld I oder eine Rente), Unterhalt, der von Dritten gewährt wird, sowie die Familienleistungen einschließlich des Kinderzuschlags nach § 6a BKGG.

Auch Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) sichern nach mittlerweile verbreiteter Auffassung, die ihren Niederschlag in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz gefunden hat, den Lebensunterhalt,[881] obwohl sie aus Steuermitteln finanziert sind. Hintergrund hierfür ist, dass nach dieser Auffassung der Gesetzgeber nicht ausländischen Studierenden und Auszubildenden einerseits Ansprüche auf Ausbildungsförderung einräumen und sie ihnen gleichzeitig entgegen halten kann.[882] Da das Bundesausbildungsförderungsgesetz den Anspruch hat, den vollen Lebensunterhalt der Studierenden abzudecken und deshalb bei grundsätzlich bestehendem BAföG-Anspruch Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen sind, bedarf es in diesen Fällen auch keiner gesonderten Bedarfsrechnung.

Anspruchsschädlich ist der Bezug von anderen steuerfinanzierten Leistungen, die der Lebensunterhaltssicherung dienen, also von Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII. Aus der Formulierung „...ohne Inanspruchnahme (...) bestreiten kann..." wird geschlossen, dass nicht allein der Bezug, sondern bereits ein bestehender Anspruch auf die genannten Sozialleistungen schädlich ist. Etwas anderes gilt für das Wohngeld, das nur dann der Erteilung eines Aufenthaltstitels entgegensteht, wenn es tatsächlich bezogen wird.[883]

Das Bundesverwaltungsgericht hat – entgegen der Spruchpraxis mehrerer Oberverwaltungsgerichte[884] – entschieden, dass bei der Berechnung eines potenziellen Anspruchs auf Leistungen nach SGB II oder dem SGB XII nicht nur die Ansprüche auf Regelleistungen, sondern auch die bei der Anrechung von Einkommen abzusetzenden Freibeträge zu berücksichtigen sind. Bei Vorliegen eines atypischen Falls i.S. § 5 Abs. 1 Satz 1 AufenthG oder wenn die Erteilung des Aufenthaltstitels aus Gründen höherrangigen Rechts wie Art. 6 GG oder im Hinblick auf Art. 8 EMRK geboten sei, z. B. weil die Herstellung der Familieneinheit im Herkunftsland nicht möglich ist, könne davon abgesehen werden. Bei Anwendung des § 5 Abs. 1 AufenthG bestehe kein Ermessen, und das Vorliegen des atypischen Falls sei gerichtlich voll nachprüfbar.[885]

Dieses Ergebnis, das ohne ausdrückliche gesetzgeberische Entscheidung die Rechtspraxis vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes und der „Hartz-Reformen" ändert,[886] hat weitreichende Folgen insbesondere für die Aufenthaltsverfestigung, mithin für die Rechtssicherheit mancher langjährig in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer und ist damit integrationspolitisch problematisch. Der Unterschied im monatlich zu erzielenden Einkommen beträgt schon bei einem Zweipersonenhaushalt ca. 280 €, die insbesondere im Sektor für un- und angelernte Beschäftigung oder bei einer „kleinen" Selbständigkeit kaum zu erzielen sind.

Die im letzten Bericht der Beauftragten angeführte Entscheidung des Verwaltungsgerichts Lüneburg[887] – es ging um eine Friseurin, die nie Leistungen nach dem SGB II beansprucht hatte – illustriert, dass zukünftig Ausländerinnen und Ausländer, die im Niedriglohnsektor beschäftigt sind,[888]

---

[881] Vgl. Nr. 2.3.1.4.

[882] Vgl. hierzu den 7. Lagebericht, Kapitel III.8.1, S. 180 f.

[883] Vgl. VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 4.6.2007, Az.: 15-1252/06 sowie nun ausdrücklich AVV AufenthG Nr. 2.3.1.3. Das Bundesverwaltungsgericht hatte bereits 1996 entschieden, dass das Wohngeld kein eigenes Einkommen darstellt und damit nicht positiv zu berücksichtigen ist, vgl. den Beschluss vom 4.11.1996, Az.: 1 B 189/96.

[884] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.2.1.1, S. 147.

[885] Urteil vom 30.4.2009, Az.: 1 C 3.08.

[886] Vgl. dazu HessVGH, Beschluss vom 14.3.2006, Az: 9 TG 512/06.

[887] Urteil vom 18.1.2007, Az.: .6 A 353/05.

[888] Im Bevölkerungsdurchschnitt sind es knapp 25 %.

kaum eine Chance auf Erteilung der Niederlassungserlaubnis haben werden. Dies gilt selbst dann, wenn sie ihren Anspruch auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II über Jahre nicht verwirklichen.

Die Verbesserung des Systems von Arbeitsanreizen durch die Erhöhung der Freibeträge im SGB II für erwerbstätige Bedürftige[889] – Beschäftigte im Niedriglohnbereich – kann sich für Ausländerinnen und Ausländer mit einem befristeten Aufenthaltstitel somit als Bumerang erweisen. Je höher die Freibeträge, umso schwieriger ist es, die Voraussetzungen der Lebensunterhaltssicherung zu erfüllen und aufenthaltsrechtliche Rechtssicherheit zu erlangen. Auch das Konzept, durch die Gewährung von Kinderzuschlag und Wohngeld an erwerbstätige Eltern Arbeitsanreize zu setzen und den Leistungsbezug nach dem SGB II zu vermeiden, läuft bei ausländischen Familien ins Leere, wenn sie noch befristete Aufenthaltserlaubnisse besitzen. Zwar ist der Kinderzuschlag nach § 2 Abs. 3 AufenthG unschädlich für die Lebensunterhaltssicherung. Der tatsächliche Bezug des Wohngeldes ist es aber nicht. Der Kinderzuschlag nach § 6a BKGG wird nur dann gewährt, wenn dadurch tatsächlich andernfalls bestehende Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB II nicht entstehen. Das Wohngeld ist neben dem Erwerbseinkommen der Eltern unverzichtbarer dritter Bestandteil des zu ermittelnden Gesamteinkommens.

2.1.2 Europarechtliche Einflüsse

Auch beim Nachzug von Ehegatten und Kindern muss der Lebensunterhalt gesichert sein. Allerdings handelt es sich dabei zahlenmäßig um ein häufig überschätztes Phänomen.[890] Hier gilt die Besonderheit, dass anders als bei der Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen der Stammberechtigten oder der Erteilung von Niederlassungserlaubnissen das nationale Recht europäisches Recht umsetzt. Maßstab für die materielle Zulässigkeit von einschränkenden Regelungen ist damit neben Art. 6 GG und Art. 8 EMRK die Familiennachzugsrichtlinie 2003/86/EG.[891] Mit der europäischen Harmonisierung des Migrationsrechts fließen zudem nunmehr europäische Begriffsbestimmungen und Sichtweisen in das vormals nationale Ausländerrecht ein.

Die Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten in Art. 7 Abs. 1 Buchstabe c, vom Stammberechtigten den Nachweis zu verlangen, dass er über feste und regelmäßige Einkünfte verfügt, die für die Bestreitung des Lebensunterhalts der Familie ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe ausreichen. Sowohl die erste Erteilung als auch die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis kann nach Art. 16 Abs. 1 Buchstabe a der Richtlinie versagt werden, wenn diese Voraussetzung nicht (mehr) vorliegt, wobei bei der Verlängerung auch die Einkünfte der anderen Familienangehörigen zu berücksichtigen sind. Nach Art. 17 der Richtlinie „berücksichtigen die Mitgliedstaaten in gebührender Weise die Art und die Stärke der familiären Bindungen der betreffenden Person und die Dauer ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat sowie das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zu ihrem Herkunftsland“, falls sie den Antrag auf Familiennachzug oder die Verlängerung einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis ablehnen wollen.

Nach der Richtlinie soll also keine gebundene – ablehnende – Entscheidung getroffen werden, wenn das Einkommen für die Lebensunterhaltssicherung nicht ausreicht. In seiner Entscheidung „Chakroun“[892] geht der Europäische Gerichtshof davon aus, dass im Einzelfall eine Güterabwägung zu erfolgen hat. Im Aufenthaltsgesetz ist eine Ermessensausübung für den Fall der Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis des Ehegatten vorgesehen, nicht jedoch für die erstmalige Erteilung (§ 30 Abs. 3 AufenthG). Aus Sicht der Beauftragten wird den Anforderungen des Art. 17 der Richtlinie durch die vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Grundsätze zu grund- und menschenrechtsrelevanten Konstellationen, die die Annah-

[889] Im Jahresschnitt 2009 bezogen ca. 900.000 Personen ergänzende Leistungen nach dem SGB II (sog. „Aufstocker“).

[890] Vgl. Tabellen 2-54 im Anhang des Migrationsberichts 2008, S. 301.

[891] Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, Abl. L 251 vom 3.10.2003.

[892] Urteil vom 3.4.2010, Rs. C-578/08 (Chakroun).

me eines atypischen Falls i.S. § 5 Abs. 1 AufenthG erforderlich machen, Rechnung getragen.

Zur Höhe des erforderlichen Einkommens führt der Europäische Gerichtshof aus, dass es lediglich ein Leben unabhängig von eventuellen Sozialhilfeleistungen erlauben müsse. Zusatzleistungen in besonderen Fällen, Ermäßigungen und andere Vergünstigungen müssten außer Betracht bleiben.[893] Ob vor diesem Hintergrund an der Anspruchsschädlichkeit des Bezuges von Wohngeld im Zusammenhang mit dem Familiennachzug festgehalten werden soll, sollte der deutsche Gesetzgeber prüfen.

Vor dem Hintergrund dieses Urteils erhob sich die Frage, ob die Modalitäten der Berechnung des erforderlichen Lebensunterhalts aufrecht erhalten werden können. Dagegen spricht, dass diese Freibeträge keinen tatsächlichen Bedarf abbilden, sondern dem Anreiz zur Aufnahme einer auch gering entlohnten Tätigkeit dienen. Nach Auffassung der Bundesregierung handelt es sich bei den zu berücksichtigenden Freibeträgen aber nicht um besondere Leistungen wie sie Gegenstand der Entscheidung „Chakroun“ waren. Vielmehr sind die Freibeträge als beschäftigungspolitischer Anreiz innerhalb der einheitlichen Leistung Arbeitslosengeld II zu berücksichtigen. Insofern ist das Urteil zum niederländischen Recht nicht auf das deutsche Recht übertragbar. Daher hat das Land Berlin am 16.4.2010 im Bundesrat einen Antrag zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes eingebracht (BR-Drs. 206/10), mit dem ausdrücklich eine Berücksichtigung der Freibeträge für die Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung unterbleiben soll.

Angesichts der genannten Entwicklungen regt die Beauftragte an, unter Einbeziehung der zuständigen Ressorts und der Länder das Konzept der Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung zu überprüfen. Die Ausbildungsförderung jedenfalls sollte alsbald aus Gründen der Gesetzesklarheit ausdrücklich in den Katalog des lebensunterhaltssichernden Einkommens aufgenommen werden.

2.1.3 Fragen zur Sicherung des Lebensunterhalts bei Familien

Nach dem Wortlaut der § 2 und § 5 AufenthG ist es für die Erteilung des Aufenthaltstitels ausreichend, dass „der Ausländer“ seinen eigenen Lebensunterhalt sichern kann. Das (zukünftige) Einkommen eines nachziehenden Familienangehörigen kann bei der Berechnung einbezogen werden. Die Erlaubnis zum Familiennachzug kann allerdings nach § 27 Abs. 3 AufenthG im Ermessenswege versagt werden, wenn der oder die Stammberechtigte zwar den eigenen Lebensunterhalt sichert, für den Unterhalt anderer Familienangehöriger oder Haushaltsmitglieder aber auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen ist.

In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz wird nunmehr geregelt, dass in allen Anwendungsfällen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG der Lebensunterhalt aller Familienangehörigen und der Bedarfsgemeinschaft gesichert sein muss.[894] Dies könnte aus Sicht der Beauftragten insofern problematisch sein, als vertreten wird, dass nur im Anwendungsbereich der Spezialregelung des § 27 Abs. 3 AufenthG auf die Bedarfsgemeinschaft und die Unterhaltsansprüche außerhalb der Bedarfsgemeinschaft lebender anderer Familienmitglieder abgestellt werden darf.

Die mit der Aufnahme der Formulierung in die Allgemeine Verwaltungsvorschrift aufgeworfene Frage ist höchstrichterlich in der Hauptsache noch nicht entschieden. In der Kommentarliteratur werden beide Auffassungen vertreten. Das VG Stuttgart hat entschieden, dass für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis neben dem eigenen Lebensunterhalt auch der der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen gesichert sein müsse.[895]

Einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts[896] in einem einstweiligen Rechtsschutzver-

[893] Das niederländische Sozialrechtssystem, um das es im vorliegenden Fall ging, ist mit dem deutschen nicht vergleichbar. Daher können aus dem Urteil keine unmittelbaren Schlussfolgerungen für das deutsche Recht gezogen werden.

[894] Vgl. AVV AufenthG Nr. 2.3.2 ff.

[895] Urteil vom 23.1.2006, Az.: 4 K 3852/05.

[896] Beschluss vom 11.5.2007, Az.: 2 BvR 2483/06.

fahren lag eine andere Konstellation zugrunde. Der nachgezogene Ehemann verdiente zwar etwas mehr als seinen eigenen Lebensunterhalt, seine Ehefrau war jedoch auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II angewiesen. Der Mann erfüllte zudem die Voraussetzungen für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht, das er im Falle einer Trennung der Eheleute hätte in Anspruch nehmen können. Das Bundesverfassungsgericht sah hierin eine gegen Art. 6 GG verstoßende Diskriminierung der Ehe. Zudem sei es unverhältnismäßig, in dieser Konstellation die Aufenthaltserlaubnis des Mannes nicht zu verlängern, weil diese Maßnahme ungeeignet sei, das Ziel der Vermeidung der Zuwanderung in die sozialen Sicherungssysteme zu erreichen: Bei einer Ausreise des Mannes sei die Frau auch weiterhin auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen, und diese seien sogar höher als vorher, weil das Einkommen des Ehegatten entfalle. In einem ähnlichen Fall hat nunmehr das OVG Berlin-Brandenburg ebenfalls entschieden, dass es nur auf die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts ankomme.[897]

Von diesen Fällen, bei denen es strukturell um die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis oder die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis geht, sind die Familiennachzugsfälle zu unterscheiden. Hier muss der oder die Stammberechtigte ohnehin regelmäßig den Lebensunterhalt für die gesamte Bedarfsgemeinschaft sichern, weil es dem oder der Nachziehenden meistens nicht unmittelbar nach der Einreise gelingen wird, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen. Sollte das doch der Fall sein und z. B. ein verbindliches Arbeitsangebot vorgelegt werden, ist dieses Einkommen nach § 2 Abs. 3 Satz 4 AufenthG bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zu berücksichtigen.[898]

2.2 Ehegattennachzug

2.2.1 Statistische Entwicklung

Langfristiger Trend

Die Zahl der Nachzüge drittstaatsangehöriger[899] Ehegattinnen und -gatten nach Deutschland geht seit einigen Jahren kontinuierlich zurück. Unabhängig von diesem längerfristigen Trend entwickelte sie sich im Berichtszeitraum uneinheitlich. Zogen 2006 noch 39.585 Ehegattinnen und -gatten ihrer oder ihrem deutschen oder ausländischen Partnerin bzw. Partner nach, waren es im Jahr 2007 nur noch 32.466. 2008 nahm die Zahl vergleichsweise leicht ab: Es zogen 30.766 Ehegattinnen und -gatten nach. Im Jahr 2009 stieg die Zahl der Nachzüge wieder auf 33.194 an (vgl. zur längerfristigen Entwicklung Tabelle 11 im Anhang).

Kurzfristige Entwicklung

Kurzfristige Schwankungen bei der Zahl der Nachzüge ergaben sich unmittelbar nach Inkrafttreten des Richtlinienumsetzungsgesetzes.[900] Dies zeigen die Nachzugszahlen auf Quartalsbasis (vgl. auch Tabelle 12 im Anhang). Diese Entwicklung hängt vor allem mit dem nun notwendigen Nachweis einfacher Deutschkenntnisse[901] zusammen. Viele nachziehende Ehegattinnen und -gatten besuchten zunächst Kurse und absolvierten notwendige Sprachtests. Mittlerweile sind die Nachzugszahlen wieder angestiegen und bewegen sich auf einem Niveau ähnlich dem der Zeit unmittelbar vor der Gesetzesänderung.

---

[897] OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27.8.2009, Az.: 11 B 1.09.

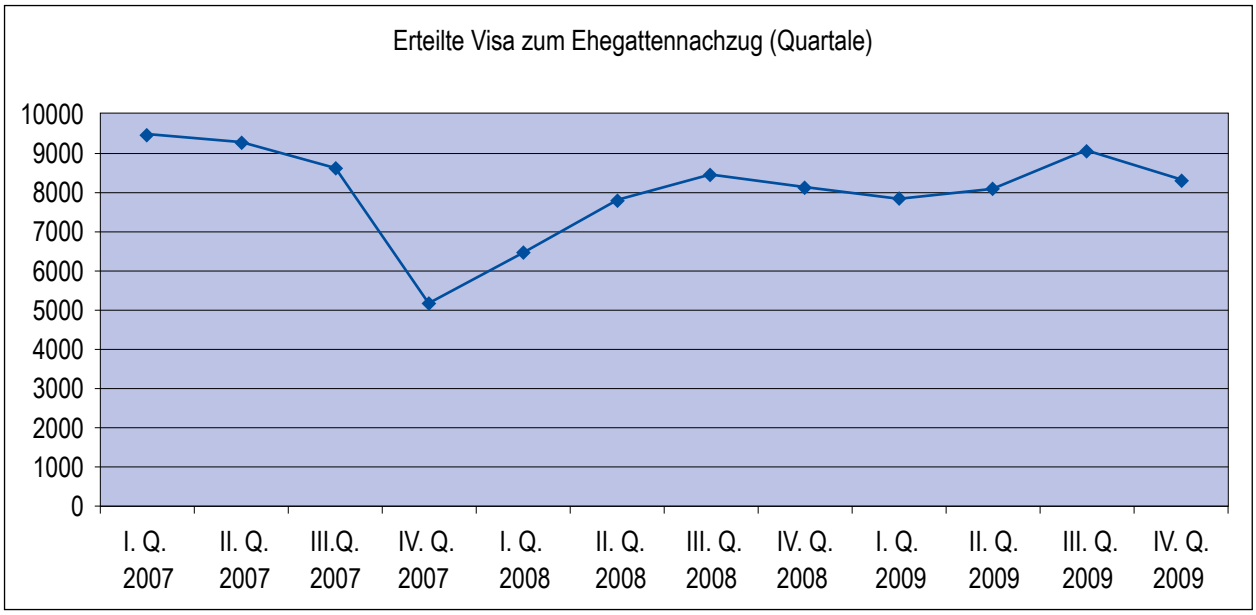
[898] Zu dieser Konstellation vgl. z. B. BVerfG, Urteil vom 7.4.2009 a.a.O., HessVGH a.a.O., der vom Bundesverfassungsgericht und vom OVG Berlin-Brandenburg dahingehend interpretiert wird, dass er die Notwendigkeit der Lebensunterhaltssicherung für die gesamte Bedarfsgemeinschaft in jedem Fall postuliere.

[899] Nicht enthalten sind hier Ehegattinen und -gatten, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen. Diese benötigen für die Einreise und den Aufenthalt in Deutschland weder ein Visum noch eine Aufenthaltserlaubnis.

[900] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.2.2, S. 151 ff.

[901] Ebd., III 2.2.2.4, S. 154 ff. und im Folgenden: Kapitel III.2.2.2.

Abbildung 11: Erteilte Visa zum Ehegattennachzug weltweit (Quartale)



Quelle: BT-Drs. 16/9137, 16/10732, 16/11997, 16/13978, 17/194, 17/1112, eigene Berechnungen

2.2.2 Anwendung der Neuregelungen

Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz sind u.a. auch die Voraussetzungen für den Nachzug ausländischer Ehegattinnen und -ehegatten geändert bzw. ergänzt worden.[902] Nachdem die Neuregelungen am 28.8.2007 in Kraft traten, lag im Berichtszeitraum das Hauptaugenmerk auf der praktischen Umsetzung, vor allem des neuen Sprachnachweiserfordernisses.

2.2.2.1 Erwerb von Deutschkenntnissen und Sprachtestangebote im Ausland

Voraussetzung für das Visum zum Ehegattennachzug ist nach der Neuregelung - abgesehen von gesetzlichen Ausnahmen – der Nachweis einfacher Deutschkenntnisse.[903] Dieser wird in der Regel durch Vorlage eines entsprechenden Zertifikats der Stufe A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) erbracht. Im Visumverfahren werden in der Regel Prüfungen und Zertifikate der – derzeit vier – Anbieter anerkannt, die über eine ALTE-Zertifizierung (Association of Language Testers in Europe) verfügen. Entsprechende Prüfungen wurden im Berichtszeitraum in erster Linie durch die Goethe-Institute und ihre Lizenznehmer durchgeführt.

Auf welche Weise der Erwerb der Deutschkenntnisse erfolgt, ist gesetzlich nicht vorgegeben. Überwiegend besuchen die zuzugswilligen Ehegattinnen und -gatten aber Deutschkurse. Im Verlauf des Berichtszeitraumes hat sich in vielen Herkunftsländern nachziehender Ehegattinnen und -gatten ein zunehmend breiteres Angebot an solchen Kursen entwickelt. Das Spektrum reicht von Standard-, über Intensivkurse bis hin zu speziellen Prüfungsvorbereitungs- und Förderkursen. Zudem gibt es eine zunehmende Zahl von Anbietern: Neben einer Vielzahl von kleineren regionalen Anbietern sind es teils auch öffentliche Schulen und Hochschulen oder Universitäten, die neben den Goethe-Instituten Deutschkurse anbieten. Letztere haben im Verlauf des Berichtszeitraums ihr Angebot erheblich erweitert. In einigen Staaten sind neue Sprachlernzentren eröffnet worden, andere wurden erweitert. In der Türkei beispielsweise bietet zudem der Deutsche Volkshochschulverband e.V. (durch ein Tochterunternehmen) in Kooperation mit den türkischen Volkshochschulen Deutschkurse an. Eine positive Entwicklung war auch hinsichtlich der Sprachprüfungen zu verzeichnen. Wenngleich auch

[902] Ebd., III 2.2.2, S. 153 ff.
[903] Ebd., III 2.2.2.4, S. 154 f.

hier ein weiterer Ausbau der Angebote wünschenswert wäre, geht die Beauftragte davon aus, dass die mittlerweile verfügbaren Sprachlern- und Sprachtestangebote insgesamt ausreichend sind und das Sprachnachweiserfordernis zumutbar ist.

In einigen Herkunftsländern gibt bzw. gab es jedoch zu wenige oder keine Deutschkurs- und Prüfungsangebote. In einer Reihe von Einzeleingaben an die Beauftragte wurde berichtet, dass die nächstgelegenen Kursorte z.T. mehrere hundert Kilometer, vor allem in großen Flächenstaaten z.T. auch mehr als eintausend Kilometer vom Wohnort entfernt liegen.[904] Hiermit seien oft zusätzliche hohe finanzielle Belastungen verbunden. Zum einen wurden hierbei die Unterrichtskosten sowie die Kosten für notwendige (An- und Ab-) Reisen sowie für eine Unterkunft am Kursort angeführt. Mitunter war auch die Auflösung und Neugründung (am Kursort) eines Hausstandes notwendig. Zum anderen war in einigen Fällen auch die Aufgabe bestehender Erwerbstätigkeiten erforderlich, sodass es zusätzlich zu einem Verdienstausfall kam.

In einer Reihe von Eingaben wurde auch über gesundheitliche Probleme und Gefährdungen, insbesondere bei schwangeren Ehegattinnen, berichtet. Gleiches galt für Fälle, in denen wegen Unruhen oder Bürgerkrieg im Herkunftsland Kurse und Prüfungen nicht durchgeführt oder Kurs- und Prüfungsorte nicht erreicht werden konnten bzw. der Besuch mit Lebensgefahr verbunden war. Vereinzelt wurde auch von Fällen berichtet, in denen Frauen in muslimisch geprägten Ländern mit Gewalt oder dem Tod bedroht wurden, wenn sie Sprachkurse besuchen würden.[905]

Abgesehen von Sprachkursen bestehen verschiedene andere Wege und Angebote für nachzugswillige Ehegattinnen und -gatten, Deutschkenntnisse zu erwerben. Neben dem Selbststudium mit Hilfe eines mittlerweile breiten Spektrums an Selbstlernmaterialien bietet beispielsweise die Deutsche Welle Deutschkurse im Radio an. Zudem stellt sie auch im Internet umfangreiche Lernmaterialien zur Verfügung. Einige Betroffene, denen die entsprechende Möglichkeit zur Verfügung stand, berichteten auch davon, deutsche Fernsehprogramme zur Vorbereitung auf die Prüfung genutzt zu haben. Selbstlern- sowie Radio- und Fernsehangebote stellen eine gute Alternative für Personen dar, die bereits sprachliche Vorkenntnisse haben, auch wenn diese nur gering sind. Erfahrungen aus der Praxis zeigen aber, dass insbesondere Analphabeten und Personen, die die lateinische Schrift nicht bzw. nicht sicher beherrschen, sowie Lernungeübte ohne Präsenzsprachunterricht besondere Schwierigkeiten haben, Deutsch zu lernen.

Die beschriebenen kursunabhängigen Angebote stehen zudem teils nur örtlich begrenzt zur Verfügung. Das Internet z. B. ist in vielen Ländern über Großstädte hinaus kaum verbreitet. Die für die Nutzung notwendige Technik und Infrastruktur steht in vielen Fällen nicht zur Verfügung.

An den Start Deutsch 1-Tests (Stufe A1 GER) der Goethe-Institute nahmen im Jahr 2008[906] weltweit 60.111 Personen im Rahmen des Ehegattennachzugs teil; 2009 waren es 44.964 Personen. Nicht separat ausgewiesen werden wiederholte Prüfungsteilnahmen, etwa weil eine erste Prüfung keinen Erfolg hatte.

Erfolgreich abgeschlossen wurden im Jahr 2008 insgesamt 66 % aller Prüfungen, 2009 waren es 64 % der Prüfungen. Deutliche Unterschiede bestanden dabei zwischen sog. internen und externen Prüfungsteilnehmenden. Interne Teilnehmende haben zur Vorbereitung auf die Prüfung einen Sprachkurs ebenfalls bei einem Goethe-Institut absolviert. Externe Teilnehmende hingegen haben sich nicht im Rahmen der Angebote der Goethe-Institute vorbereitet, sondern entweder bei einem anderen Sprachkursanbieter oder auf andere Weise, etwa bei einer Privatlehrkraft oder

[904] Entsprechende Einzelfälle stammen besonders aus dem mittel- und südamerikanischen, dem afrikanischen sowie dem südostasiatischen Raum.

[905] Die Zahl solcher Fälle könnte erheblich größer sein als zurzeit bekannt. Denn Betroffene, wohl fast ausschließlich Frauen, könnten nicht nur durch den Kursbesuch, sondern auch dadurch Gefahr laufen, bedroht zu werden, dass sie anderweitige Hilfe suchen. In den bekannt gewordenen Einzelfällen wurden die Drohungen mit „unislamischem“ Verhalten und Kursinhalten begründet.

[906] Im Jahr 2007 erfolgte noch keine systematische Erfassung.

im Selbststudium, Deutsch gelernt. Während in den Jahren 2008 bzw. 2009 weltweit 78 % bzw. 72 % der internen Prüfungsteilnehmenden den Test erfolgreich ablegten, bestanden ihn im jeweils gleichen Zeitraum nur 61 % bzw. 60 % der externen Teilnehmenden. Bei Letzteren ist im Gegensatz zu internen Teilnehmenden oft nicht sichergestellt, dass die Prüflinge bei Prüfungsanmeldung optimal auf die Prüfung vorbereitet und die für die A1-Prüfung erforderlichen Deutschkenntnisse tatsächlich vorhanden sind. Für Personen, die z. B. bei externen Kursanbietern Deutsch lernen oder die sich unabhängig von Kursen vorbereiten, ist es oft schwierig, die eigenen Kenntnisse vor dem Hintergrund der Prüfungsanforderungen richtig einzuschätzen. Dies wirkt sich tendenziell negativ auf die Bestehensquote dieser Teilnehmergruppe aus.

Tabelle 38: Sprachtests A1 Goethe-Institute zum Ehegattennachzug – weltweit

Jahr	Prüfungs-teilnehmer/-innen	Bestehensquote		
		insgesamt	intern	extern
2008	60.111	66%	78%	61%
2009	44.967	64%	72%	60%

Quelle: BT-Drs. 16/13978, 17/1112

Im Rahmen der Einzeleingaben an die Beauftragte wurde auch kristisiert, dass zumindest einige der für die A1-Prüfung verwendeten Prüfungssätze eher auf akademisches Publikum ausgerichtet seien und so nicht immer der Lebenswirklichkeit nachziehender Ehegattinnen und -gatten entsprächen, was das Bestehen des Tests zusätzlich erschwere. Auch die konkrete Ausgestaltung der Prüfungen z. B. mit Stör- und Nebengeräuschen oder der Verwendung von ungebräuchlichen Umschreibungen, die das Verstehen von gesprochenen Texten erschwerten, wurde bemängelt. Schließlich sei auch das nötige Vokabular umfangreicher als zunächst angenommen und beinhalte mehrere Wörter mit ähnlicher oder gleicher Bedeutung bzw. auch Vokabular, das im heutigen Sprachgebrauch nur noch eine nachgeordnete Rolle spiele. Die mit diesen Problemschilderungen einhergehenden fachlichen Fragen sind im Rahmen einiger Fachgespräche der Beauftragten erörtert worden. Die von der bisherigen Struktur der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an A1-Prüfungen teilweise abweichende besondere Situation wird im Rahmen regelmäßiger Evaluierung und Anpassung der Prüfungssätze künftig verstärkt berücksichtigt. Gleiches gilt auch für die regelmäßige Schulung der Lehrkräfte in den Kursen, die nun auch die besondere Situation der teilnehmenden Ehegattinen und Ehegatten in den Blick nehmen muss. Mögliche Verbesserungen greifen entsprechend zeitversetzt. Eine abschließende Bewertung ist daher im Moment noch nicht möglich. Zu begrüßen ist aber in jedem Fall der vielerorts festzustellende Wandel in der Einstellung nachzugswilliger Ehegattinnen und Ehegatten: Viele von ihnen sprechen davon, dass sie vor dem Besuch des Sprachkurses schlicht das Ziel hatten, zu ihrer Ehegattin oder ihrem Ehegatten zu ziehen. Der Deutschkurs, der nicht nur Sprache, sondern auch einen ersten Eindruck des künftigen Lebensumfeldes vermittelt, habe dazu geführt, dass sie nun selbstbewusster und besser informiert nach Deutschland einreisten.

Die im Berichtszeitraum geschlossene Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien auf Bundesebene[907] sieht vor, dass die bereits in der 16. Legislaturperiode begonnene Evaluierung der Praxis des Sprachnachweiserfordernisses fortgesetzt und zügig abgeschlossen wird. Entscheidend sei, dass es hinreichende Möglichkeiten zum Spracherwerb im Ausland gebe. Das Erbringen der Sprachnachweise soll zudem organisatorisch vereinfacht werden. Die Beauftragte wird die Entwicklung der Deutschlernangebote im Ausland und die Umsetzung des Sprachnachweiserfordernisses aber auch nach Abschluss der Evaluierung weiter beobachten und ggf. Vorschläge für Verbesserungen unterbreiten. Wichtig ist es, einen möglichst reibungslosen und zügigen Übergang vom Sprachkurs im Ausland in Integrationsangebote in Deutschland sicherzustellen.

[907] Wachstum.Bildung.Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode.

2.2.2.2 Rechtsprechung

Die Anwendung der Neuregelung wurde auch durch einige Gerichtsentscheidungen beeinflusst. Der Europäische Gerichtshof entschied am 25.5.2008 in der Rechtssache C-127/08 („Metock") aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens des High Courts Irland über die Auslegung einiger Bestimmungen der sog. Unionsbürgerrichtlinie.[908] U.a. stellte der Gerichtshof fest, dass der Nachzug eines drittstaatsangehörigen Familienmitglieds einer (freizügigkeitsberechtigten) Unionsbürgerin bzw. eines (freizügigkeitsberechtigten) Unionsbürgers in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, unabhängig davon ob sich das Familienmitglied bereits vorher in einem anderen Mitgliedstaat der Union aufgehalten hat.[909] Damit fällt auch die erstmalige Einreise eines drittstaatsangehörigen Familienmitglieds einer Unionsbürgerin bzw. eines Unionsbürgers in den Anwendungsbereich des europäischen Freizügigkeitsrechts.

Der Entscheidung kommt auch für den Ehegattennachzug nach Deutschland Bedeutung zu. Denn auch Deutschland ging zwischenzeitlich davon aus, dass nur der Nachzug drittstaatsangehöriger Ehegattinnen und -gatten von Unionsbürgerinnen bzw. -bürgern aus einem anderen Mitgliedstaat nach dem europäischen Freizügigkeitsrecht zu beurteilen sei. Der erstmalige Nachzug in die Union dagegen wurde nach nationalem Aufenthaltsrecht beurteilt. Aus Sicht der Beauftragten hätte allerdings auch die Anwendung des nationalen Aufenthaltsrechts nicht dazu führen dürfen, dass von Ehegattinnen bzw. Ehegatten freizügigkeitsberechtigter Unionsbürgerinnen bzw. Unionsbürger ein Sprachnachweis gefordert wird. Denn nach § 30 Satz 3 Nr. 4 AufenthG ist das Sprachnachweiserfordernis (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG) dann nicht anzuwenden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer (hier also die Unionsbürgerin oder der Unionsbürger) – also nicht die Ehegattin oder der Ehegatte – wegen seiner Staatsangehörigkeit auch für einen Aufenthalt, der kein Kurzaufenthalt ist, visumfrei in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten darf. Dies trifft auf Unionsbürgerinnen und -bürger zu.

Im Ergebnis des Urteils ist das Sprachnachweiserfordernis für den Ehegattennachzug bei drittstaatsangehörigen Ehegattinnen und -gatten von freizügigkeitsberechtigten Bürgerinnen und Bürgern der anderen EU-Mitgliedstaaten jedenfalls nicht mehr anwendbar.

Auf nationaler Ebene entschied im Berichtszeitraum u.a. das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen einer Sprungrevision zum Sprachnachweiserfordernis beim Ehegattennachzug.[910] Geklagt hatten eine türkische Staatsangehörige und ihre fünf zwischen 1994 und 2006 geborenen Kinder. Sie strebten seit Mitte 2007 den Nachzug zum türkischen Ehemann und Vater der Kinder in Deutschland an. Dieser reiste 1998 ein und war zunächst Asylbewerber. Von 2001 bis 2006 hatte er ein Aufenthaltsrecht als Ehemann einer deutschen Staatsangehörigen und besitzt inzwischen eine Niederlassungserlaubnis. Nach der Scheidung von seiner deutschen Ehefrau heiratete er Ende 2006 die Mutter seiner Kinder. In den Jahren zuvor besuchte er seine Familie in der Türkei regelmäßig.

Im Mittelpunkt der Entscheidung des Gerichts stand die Frage. ob das Sprachnachweiserfordernis mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Besonders mit Blick auf den durch Art. 6 GG normierten besonderen Schutz für Ehe und Familie wurde diese Frage im Berichtszeitraum teils kontrovers diskutiert. Auch die Beauftragte erhielt eine Vielzahl von Eingaben, in denen Härten und Verfahrensprobleme geschildert wurden. Beklagt wurden

[908] Richtlinie 2004/38/EG vom 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

[909] Hierbei korrigierte der Gerichtshof ausdrücklich seine bisherige Rechtsposition: Mit seinem Urteil in der Rechtssache C-109/01 (Akrich, Urteil vom 23.9.2003) hatte er vertreten, dass die Ehegattin bzw. der Ehegatte einer Unionsbürgerin oder eines Unionsbürgers nur dann Freizügigkeit genieße, wenn sich die Ehegattin oder der Ehegatte bereits vorher rechtmäßig in einem (anderen) Mitgliedstaat der Union aufgehalten habe. In der Rechtssache C-60/00 (Carpenter) hatte der Gerichtshof kurz zuvor (Urteil vom 11.7.2002) allerdings noch anders entschieden und die Notwendigkeit eines rechtmäßigen Voraufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat der Union verneint.

[910] BVerwG, Urteil vom 30.3.2010, Az.: 1 C 8.09.

dabei vor allem lange Wartezeiten, in denen die Ehegattinnen und -gatten getrennt leben mussten. Diese ergaben sich besonders deswegen, weil das Erlernen der deutschen Sprache mit dem Ziel, die entsprechende Prüfung zu bestehen, in vielen Fällen mehrere Monate, z.T. auch längere Zeit, in Anspruch nahm. Insbesondere bei nachzugswilligen Ehegattinnen und -gatten, die keine oder eine nur geringe Schulbildung haben oder die zunächst das lateinische Alphabet erlernen mussten, traten erhebliche Verzögerungen auf. In einigen Fällen konnte der Nachzug dauerhaft nicht erfolgen, weil Sprachprüfungen nicht bestanden wurden. Dies sei vor dem Hintergrund des Art. 6 GG nicht zulässig, wurde argumentiert.

Das Gericht geht in seinem Urteil hingegen davon aus, dass die Neuregelung insgesamt mit höherrangigem Recht, insbesondere mit Art. 6 GG, der Familiennachzugsrichtlinie[911] und Art. 8 EMRK, vereinbar ist. Ein im Einzelfall notwendiger, verfassungsrechtlich gebotener Interessenausgleich könne einfachgesetzlich, z. B. durch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Spracherwerbs (§ 16 Abs. 5 AufenthG) erreicht werden. Namentlich nennt das Gericht diesbzgl. Fälle, in denen dem nachzugswilligen Ehegatten der Spracherwerb aus von ihm nicht zu vertretenden Gründen in angemessener Zeit nicht möglich und zugleich dem in Deutschland lebenden Ehegatten die Herstellung einer ehelichen Lebensgemeinschaft außerhalb des Bundesgebiets nicht möglich oder nicht zumutbar ist.[912]

Welche Zeitdauer für den Spracherwerb beim Ehegattennachzug angemessen und zumutbar ist, könne – so das Gericht im Ergebnis – nur unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalles abschließend festgestellt werden. Auch mit Blick auf die nach Art. 8 Familiennachzugsrichtlinie zulässigen Wartefristen sei hier in aller Regel aber ein Zeitraum von etwa zwei bis drei Jahren anzunehmen, sofern nicht besonders schutzwürdige Umstände vorlägen.

Das Gericht geht auch davon aus, dass das Sprachnachweiserfordernis mit der Familiennachzugsrichtlinie im Einklang steht.[913] Eine Vorlage beim Europäischen Gerichtshof hielt das Gericht nicht für erforderlich. Insbesondere könne das im deutschen Recht als Nachzugsvoraussetzung vorgesehene Erreichen eines bestimmten Sprachniveaus unter den in Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie verwendeten Terminus der „Integrationsmaßnahme“ gefasst werden.[914]

Hinsichtlich der für den Zuzug gesetzlich geforderten Fähigkeit, sich auf einfache Art in deutscher Sprache zu verständigen, geht das Gericht in seinem Urteil davon aus, dass die Ehegattin bzw. der Ehegatte mündliche und schriftliche Kenntnisse der deutschen Sprache auf der Kompetenzstufe A1 GER benötigt. Die zu diesem Punkt im Berichtszeitraum geführte Diskussion schlug sich auch in einer Reihe von Eingaben an die Beauftragte nieder. Die Petentinnen bzw. Petenten gingen darin insbesondere davon aus, dass das in der Praxis der Konsulate und Botschaften zugrunde gelegte Sprachniveau A1 GER höher sei, als die vom Gesetzgeber normierte Anforderung bzw. dass die konkreten Anforderungen in den Tests über dem gesetzlich beabsichtigten Standard liegen. Hintergrund war vor allem die Gesetzesbegründung, in der der Gesetzgeber die neue Anforderung als Fähigkeit beschreibt, „sich auf zumindest rudimentäre Weise im Gastland zu verständigen.“

Die Frage, auf welche Weise der Nachweis der erforderlichen Deutschkenntnisse erfolgen kann, sprach das Gericht in seinem Urteil nicht an. Hier hatte im Berichtszeitraum das Oberverwaltungs-

[911] Richtlinie 2003/86/EG vom 22.9.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

[912] Das OVG Berlin-Brandenburg hatte in seinem Urteil vom 28.4.2009 (Az.: 2 B 6.08) diesbzgl. vor allem auch Fälle angesprochen, in denen auch die Kinder der deutschen Ehegattin bzw. des -gatten – etwa aus erster Ehe – wegen der Herstellung der ehelichen Gemeinschaft im Ausland das Bundesgebiet verlassen müssten oder der deutsche Staatsangehörige gezwungen wäre, sich zwischen der häuslichen Gemeinschaft mit seiner ausländischen Ehepartnerin bzw. mit seinem ausländischen Ehepartner und dem weiteren Umgang mit seinem in Deutschland lebenden Kind zu entscheiden.

[913] Die aktuelle Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 4.3.2010) in der Rechtssache C-578/08 (Chakroun) ist nicht ausdrücklich angesprochen.

[914] Anders noch Funke-Kaiser, Michael: Das Erfordernis deutscher Sprachkenntnisse des nachziehenden Ehegatten, in: InfAuslR 1/2010, S. 9 ff. sowie Gutmann, Rolf: Familiennachzug und Sprachkenntnisse, in: ZAR 2010, S. 90 ff.

gericht Berlin-Brandenburg entschieden,[915] dass dieser nicht auf die Vorlage des entsprechenden Zertifikats des Goethe-Instituts oder seiner Kooperationspartner beschränkt sei. Damit widersprach das Oberverwaltungsgericht auch einer in vielen Schreiben an die Beauftragte beschriebenen Praxis, nach der Antragstellerinnen und Antragsteller ihren Visumsantrag nur dann abgeben konnten, wenn das Sprachzertifikat bereits beigefügt war. Ihnen bleibe dadurch die Möglichkeit weitgehend verschlossen, ihre Sprachkenntnisse auf andere Weise zu belegen. Diese Praxis sei auch mit Blick auf die Eröffnung des Rechtswegs nicht unproblematisch, denn der Antrag werde ohne Zertifikat nicht entgegengenommen und auch nicht (abschlägig) beschieden. Das Auswärtige Amt sieht in den einschlägigen Vorschriften mittlerweile vor, dass der Nachweis auch anderweitig, bei Antragstellerinnen und Antragstellern, die offensichtlich über die erforderlichen Sprachkenntnisse verfügen, z. B. auch im Rahmen der persönlichen Vorsprache bei den Konsularmitarbeiterinnen und -mitarbeitern, erbracht werden kann. Anträge sind von den Botschaften und Kosulaten auf Verlangen auch dann anzunehmen, wenn kein Sprachzertifikat beigefügt ist.

Letzteres kann auch dazu beitragen, die Zeit zwischen dem Spracherwerb im Ausland und der Erweiterung der Deutschkenntnisse nach Einreise zu verkürzen. Weil der Visumsantrag im Übrigen bereits geprüft werden kann, verringert sich insgesamt die nach Einreichung des Sprachnachweises notwendige Bearbeitungszeit. Aus integrationspolitischer Sicht ist dies sehr wichtig. Denn bei Visumsverfahren, die nach Abschluss des Kurses bzw. nach der Sprachprüfung im Herkunftsland über längere Zeit andauern, besteht die Gefahr, dass gerade erworbene Deutschkenntnisse wieder verloren gehen. Denn solange die ausländische Ehegattin bzw. der ausländische Ehegatte noch nicht in Deutschland ist, wird die gerade erlernte Sprache im Regelfall kaum angewandt. Aus diesem Grund muss aus integrationspolitischer Sicht sichergestellt sein, dass das Visumverfahren auf die erforderliche Dauer beschränkt bleibt und alle Potenziale für Verfahrensverkürzungen ausgeschöpft werden.

2.2.3 Parlamentarische Befassung

Die Neuregelung war auch Gegenstand parlamentarischer Befassung. Neben einem Antrag, der im Schwerpunkt auf administrative Änderungen und Anpassungen der Regelung abzielte,[916] waren es im Berichtszeitraum vor allem parlamentarische Fragen an die Bundesregierung, mit denen insbesondere die praktischen Auswirkungen und Probleme der Neuregelung thematisiert wurden. In diesem Zusammenhang sagte die Bundesregierung auch eine Evaluierung der Praxis des Sprachnachweises zu.[917] Mit dieser wurde im Berichtszeitraum begonnen.

2.3 Besondere aufenthaltsrechtliche Regelungen für Jugendliche und Heranwachsende

2.3.1 Eigenständige Aufenthaltsverfestigung mit Aufenthaltserlaubnis

Eines der Probleme im Bereich der aufenthaltsrechtlichen Verfestigung in die Niederlassungserlaubnis besteht darin, dass gerade Jugendliche von ihren gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten zu wenig Gebrauch machen. Mitunter sind allein fehlende Informationen der Grund dafür, dass der wichtige Integrationsschritt nicht vollzogen wird. Auf Anregung der Beauftragten sieht die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vor, dass künftig die Ausländerbehörden ausländische Jugendliche, die voraussichtlich die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 35 AufenthG erfüllen, kurz vor ihrem 16. Geburtstag schriftlich über diese Antragsmöglichkeit informieren.[918] Damit wird

[915] OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28.4.2009, Az.: 2 B 6.08.

[916] Antrag der FDP-Bundestagsfraktion, BT-Drs. 16/11753.

[917] Vgl. insbesondere Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/9722 (Frage 5).

[918] Vgl. AVV AufenthG Nr. 35.0.3.

die Praxis einiger weniger Ausländerbehörden bundesweit zur Regel.

Die Beauftragte hatte in ihrem letzten Bericht[919] darüber hinaus darauf hingewiesen, dass es bei der integrationspolitisch bedeutsamen Möglichkeit der eigenständigen Aufenthaltsverfestigung von ausländischen Kindern bzw. Heranwachsenden im humanitären Bereich nach § 26 Abs. 4 Satz 4 AufenthG i.V.m. § 35 Abs. 1 AufenthG zu erheblichen Anwendungs- und Auslegungsproblemen gekommen ist. Dieser Befund wurde im Berichtszeitraum nicht nur durch zahlreiche an die Beauftragte gerichtete Einzeleingaben, sondern auch durch Entscheidungen von Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten bestätigt.[920] Gerade im humanitären Bereich ist die Erteilung der Niederlassungserlaubnis in der Praxis oftmals die Voraussetzung für eine spätere Einbürgerung.

Im Rahmen der Verhandlungen zu der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz wurde die Frage der Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG zwischen den Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Ländern vertieft erörtert und soweit wie möglich geklärt.[921] Die Ergebnisse lassen sich im Wesentlichen dahingehend zusammenfassen, dass für ausländische Kinder bzw. Heranwachsende, die eine Aufenthaltserlaubnis nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes besitzen,

- fünf Jahre des nach § 26 Abs. 4 AufenthG „errechneten Besitzes“ einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen („Voraufenthaltszeit“) ausreichen, um in den Anwendungsbereich von § 35 Abs. 1 AufenthG zu gelangen,
- das anzurechnende Asylverfahren der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen zeitlich nicht unmittelbar vorangegangen sein muss,
- in den Fällen, in denen kraft Gesetzes die Anrechnung von Besitzzeiten einer Aufenthaltsbefugnis oder Duldung vor dem 1.1.2005 (§ 102 Abs. 2 AufenthG) oder einer Aufenthaltsge stattung (§ 26 Abs. 4 Satz 3 AufenthG), auf die notwendige „Voraufenthaltszeit“ angeordnet wird, dieser Zeitraum unabhängig von einer etwaigen Unterbrechung beispielsweise durch den Besitz einer Duldung nach § 60a AufenthG anzurechnen ist („unschädliche Unterbrechung“)[922] und
- im Übrigen Zeiten des Besitzes einer Duldung nach § 60a AufenthG nicht anrechenbar sind und darüber hinaus dazu führen, dass die vor der Erteilung dieser Duldung erreichten anrechenbaren Zeiten nicht mehr angerechnet werden können („schädliche Unterbrechung“); Unterbrechungen des rechtmäßigen Aufenthaltes, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, sollen jedoch nach Maßgabe des § 85 AufenthG außer Betracht bleiben; sie sind damit unschädlich, aber nicht anrechenbar.

Ferner wurde zu der in § 35 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG geforderten Lebensunterhaltssicherung in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift festgelegt, dass der Bezug von Ausbildungsförderung den Lebensunterhalt sichert. Dies war mit Blick auf die Ziele der 22. Novelle des Bundesausbildungsförderungsgesetzes notwendig geworden.[923] Mit diesen Festlegungen, die zahlreiche

[919] 7. Lagebericht, Kapitel III.2.1.2, S. 149 ff.

[920] Vgl. etwa VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.5.2008, Az.: 11 S 942/08, in: InfAuslR 7/8/2008, S. 300-301 und zusammenfassend Hubert Heinhold, ZAR 5/6/2008, S. 161-169.

[921] Vgl. ebd. Nr. 26.4.8, 26.4.10 und 35.1.1.3.7.

[922] Vgl. auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.11.2009, Az.: 1 C 24/08, das für einen Einzelfall betont, dass jedenfalls, wenn nach § 53 Abs. 6 AuslG ein Abschiebungshindernis zuerkannt worden ist, es erforderlich ist, dass die Zeiten des Besitzes einer Duldung oder Aufenthaltsbefugnis nach § 102 Abs. 2 AufenthG ebenso wie die Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nach § 26 Abs. 4 Satz 1 AufenthG grundsätzlich nahtlos ineinander übergehen und dass § 85 AufenthG gegen den Wortlaut dahingehend zu verstehen ist, dass er auch Unterbrechungen in Zeiten des Titelbesitzes erfasst. Eine nähere Auseinandersetzung zu der Frage des „grundsätzlich“ nahtlosen Übergangs unterbleibt, da sie nicht notwendig ist. Aus Sicht der Beauftragten spricht insbesondere der vom Gesetzgeber für notwendig erachtete Ausschluss der Anrechnungsmöglichkeit in § 104a Abs. 1 Satz 3 AufenthG für die Auslegung in der Verwaltungsvorschrift.

[923] Vgl. ebd. Nr. 2.3.1.4.

Anwendungsprobleme aufgegriffen haben, dürfte der Übergang für Kinder und Heranwachsende mit einer befristeten humanitären Aufenthaltserlaubnis in die Niederlassungserlaubnis erleichtert worden sein. Dies wird gerade für Ausländerinnen und Ausländer, die von der Bleiberechtregelung der Konferenz der Innenminister und -senatoren oder der gesetzlichen Altfallregelung profitieren konnten und im Ergebnis eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG erhalten haben, wichtig werden.

Ein in den letzten Jahren verstärkt auftretendes Problem konnte bisher nicht gelöst werden: § 26 Abs. 4 Satz 3 AufenthG erlaubt – abweichend von § 55 Abs. 3 AsylVfG – die Anrechnung des der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vorangegangenen Asylverfahrens auf die notwendige Voraufenthaltsfrist für die Niederlassungserlaubnis. In Fällen, in denen ein Asylfolgeantrag zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens (Folgeverfahren) führt, entstehen oftmals Konstellationen, in denen danach nur die Zeiten des der Erteilung des humanitären Aufenthaltsrechts vorangegangenen Asylfolgeverfahrens auf die notwendige Voraufenthaltszeit angerechnet werden können. Das Asylfolgeverfahren ist jedoch zumeist wesentlich kürzer als das Asylerstverfahren, das dann bei der Anrechnung unberücksichtigt bleibt. In Fällen hingegen, in denen der Asylfolgeantrag nicht zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens führt, der Asylfolgeantrag also als „unbeachtlich“ abgelehnt wird, bleiben die Zeiten des längeren Asylerstverfahrens anrechenbar. Dieses Ergebnis erscheint aus Sicht der Beauftragten unbillig: Ein beachtlicher Asylfolgeantrag sollte nicht dazu führen, dass die Anrechenbarkeit eines anderen Asylverfahrens gesperrt wird und die aufenthaltsrechtliche Verfestigung in aller Regel hinausgezögert wird.

Die Beauftragte würde es deshalb begrüßen, wenn dem Ziel des Gesetzgebers, Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen und langen Voraufenthaltszeiten einen zügigen Übergang in die Niederlassungserlaubnis zu ermöglichen, besser entsprochen würde. Eine vertretbare Lösung könnte darin bestehen, die Addition aller Asylverfahrenszeiten (im Sinne von beachtlichen Asylanträgen) im Rahmen einer künftigen Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu ermöglichen. Nicht berücksichtungsfähig blieben dann die Zeiten nach der Stellung eines Asylfolgeantrags bis zur Ablehnung der Durchführung eines weiteren Asylverfahrens nach § 71 Abs. 4 AsylVfG – also die Zeiten der Prüfung von im Ergebnis unbeachtlichen Asylanträgen – und Duldungszeiten nach § 60a AufenthG.

2.3.2 Absehen bzw. Modifizierung von Erteilungsvoraussetzungen

Im Aufenthaltsgesetz werden an einigen Stellen rechtliche Erleichterungen festgelegt, die dazu beitragen sollen, Ausländerinnen und Ausländern, die sich in einer Ausbildung befinden oder die Voraussetzungen hierfür erwerben, einen Aufenthaltstitel erteilen zu können. Wer als Ehegatte in einer ehelichen Lebensgemeinschaft lebt und sich in einer Ausbildung befindet, die zu „einem anerkannten schulischen oder beruflichen Bildungsabschluss“ führt, muss nach § 9 Abs. 3 Satz 2 AufenthG nicht 60 Monate Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung nachweisen, um eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten. Für Heranwachsende gilt nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG dasselbe hinsichtlich der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts. Wer eine Ausbildung in einem „anerkannten Lehrberuf“ durchläuft oder eine „staatlich geförderte Berufsvorbereitungsmaßnahme“ absolviert, dem kann zur Vermeidung einer Härte nach § 104a Abs. 6 Nr. 1 AufenthG im Rahmen der gesetzlichen Altfallregelung eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG erteilt werden, ohne den Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalts führen zu müssen.

Die zitierten Regelungen sind uneinheitlich formuliert und noch von der Zeit der Gastarbeiteranwerbung geprägt. So wird etwa der Besuch einer Hochschule durch eine Ausländerin bzw. einen Ausländer als Ausbildungsmöglichkeit nicht genannt und kann insoweit vom Wortlaut der Vorschriften nicht berücksichtigt werden. Aus Sicht der Beauftragten sollte in den genannten Para-

grafen deshalb eine einheitliche Formulierung gefunden werden, die außerdem sicherstellt, dass auch der Besuch einer Hochschule oder das Absolvieren eines Berufsgrundbildungsjahrs zu einer Privilegierung im Sinne der genannten Vorschriften führen. Dies würde der heutigen Lebensrealität vieler Ausländerinnen und Ausländer besser entsprechen. Die in der Allgemeine Verwaltungsvorschrift vorgenommene Festlegung, dass Ausbildungsförderung den Lebensunterhalt sichert, hat die gesamte Problematik im Ergebnis gleichwohl deutlich entschärft.

2.4 „Verwurzelungsfälle“ im Aufenthaltsgesetz

Im Aufenthaltsgesetz spielen insbesondere im Abschnitt zum Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen Fragen der tatsächlichen „Verwurzelung“ von Betroffenen eine große Rolle. Es geht im Kern darum, wie eine faktisch vollzogene Integration aufenthaltsrechtlich zu würdigen ist. In der Praxis geht es zumeist um die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG an bisher geduldete Personen. Die Fragen spielen aber auch bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG oder bei Duldungen nach § 60a AufenthG eine Rolle. Auf die Anwendung bzw. Auslegung der aufenthaltsrechtlichen Regelungen wirken in Verwurzelungsfällen insbesondere Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 2 Satz 2, 6 GG und Art. 8 EMRK sowie das aus dem Rechtsstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitende Verhältnismäßigkeitsprinzip ein.

Die zahlreichen in den letzten Jahren beschlossenen an Stichtagen zu einer Mindestaufenthaltsdauer im Bundesgebiet orientierten Bleiberechtsregelungen der Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) sowie die gesetzlichen Altfallregelungen nach §§ 104a und 104b AufenthG haben die Problematik bei der Anwendung des § 25 Abs. 5 AufenthG etwas entschärfen können. Gleichwohl ergibt bereits ein Blick in die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art. 8 EMRK bzw. der deutschen Verwaltungsgerichte zu § 25 Abs. 5 AufenthG, dass typisierbare Konstellationen wiederkehren. So sind z. B. viele Heranwachsende teilweise über Jahre in Deutschland geduldet worden, weil sie und ihre Eltern von dem Herkunftsstaat der Eltern nicht aufgenommen wurden (Libanon, Syrien, Kosovo, Vietnam) oder über Jahre eine Abschiebung aus tatsächlichen Gründen nicht möglich war (z. B. Somalia). Den Verwaltungen und Gerichten ist es aus Sicht der Beauftragten nicht durchgängig gelungen, diese Einzelfälle über die Anwendung des bestehenden Rechts befriedigend zu lösen.[924]

Mit Urteil vom 27.1.2009[925] hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass eine „außergewöhnliche Härte“ im Sinne von § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG in Verwurzelungskonstellationen vorliegen kann. Es hat dabei auf die Achtung des Privatlebens abgestellt und die absolute Dauer des Aufenthalts im Bundesgebiet zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen genommen. Es bleibt abzuwarten, ob das Bundesverwaltungsgericht diese Überlegungen auf die Beurteilung des Vorliegens von rechtlichen Gründen, welche die Ausreise im Sinne des § 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG ausschließen oder als unzumutbar erscheinen lassen,[926] übertragen wird. Soweit die Ausreise rein technisch möglich ist, entstehen die Probleme bei der Auslegung von § 25 Abs. 5 AufenthG in der Praxis regelmäßig bei der Frage, inwieweit inlandsbezogene Vollstreckungshindernisse vorliegen, die eine Ausreise oder Abschiebung rechtlich unmöglich bzw. unzumutbar machen. In der Rechtsprechung zeichnet sich aus Sicht der Beauftragten die Tendenz ab, dass für in Deutschland geborene oder als minderjährig eingereiste

---

[924] Vgl. den Überblick zur Rechtsprechung Benassi, Günter: Die Bedeutung der humanitären Aufenthaltsrecht des § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG im Lichte des Art. 8 EMRK, in: InfAuslR 10/2006, S. 397-404, Thym, Daniel: Humanitäres Bleiberecht zum Schutz des Privatlebens?, in: InfAuslR 4/2007, S. 133-140 und VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 3.11.2008, Az.: 11 S 2235/08 sowie für die Zahlen in der BT-Drs. 16/14088: Am 31.8.2009 lebten – nachdem ca. 60.000 ehemals Geduldete eine Aufenthaltserlaubnis nach der IMK-Bleiberechtsregelung und der gesetzlichen Altfallregelung der §§ 104a und 104b AufenthG erhalten haben – von knapp 95.000 Geduldeten ca. 60.000 seit mehr als sechs Jahren in der Bundesrepublik.

[925] Az.: 1 C 40/07.

[926] BVerwG, Urteil vom 27.6.2006, Az.: 1 C 14/05, Rn. 15 und 17, juris.

Ausländerinnen und Ausländer, die auf Grund ihrer individuellen Entwicklung faktisch als „Inländer“ anzusehen sind, die Ausreise als „rechtlich unmöglich“ im Sinne des § 25 Abs. 5 AufenthG angesehen werden kann.

Es wird eine Abwägung zwischen der Entfremdung vom Herkunftsland und der erfolgten Integration in Deutschland durchgeführt, wobei sich Letztere an Kriterien wie den Kenntnissen der deutschen Sprache, familiären Kontakte in Deutschland, Schulbesuch bzw. -erfolg, Absolvierung einer Ausbildung, eigenständiger Sicherung des Lebensunterhalts und dem Nichtvorliegen strafrechtlicher Verurteilungen misst.[927] Es treten aber auch Fälle auf, in denen die beschriebene Abwägung mit Blick auf die erfolgte „Entwurzelung vom Herkunftsland“ deswegen Schwierigkeiten bereitet, weil die betroffenen Personen entweder in Deutschland geboren sind oder sich nur kurz (bzw. nie) im Herkunftsland ihrer Eltern aufgehalten haben. In solchen Fällen passt das Bild der Entwurzelung zu der Biografie des „faktischen Inländers“ nicht oder könnte allenfalls in dem Beherrschen der Sprache der Eltern gesehen werden, was fernliegend ist. Aus Sicht der Beauftragten legen die Formulierungen in Art. 8 EMRK nahe, dass bei der Prüfung der Frage, ob ein EMRK-widriger Eingriff in das Privatleben vorliegt, die Bewertung der Situation mit Blick auf bestehenden persönlichen, sozialen und familiären Bindungen des Betroffenen im Aufenthaltsstaat sowie die mit der Aufenthaltsbeendigung verfolgten Interessen des Aufenthaltsstaates im Zentrum steht.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Tendenzen und der verfassungsrechtlich problematischen Regelung in § 104b AufenthG[928] begrüßt die Beauftragte Überlegungen in den Bundesländern, die typisierbaren Konstellationen im Aufenthaltsgesetz klar zu regeln. So hatte das Land Niedersachsen Ende des Jahres 2009 erneut vorgeschlagen, in den humanitären Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes eine Regelung einzufügen, die für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer, die in Deutschland geboren oder minderjährig eingereist sind, die Erteilung einer von ihren Eltern unabhängigen Aufenthaltserlaubnis vorsieht. Es soll ein Anspruch auf Erteilung bestehen, wenn auf Grund des bisherigen Lebensweges des Heranwachsenden gewährleistet erscheint, dass die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland weiterhin gelingt. Als weitere Erteilungsvoraussetzungen werden die bereits existierenden Wiederkehrregelungen in § 37 Abs. 1 bis 3 AufenthG in Bezug genommen. Begünstigt würden damit Jugendliche bzw. Heranwachsende, die das 15., aber noch nicht das 21. Lebensjahr vollendet haben,

- wenn ein gewöhnlicher Aufenthalt in Deutschland von acht Jahren vorliegt,
- ein erfolgreicher Schulbesuch von sechs Jahren Dauer nachgewiesen oder im Bundesgebiet ein anerkannter Schulabschluss erworben wurde und
- eine günstige Integrationsprognose abgegeben werden kann.

Für die Praxis der Ausländerbehörde bietet der niedersächsische Vorschlag zahlreiche Vorteile: Er ist als allgemeine Regelung stichtags-unabhängig konzipiert. Anders als § 104b AufenthG müsste auch nicht mehr auf die Ausreise der Eltern gedrängt werden, bevor dem integrierten minderjährigen Kind bzw. dem Heranwachsenden eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Ferner würden ggf. vorliegende Täuschungshandlungen der Eltern nicht mehr ihren Kindern zugerechnet. Der Vorschlag ist also in dreifacher Hinsicht „eltern-unabhängig“. Bei Vollendung des 18. Lebensjahrs des Kindes könnten die Eltern sich nicht mehr auf ihre Stellung als Eltern eines minderjährigen Bleibeberechtigten berufen. Sie würden nur dann weiterhin in Deutschland geduldet werden, wenn andere Abschiebungsverbote bzw. Ausreisehindernisse vorlägen. Die begünstigten Heranwachsenden müssten mit Vollendung des 18. Lebensjahrs regelmäßig durch Vorlage eines Passes ihre Identität klären.

Die Bundesländer haben sich bisher nicht darauf verständigen können, den niedersächsischen

[927] Vgl. zur Entwicklung der Rechtsprechung Stiegeler, Peter: Wer ist „verwurzelt“? Aufenthaltsrechte zum Schutz des Privatlebens, in: Asylmagazin 4/2010, S. 103-107.

[928] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.2.2.7.2, S. 161-163.

Vorschlag zu unterstützen. Die Beauftragte würde eine Einigung begrüßen, die sich an den unter schwierigen aufenthalts- und sozialrechtlichen Bedingungen erbrachten Integrationsleistungen der geduldeten Kinder orientiert.

2.5 Sperrwirkung gegen die Erteilung eines Aufenthaltstitels

In § 10 Abs. 3 Satz 3 erster Halbsatz AufenthG ist u.a. vorgesehen, dass, wenn der Asylantrag des Betroffenen zuvor nach § 30 Abs. 3 des Asylverfahrensgesetzes qualifiziert als „offensichtlich unbegründet" abgelehnt worden ist, allein im Falle des Vorliegens eines Anspruchs auf Erteilung eines Aufenthaltstitels, dieser vor einer Ausreise aus dem Bundesgebiet erteilt werden darf.[929] Das Bundesverwaltungsgericht hat nun entschieden, dass ein „auf Null" reduziertes Ermessen keinen Anspruch im Sinne dieser Vorschrift darstellt.[930] Eindeutig ist auch, dass der subsidiäre Schutz gemäß der Richtlinie 2004/83/EG, der in § 25 Abs. 3 AufenthG als Regelanspruch („soll") ausgestaltet ist, bereits aus europarechtlichen Gründen von der Sperrwirkung nicht erfasst wird.[931]

Höchstrichterlich noch nicht entschieden ist, ob oder in welchen Konstellationen von Regelansprüchen oder Ansprüchen auf Grund von Sollvorschriften auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis – also z. B. für §§ 25 Abs. 5 Satz 2 oder in 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG – die Sperrwirkung greift. Insbesondere mit Blick auf die als „Verwurzelungsfälle" geschilderten Problemlagen hielte es die Beauftragte für integrationspolitisch schwer vertretbar, wenn Regelansprüche oder Ansprüche auf Grund von Sollvorschriften wie Ermessenregelungen behandelt würden. In vielen Fällen geriete dann die jeweils vor der Erteilung des Aufenthaltstitels zu bewerkstelligende Ausreise zu einer reinen Formsache. Außerdem sind Fallkonstellationen z. B. im Falle von Alleinerziehenden mit mehreren Kindern denkbar, in denen eine Ausreise rechtlich nicht möglich sein wird, weil sie unzumutbar wäre.

2.6 Bleiberechtsregelung der Konferenz der Innenminister/-innen und -senatoren/-innen (IMK) und die gesetzliche Altfallregelung

In ihrem letzten Bericht hat die Beauftragte beide Regelungen vorgestellt, die Personen begünstigen, die seit mehreren Jahren im Bundesgebiet im Besitz einer Duldung waren.[932] Jenseits der Antworten der Bundesregierung auf die zahlreichen parlamentarischen Anfragen zur Bleiberechtsregelung der IMK und zur gesetzlichen Altfallregelung[933] sind im Berichtszeitraum aus Sicht der Beauftragten folgende Punkte von Interesse.

Die Mehrzahl der „Kettenduldungsfälle" wurde im Rahmen der gesetzlichen Altfallregelung gelöst. Die Einführung des Regelanspruchs auf eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe" in § 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG hat sich grundsätzlich bewährt. Die Feststellung aus dem letzten Lagebericht hat sich bestätigt, dass eine Arbeitsplatzsuche mit einem Aufenthaltstitel bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt eröffnet.

Das „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt" fördert als Sonderprogramm im Rahmen des Bundesprogramms XENOS im Zeitraum von Oktober 2008 bis Oktober 2010 bundesweit 43 Projektverbünde, davon neuen in den neuen Ländern. Die Projektangebote umfassen Förderangebote wie Spracherwerb, Beratung, Qualifizierung und Vermittlung für Teilnehmende der Zielgruppe sowie Information und Sensibilisierung von Unternehmen und Arbeitsmarktakteuren. Für eine erste Förderrunde steht ein Gesamtvolumen von rd. 34 Mio. €, davon knapp 19 Mio. € aus Mitteln des Eu-

[929] Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.8.2009, Az.: 1 C 30/08, das feststellt, dass die Regelung nur auf Ablehnungen Anwendung findet, die nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes, also nach dem 1.1.2005, bestandskräftig geworden sind.

[930] Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2008, Az.: 1 C 37/07.

[931] Vgl. insoweit lediglich klarstellend § 10 Abs. 3 Satz 3, zweiter Halbsatz AufenthG.

[932] 7. Lagebericht, Kapitel II.2.2.7.1. und II 2.2.7.2, S. 160 ff.

[933] Vgl. jüngst die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dagdelen weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/764 vom 22.2.2010 m.w.N.

ropäischen Sozialfonds und rund 12 Mio. € aus Haushaltsmitteln des Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Verfügung.Positive Rückmeldungen kamen dazu aus dem „Netzwerk Bleiberecht“. Erste Ergebnisse zeigen, dass auch bei der Zielgruppe mit Vermittlungshemmnissen Beschäftigungschancen eröffnet wurden und über die Beratungsnetzwerke erfolgreich in Beschäftigung oder Ausbildung vermittelt werden konnte.

Rechtlich umstritten war insbesondere die sogenannte „Sippenhaftregelung“ in § 104a Abs. 3 AufenthG. Sie normiert, dass Verurteilungen eines Familienmitglieds zu einer Strafe wegen vorsätzlich begangener Straftaten ab einer gewissen Höhe (§ 104a Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 AufenthG) regelmäßig zum Ausschluss aller in der häuslichen Gemeinschaft lebenden Familienangehörigen führen.[934] Von der Zurechung darf nur hinsichtlich des Verhältnisses der Ehegatten untereinander abgesehen werden, wenn dies zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist und der nicht straffällige Ehegatte alle übrigen Voraussetzungen der gesetzlichen Altfallregelung in seiner Person erfüllt. Wird ein in der häuslichen Gemeinschaft lebendes Kind straffällig, erfolgt der Ausschluss der gesamten Familie.

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG angerufen, um die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung zu klären. Er ist dabei zu dem Ergebnis gelangt, dass der Zurechnungsmechanismus der Regelung gegen Art. 6 Abs. 1 und Art. 3 GG verstoße. Hierbei wurden insbesondere Fallkonstellationen mit volljährigen ledigen Kindern bzw. Geschwistern in den Blick genommen, die noch mit ihren Eltern in häuslicher Gemeinschaft leben. Darüber hinaus wirft der Verwaltungsgerichtshof auch die Frage auf, ob die Regelung zu einer verfassungswidrigen Diskriminierung der Ehe führe, weil Lebenspartnerschaften und bestimmte Konstellationen nichtehelicher Lebensgemeinschaften nicht von dem Zurechnungsmechanismus erfasst würden.

Zu den Wirkungen der Bleiberechts- bzw. der gesetzlichen Altfallregelung und der Frage des Auslaufens der Aufenthaltserlaubnisse „auf Probe“ nach § 104a AufenthG lässt sich Folgendes festhalten: Bis zum 31.12.2009 wurden über 40.000 Aufenthaltserlaubnisse nach der gesetzlichen Altfallregelung erteilt, davon ca. 30.000 Aufenthaltserlaubnisse „auf Probe“.[935] Nach Stichprobenerhebungen der Länder erfüllten knapp 50 % dieser Personen die Voraussetzung der überwiegenden eigenständigen Lebensunterhaltssicherung durch Erwerbstätigkeit für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Abs. 1 Satz 2 AufenthG nicht. Dies hätte bedeutet, dass mit Ablauf des 31.12.2009 ca. 15.000 Personen in die Ausreisepflicht zurückgefallen wären. Dabei war davon auszugehen, dass bei vielen Betroffenen eine Rückführung in das Herkunftsland schwierig oder aussichtslos gewesen wäre. Wegen der Wirtschaftskrise, die die Arbeitsplatzsuche der Betroffenen erschwert hat, bestand seit längerem die Forderung, die Regelung zu verlängern. Die Beauftragte hatte die Forderung bereits im Frühjahr 2009 mit allem Nachdruck erhoben. Im Koalitionsvertrag wurde insoweit vereinbart, zeitgerecht eine angemessene Regelung zu finden.

Ziel war, ein Auslaufen der erteilten Aufenthaltserlaubnisse „auf Probe“ zu verhindern. Für diejenigen, die in der Vergangenheit ihren Lebensunterhalt nicht überwiegend eigenständig haben sichern können, haben die Innenminister und -senatoren der Länder mit Beschluss vom 3./4.12.2009 in Bremen im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern auf der Grundlage von § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG nachfolgend genannte Anschlussregelungen getroffen. Hierbei können

[934] Vgl. den Vorlagebeschluss VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 24.6.2009, Az.: 13 S 519/09, OVG Hamburg, Beschluss vom 11.2.2009, Az.: 1 S 498/08 und Funke-Kaiser, Michael: § 104a AufenthG, in: Gemeinschaftskommentar zum AufenthG. Keine verfassungsrechtlichen Bedenken hatten: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18.1.2008, Az.: 12 S 6.08, OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 4.5.2009, Az.: 2 O 45/09, OVG Lüneburg, Beschluss vom 17.11.2008, Az.: 10 LA 260/08.

[935] Insgesamt 29.352 erteilte Aufenthaltserlaubnisse nach § 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG („auf Probe“); vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dagdelen weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/764 vom 22.2.2010 m.w.N.

im Bundesgebiet lebende Ehegatten und minderjährige Kinder einbezogen werden.

Zwingend ist danach eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG bis zum 31.12.2011 für Inhaberinnen bzw. Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ zu erteilen, wenn sie

- am 31.12.2009 mindestens für die letzen sechs Monate eine Halbtagsbeschäftigung nachweisen oder
- bis zum 31.1.2010 für die kommenden sechs Monate eine Halbtagsbeschäftigung glaubhaft nachweisen können oder
- zwischen dem 1.7.2007 und dem 31.12.2009 entweder ihre Schul- oder Berufsausbildung erfolgreich beendet haben oder sich derzeit in einer Berufsausbildung befinden und bei denen deshalb erwartet werden kann, dass sie sich in unsere Gesellschaft erfolgreich integrieren und sie zukünftig ihren Lebensunterhalt selbstständig sichern werden.

Im Ermessenswege kann eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ nach § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG für die Dauer von zwei Jahren erteilt werden, wenn

- nachgewiesen wird, dass sich um die Sicherung des Lebensunterhaltes für sich und etwaige Familienangehörige durch eigene Erwerbstätigkeit bemüht wurde und
- die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Lebensunterhalt nach diesen zwei Jahren eigenständig durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesichert sein wird.

Für die Erteilung einer erneuten Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ gilt wiederum, dass kein Familiennachzug zulässig ist und der Inhaber von einer Aufenthaltsverfestigung, d.h. Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG, ausgeschlossen bleibt. Ob dieser Ausschluss der Anwendung gesetzlicher Regelung durch die Ermächtigung in § 23 Abs. 1 AufenthG gedeckt ist, ist rechtlich umstritten. Die Beauftragte gibt insbesondere mit Blick auf die Gruppe der Heranwachsenden zu bedenken, dass im humanitärem Bereich die Niederlassungserlaubnis regelmäßig die Voraussetzung für die Einbürgerung ist und ein zeitliches Herauszögern der Verfestigung damit integrationspolitisch problematisch sein kann.

Der Beschluss der IMK wird von den Ländern durch entsprechende Anordnung umgesetzt. Offen blieb zunächst die Frage nach der Fiktionswirkung der Verlängerungsanträge, welche für den Fall der gesetzlichen Altfallregelung in § 104a Abs. 5 Satz 5 AufenthG ausgeschlossen worden war. Einige Bundesländer[936] haben dies mittlerweile in ihren Anordnungen konkretisiert und vertreten die Auffassung, dass eine Fiktionswirkung bei Verlängerungsanträgen auf Grundlage des IMK-Beschlusses vom 4.12.2009 gegeben ist. § 104a Abs. 5 Satz 5 AufenthG gelte in diesen Fällen nicht, „weil es sich nach dem Beschluss der IMK nicht (mehr) um Anträge aufgrund der gesetzlichen Altfallregelung, sondern um solche aufgrund des Beschlusses handelt“.[937] Dies ist aus Sicht der Beauftragten sachgerecht.

Die „Verlängerung“ der Altfallregelung durch die IMK ist als notwendiger Schritt zu begrüßen. Den Betroffenen wurde die Möglichkeit einer dauerhaften Bleibeperspektive in Deutschland weiter offen gehalten. Die Beauftragte hatte sich vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden schwierigen Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt im Zuge der Wirtschaftskrise auch dafür eingesetzt, bei der erforderlichen Sicherung des Lebensunterhalts keine allzu hohen Anforderungen an die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis zu stellen. Dem hat die IMK entsprochen.[938] Für unter das Assoziationsrecht mit der Türkei fallende türkische Staatsangehörige ist im Falle einer einjährigen Beschäftigung beim gleichen Arbeitgeber die Rechtsprechung des Europäischen Ge-

[936] Vgl. Ländererlasse von Baden-Württemberg (18.12.2009), Brandenburg (9.12.2009), Hessen (17.12.2009), Nordrhein-Westfalen (21.12.2009), Rheinland-Pfalz (Dezember 2009), Sachsen-Anhalt (9.12.2009).

[937] ANA-ZAR 1/2010, S. 4 m.w.N.

[938] Ferner wurde im Rahmen der Verhandlungen zur Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz klargestellt, dass der Lebensunterhalt auch bei Bezug von Leistungen nach dem BAföG, dem AFBG (Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung) sowie dem SGB III (Förderung der Berufsausbildung) gesichert ist.

richtshofes[939] zu beachten. Darunter fallen auch geringfügig beschäftigte türkische Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer Art. 6 ARB 1/80 und sind damit Assoziationsberechtigte.

Tabelle 39: Zahl der Duldungen nach Bundesländern und Aufenthaltsdauer von mehr als 6 Jahren im Jahr 2008

Deutschland gesamt	89.498	56.963
Baden-Württemberg	9.467	6.060
Berlin	5.818	3.325
Bremen	2.112	1.571
Hessen	5.312	3.292
Niedersachsen	12.583	9.095
Rheinland-Pfalz	3.083	1.794
Sachsen	2.684	1.471
Schleswig-Holstein	1.898	1.139

Quelle: BT-Drs. 17/764

Der Beschluss der IMK bedeutet aber auch, dass sich voraussichtlich für die Zeit ab dem Jahr 2012 Bedarf für gesetzliche Regelungen abzeichnet, die insbesondere die Zahl der nachgewachsenen „Kettenduldungen" bzw. der Duldungen reduziert. Zum 31.12.2009 waren insgesamt 89.498 Personen in der Bundesrepublik geduldet. Der überwiegende Teil davon, mithin 56.963 Personen, hatte eine Aufenthaltsdauer von über sechs Jahren (sieheTabelle 39).[940] Auch wenn in diesem Personenkreis auch diejenigen erfasst sind, die bereits zum Stichtag der gesetzlichen Altfallregelung die erforderliche Mindestaufenthaltsdauer erfüllt hatten und z. B. aufgrund der Ausschlussregelungen nicht für die gesetzliche Altfallregelung in Frage kamen, ist ein deutlicher Wiederanstieg der Zahl von langaufhältigen Geduldeten zu verzeichnen.[941]

2.7 Jüdische Zuwanderung

Im Jahre 1991 beschlossen der Bund und die Länder eine Zuwanderungsregelung für Juden und ihre Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion mit dem Ziel der Förderung und des Wiederaufbaus jüdischen Lebens sowie der Stärkung der jüdischen Gemeinden in Deutschland. Nach Angaben des Zentralrates der Juden in Deutschland zählen die jüdischen Gemeinden in Deutschland heute rund 120.000 Mitglieder, also viermal so viele Personen wie noch im Jahr 1989.[942]

Seit Beginn der 1990er Jahre sind über 203.000 Personen im Rahmen des Aufnahmeverfahrens für jüdische Zuwanderer nach Deutschland eingereist.[943] Bis zum Jahr 2004 betrug die jährliche Zahl jüdischer Emigranten etwa 15.000 pro Jahr. Nach Änderung der Rechtslage mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes verringerte sich die Zahl ab dem Jahr 2005 deutlich. Seither wurden insgesamt 1.461 Neuanträge für 2.126 Personen gestellt, im Jahr 2009 waren es noch 141 Neuanträge für 226 Personen.[944] Hauptherkunftsländer sind hierbei die Ukraine (47 %) sowie die Russische Föderation (33 %).[945]

[939] Z. B. jüngst EuGH, Urteil vom 4.2.2010, Rs. C-14/09 (Genc) und schon EuGH, Urteil vom 24.1.2008, Rs. C-294/06 (Payir u.a.).

[940] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dagdelen weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/764 vom 22.2.2010 m.w.N., Stand 31.12.2009.

[941] Vgl. zu denkbaren gesetzlichen Lösungen Kapitel III 2.4.

[942] Zentralrat der Juden in Deutschland: Zwanzig Jahre jüdische Zuwanderung nach Deutschland, Mediendienst 22.9.2009. Die Zentralwohlfahrtstelle der Juden in Deutschland (ZWST) gibt in deren Mitgliederstatistik für das Jahr 2008 insgesamt ca. 106.000 Mitglieder an.

[943] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Statistik Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, Stand 31.12.2009.

[944] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Statistik Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, Stand 31.12.2009.

[945] Ebd.

2.7.1 Rechtliche Grundlagen

Bis Ende 2004 erfolgte die Aufnahme jüdischer Zuwanderer in analoger Anwendung des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (HumHAG), das sog. Kontingentflüchtlingsgesetz. Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1.1.2005 wurde das Gesetz aufgehoben. Die Neuregelung des Aufnahmeverfahrens auf Grundlage von § 23 Abs. 2 AufenthG wurde mit den Beschlüssen der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) vom Dezember 2004, Juni 2005[946] und November 2005[947] durch die Länder im Einvernehmen mit dem Bund, dem Zentralrat der Juden in Deutschland und der Union Progressiver Juden in Deutschland e.V. festgelegt. Mit der Schaffung von Aufnahmevoraussetzungen erfolgte eine inhaltliche Neuausrichtung, mit welcher das Aufnahmeverfahren stärker auf die Integrationsbedürfnisse der jüdischen Gemeinden und Kommunen ausgerichtet wurde. Daneben sehen die Beschlüsse der IMK verschiedene Übergangsregelungen sowie die Übertragung des Ausnahmeverfahrens auf den Bund, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), vor.

Am 24.5.2007 trat die geänderte Rechtsgrundlage für die Aufnahme und Verteilung jüdischer Zuwanderinnen und Zuwanderer sowie die entsprechende Anordnung des Bundesministeriums des Innern in Kraft.[948]

2.7.2 Aufnahmeverfahren seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes

Neben den bisher vornehmlich humanitären Ansätzen orientiert sich das mit dem Zuwanderungsgesetz neu geregelte Aufnahmeverfahren insbesondere an den Integrationsmöglichkeiten jüdischer Zuwanderer in den Ländern und Kommunen. Die Zielsetzung war, sowohl die Integration in die jüdischen Gemeinden als auch in die deutsche Gesellschaft zu fördern.

Die Aufnahme wurde von nun an unter anderem insbesondere von einer absehbar eigenständigen Sicherung des Lebensunterhaltes, Grundkenntnissen der deutschen Sprache (Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens) und der Möglichkeit zur Aufnahme in eine jüdische Gemeinde abhängig gemacht.

Auf Grundlage eines Punktekataloges wird eine Integrationsprognose getroffen, die Auskunft darüber geben soll, ob den jüdischen Zuwanderinnen und Zuwanderern die wirtschaftliche Integration und die Integration in eine jüdische Gemeinde gelingen wird. Als Kriterien für ein hohes Integrationspotenzial gelten dabei vor allem ein niedriges Lebensalter, die schulische und berufliche Qualifikation und die Deutschkenntnisse der Antragsteller. Daneben werden z. B. auch das familiäre Umfeld und die Mitgliedschaft in einer jüdischen Organisation berücksichtigt.

Als Bewertungsmaßstab dient ein Punktesystem mit einer Höchstpunktzahl von 105 Punkten, wobei 50 Punkte oder mehr zu einer positiven Integrationsprognose führen. Im Einzelfall war bisher auch die Vergabe von bis zu fünf Punkten als Ermessensentscheidung möglich.

Bei Erfüllung aller Voraussetzungen erhalten die jüdischen Zuwanderinnen und Zuwanderer bei Einreise eine Niederlassungserlaubnis. Nicht selbst antragsberchtigte, nichtjüdische Familienangehörige erhalten zunächst eine Aufenthaltserlaubnis.[949]

Darüber hinaus sind weiterhin Ausnahmeregelungen für Opfer des Nationalsozialismus sowie die Berücksichtigung der Familienzusammenführung und Härtefallregelungen vorgesehen.

---

[946] Vgl. Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren vom 24.6.2005 TOP 28 sowie Anlage dazu (Eckpunkte für die Neuregelung eines Verfahrens zur Aufnahme jüdischer Emigranten [Kontingentflüchtlinge]).

[947] Vgl. IMK-Umlaufbeschluss vom 18.11.2005 „Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion – mit Ausnahme der baltischen Staaten".

[948] Geänderte Fassung des § 23 Abs. 2 AufenthG ab 24.5.2007.

[949] § 23 Abs. 2 AufenthG (in der ab 24.5.2007 geltenden Fassung) sieht neben der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis auch die Möglichkeit der Erteilung einer – befristeten – Aufenthaltserlaubnis vor.

2.7.3 Beirat „Jüdische Zuwanderung“

Zur Vorbereitung, Begleitung und Überprüfung des Aufnahmeverfahrens wurde vom Bundesministerium des Innern (BMI) auf der Grundlage der IMK-Beschlüsse[950] der Beirat „Jüdische Zuwanderung“ eingerichtet. Neben dem BMI gehören das BAMF, das Auswärtige Amt, die Länder, der Zentralrat der Juden in Deutschland und die Union Progressiver Juden in Deutschland e.V. dem Gremium an. Die Beauftragte nimmt ergänzend zu den durch IMK-Beschluss benannten Mitgliedern beobachtend an den Sitzungen des Beirates teil.

Der Beirat hatte sich seinerseits im Mai 2006 für die Verwendung eines Punktekatalogs zur Erstellung der Integrationsprognose ausgesprochen. Vereinbart wurde, das Verfahren zunächst für ein Jahr zu erproben und dann zu evaluieren. Als Stichtag hierfür wurde der 31.12.2008 festgelegt.[951]

2.7.4 Evaluierung des Aufnahmeverfahrens

Mit der Evaluierung des Aufnahmeverfahrens für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion wurde das BAMF beauftragt. Damit sollte die Zielerreichung und die Zweckmäßigkeit des Verfahrens untersucht sowie Änderungs- und Optimierungsbedarf identifiziert werden. Im Mittelpunkt der Evaluierung standen die Integrationsprognose und der Punktekatalog sowie die Problematik von Zweitanträgen nach Ablauf der Aufnahmezusage. Der fertig gestellte Evaluierungsbericht wurde dem Beirat in seiner 4. Sitzung am 25.6.2009 vorgestellt und erörtert.

2.7.4.1 Integrationsprognose und Punktesystem

Die Erstellung einer Integrationsprognose auf Grundlage eines Punktesystems wird im Ergebnis des Berichtes als „ein mögliches Instrument“ zur Zuwanderungssteuerung bewertet.[952] Handlungsbedarf wurde insbesondere aber bei der Gewichtung und Bewertung der zu Grunde gelegten Kriterien gesehen. Zu negativen Integrationsprognosen kam es am häufigsten bei den Zuwanderern unter 31 Jahre mit noch wenig Berufserfahrung sowie bei gut qualifizierten Zuwanderern über 45 Jahre. Der Ausgleich fehlender Punktezahlen aus den Hauptkriterien berufliche Qualifikation bzw. Alter gestaltete sich auf Grundlage des bisherigen Verfahrens – auch unter Berücksichtigung des Ermessenskorridors – eher schwierig. Dies hatte zur Folge, dass eine wünschenswerte Zuwanderung gerade bei diesen Gruppen bisher erschwert wurde. Sowohl die Zuwanderung jüngerer als auch gut ausgebildeter und berufserfahrener älterer Personen wird angesichts der demographischen Entwicklung und des zunehmenden Fachkräftemangels in Zukunft mehr denn je von Bedeutung sein. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass beachtlicherweise etwa die Hälfte der jüdischen Zuwanderinnen und Zuwanderer über eine akademische Ausbildung verfügt.[953] Dennoch gestaltet sich die Arbeitsmarktintegration dieser Zuwanderergruppe in der Regel als sehr schwierig. Grund ist die oftmals fehlende Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen und Abschlüsse.

Erkannt wurde, dass insbesondere eine Verbesserung der Zuwanderungsmöglichkeiten für junge sowie für gut qualifizierte, auch ältere Zuwanderer erforderlich ist. Hierzu wurden im Evaluierungsbericht verschiedene Handlungsempfehlungen vorgeschlagen, die auch die Zustimmung des Beirates fanden.[954] Dies betrifft z. B. die Erhöhung der Punktezahl für das Lebensalter oder eine Verbesserung der Anrechenbarkeit von Berufserfahrungen. Daneben wurde auch der bisherige Ermessenskorridor von fünf auf maximal mögliche zehn Punkte ausgeweitet.

---

[950] Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vom 23./24.6.2005 und 18.11.2005.

[951] Beschluss des Beirates „Jüdische Zuwanderung“ vom 1.7.2008.

[952] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2009: Evaluierungsbericht Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, S. 33.

[953] Ebd., S. 6.

[954] Beschluss des Beirates „Jüdische Zuwanderung aus der ehemaligen Sowjetunion“ vom 25.6.2009.

Die Ergebnisse der Evaluierung geben aber auch erste Informationen über die Anwendung eines sog. Punktemodells als Bewertungsmaßstab für eine Integrationsprognose, welche zur Steuerung von Zuwanderung dienen kann. Hierbei zeigt sich, dass sich einerseits durchaus klare und übersichtliche Auswahlkriterien finden lassen. Andererseits sind aber für individuelle Differenzierungen und zur Wahrung der Einzelfallgerechtigkeit auch weitere Anknüpfungspunkte erforderlich, wie das am Beispiel des (erweiterten) Ermessenskorridors bei der Punktevergabe deutlich wird.

Auswahl, Gewichtung und Bewertung von Kriterien sollten darüber hinaus einer wiederkehrenden Evaluation unterliegen, um regelmäßig einen eventuellen Anpassungsbedarf identifizieren zu können.

Im Hinblick auf das Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer besteht insofern allerdings ein Spannungsverhältnis zwischen den unterschiedlichen Beweggründen (Diskriminierungserfahrungen aufgrund des jüdischen Glaubens in den Herkunftsländern, Förderung und Wiederaufbau des jüdischen Lebens in Deutschland angesichts historischer Verantwortung) und den Anforderungen für eine Aufnahme, da für eine positive Prognoseentscheidung ebenso die wirtschaftlichen Integrationschancen der Antragstellerinnen und Antragsteller betrachtet werden.

2.7.4.2 Zweitanträge

Infolge der Neuregelung des Aufnahmeverfahrens für jüdische Zuwanderer kam es gegenüber den zuvor geltenden Aufnahmebedingungen, die sich aus entsprechender Anwendung des HumHAG ergaben, zu einer gravierenden Einschränkung im Hinblick auf den Umgang mit Folgeanträgen bei abgelaufener Aufnahmezusage. Nach der inhaltlich auf der Beschlusslage der IMK beruhenden Anordnung des Bundesministeriums des Innern vom 24.5.2007 zur Umsetzung der Neuregelung waren Zweitanträge grundsätzlich ausgeschlossen. Nach der zuvor geltenden Rechtslage war es hingegen möglich, beliebig oft Neuanträge zu stellen.

Diese Konstellation führte in Einzelfällen zwangsläufig zu erheblichen Härten. Die Problematik ist der Beauftragten auch aus den ihr zugegangenen Eingaben bekannt. Betroffen waren z. B. Antragstellerinnen und Antragsteller, die wegen der Pflege ihrer inzwischen verstorbenen Angehörigen die Frist der Aufnahmezusage verstreichen lassen mussten. Ausnahmen von dieser Regelung waren – auch in Härtefällen – bislang nicht vorgesehen, sodass in derartigen Fällen keine Abhilfe geschaffen werden konnte.

Dieser Zustand stand umso mehr in der Kritik, als dass die Antragsteller – zumindest teilweise – von den Auslandsvertretungen offensichtlich falsch beraten worden waren und auf die Möglichkeit einer (späteren) Neuantragstellung verwiesen wurden. Eine umfassende Information an den betroffenen Personenkreis erfolgte erst im Laufe des Jahres 2007 durch eine Briefaktion.

Die damalige Praxis stand damit grundsätzlich im Widerspruch zu der besonderen humanitären Zielsetzung des Aufnahmeverfahrens und der Maßgabe, die Verfahren humanitär und wohlwollend zu entscheiden.[955]

Infolge des Evaluierungsberichtes sprach man sich daher einheitlich für eine Änderung aus. Auf Empfehlung des Beirates „Jüdische Zuwanderung“ hat das zuständige BMI die einschlägige Anordnung zur Durchführung des Aufnahmeverfahrens für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion im Benehmen mit den Ländern mit Wirkung vom 22.7.2009 geändert. Danach gilt, dass alle bis zum 31.12.2007 gestellten (Zweit-) Anträge nach dem aktuell gültigen Verfahren zu prüfen sind. Dies gilt auch für bereits abgelehnte Zweitanträge.

2.8 Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus

Von „Illegalität“ im ausländerrechtlichen Sinn spricht man, wenn Ausländerinnen und Ausländer sich ohne eine erforderliche behördliche Geneh-

[955] Vgl. auch Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2009: Evaluierungsbericht Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, S. 27.

migung, ohne Duldung und ohne Kenntnis der Behörden in Deutschland aufhalten.[956]

Wer nicht Unionsbürgerin oder -bürger ist, sondern aus einem „Drittstaat“ kommt, benötigt für den Aufenthalt in Deutschland in aller Regel einen Aufenthaltstitel (Visum, Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis) oder eine Aufenthaltsgestattung. Eine Duldung ist zwar kein Aufenthaltstitel in diesem Sinne, durch sie wird aber bei bestehender Ausreisepflicht die Abschiebung ausgesetzt. Duldungen werden erteilt, wenn Abschiebungen aus rechtlichen (z. B. humanitäre Abschiebungshindernisse) oder tatsächlichen Gründen (z. B. keine Reisemöglichkeit) nicht zulässig bzw. nicht möglich sind. Geduldete haben damit zwar keinen rechtmäßigen, aber auch keinen illegalen Aufenthalt.

Zur Einreise nach Deutschland brauchen Drittstaatsangehörige ein Visum. Ausnahmen gelten für Staatsangehörige bestimmter Staaten, die für einen bis zu dreimonatigen Aufenthalt (z. B. Chile, Nicaragua) oder auch für einen längeren Aufenthalt (z. B. USA, Japan) visumfrei einreisen dürfen. Die Staatsangehörigen bestimmter Staaten dürfen jedoch für einen längeren Aufenthalt nur einreisen, wenn keine Erwerbstätigkeit angestrebt und ausgeübt wird (z. B. Honduras, Brasilien). Ist von vornherein eine Erwerbstätigkeit beabsichtigt, ist der Aufenthalt illegal, weil ein dem Aufenthaltszweck entsprechendes Visum erforderlich gewesen wäre. Staatsangehörige anderer Länder dürfen auch Erwerbsabsichten haben (z. B. USA, Japan). Sie benötigen dann aber nach der Einreise eine Erlaubnis für die beabsichtigte Beschäftigung und müssen auch eine Aufenthaltserlaubnis beantragen.

Wer sich unerlaubt in Deutschland aufhält ist gemäß § 50 Abs. 1 AufenthG dazu verpflichtet, aus Deutschland auszureisen. Der illegale Aufenthalt ist nach § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG strafbar.

[956] Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11.11.2005, S. 6.

2.8.1 Datenlage

Belastbare Daten über die Zahl der in Deutschland illegal aufhältigen Ausländerinnen und Ausländer liegen naturgemäß nicht vor. Schätzungen sind auf unterschiedliche Datenquellen angewiesen: Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) des Bundeskriminalamtes weist illegal aufhältige Tatverdächtige als eine eigene Teilgruppe unter den „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ aus. In dieser Statistik werden alle einer Tat verdächtigen Ausländerinnen und Ausländer nach der Art des Aufenthaltes unterschieden.[957] Anhaltspunkte für die Schätzungen zu der Entwicklung der Zahl illegaler Aufenthalte finden sich auch in Statistiken und Untersuchungen von Wohlfahrtsverbänden.[958]

Nach einer aktuellen Schätzung des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI)[959] ist die Zahl der Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis in Deutschland gesunken.[960] Zum Jahresende 2007 sollen sich zwischen 200.000 und 460.000 Menschen illegal im Bundesgebiet aufgehalten haben. Die Schätzung für 2005 lag noch bei 280.000 bis 680.000 Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus.[961]

[957] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2008, Berlin 2010, S. 185.

[958] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), Sinn/Kreienbrink, von Löffelholz: Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland, Forschungsbericht 2, Nürnberg 2005, S. 54.

[959] In dem im September 2007 gestarteten Projekt CLANDESTINO („Irreguläre Migration: das Zählen des Unzählbaren. Daten und Trends in Europa“), das von der Forschungsdirektion der Europäischen Kommission im 6. Forschungsrahmenprogramm finanziert wird und in dem Forschungsinstitute aus Deutschland, Griechenland, Polen, England und Österreich kooperieren, werden Daten und Schätzungen zu illegaler Migration gesammelt, bewertet und analysiert.

[960] Diese Schätzung ist im Rahmen des europäischen Forschungsprojektes CLANDESTINO entstanden, in dem auch die englischsprachige Datenbank „Database on Irregular Migration“ (http://irregular-migration.hwwi.net) mit Informationen zu irregulärer Migration in den wichtigsten Aufnahmeländern der Union entwickelt wurde. Vgl dazu: Dita Vogel, “How many irregular residents are there in Germany? Estimates on the basis of police criminal statistics”, Hamburg Institute of International Economics. Database on Irregular Migration. Working Paper No.3//2009.

[961] Vgl dazu: Dita Vogel, “How many irregular residents are there in Germany? Estimates on the basis of police criminal statistics”, Hamburg Institute of International Economics. Da-

Die EU-Erweiterungen in den Jahren 2005 und 2007 sind nach einhelliger Meinung der Expertinnen und Experten einer der wesentlichen Gründe für den Rückgang der Zahlen, da insbesondere Polen, Rumänien und Bulgarien wichtige Herkunftsländer von Menschen ohne Aufenthaltsstatus waren. Durch die Erweiterung ist der Aufenthalt der Staatsbürgerinnen und -bürger dieser Länder in Deutschland legal. Allerdings spricht einiges dafür, dass sich vor allem aufgrund der noch bestehenden Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit das Problem von der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in den arbeitsrechtlichen Graubereich verlagert hat (Scheinselbständigkeit, Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis-EU).

2.8.2 Aufenthaltsrechtliche Lage der Ausländerinnen und Ausländer ohne Papiere

Die Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland und damit die Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Zuwanderungsregeln ist ein zentrales Ziel staatlicher Zuwanderungspolitik. Daher ist es Aufgabe der Exekutive, den Aufenthalt illegal aufhältiger Ausländerinnen und Ausländer zu beenden. Werden Menschen ohne Aufenthaltsstatus entdeckt, werden sie daher regelmäßig abgeschoben, es sei denn, sie können Abschiebungsverbote bzw. -hindernisse geltend machen. Gleichzeitig ist klar, dass es unmöglich ist, den illegalen Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern vollständig zu verhindern. Es ist dann eine staatliche Aufgabe, die Grund- und Menschenrechte uneingeschränkt zu gewährleisten. Auch Papierlose haben Rechte oder rechtliche Ansprüche.[962] Bisher werden diese Rechte nach Einschätzung der Beauftragten in der Praxis jedoch kaum in Anspruch genommen, da nach § 87 Abs. 2 AufenthG öffentliche Stellen die Pflicht haben, Informationen über den illegalen Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern an die Ausländerbehörde zu übermitteln, wenn sie davon Kenntnis erlangen. Übermittlungspflichtig sind nur „öffentliche Stellen". Der Begriff „öffentliche Stelle" ist im Aufenthaltsgesetz allerdings nicht definiert. Orientiert an § 2 Abs. 1 bis 4 Bundesdatenschutzgesetz, sind sowohl Behörden als auch andere Institutionen in öffentlich-rechtlicher Organisationsform als öffentliche Stellen anzusehen. Privatpersonen und privatrechtlich organisierte Institutionen sind von der Übermittlungspflicht nicht erfasst. So sind beispielsweise niedergelassene Ärzte, Kindergärten in freier Trägerschaft, Privatschulen oder private Krankenhäuser nicht gemäß § 87 Abs. 2 AufenthG übermittlungspflichtig – auch nicht, wenn sie öffentliche Gelder erhalten.[963]

Ob eine Übermittlungspflicht besteht, hängt davon ab, unter welchen Umständen die „öffentliche Stelle" vom illegalen Aufenthalt Kenntnis erlangt hat. Hierbei sind drei Konstellationen zu unterscheiden: Die Kenntnis kann im Rahmen der Aufgabenerfüllung, bei Gelegenheit der Aufgabenerfüllung oder von einem Bediensteten privat erlangt werden.

Bei der ersten Fallgruppe ist eine Übermittlungspflicht gegeben. Was „zur Erfüllung ihrer Aufgaben" gehört, bestimmt sich nach dem materiellen Recht sowie ggf. den durch Landesrecht oder Ländererlasse definierten Verfahrenserfordernissen.[964] Bei der zweiten Fallgruppe, in der ein Bediensteter der öffentlichen Stelle lediglich bei Gelegenheit der Wahrnehmung seiner Aufgaben Kenntnis von dem Sachverhalt erlangt, besteht keine Übermittlungspflicht.[965] Bei der dritten Fallgruppe besteht ebenfalls keine Übermittlungspflicht. Das private Wissen ist der öffentlichen Stelle, die Adressat der gesetzlichen Übermittlungspflicht ist, nicht zuzurechnen.[966]

tabase on Irregular Migration. Working Paper No.3//2009, S. 12.

[962] Ausführungen zu den Rechten oder zu den rechtlichen Ansprüchen werden unter den Punkten 2.8.3 bis 2.8.5 ausführlich erläutert.

[963] Bundesministerium des Innern, Illegal aufhältige Migranten in Deutschland, Bericht des Bundesministerium des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität" aus der Koalitionsvereinbarung vom 11.11. 2005, Berlin 2007, S. 25.

[964] Die AVV AufenthG verweist in Nr. 87.1.2. auf das Landesrecht.

[965] Ebd.

[966] Renner, Günter: Ausländerrecht, § 87, Rdnr. 6, München 2005.

2.8.3 Gesundheitsversorgung

Das Recht auf Gesundheit gehört zu den grundlegenden Rechten, die für alle in Deutschland lebenden Menschen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus gelten. Deutschland unterzeichnete 1973 eine UN-Konvention über ökonomische, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt). Dort ist in Art.12 das Recht aller Menschen auf den höchsten erreichbaren Gesundheitszustand festgeschrieben. Das Recht auf Gesundheit ist auch in anderen von Deutschland unterzeichneten internationalen Abkommen wie z. B. der Europäischen Sozialcharta, der Europäischen Grundrechtecharta verbrieft.

Statuslose, die in Deutschland unselbstständig erwerbstätig sind, sind nach deutschem Recht in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert (§ 5 SGB V). Mit Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ohne entsprechenden Aufenthaltstitel entsteht ein tatsächliches Pflichtversicherungsverhältnis. Ebenso besteht eine Unfallversicherung bei jeder Beschäftigung gemäß § 1 Abs. 1 SGB VI „kraft Gesetzes", auch bei unterlassener Anmeldung. Die Beitragsleistung der Arbeitgeber ist keine Voraussetzung für den Versicherungsschutz. Die Realisierung dieser Rechte spielen jedoch praktisch eine geringe Rolle, da die Menschen ohne Papiere zur Durchsetzung ihrer Ansprüche ihren Status offenbaren müssten.

Menschen ohne Recht zum Aufenthalt, die nicht einer Beschäftigung nachgehen, haben einen Anspruch auf medizinische Behandlung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Sie gehören zum berechtigten Personenkreis nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG, da sie vollziehbar ausreisepflichtig sind. Nach § 4 AsylbLG besteht ein Anspruch auf ärztliche und zahnärztliche Behandlung im Falle akuter Erkrankungen und Schmerzzustände. Werdenden Müttern und Wöchnerinnen sind ärztliche und pflegerische Hilfe und Betreuung zu gewähren; der Leistungsumfang entspricht dem nach dem SGB V.

Statuslose dürften diese Ansprüche in der Praxis jedoch wegen der Furcht vor der Datenübermittlung kaum realisieren. Notwendige medizinische Behandlungen erfolgen oft gar nicht oder erst zu einem sehr späten Zeitpunkt. Dies kann bei ansteckenden Krankheiten auch ein Problem für die öffentliche Gesundheit werden. Zudem bestand von Seiten der Ärzte und des medizinischen Personals Unsicherheit über die Strafbarkeit ihrer medizinischen Hilfeleistung.[967]

In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz wurde nun klargestellt, dass in öffentlichen Einrichtungen tätige Ärztinnen und Ärzte wie auch ihre „Gehilfen" nicht übermittlungspflichtig sind. Auch die Krankenhausverwaltungen, die mit den Abrechnungen befasst sind, gelten als „Gehilfen" auf die sich die ärztliche Schweigepflicht nach § 203 StGB erstreckt („verlängerte Schweigepflicht"). Der verlängerte Geheimnisschutz gilt auch bei der Abrechnung von Krankenhausleistungen öffentlicher Stellen. Daher dürfen auch Sozialämter keine Daten über die Patienten an die Ausländerbehörde übermitteln. Dies bringt nunmehr insbesondere in Fällen von akuten Erkrankungen Rechtssicherheit, auch hinsichtlich der Straflosigkeit medizinischer Hilfe. Eine kontinuierliche ärztliche Versorgung (Vorsorgeuntersuchungen, Impfungen etc.) ist damit für Menschen ohne Papiere jedoch nicht sichergestellt. Das ist insbesondere für Kinder kein haltbarer Zustand.

In der Debatte, wie die Gesundheitsversorgung für die Ausländerinnen und Ausländer ohne Papiere sichergestellt werden könnte, werden unterschiedliche Alternativen aufgezeigt:

So wird im Land Berlin die Einführung eines anonymen Krankenscheins erörtert.

Die Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität diskutierte in ihrem Bericht unter der Überschrift „Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland – Ihr Recht auf Gesundheit" die Errichtung eines Fonds, der Ärztinnen und Ärzten oder Krankenhäusern die Kosten für die Behandlung von Papierlosen ersetzt.[968]

---

[967] Vgl. § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG.

[968] Vgl. dazu: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland – Ihr Recht auf Gesundheit, Bericht der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität, Berlin 2007, S. 23.

Konkrete Hilfe leistet etwa bereits jetzt in acht Städten die Malteser Migranten Medizin, die Menschen ohne Krankenversicherungsschutz versorgt. In München hat der Sozialausschuss der Stadt die Einrichtung eines Gesundheitszentrums und eines Sozialfonds zur Finanzierung der Behandlungen illegal aufhältiger Migrantinnen und Migranten veranlasst. In Zusammenarbeit mit dem Datenschutzbeauftragten der Stadt München und der Polizei konnte Rechtssicherheit für das medizinische Personal und die Sicherheit vor Migrationskontrollen im Gesundheitszentrum erreicht werden.

Solche Konzepte können Ansätze sein, um die Situation erkrankter „Papierloser" zu verbessern. Aus Sicht der Beauftragten kommt es darüber hinaus darauf an, vor allem für Kinder und Jugendliche die Gesundheitsversorgung zu verbessern und ihnen auch Vorsorgeuntersuchungen sowie Impfungen zu ermöglichen. Dies könnte z. B. unter Einbeziehung der öffentlichen Gesundheitsdienste erfolgen – in manchen Kommunen bieten die Gesundheitsämter dies bereits an. Bei Einführung eines anonymen Krankenscheins oder ähnlicher Modelle müsste u.a. geprüft werden, in welcher Weise und in welcher Höhe von den Betroffenen Versicherungsbeiträge zu erheben sind, und ob ggf. eine weitere Einschränkung der gesetzlichen Übermittlungspflichten erforderlich wäre.

2.8.4 Bildung

Gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 hat jeder Mensch ein Recht auf Bildung. Nach Artikel 28 der UN-Kinderrechtskonvention hat jedes Kind ein Recht auf Bildung, Schule und Berufsausbildung.[969] Die Schulgesetze der Bundesländer knüpfen hinsichtlich der Schulpflicht eines Kindes regelmäßig an den gewöhnlichen Aufenthalt oder an den Wohnsitz im jeweiligen Bundesland an, zumTeil wird auch nach dem Aufenthaltsstatus differenziert. Danach ist es somit Ländersache zu bestimmen, ob eine Schule bei der Anmeldung des Kindes den Aufenthaltsstatus zu erheben hat und damit entsprechend Kenntnis davon erlangt. Bisher ist der Schulzugang illegal aufhältiger Kinder somit in den Ländern unterschiedlich geregelt: In Bayern, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein besteht eine Schulpflicht auch für Kinder ohne aufenthaltsrechtlichen Status. Keine Schulpflicht sehen die Länder Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vor. In Berlin und Hessen gibt es jedoch ein Schulzugangsrecht. Die Beauftragte appelliert nachdrücklich an die Länder, allen Kindern das Recht auf den Besuch der Schule einzuräumen.

Die Wahrnehmung des Rechts auf Bildung erfordert neben der Änderung der schulrechtlichen Regelungen der Länder, dass Kinder zur Schule gehen können, ohne dass ihre Eltern Angst vor Entdeckung haben. Dem stehen zurzeit noch die Übermittlungsregelungen[970] im Aufenthaltsgesetz entgegen. Danach sind auch Schulen „öffentliche Stellen" im Sinne des § 87 AufenthG und damit verpflichtet, die Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie in Ausübung ihres Amtes von einer Ausländerin oder einem Ausländer erfahren, die oder der keinen Aufenthaltstitel besitzt. In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz[971] ist mittlerweile klar gestellt, dass die Kenntniserlangung nur bei Gelegenheit der Amtsausübung diese Übermittlungspflicht nicht begründet. Damit hängt es wiederum vom Landesrecht ab, ob eine Übermittlungspflicht besteht oder nicht, da das Landesrecht bestimmt, welche Informationen bei der Anmeldung zum Schulbesuch erhoben werden müssen.

Nach dem Koalitionsvertrag sollen die aufenthaltsgesetzlichen Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen bundesrechtlich dahingehend geändert werden, dass der Schulbesuch allen Kindern ermöglicht wird. Das würde bedeuten, dass die Übermittlungspflichten der Schulen, die in § 87 AufenthG verankert sind, gestrichen werden.

[969] Der deutsche „Vorbehalt" erstreckt sich lediglich auf ausländerrechtliche Maßnahmen gegenüber Minderjährigen, nicht auf die Gewährleistung der Rechte. Der Bundesrat hat in einer Entschließung am 26.3.2010 (Drs. 829/09) die Absicht erklärt, den „Vorbehalt" zurückzunehmen.

[970] § 87 AufenthG.

[971] Vgl. BR-Drs. 669/09 vom 27.7.2009.

Das Recht auf Bildung bedeutet aus Sicht der Beauftragten, dass Kinder über den Schulbesuch hinaus auch schon die Kindertagesstätte besuchen können. Die frühkindliche Bildung ist eine Grundlage für den weiteren Bildungsweg. Insbesondere die Kinder aus bildungsfernen Familien verbessern ihre Startchancen in der Schule durch den Besuch von Kindertagesstätten deutlich. Damit auch statuslose Kinder hierzu so früh wie möglich die Gelegenheit erhalten, sollten sie Zugang zu Kindertagesstätten bekommen. Auch wenn der zukünftige Lebensweg der Kinder ohne Aufenthaltsstatus ungewiss ist, müssen sie in die Lage versetzt werden, Bildungsangebote wahrnehmen zu können.

Soll der Besuch der Kindertagesstätten für Kinder ohne Papiere erleichtert werden, muss Folgendes berücksichtigt werden:

- Ausländische Kinder haben nicht generell einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Der Anspruch ist als Sozialleistung konstruiert. Nach § 24 SGB VIII in Verbindung mit § 6 Abs. 2 SGB VIII setzt der Rechtsanspruch auf einen Kindertagesstättenplatz zumindest eine Duldung voraus. Kinder ohne Aufenthaltsrecht oder Duldung sind vom Besuch eines öffentlichen Kindergartens somit ausgeschlossen. Aus Sicht der Beauftragten muss zukünftig der gewöhnliche Aufenthalt in der Bundesrepublik ausreichen, ohne dass es auf den ausländerrechtlichen Status ankommt.
- Zusätzlich müssten die Datenübermittlungspflichten des Jugendamtes und der öffentlichen Kindertagesstätten nach § 87 Abs. 2 AufenthG aufgehoben werden.

Die Beauftragte ist davon überzeugt, dass die frühkindliche Förderung von größter Wichtigkeit ist und wird sich dafür einsetzen, dass über die Vereinbarungen des Koalitionsvertrages hinaus auch der Kindergarten-Besuch für ausländische Kinder ohne Papiere ermöglicht wird.

2.8.5 Durchsetzung von Lohnansprüchen

Ausländerinnen und Ausländer benötigen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit einen Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt (§ 4 Abs. 3 Satz 1 AufenthG). Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich rechtswidrig in Deutschland aufhalten, begehen neben der Straftat des unerlaubten Aufenthalts eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 404 Abs. 2 Nr. 4 SGB III, wenn sie unerlaubt beschäftigt sind. Verfügt eine Drittstaatsangehörige oder ein Drittstaatsangehöriger über ein Schengen-Visum gemäß § 6 Abs. 1 AufenthG und befindet sich damit legal im Bundesgebiet, übt aber gleichzeitig eine unerlaubte Erwerbstätigkeit ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel aus, so stellt dies bei vorsätzlichem Handeln einen Straftatbestand nach § 95 Abs. 1a AufenthG dar.

Ungeachtet des rechtswidrigen Aufenthalts entsteht auch ohne schriftlichen Arbeitsvertrag mit der Arbeitsaufnahme ein „faktisches Arbeitsverhältnis“, aus dem sich ein Lohnanspruch für die erbrachte Leistung ergibt. Dieser Lohnanspruch kann unabhängig vom Aufenthaltsstatus gerichtlich eingeklagt werden.

Tatsächlich wird aber dieses Recht nach Einschätzung der Beauftragten kaum in Anspruch genommen. Es ist zwar rechtlich unklar – und wird in den Gerichtsbezirken unterschiedlich gehandhabt -, ob Richterinnen und Richter oder in den Geschäftsstellen Beschäftigte in Ausübung oder bei Gelegenheit ihrer Aufgabenerfüllung vom illegalen Aufenthalt der Ausländerin oder des Ausländers erfahren (wenn sie davon erfahren). Unstreitig ist allerdings, dass Gerichte öffentliche Stellen i.S. § 87 AufenthG und damit grundsätzlich übermittlungspflichtig sind. Dies dürfte Ausländerinnen und Ausländern ohne Papiere davon abhalten, offene Lohnansprüche vor Gericht einzuklagen. Aus Sicht der Beauftragten sollte bei Umsetzung der „Sanktionsrichtlinie“[972] gepüft werden,

[972] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.6.2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, ABl. L 168/24 (2009/52/EG).

ob und inwieweit diese Übermittlungspflichten eingeschränkt werden sollten.

3. Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz (ArbMigStG)

3.1 Politischer Hintergrund und Daten

Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes und der Verordnungen nach § 39 AufenthG bestand im Bereich des Außenzugangs aus rechtlicher Perspektive der Anwerbestopp für Deutschland grundsätzlich fort.[973] Für qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer sowie für Selbständige sieht das Aufenthaltsgesetz mit den §§ 18, 19 und 21 unter engen Voraussetzungen eine Öffnung vor.

Zu den Auswirkungen dieser Neuregelungen auf die Arbeitsmigration von qualifizierten Beschäftigten lassen sich aus den Angaben des AZR mit Stand vom 31.12.2009 Rückschlüsse ziehen. Hierfür werden in einem ersten Schritt nur die Erteilungen von Aufenthaltstiteln berücksichtigt werden, die im Kalenderjahr der Ersteinreise erfolgten. In diesen Fällen kann regelmäßig davon ausgegangen werden, dass auch die Einreise in das Bundesgebiet mit dem Ziel der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erfolgte.[974] Fand die Ersteinreise hingegen in den Kalenderjahren vor dem Jahr der Erteilung des Aufenthaltstitels zum Zweck der Erwerbstätigkeit statt, dürfte regelmäßig von einem längeren Voraufenthalt im Bundesgebiet ausgegangen werden können. Es wird sich bei befristeten Aufenthaltstiteln dann entweder um eine einfache Verlängerung des bereits bestehenden Titels handeln oder um einen Zweckwechsel (z. B. von einem Aufenthaltstitel für Ausbildungszwecke oder aus humanitären Gründen oder – seltener – zum Familiennachzug in die Erwerbstätigkeit).

Tabelle 40: Erteilte Aufenthaltstitel mit Ersteinreisejahr im Kalenderjahr der Erteilung nach bestimmten aufenthaltsrechtlichen Regelungen 2006-2009

	§ 18 bzw. § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG	§ 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG	§ 19 AufenthG	§ 21 AufenthG
2006	31.962	k.A.	73	571
2007	22.685	k.A.	115	565
2008	24.598	k.A.	106	947
2009	11.564	717	142	813

Quelle: AZR, eigene Berechnungen

Die AZR-Angaben hinsichtlich § 18 bzw. § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG für das Jahr 2009 sind nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar, weil ab 2009 erstmalig eine weitere Ausdifferenzierung vorgenommen wurde. Nach „§ 18 AufenthG“ erhielten 2009 über die Angaben in der vorangegangenen Tabelle hinaus 1.214 Personen und nach „§ 18 Abs. 3 AufenthG“ weitere 7.497 Personen eine Aufenthaltserlaubnis. Auch zur selbständigen Tätigkeit nach § 21 AufenthG wird ab 2009 eine weitere Ausdifferenzierung vorgenommen. Damit sind auch die Angaben aus den Vorjahren nur sehr eingeschränkt vergleichbar. Hierzu weisen die Zahlen aus dem Jahr 2009 aus, dass die Erteilungen nach Absatz 1 – also nach der Regelung, die auf den Zugang ausländischer Investoren ausgerichtet ist, die im Bundesgebiet auch Arbeitsplätze schaffen sollen – niedrig sind. Von den 813 Erteilungen nach § 21 AufenthG erfolgten 279 Erteilungen – also nur ein gutes Drittel – nach Absatz 1 dieser Vorschrift.

Insgesamt legen – wie die folgende Tabelle zeigt – die AZR-Zahlen nahe, dass von den Neuregelungen der §§ 18, 19 und 21 AufenthG tatsächlich diejenigen profitieren, die bereits seit längerem im Inland leben.[975]

[973] Zu alledem vgl. 6. Lagebericht, C III.3.2.1.2; S. 397 ff.

[974] Unberücksichtigt bleiben damit die Fälle, in denen die Ersteinreise Ende eines Jahres erfolgte und der Aufenthaltstitel erst im nächsten Kalenderjahr erteilt wurde.

[975] Working Paper 28 des BAMF vom 7.10.2009, http://www.bamf.de/cln_092/nn_442016/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publikationen/Forschung/WorkingPapers/wp28-hochqualifizierte.html.

Tabelle 41: Erteilte Aufenthaltstitel mit Ersteinreisejahr vor dem Kalenderjahr der Erteilung nach bestimmten aufenthaltsrechtlichen Regelungen 2006-2009

	§ 18 bzw. § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG	§ 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG	§ 19 AufenthG	§ 21 AufenthG
2006	35.750	k.A.	383	1.797
2007	40.449	k.A.	351	2.283
2008	47.494	k.A.	367	2.730
2009	30.759	1.898	547	2.768

Quelle: AZR, eigene Berechnungen

Die mit dem Zuwanderungsgesetz und in der Folge mit weiteren Änderungen bis hin zum Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz eröffneten Möglichkeiten für Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen, in Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG zu erhalten,[976] haben – wie die folgende Tabelle zeigt – einen absolut betrachtet eher geringen, aber steigenden Anteil an dieser Entwicklung.[977]

Tabelle 42: Erteilte Aufenthaltstitel nach §§ 18, 19 oder 21 AufenthG, bei denen der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 1 / Abs. 4 AufenthG (Studium oder Suchphase nach erfolgreichem Studium im Bundesgebiet) unmittelbar vorausging 2006-2009

	§ 18 bzw. § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG	§ 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG	§ 19 AufenthG	§ 21 AufenthG
2006	75 / 23	k.A.	k.A.	3 / 1
2007	293 / 84	k.A.	1	31 / 12
2008	882 / 228	1 / k.A..	5	58 / 12
2009	1.991 / 844	109 / 33	1	176 / 101

Quelle: AZR, eigene Berechnungen

Nimmt man jedoch zusätzlich die jährliche Zahl aller Drittstaatsangehörigen in den Blick, die in Deutschland ihr Hochschulstudium erfolgreich beendet haben und eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 4 AufenthG besitzen (Stand 31.12.2008: 3.753 Personen; 31.12.2009: 4.418 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 4 AufenthG), lässt sich feststellen, dass jedenfalls von dieser Gruppe in den Jahren 2008 und 2009 ein erheblicher und wachsender Teil den gesetzlich und systematisch vorgesehenen Weg in die Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG einschlägt. Hinzuzurechnen wären jeweils noch diejenigen Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 1 AufenthG besitzen und unmittelbar nach dem Studienabschluss eine qualifizierte Erwerbstätigkeit aufnehmen können und eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG erhalten. Insofern bestätigen die statischen Daten der Bundesagentur für Arbeit zu erteilten Zustimmungen zur Beschäftigung, die die Hochschulabsolventen deutscher Hochschulen gesondert ausweisen, diese Annahme. Ein Großteil derjenigen, die 2007 ihr Studium in Deutschland abschlossen, konnte bereits von der Erleichterung (Verzicht auf die Vorrangprüfung) profitierten. Die Daten der zurückliegenden Jahre zeigen dies deutlich, wenn auch im Jahr 2009 aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Lage die Zahl etwas zurück ging:

- 2006: 2.742 Zustimmungen,
- 2007: 4.421 Zustimmungen,
- 2008: 5.935 Zustimmungen,
- 2009: 4.820 Zustimmungen.

Die rechtlichen Verbesserungen beim Zugang zu Aufenthaltstiteln, die dem Zweck der Aufnahme oder Fortführung von Erwerbstätigkeit dienen, sind insgesamt zu begrüßen. Sie eröffnen im Inland aufhältigen qualifizierten Personen mit Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt rechtliche Möglichkeiten, diese in Deutschland zu realisieren. Sollen jedoch insgesamt mehr „kluge Köpfe“ außerhalb Deutschlands für Deutschland interessiert werden, bedarf es wohl weitergehender Überlegungen und ggf. Änderungen. Diese könnten zum einen beim Zugang zu einer qualifizierten Ausbildung in Deutschland ansetzen: So könnten etwa verstärkt Studierende aus dem Ausland an deutschen Hochschulen oder ausländische

[976] Vgl. hierzu unten und 6. Lagebericht, III 3.3.2., S. 167.

[977] Die Daten für die Jahre 2006 und 2007 dürften in der Tabelle allerdings erheblich zu niedrig dargestellt sein, da die meisten Studienabsolventen aus diesen Jahren noch im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung nach dem AuslG 1990 waren, und die neue Bezeichnung des Aufenthaltstitels beim Wechsel zu § 18 AufenthG nicht nachgetragen wurde.

Auszubildende zugelassen werden. Darüber hinaus sind auch weitere aufenthalts- und staatsangehörigkeitsrechtliche Perspektiven im Falle eines erfolgreichen Abschlusses in Deutschland denkbar. Hiervon zu trennen wären – zum anderen – eine Erweiterung von Maßnahmen, die auf einen erhöhten Außenzugang im Sinne einer „Anwerbung" von Ausländerinnen und Ausländern mit einer abgeschlossenen qualifizierten Ausbildung zielen.

Eine weitere wichtige Öffnung gegenüber der Rechtslage vor dem Zuwanderungsgesetz findet sich in § 29 Abs. 5 Nr. 2 AufenthG.[978] Danach besteht für nachgezogene Familienangehörige von Ausländerinnen und Ausländern spätestens nach zweijährigem Aufenthalt ein unbeschränkter Arbeitsmarktzugang. Hat bereits die oder der Stammberechtigte einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang, gilt dies auch für die oder den Nachgezogenen.[979] Rechtliche Arbeitsverbote gelten jetzt nur noch für Geduldete und Asylsuchende im ersten Jahr ihres Aufenthalts (§§ 10 und 11 BeschVerfV sowie § 61 Abs. 2 AsylVfG).

Der sich intensivierende integrationspolitische Diskurs (Nationaler Integrationsplan 2007 (NIP)) und ein bereits eingetretener bzw. absehbarer – jedenfalls sektoraler – Fachkräftemangel auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt verstärkten Überlegungen zu Erleichterungen beim „Außenzugang" nach Deutschland aus Dritt- wie aus Neu-EU-Staaten. Integrationspolitischer Handlungsbedarf bestand darüber hinaus auch nach den einmalig wirkenden Stichtagsregelungen der IMK-Bleiberechtsregelung von 2006 bzw. der gesetzlichen Altfallregelung von 2007 fort.

[978] Zu rechtlichen Fortentwicklungen in diesem Bereich vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.3, S. 164 ff.

[979] Auf Grund Art. 14 Abs. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/86/EG (Familiennachzugsrichtlinie) wäre allerdings lediglich eine einjährige Frist zulässig. Für Familienangehörige von Deutschen findet sich der unbeschränkte Arbeitsmarktzugang nun direkt im AufenthG, nach altem Recht bestand ein Anspruch auf die Arbeitsberechtigung.

3.2 Die zentralen rechtlichen Regelungen des ArbMigStG

Das ArbMigStG[980] wurde mit den im Ausschussverfahren beschlossenen Änderungen[981] am 13.11.2008 vom Bundestag in 2. und 3. Lesung beschlossen. Zudem wurden Änderungen der Beschäftigungsverordnung, der Beschäftigungsverfahrensverordnung und der Arbeitsgenehmigungsverordnung auf den Weg gebracht,[982] die wie die übrigen Änderungen im Aufenthaltsgesetz und der Ausbildungsförderung am 1.1.2009 in Kraft traten. Der Bundesrat hatte am 28.11.2008 seine Zustimmung zum Gesetzentwurf zunächst verweigert und eine Senkung der Zugangsgrenzen der § 19, § 21 AufenthG verlangt. Der Vermittlungsausschuss hatte darauf eine Senkung lediglich der in § 21 AufenthG für die Aufenthaltserlaubnis Selbständiger vorgesehenen Mindestinvestitionssumme von 500.000 € auf 250.000 € vorgeschlagen.[983] Der Bundestag stimmte dem ansonsten unveränderten Gesetzentwurf am 18.12.2008 erneut zu[984] und der Bundesrat bestätigte am 19.12.2008 das Gesetz[985] sowie die Änderungen der Beschäftigungsverordnung.[986] Folgende rechtliche Änderungen wurden mit dem ArbMigStG und den o.g. Verordnungen beschlossen:[987]

- Absenkung der Mindestgehaltsgrenze für Hochqualifizierte nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG (Regelbeispiel) auf die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung (66.000 €) in Verbindung mit der Einführung eines Ermessensausweisungsgrundes (§ 55 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG);
- Halbierung der Mindestinvestitionssumme (Regelbeispiel) nach § 21 AufenthG für Selbständige auf nun 250.000 €;

[980] BT-Drs. 16/10288.

[981] BT-Drs. 16/10914.

[982] BR-Drs. 840/08 und BGBl. I vom 27.11.2008.

[983] Auch dies nur ein Regelbeispiel ähnlich der Einkommensgrenze des § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG.

[984] BR-Drs. 970/08.

[985] BR-Drs. 970/08(B).

[986] BR-Drs. 840/08(B).

[987] Zur Verlängerung der Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit von Neu-Unionsbürgerinnen und -bürger vgl. Kapitel III 4.1.1.

- Aufhebung der Hochschulabsolventenzugangsverordnung[988] und Verankerung entsprechender Regelungen in § 27 BeschV und § 12 b ArGV. In Deutschland ausgebildete drittstaatsangehörige Hochschulabsolventinnen und -absolventen, die eine dem Abschluss entsprechende Stelle finden, können eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG mit Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung ohne Vorrangprüfung erhalten (§ 27 Nr. 3 BeschV). Hochschulabsolventinnen und -absolventen aus den Beitrittsstaaten erhalten die Arbeitserlaubnis-EU nach § 12b ArGV unter den gleichen Voraussetzungen nunmehr unabhängig von der Fachrichtung ihres Studiums (§ 12b ArGV). Geprüft wird allerdings weiterhin die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen;
- Zugang zu Berufsausbildung und Arbeitsmarkt für Absolventinnen und Absolventen deutscher Auslandsschulen und für die anschließende Weiterbeschäftigung im erlernten Beruf unter Verzicht auf die Vorrangprüfung (§§ 2 Abs. 1 BeschV neu, § 12b ArGV, § 27 BeschV);
- Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes unter Beibehaltung der Vorrangprüfung für alle Absolventinnen und Absolventen ausländischer Hochschulen aller Fachrichtungen über den IT-Bereich hinaus durch Verzicht auf die Voraussetzung des Vorliegens eines „öffentlichen Interesses“ an der Beschäftigung. Der Abschluss muss in Deutschland anerkannt oder einem deutschen Abschluss vergleichbar sein. Angesichts der Tatsache, dass Rechtsansprüche auf ein Verfahren zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen nur in sehr eingeschränktem Umfang bestehen und eine formale Anerkennung daher nicht der Regelfall sein kann, wird die Beauftragte die Wirkungen dieser Regelung beobachten;[989]
- Zustimmungsfreie Ausbildung und Beschäftigung von minderjährig eingereisten Bildungsinländerinnen und -inländern mit Aufenthaltserlaubnis (§ 3a BeschVerfV).
- Einführung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit ohne Vorrangprüfung für geduldete Bildungsinländerinnen und -inländer mit qualifizierter Berufsausbildung bzw. abgeschlossenem Hochschulstudium (§ 18a Abs. 1 Nr. 1 a) AufenthG);
- Einführung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit für geduldete Ausländerinnen und Ausländer, die entweder im Ausland ein anerkanntes Studium absolviert haben und in Deutschland seit mindestens zwei Jahren qualifiziert beschäftigt sind oder seit mindestens drei Jahren eine Beschäftigung als Fachkraft ausüben, die eine Berufsausbildung voraussetzt (§ 18a Abs. 1 Nr. 1b und c AufenthG);[990]
- Ausbildungserlaubnis ohne Vorrangprüfung für Geduldete nach zwölf Monaten Voraufenthalt (§ 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BeschVerfV) und
- Ausbildungsförderung für Geduldete nach vier Jahren Aufenthalt (§ 8 Abs. 2a BAföG neu und § 63 Abs. 2a SGB III).

Darüber hinaus wurde in dem Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die Chance genutzt, die Entfristung der Härtefallregelung nach § 23a AufenthG festzulegen. Die Zielrichtung der Neuerungen im Bereich des Beschäftigungsrechts seit 2005 zeigt, dass sich die Erkenntnis durchsetzt, dass die Bundesrepublik weder auf begabte Bildungsinländer noch auf begabte Bildungsausländer mit ausländischem Pass verzichten kann. Die Neuregelung für Geduldete, die ein Hochschulstudium absolviert haben, illustriert ferner, dass landesrechtliche Regelungen nicht mehr zeitgemäß sind, die Geduldeten oder Asylsuchenden die Aufnahme eines Studiums verbieten.[991] Aus Sicht

[988] Vgl. dazu 7. Lagebericht, Kapitel III.3.2.

[989] Vgl. hierzu Kapitel II 3.

[990] Es sollte mit Blick auf das Ziel der Arbeitsmarktintegration in Deutschland für die gesetzliche geforderte Vergleichbarkeit des ausländischen Hochschulabschlusses aus Sicht der Beauftragten ausreichen, wenn der Betroffene einen Arbeitsplatz besetzen kann, der in Deutschland typischerweise von Hochschulabsolventinnen und -absolventen besetzt wird.

[991] Vgl. z. B. § 60 Abs. 5 Nr. 4 Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg. Die Verhängung von „Studierverboten“ ist und war verbreitete Praxis, sei es direkt durch das Hochschulrecht des Landes, sei es durch die Verhängung von Auflagen bzw. Nebenbestimmungen zur Duldung oder Aufenthaltsgestattung. Die neue Weisungslage in Berlin z. B. trägt der geän-

der Beauftragten nicht erreicht wurde eine angemessene aufenthaltsrechtliche Verfestigungsregelung für Personen, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG sind. Für sie gilt § 9 Abs. 2 AufenthG. Das bedeutet, dass der geduldete Voraufenthalt im Bundesgebiet, während dem die bildungsbiografischen Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG erreicht worden sind, gänzlich unter den Tisch fällt. Gerade bei der Anrechnung der notwendigen Aufenthaltszeiten für die Niederlassungserlaubnis wäre es durchaus auch denkbar, auf die Regelungen in § 26 Abs. 4 AufenthG zurückzugreifen.

Es wird auch zu beobachten sein, wie sich die Regelung in § 18a Abs. 2 AufenthG auswirkt. Sie sieht den Verzicht auf die Vorrangprüfung, aber eine Prüfung der Arbeitsbedingungen sowie die Prüfung vor, ob es sich um einen der qualifizierten Ausbildung entsprechenden Arbeitsplatz handelt. Dies wird sowohl bei der Ersterteilung als auch im Falle eines Wechsels des Arbeitsplatzes geprüft. Dies bedeutet, dass die zuvor während des Besitzes einer Duldung nach § 10 BeschVerfV regelmäßig erworbenen beschäftigungsverfahrensrechtlichen Rechtspositionen teilweise verloren gehen und die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt – jedenfalls in den ersten beiden Jahren des Besitzes der Aufenthaltserlaubnis – auf der Qualifikation entsprechende Beschäftigungen eingeschränkt ist.

Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung ist im Abschnitt Arbeitsmarkt mit Blick auf das Beschäftigungsrecht offen formuliert. Als Instrumente zur arbeitsmarktorientierten Feinsteuerung kommen jedenfalls der Verzicht auf die Vorrangprüfung, der Verzicht auf die Gleichwertigkeitsprüfung, der Verzicht auf jegliche Prüfung, mithin die Einführung der Zustimmungsfreiheit für bestimmte Beschäftigungen durch Änderungen des Verordnungsrechts oder eine generelle Arbeitsmarktprüfung der Bundesagentur mit der Folge des Verzichts auf eine individuelle Vorrangprüfung für die Beschäftigung in einzelnen Berufsgruppen und Wirtschaftszweigen nach § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AufenthG in Betracht. Gleichwohl macht der Koalitionsvertrag auch deutlich, dass eine Antwort auf einen bestehenden Fachkräftemangel im Inland auch die Einführung anderer Regelungen für die Zuwanderung von drittstaatsangehörigen Fachkräften sein kann.

Schließlich kristallisiert sich im Sozial- und Beschäftigungsrecht für Ausländerinnen und Ausländer eine Vierjahresgrenze heraus, ab der selbst Geduldete zumindest im Kern wie deutsche Staatsangehörige zu behandeln sind. Das gilt für die Ausbildungsförderung, für den Arbeitsmarktzugang und für die Bezugsdauer von abgesenkten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.[992]

4. Rechtsstellung der Unionsbürgerinnen und -bürger und anderer europarechtlich privilegierter Personen

4.1 Unionsbürgerinnen und Unionsbürger

4.1.1 Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber Unionsbürgerinnen und -bürgern aus den neuen Mitgliedstaaten

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum erneut von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Unionsbürgerinnen und -bürger zu verlängern, die die Staatsangehörigkeit eines der neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union besitzen. Anfang Dezember 2008 fasste das Bundeskabinett den Beschluss zur Inanspruchnahme der Übergangsregelungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und zur Entsendung von Arbeitnehmern bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen in bestimmten Sektoren gegenüber Bulgarien und Rumänien in der 2. Phase (1.1.2009 - 31.12.2011) sowie gegenüber den EU-8 in der 3. Phase (1.5.2009 - 30.4.2011). Die

derten Rechtslage insoweit Rechnung, als nunmehr das Studierverbot für Geduldete nach vierjährigem Aufenthalt grundsätzlich aufzuheben ist: A.25.s.1/A.60a.4 vom. 7.4.2009, http://www.berlin.de/imperia/md/content/labo/auslaenderangelegenheiten/vaabhbln.pdf?start&ts=1254392235.

[992] Vgl. hierzu Kapitel III 6.

notwendigen Mitteilungen hat die Bundesregierung der Europäischen Kommission vor Beginn der jeweiligen Phase übermittelt und im Bundesanzeiger veröffentlicht.[993]

Die weitere Inanspruchnahme der Übergangsfristen sei arbeitsmarktpolitisch deshalb geboten, da die Arbeitslosigkeit in Deutschland trotz der positiven Entwicklung in den letzten Jahren weiterhin auf einem relativ hohen Niveau liege. So waren im Oktober 2008 in Westdeutschland knapp zwei Mio. Menschen, in den östlichen Bundesländern gut eine Mio. Menschen arbeitslos. Die Arbeitslosenquote war in den östlichen Bundesländern mit 11,8 % beinahe doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Die Finanzmarktkrise sowie die zu erwartende konjunkturelle Eintrübung ließen eine Verschlechterung der Lage am Arbeitsmarkt erwarten. Zudem sei die Arbeitslosigkeit in den grenznah zu den Beitrittsstaaten liegenden ostdeutschen Regionen besonders hoch.

Im Rahmen der Beratungen zu dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz[994] war jedoch vereinbart worden, dass für Absolventinnen und Absolventen von Hochschulen in den Beitrittstaaten, die die Staatsangehörigkeit eines der neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union besitzen, schon vor Ende der Übergangsfristen der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt uneingeschränkt geöffnet würde.

4.1.2 Umsetzung der „Unionsbürgerrichtlinie" 2004/38/EG

Im vorliegenden Bericht sind im Bereich der Freizügigkeit von Unionsbürgerinnen und -bürgern das „Metock-Urteil" des Europäischen Gerichtshofes[995] und die Fragen hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG bei der Approbation im Bereich der akademischen Heilberufe und der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse[996] angesprochen worden. Die Europäische Kommission will sich darüber hinaus mit Fragen an die Mitgliedstaaten wenden, die die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG in das nationale Recht betreffen. Erforderliche Rechtsänderungen würden dann im Freizügigkeitgesetz/EU berücksichtigt werden.

4.1.3 Koordinierendes Sozialrecht

Die Regeln des koordinierenden Sozialrechts sind von entscheidender Bedeutung für die Möglichkeit, Freizügigkeitsrechte wahrzunehmen. Sie sorgen z. B. für die Zusammenrechnung der in verschiedenen Mitgliedstaaten erworbenen Rentenanwartschaften und bestimmen die Exportierbarkeit von Leistungen der Sozialversicherung in einen anderen Mitgliedstaat. Bisher regelten die VO (EWG) 1408/71 und die VO (EWG) 574/72 die Handhabung dieser grenzüberschreitenden Sachverhalte. Bereits im Jahr 2004 war die VO (EG) 883/2004 als Nachfolgerin der VO (EWG) 1408/71 angenommen worden. Voraussetzung für die Anwendbarkeit dieser Verordnung war zusätzlich die Verabschiedung der Umsetzungsverordnung. Die Verhandlungen dazu zogen sich über mehrere Jahre hin; sie konnten im Jahr 2009 abgeschlossen werden. Mit der Veröffentlichung der VO (EG) 987/2009 im Amtsblatt der Europäischen Union[997] können die Verordnungen ab 1.5.2010 in den Mitgliedstaaten angewendet werden.

Die Grundzüge des koordinierenden Sozialrechts bleiben erhalten. Die Neufassung der Verordnungen dient der Modernisierung, der Verwaltungsvereinfachung und der Anpassung der Vorschriften an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Im Detail ergeben sich allerdings erhebliche Änderungen in Verfahren und Zuständigkeiten. Auch materiellrechtlich gibt es einige Veränderungen. So wurde z. B. die in der Regel zulässige Dauer der Entsendung von zwölf auf 24 Monate ausgeweitet und die Möglichkeit des Exports von Leistungen bei Arbeitslosigkeit von drei auf sechs Monate. Die materiellen Voraussetzungen dafür sind gleich geblieben, zuständig für die Zahlung ist aber nunmehr die Ar-

[993] BAnz. 2008, S. 4807 f; BAnz. 2009, S. 1572 f.
[994] Vgl. hierzu in diesem Bericht Kapitel III 3.
[995] Vgl. Kapitel III 2.3.
[996] Vgl. hierzu in diesem Bericht die Kapitel II 9.9.2 sowie Kapitel II 3.
[997] Abl. L Nr. 884/1 vom 30.10.2009.

beitsverwaltung des letzten Beschäftigungsstaates. Für die gezielte Inanspruchnahme medizinischer Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat gilt weiterhin, dass vorher das Einverständnis des zuständigen Trägers einzuholen ist.[998]

4.2 Assoziationsrecht

4.2.1 Beschäftigung und Aufenthalt

4.2.1.1 EuGH-Urteil „Payir“

Mit Urteil vom 28.1.2008 hat der Europäische Gerichtshof entschieden,[999] dass türkische Staatsangehörige auch dann dem regulären Arbeitsmarkt angehören und Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitsnehmer im Sinne des Assoziationsrechts sind, wenn sie als Studierende nur „nebenbei“ oder als Au-Pair-Kräfte arbeiten und die Beschäftigung und das Erwerbseinkommen nicht den Hauptzweck des Aufenthalts darstellen. Wenn sie zwölf Monate beim gleichen Arbeitgeber erlaubt gearbeitet haben, und wenn sie Arbeitnehmer im Sinne der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind, wachsen sie in die Rechte nach dem Assoziationsratsbeschluss (ARB) Nr. 1/80 hinein. Die Arbeitnehmereigenschaft setzt voraus, dass die ausgeübte Tätigkeit einen zeitlichen und wirtschaftlichen Umfang hat, nach dem sie sich nicht als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellt, und dass die Arbeitsleistung in dem Arbeitsverhältnis kontinuierlich erbracht wird. Daraus folgt bei weiter vorhandenem Arbeitsplatz ein Aufenthaltsrecht nach Art. 6 Abs. 1 zweiter Anstrich ARB Nr. 1/80, um die Weiterbeschäftigung zu ermöglichen. Auch aus der EU-Studierendenrichtlinie[1000] folge nichts anderes. Sie lasse in Art. 4 Abs. 1a) bi- und multilaterale Übereinkünfte wie das Assoziationsrecht unberührt. Eine nur vorgeschobene Einreise zu Studienzwecken, um den Arbeitnehmerstatus zu erlangen, begründet diesen jedoch nicht. Kriterium für die Unterscheidung ist, ob tatsächlich ein Studium absolviert wird.[1001]

Für die deutsche Rechtslage bedeutet dies, dass bereits während eines Aufenthalts zu Studienzwecken nach § 16 AufenthG eine europarechtlich relevante Zulassung zum regulären Arbeitsmarkt erfolgen kann. Nach zwölf Monaten einer nach § 16 Abs. 3 AufenthG ohne Zustimmung der Bundesagentur erlaubten Beschäftigung beim gleichen Arbeitgeber erlangen türkische Staatsangehörige die Vergünstigungen aus Art. 6 Abs. 1 ARB Nr. 1/80, wenn ihre Beschäftigung die Kriterien für die Annahme der Arbeitnehmereigenschaft erfüllt. Für Au-Pair-Kräfte gilt dies generell, da bereits ihre reguläre Tätigkeit als Beschäftigung zu qualifizieren ist.

Die wesentlichen Aussagen des Urteils sind auf neue Unionsbürgerinnen und -bürger übertragbar. Diese müssen – anders als die vom Assoziationsrecht begünstigten türkischen Staatsangehörigen – jedoch nicht ein Jahr beim gleichen Arbeitgeber ordnungsgemäß beschäftigt gewesen sein. Für den Anspruch auf Erteilung der Arbeitsberechtigung-EU genügt vielmehr nach § 12a ArGV die einjährige Zulassung zum Arbeitsmarkt. Dies dürfte bei Studierenden angesichts der Regelung des § 16 Abs. 3 AufenthG immer der Fall sein.[1002]

Beschränkungen des Aufenthalts- und Beschäftigungsrechts sind somit gegenüber Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen mit türkischer Staatsangehörigkeit oder der eines neuen Mitgliedstaats der Europäischen Union, die in Deutschland während des Studiums einer Beschäftigung nachgehen bzw. nachgehen dürfen, weitgehend unwirksam geworden. Insgesamt sind ohnehin die Beschränkungen des Gebiets- und Arbeitsmarktzugangs gegenüber Akademikerinnen und Akademikern mit dem Zuwanderungsgesetz, dem Richtlinienumsetzungsgesetz, der Hochschulabsolventenzugangsverordnung sowie mit dem diese Verordnung aufhebenden Arbeitsmigrations-

[998] Vgl. hierzu Eichenhofer, Eberhard, SGB 2010, S. 185 sowie den Überblick unter: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10521_de.htm.

[999] EuGH, Urteil vom 24.1.2008, Rs. C-294/06 (Payir u.a.).

[1000] Richtlinie 2004/114/EG vom 13.12.2004.

[1001] Vgl. Rdnr. 46 Satz 3 des Urteils.

[1002] Vgl. die Zulassung zum Arbeitsmarkt aus europarechtlicher Sicht bejahend bereits der 6. Lagebericht, Kapitel C IV.2, S. 459.

steuerungsgesetz auch auf nationaler Ebene in den letzten Jahren stetig zurückgenommen worden.

4.2.1.2 EuGH-Urteil „Genc“

Weitere Klarstellungen zur Anwendung von Art. 6 Abs. 1 ARB Nr. 1/80 hinsichtlich der Arbeitnehmereigenschaft bei Ausübung einer geringfügigen Beschäftigung und der Frage, ob mit dem Wegfall des Einreisegrundes das Freizügigkeitsrecht entfällt, brachte das Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache Genc.[1003] Der Entscheidung lag ein Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Berlin zugrunde. Die türkische Staatsangehörige war im Rahmen des Ehegattennachzugs zu einem türkischen Arbeitnehmer im Jahr 2000 nach Deutschland gekommen, der sich im Jahr 2003 selbständig gemacht hatte. Nach der Trennung der Eheleute und der Aufgabe der gemeinsamen Meldeadresse im Jahr 2004 nahm Frau Genc eine Beschäftigung als Raumpflegerin auf. Sie verdiente 175 € monatlich und bezog ergänzend Leistungen nach dem SGB II. Ihre Aufenthaltserlaubnis wurde von der Ausländerbehörde im Jahr 2008 mit der Begründung nicht mehr verlängert, dass ihre Beschäftigung von zu geringem Umfang sei. Sie entspreche nicht einer ordnungsgemäßen Beschäftigung nach Art. 6 ARB Nr. 1/80. Darüber hinaus könne sie auch keine Rechte aus Art. 7 Satz 1 ARB Nr. 1/80 geltend machen, weil ihr Ehemann als Selbständiger seit 2003 nicht mehr von dem Assoziationsratsbeschluss erfasst wäre.

Nach Erhebung der Klage gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde legte Frau Genc sodann einen unbefristeten Arbeitsvertrag für eine Beschäftigung als Bürohelferin im Umfang von 25 Stunden pro Woche mit einem Nettoarbeitslohn von 422 € pro Monat vor.

Der Europäische Gerichtshof referiert seine seit fast 25 Jahren gefestigte Rechtsprechung zum Vorliegen der Arbeitnehmereigenschaft[1004] und zu den Grundsätzen des Assoziationsrechts. Obwohl er ausdrücklich darauf hinweist, dass es Sache des nationalen Gerichts ist, die erforderlichen Tatsachen festzustellen, lässt er keinen Zweifel daran, dass Frau Genc aus seiner Sicht Arbeitnehmerin ist. Dem stehe auch nicht entgegen, dass der ursprüngliche Aufenthaltszweck der Einreise zwischenzeitlich entfallen sei, da es nach ständiger Rechtsprechung darauf nicht ankomme. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes wird für türkische Staatsangehörige auch beim eigenständigen Aufenthaltsrecht für Ehegatten nach § 31 AufenthG zu beachten sein und modifiziert die Anforderung der Sicherung des Lebensunterhalts.

4.2.1.3 EuGH-Urteil „Bekleyen“

Die Entscheidung in der Rechtssache Bekleyen betrifft § 7 Satz 2 ARB Nr. 1/80.[1005] Ihr lag der Fall einer 1975 in Berlin geborenen und aufgewachsenen türkischen Staatsangehörigen zugrunde, die bis zum Jahr 1989 im Bundesgebiet gelebt hatte. Nachdem sie gemeinsam mit ihren 1971 als Arbeitnehmer nach Deutschland eingereisten Eltern ihren Wohnsitz in die Türkei verlegt hatte, schloss sie dort ihre Schulausbildung ab und absolvierte ein Studium der Landschaftsarchitektur. Sie reiste im Jahr 1999 mit Zustimmung der Ausländerbehörde Berlin zu Studienzwecken wieder in das Bundesgebiet ein und schloss ihr Studium in Berlin im Jahr 2005 ab. Die Ausländerbehörde versagte Frau Bekleyen die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 7 Satz 2 ARB Nr. 1/80, die ihr freien Zugang zum Arbeitsmarkt eingeräumt hätte. Das Verwaltungsgericht lehnte ihre Klage ab. Dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes lag eine Vorabentscheidungsersuchen des OVG Berlin-Brandenburg zugrunde.

[1003] EuGH, Urteil vom 4.2.2010, Rs. C-14/09 (Genc).

[1004] Beginnend 1986 mit EuGH, Urteil vom 3.7.1986, Rs. 66/85 (Lawrie-Blum). Zum Umfang der notwendigen Erwerbstätigkeit zur Erlangung des Arbeitnehmereigenschaft vgl. z. B. EuGH, Urteil vom 6.11.2003, Rs. C-413/01 (Ninni-Orasche). Zur Arbeitnehmereigenschaft eines bei der Heilsarmee gegen Kost, Logis und ein Taschengeld Beschäftigten vgl. EuGH, Urteil vom 7.9.2004, Rs. C-456/02 (Trojani) – der EuGH überlässt stets die Feststellung der Arbeitnehmereigenschaft dem nationalen Gericht, macht aber regelmäßig deutlich, wenn die Kriterien erfüllt sind.

[1005] EuGH, Urteil vom 21.1.2010, Rs. C-462/08 (Bekleyen).

Der Europäische Gerichthof referiert auch hier seine einschlägigen Entscheidungen – dem Urteil „Akman“[1006] lag vor über zehn Jahren im Kern die gleiche Konstellation zu Grunde. Das Kind eines türkischen Arbeitnehmers, der im Aufnahmemitgliedstaat länger als drei Jahre ordnungsgemäß beschäftigt war, kann sich in diesem Mitgliedstaat nach Abschluss seiner Berufsausbildung auf das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt und das entsprechende Aufenthaltsrecht berufen. Darauf, dass die Eltern nicht mehr in dem Mitgliedstaat leben, kommt es nicht an, wenn sie (oder einer von ihnen) dort mindestens drei Jahre ordnungsgemäß beschäftigt waren. Unerheblich ist auch, dass dem Kind eine Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung bzw. zum Studium nach nationalen Rechtsvorschriften unabhängig von den in der Türkei lebenden Eltern erteilt wurde. Der Betroffenen muss nach § 7 Satz 2 ARB Nr. 1/80 freier Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden. Die zwischenzeitlich von der Ausländerbehörde auf Grundlage von Art. 6 Abs. 1 ARB Nr. 1/80 erteilte Aufenthaltserlaubnis, die keinen freien Arbeitsmarktzugang beinhaltet, reicht dem Europäischen Gerichtshof deshalb nicht aus.

Dieser wie auch der Fall Genc zeigen, dass es bei den Ausländerbehörden und Gerichten auch in Fragen, die bereits durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes weitestgehend geklärt sind, immer wieder zu Rechtsstreiten kommt. Mitunter werden die Grundsätze des Assoziationsrechts und die hierzu ergangene Rechtsprechung nicht vollständig in den Blick genommen und der assoziationsrechtliche Sachverhalt weitgehend unter Gesichtpunkten analysiert, die nur für die Gruppe der „übrigen Drittstaatsangehörigen“ gelten.

4.2.2 Visa

Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 19.2.2009 erneut entschieden,[1007] dass Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls vom 23.11.1970 zum Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei vom 12.9.1963 den Mitgliedstaaten verbietet, nach Inkrafttreten des Zusatzprotokolls neue Beschränkungen im Dienstleistungsverkehr einzuführen. Dies war die vierte Entscheidung zur Stillhalteklausel des Art. 41 Zusatzprotokoll nach den Urteilen „Savas“, „Abatay“ und „Tum und Dari“.[1008] Im Fall „Soysal“ ging es darum, dass die Bundesrepublik von türkischen LKW-Fahrern, die für ein in der Türkei ansässiges Transportunternehmen nach Deutschland fahren und damit „Dienstleistungen erbringen“, Visa verlangte. Dem Urteil lag ein Vorabentscheidungsersuchen des OVG Berlin-Brandenburg zugrunde.

Das Zusatzprotokoll trat am 1.1.1973 in Kraft. § 1 Abs. 2 Nr. 1 der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes vom 1.10.1965 in der Fassung vom 12.3.1969 befreite sämtliche türkischen Staatsangehörigen am 1.1.1973 vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels, wenn sie „sich nicht länger als drei Monate im Geltungsbereich des Aufenthaltsgesetzes aufhalten und keine Erwerbstätigkeit ausüben wollen.“ Diese Visumsfreiheit für Kurzaufenthalte wurde erst im Jahre 1980 aufgehoben. Dieser Schritt hätte gegen die in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls niedergelegte Pflicht der Vertragsparteien verstoßen, „keine neuen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einzuführen.“

Das „Soysal-Urteil“ hat bei türkischen Staatsangehörigen, die in Deutschland leben, große Erwartungen geweckt. Sie hoffen insbesondere, dass Verwandtenbesuche aus der Türkei nun erleichtert würden, da kein Visum mehr eingeholt werden müsste. Auch die häufig als diskriminierend empfundenen zeit- und kostenaufwendigen Verfahren – mit ungewissem Ausgang – würden nach der Entscheidung der Vergangenheit angehören. Dahinter steht die Überzeugung, dass die Dienstleistungsfreiheit unteilbar sei, dass also europarechtlich keine Unterscheidung zwischen Dienstleitungserbringung (aktive Dienstleistungsfreiheit) und der Inanspruchnahme ei-

[1006] EuGH, Urteil vom 19.11.1998, Rs. C-210/97 (Akman).

[1007] EuGH, Urteil vom 19.2.2009, Rs. C-228/06 (Soysal u.a.).

[1008] Vgl. EuGH, Urteil vom 11.5.2000, Rs. C-37/98 (Savas), Urteil vom 21.10.2003, Rs. C-317/01 (Abatay) und Urteil vom 20.9.2007, Rs. C-16/ 05 (Tum und Dari) sowie zum zweiten Urteil bereits 6. Lagebericht C IV.3.1, S. 461 f.

ner Dienstleistung (passive Dienstleistungsfreiheit) zu treffen sei. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird diese Ansicht vertreten; auch einige Strafgerichte gehen von einer die passive Dienstleistungsfreiheit umfassenden Visumfreiheit für Kurzaufenthalte aus.[1009] Die Bundesregierung ist dieser Auffassung jedoch – wie auch das VG Berlin[1010] – nicht gefolgt.

Im Bereich der aktiven Dienstleistungsfreiheit verlangt Deutschland als Konsequenz aus dem „Soysal-Urteil" nunmehr keine Visa von türkischen LKW-Fahrern, die als Arbeitnehmer eines Unternehmens mit Sitz in der Türkei für einen Zeitraum von bis zu zwei Monaten grenzüberschreitende LKW-Fahrten in Deutschland durchführen, soweit sie die angestrebte Transportleistung rechtmäßig – z. B. nicht im Rahmen einer unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung – erbringen.

Die Bundesregierung ist im Zuge der Prüfung, welche weiteren – durch das Urteil nicht ausdrücklich angesprochenen – Formen der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Lichte des Urteils zu einer Befreiung von der Visumpflicht führen, zu dem Ergebnis gekommen, dass türkischen Staatsangehörigen für eine Aufenthaltsdauer von bis zu zwei Monaten eine visumfreie Einreise nach Deutschland zu ermöglichen ist, wenn sie rechtmäßig

- durch Arbeitgeberinnen bzw. -geber mit Sitz in der Türkei mit Montage- und Instandhaltungsarbeiten sowie Reparaturen an gelieferten Anlagen und Maschinen beschäftigt werden,
- durch Arbeitgeberinnen bzw. -geber mit Sitz in der Türkei als fahrendes Personal im grenzüberschreitenden Personen- bzw. Güterverkehr eingesetzt werden oder
- in Vorträgen oder Darbietungen von besonderem wissenschaftlichen oder künstlerischen Wert oder bei Darbietungen sportlichen Charakters in kommerzieller Absicht tätig werden wollen.

Nur diese Tätigkeiten konnten aus Sicht der Bundesregierung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen am 1.1.1973 in arbeitserlaubnisrechtlicher Hinsicht rechtmäßig und visumfrei erbracht werden und dürfen daher nicht weiter beschränkt werden.

4.2.3 Gebühren

Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 17.9.2009 in der Rechtssache „Sahin" zur Wirkung der Stillhalteklausel des Art. 13 ARB Nr. 1/80[1011] im Zusammenhang mit nach Inkrafttreten des ARB 1/80 am 1.12.1980 neu eingeführten Gebühren für die Erteilung bzw. Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis entschieden. Danach steht einerseits der Assoziationsratsbeschluss der Einführung von Gebühren entgegen – und wohl auch einer starken Erhöhung. Andererseits dürfen türkische Staatsangehörige nicht besser gestellt werden als Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, von denen für die Ausstellung der Aufenthaltsbescheinigung Gebühren verlangt werden dürfen, die wiederum nicht höher sein dürfen als die von den eigenen Staatsangehörigen für vergleichbare Leistungen verlangten.

Die Höhe der Gebühren zur Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels darf bei türkischen Staatsangehörigen im Vergleich zur Höhe der Gebühren für Unionsbürgerinnen und -bürgern nicht unverhältnismäßig sein. Bei beiden Gruppen ist die „Erteilung" der Erlaubnis bzw. der Bescheinigung von deklaratorischer Natur. Aus Sicht der Bundesregierung ist die Höhe der Gebühren für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach diesen Maßstäben angemessen, da der Anstieg der Gebühren sich im Rahmen der allgemeinen Preissteigerung bewegt.[1012]

Der Europäische Gerichtshof hat seine Linie in einem weiteren Urteil vom 29.4.2010 bestätigt.[1013]

[1009] Vgl. AG Erding, Urteil vom 29.4.2009, Az.: 5 Cs 35 Js 28732/08 und AG Cham, Beschluss vom 29.7.2009, Az.: 8 XIV 13/09.

[1010] VG Berlin, Beschluss vom 16.4.2009, Az.: VG 34 L 114.09 V.

[1011] EuGH, Urteil vom 17.9.2009, Rs. C-242/06 (Sahin).

[1012] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen u.a. sowie der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/413 vom 8.1.2010.

[1013] EuGH, Urteil vom 29.4.2010, Az.: C-92/07.

Ausgangspunkt war ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen die Niederlande gewesen. Dieses Urteil ist aber auch deshalb interessant, weil es das Verschlechterungsverbot aus Art. 13 ARB Nr. 1/80 so auslegt, dass es auch die Ersteinreise erfasst.[1014] Bisher war davon ausgegangen worden, dass das Verschlechterungsverbot aus Art. 13 ARB Nr. 1/80 nicht die Voraussetzungen der erstmaligen Einreise türkischer Staatsangehöriger berührt, sondern dass diese sich ausschließlich nach nationalen Rechtsvorschriften richten. Dieser Auffassung folgt das Urteil nicht.

5. Asyl- und Flüchtlingsrecht

5.1 Aufnahme irakischer Flüchtlinge

Aufgrund der anhaltend kritischen humanitären Situation der aus dem Irak geflüchteten Menschen in den Aufnahmeländern Syrien und Jordanien haben sich die EU-Mitgliedstaaten auf Initiative der Bundesregierung beim JI-Rat am 27./28.11.2008 auf ein gemeinsames Vorgehen hinsichtlich einer Aufnahme geeinigt. Beschlossen wurde die Aufnahme von insgesamt 10.000 irakischen Flüchtlingen aus Syrien und Jordanien, unter ihnen insbesondere Angehörige religiöser Minderheiten. Mit dem EU-Ratsbeschluss vom 27.11.2008 wurde auch vereinbart, dass die Mitgliedstaaten den Schutz auf freiwilliger Basis und im Rahmen der jeweiligen Kapazitäten gewähren. Die Beauftragte wie auch der Bundesminister des Innern hatten sich bereits frühzeitig für eine Aufnahme von irakischen Flüchtlingen eingesetzt und damit Bitten der Kirchen und von UNHCR aufgegriffen.

Insgesamt kamen nach Angaben des UNHCR 60.000 der rund zwei Mio. Flüchtlinge, die vermutlich nicht in den Irak zurückkehren können, für eine dauerhafte Lösung im Rahmen einer sog. Neuansiedelung (resettlement) in Frage. Davon sollten bis zu 10.000 Flüchtlinge eine Aufnahme in der Europäischen Union erhalten. Für 50.000 Flüchtlinge strebte der UNHCR die Aufnahme in Kanada, den USA und Australien an. Deutschland hat Ende April 2010 die Aufnahme von 2.501 besonders schutzbedürftigen irakischen Flüchtlingen – insbesondere Christen, Mandäer und Jeziden – abgeschlossen. Hierauf hatten sich die Innenminister und -senatoren der Länder mit dem Bundesminister des Innern im Vorfeld der Sitzung des Rates der Europäischen Union auf der Innenministerkonferenz am 20./21.11.2008 geeinigt. Ziel dieser humanitären Aufnahmeaktion ist es, besonders solchen hilfsbedürftigen irakischen Flüchtlingen eine Zukunft in Deutschland zu ermöglichen, die weder eine Bleibeperspektive in Syrien und Jordanien noch eine Rückkehrperspektive in den Irak haben.

Am 5.12.2008 hat das Bundesministerium des Innern (BMI) eine entsprechende Anordnung zur Aufnahme bestimmter Flüchtlinge aus dem Irak gemäß § 23 Abs. 2 AufenthG erlassen. In ihr sind Kriterien für die Auswahl als „besonders schutzbedürftige Flüchtlinge“ festgelegt. Folgende Gruppen von Flüchtlingen, die zumeist familiäre oder andere Bindungen nach Deutschland haben und denen weder ein längerer Aufenthalt in den Erstzufluchtsländern noch eine Rückkehr in ihre Heimat möglich ist, werden dabei in den Blick genommen:

- Angehörige im Irak verfolgter Minderheiten, insbesondere religiöser Minderheiten,
- Personen, die besonderer medizinischer Hilfe bedürfen, einschließlich traumatisierter Personen sowie Opfer von Folter sowie
- allein stehende Frauen mit familiären Unterhalts- bzw. Betreuungspflichten.

Bis Ende Januar 2010 waren bereits über 2.200 irakische Flüchtlinge in Deutschland aufgenommen worden, davon ca. 1.900 aus Syrien und über 300 aus Jordanien.[1015] Die ankommenden Flüchtlinge wurden zunächst in Niedersachsen in der Aufnahmeeinrichtung Friedland untergebracht und dann auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Die Verteilung erfolgte nach dem Königsteiner

[1014] Vgl. Rdnrn. 47-49 des Urteils.

[1015] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Stand 09.03.2010, online abrufbar unter http://www.bamf.de/cln_092/nn_1629628/DE/Migration/AufnahmeverfahrenIrak/aufnahmeverfahren-irak-03-inhalt.html.

Schlüssel und orientierte sich im Interesse der Aufgenommenen an der Aufnahmeanordnung des Bundesministeriums des Innern, d.h. familiäre und sonstige besonders integrationsförderliche Bindungen wurden berücksichtigt. Die Aufgenommenen erhielten bereits während ihres Aufenthaltes in Friedland vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine vorläufige Bescheinigung, die zur Teilnahme am Integrationskurs berechtigt. Eine Rückkehr der Flüchtlinge in den Irak wird aus Sicht der Beauftragten nicht möglich sein. Den aufgenommenen Flüchtlingen werden daher i.d.R. für drei Jahre befristete, verlängerbare Aufenthaltserlaubnisse nach § 23 Abs. 2 AufenthG erteilt, welche zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigen. Es wird aus Sicht der Beauftragten noch zu erörtern sein, inwieweit die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten zur Verfestigung des Aufenthalts dem Ziel entsprechen, dass die Flüchtlinge in Deutschland eine neue Heimat finden sollen. Darüber hinaus hat der UNHCR Interesse bekundet, gemeinsam mit der Bundesregierung das erfolgte Aufnahmeverfahren und die Integrationsprozesse zu evaluieren.

5.2 Widerrufsverfahren

Im letzten Bericht der Beauftragten wurde die Praxis der Widerrufsverfahren bei anerkannten Asylberechtigten bzw. GFK-Flüchtlingen mit irakischer Staatsangehörigkeit angesichts der – auch weiterhin anhaltenden – kritischen Lage im Irak dargestellt.[1016] Seit April 2008 wurden grundsätzlich alle Widerrufsverfahren bei anerkannten irakischen Flüchtlingen eingestellt.[1017] Dies gilt allerdings nicht für bestimmte Personengruppen, wie Straftäterinnen und Straftäter, Gefährderinnen und Gefährder der inneren Sicherheit sowie Personen unbekannten Aufenthalts. Im Jahr 2008 wurden insgesamt noch bei 883 Personen irakischer Staatsangehörigkeit die Anerkennung als Asylberechtigte/r oder Flüchtling bzw. das Abschiebeverbot widerrufen.[1018] Im Jahr 2009 war allerdings wieder ein deutlicher Anstieg auf insgesamt 2.342[1019] Widerrufe zu verzeichnen (2007: 1.628,[1020] 2006: 4.268,[1021] 2005: 6.951,[1022] 2004: 6.892[1023]). Ca. 60 % der Widerrufsprüfverfahren von irakischen Flüchtlingen, die als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt worden waren, endeten 2009 mit einem Widerruf durch das Bundesamt.

Zur Frage des Widerrufs der Flüchtlingsanerkennung von irakischen Staatsangehörigen hat das Bundesverwaltungsgericht im Berichtszeitraum den Europäischen Gerichtshof angerufen.[1024] Die dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen betrafen die Auslegung der Richtlinie 2004/83/EG (Qualifikationsrichtlinie). Sie thematisierten insbesondere die Frage, ob ein Flüchtling die Flüchtlingseigenschaft nach Art. 11 Abs. 1e) Qualifikationsrichtlinie schon dann verliert, wenn die begründete Furcht vor Verfolgung, aufgrund derer die Anerkennung erfolgte, entfallen ist und der Flüchtling auch nicht aus anderen Gründen i.S.v. Art. 2c) Qualifikationsrichtlinie Furcht vor Verfolgung haben muss, oder ob weitergehende Anforderungen an ein Erlöschen zu stellen sind.

Die Betroffenen wurden oftmals wegen der drohenden Verfolgung durch das Regime Saddam Husseins als Flüchtlinge bereits vom Bundesamt anerkannt, ohne dass ihre individuelle Verfolgungssituation darüber hinaus eingehend beleuchtet und ermittelt worden war. In nicht wenigen Fällen ergaben sich jedenfalls aus den Verfahrensakten kaum individuelle Anknüpfungspunkte für eine Prüfung fortbestehender begründeter Furcht vor Verfolgung im Sinne des Flücht-

[1016] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.5.2.1.2, S. 172 f.

[1017] Vgl. PSt. Peter Altmaier, in: ZAR 8/2008, S. 249 ff.

[1018] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asyl in Zahlen 2008, S. 60, Tab. 19.

[1019] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen u.a. sowie der Fraktion Die Linke vom 11.02.2010, BT-Drs. 17/693.

[1020] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asyl in Zahlen 2007, S. 53, Tab. 17.

[1021] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2006, S. 100, Tab. 2-16.

[1022] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte und der Fraktion Die Linke vom 18.08.2006, BT-Drs. 16/2419.

[1023] Vgl. ebd.

[1024] Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Pressemitteilung Nr. 4/2008 vom 7.2.2008, BVerwG, Az.: 10 C 23.07, 10 C 31.07, 10 C 33.07.

lingsrechts. Dem entsprechend lag der Widerruf der Flüchtlingseigenschaften gerade in diesen Fällen nach der Beseitigung des Regimes im Jahr 2004 nahe. Es war vor allem unter Hinweis auf das Regime Saddam Husseins anerkannt worden und es wurde dann – „spiegelbildlich" – nach Beseitigung des Regimes früh widerrufen. Zusammen mit der Einschätzung, dass die Beseitigung des alten Regimes als „erheblich und nicht nur vorübergehend" im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Qualifikationsrichtlinie einzuschätzen sei, war die Grundlage für die Einleitung von Widerrufsverfahren gelegt.

In der Praxis wurden die Betroffenen von den Schreiben des Bundesamtes zu dem beabsichtigten Widerruf der Flüchtlingseigenschaft oftmals völlig überrascht. Zwar folgt aus dem flüchtlingsrechtlichen Widerruf nicht notwendigerweise der Verlust des Aufenthaltstitels und die Beendigung des Aufenthalts im Bundesgebiet. Die Gefahr des Verlustes des rechtmäßigen Aufenthalts, insbesondere bei erst seit kurzer Zeit anerkannten Flüchtlingen, ist jedoch aufenthaltsrechtlich nicht von der Hand zu weisen. Für Familien mit Kindern war die Situation eine sehr große Belastung.

Die Beauftragte hatte in ihrem letzten Bericht dafür plädiert, im Rahmen der Prüfung, ob die Gründe für die begründete Furcht vor Verfolgung weggefallen seien, stärker zu berücksichtigen, „ob sich auch die allgemeine Situation im Herkunftsland grundlegend und dauerhaft geändert und stabilisiert" habe. Ferner hatte sie die sich innerhalb kurzer Zeit ändernde Widerrufspraxis hinsichtlich irakischer Flüchtlinge in Deutschland als Anhaltspunkt dafür angesehen, dass dies bisher nicht ausreichend geschehen sei.

In seiner Entscheidung vom 2.3.2010 betont der Europäische Gerichtshof zunächst, dass die Bestimmungen der Qualifikationsrichtlinie in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention und in Achtung der in der Grundrechtecharta niedergelegten Rechte auszulegen seien. Hinsichtlich des Widerrufs der Flüchtlingsanerkennung stellt der Europäische Gerichtshof fest, dass die Flüchtlingseigenschaft erlischt, wenn in Anbetracht einer erheblichen und nicht nur vorübergehenden Veränderung der Umstände, aufgrund derer der Flüchtling anerkannt wurde, der Betroffene keine Furcht vor dieser Verfolgung haben muss und er auch nicht aus anderen (neuen) Gründen eine solche Furcht haben muss.[1025] Eine Veränderung von Umständen ist „erheblich und nicht nur vorübergehend", wenn die Faktoren, die die Furcht des Flüchtlings vor Verfolgung begründeten, als dauerhaft beseitigt angesehen werden können.

Wie bereits der Generalanwalt in seinem Schlussantrag geht der Europäische Gerichtshof davon aus, dass ausreichender Schutz nach Art. 7 Qualifikationsrichtlinie nur dann gegeben ist, wenn ein Schutz bietender Akteur vorhanden ist, der geeignete Schritte einleitet, um die Verfolgung zu verhindern. Dies ist der Fall, wenn wirksame Rechtsvorschriften zur Ermittlung, Strafverfolgung und Ahndung von Verfolgungshandlungen existieren. Schutz vor Verfolgung könne auch mit Hilfe multinationaler Truppen gewährleistet werden. Der Gerichtshof folgt dem Generalanwalt allerdings nicht in der Einschätzung, dass schutzfähige multinationale Truppen immer von der internationalen Gemeinschaft, also z. B. von den Vereinten Nationen, mandatiert sein müssten. Dieser Dissens verweist auf das aus Sicht der Beauftragten bedauerliche Fehlen der nach Art. 7 Abs. 3 Qualifikationsrichtlinie eigentlich vorgesehenen Leitlinien zu den Kriterien der Schutzfähigkeit internationaler Organisationen.

Der Europäische Gerichtshof stellt ferner fest, dass nach der Systematik der Richtlinie das etwaige Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft unbeschadet des Rechts der betroffenen Person eintritt, subsidiären Schutz zu beantragen und zu erhalten. Wenn alle erforderlichen Anhaltspunkte nach Art. 4 Qualifikationsrichtlinie für die Feststellung vorliegen, dass die Voraussetzungen für die Gewährung subsidiären Schutzes erfüllt sind, ist dieser ggf. nach dem Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft zu gewähren. Für den Fall des Erlöschens der Flüchtlingseigenschaft forderte der Generalanwalt, dass alle erforderlichen Maßnah-

[1025] Vgl. EuGH, Urteil vom 2.3.2010 in den verbundenen Rechtssachen C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, online abrufbar unter http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=DE&Submit=Submit&numaff=C-175/08.

men zu treffen seien, um sicherzustellen, dass der Betroffene eine effektive Gelegenheit hat, subsidiären Schutz zu beantragen, und dass seine Verfahrensrechte in vollem Umfang gewährleistet sind.

Die Bundesregierung hatte im Rahmen des Verfahrens zurecht betont, dass der Verlust des Flüchtlingsstatus nicht zwangsläufig zu einer Beendigung des Aufenthalts im Bundesgebiet führt. Vor dem Hintergrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofes und der Erfahrungen mit Widerrufsverfahren in Deutschland ist im Hinblick auf die Verwaltungspraxis deshalb eine frühe und umfassende Aufklärung der Betroffenen hinsichtlich der Möglichkeit der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für die Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus erforderlich. Diese sollte – auch mit Blick auf die aufenthaltsrechtliche Fiktionswirkung in § 81 Abs. 4 AufenthG – den Hinweis umfassen, dass die Betroffenen ggf. auch einen Aufenthaltstitel zu einem anderen Zweck erhalten können.

Unabhängig von den dargestellten flüchtlingsrechtlichen Regelungen und ihrer Auslegung ist es – insbesondere mit Blick auf Flüchtlingsfamilien mit Kindern – aus Sicht der Beauftragten integrationspolitisch grundsätzlich problematisch, wenn das Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft bzw. des subsidiären Schutzstatus absehbar in eine Situation mündet, in der eine Rückkehr oder eine Abschiebung aus von den Betroffenen nicht zu vertretenen Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Es ist nicht wünschenswert, dass ehemalige anerkannte Flüchtlinge oder subsidiär Geschützte für eine längere Zeit mit einer Duldung bzw. deutlich weniger Rechten und geringeren Integrationschancen weiter in Deutschland leben müssen.[1026]

[1026] Vgl. hierzu z. B. Kapitel III 6.2 zum Asylbewerberleistungsgesetz.

5.3 Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft aufgrund von Verfolgung wegen der Religion nach der Richtlinie 2004/83/EG („Qualifikationsrichtlinie“)

Mit dem Inkrafttreten der Qualifikationsrichtlinie wird in der Literatur wie in der Rechtsprechung intensiv diskutiert, welche Auswirkungen Art. 6, 7, 9 und 10 Abs. 1 Buchstabe b Qualifikationsrichtlinie auf die Rechtsanwendung und Rechtsprechung zur Verfolgung wegen der Religion haben.[1027] Ausgehend von der Richtlinie ist zwischen Verfolgungshandlungen nach Art. 9 einerseits und Verfolgungsgründen nach Art. 10 Abs. 1 Qualifikationsrichtlinie andererseits zu unterscheiden. Letztere sind der Genfer Flüchtlingskonvention entnommen und stellen eine abschließende und konkretisierte Aufzählung dar. Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Buchstabe b Qualifikationsrichtlinie legt klarstellend fest, dass der Verfolgungsgrund „Religion“ „insbesondere theistische, nichttheistische und atheistische Glaubensüberzeugungen, die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an religiösen Riten im privaten oder öffentlichen Bereich“ umfasst.

Im Berichtszeitraum hat das Bundesverwaltungsgericht eine erste Entscheidung zur Auslegung der Qualifikationsrichtlinie in diesem Bereich getroffen[1028] und entschieden, dass es „wie bisher“ einen bedeutsamen Unterschied mache, ob es sich um Gefährdungen von Leib, Leben oder Freiheit handele oder um einen Eingriff in die Religionsfreiheit, weil dem Gläubigen eine Einschränkung oder Unterlassung seines Glauben abverlangt werde. Ersteres führe ohne Weiteres zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, Letzteres nur dann, wenn eine „schwerwiegende“ Verletzung der Religionsfreiheit vorliege.

[1027] Vgl. z. B. Gerdsmeier, Katrin: Bilanz der Integrationspolitik nach fünf Jahren Zuwanderungsgesetz – Überlegungen zu einigen aus Sicht der Katholischen Kirche wichtigen Fragen des Aufenthalts- und Flüchtlingsrechts (Teil 1), in: InfAuslR 1/2010, S. 18-24; Marx, Reinhard: Verfolgung aus religiösen Gründen (Art. 10 I Buchst. b) RL 2004/83/EG), in: ZAR 1/2010, S. 1-7 und Bank, Roland / Foltz, Friederike: Flüchtlingsrecht auf dem Prüfstand. Die Qualifikationsrichtlinie im deutschen Recht. Teil 1: Flüchtlingsschutz, in: Beilage zum Asylmagazin 10/2008, S. 1-24 m.w.N.

[1028] BVerwG, Urteil vom 5.3.2009, Az.: 10 C 51.07.

Dem Bundesverwaltungsgericht lag der Fall einer chinesischen Asylbewerberin vor, die vorgetragen hatte, ihre in China gelebte Glaubensüberzeugung auch in Deutschland fortgeführt zu haben. Sie sei in China einen Tag inhaftiert und mehrmals polizeilich beobachtet worden, sie habe in diesem Zusammenhang ihre Anstellung als Lehrerin verloren. Ferner habe sie ihren Wohnort wechseln müssen. Das Bundesverwaltungsgericht entschied, dass die Feststellungen des Berufungsgerichtes, die Klägerin laufe wegen ihrer religiösen Betätigung in Deutschland Gefahr, in China zu einer mehrjährigen Freiheitsstrafe verurteilt zu werden – bei einer tragfähigen Gefährdungsprognose –, eine schwerwiegende Verletzung des in Art. 9 Abs. 1 Buchstabe a der Richtlinie geschützten Rechts auf physische Freiheit wären. Die Tatsachengrundlage der angestellten Gefahrenprognose sei jedoch insoweit zu schmal.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Ergebnis noch offen gelassen, ob und unter welchen Voraussetzungen beim Flüchtlingsschutz unter Geltung der Richtlinie auch religiöse Betätigungen in der Öffentlichkeit erfasst werden. Dies stelle eine gemeinschaftsrechtliche Zweifelsfrage dar, die letztlich der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zu klären habe. Anlässlich des Entscheidungsfalles sei dieser Frage im Revisionsverfahren nicht weiter nachzugehen. Eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof komme nicht in Betracht.

In der Literatur[1029] wurde nach der Entscheidung insbesondere problematisiert, dass das Bundesverwaltungsgericht weiterhin eine Vermischung von Verfolgungshandlung und Verfolgungsgrund vornehme und insbesondere den Verfolgungsgründen keine eigenständige Bedeutung mehr zukomme. Ausgangspunkt einer Prüfung zum Vorliegen der Flüchtlingseigenschaft nach der Qualifikationsrichtlinie sei aber die Verfolgungshandlung. Erst danach sei eigenständig zu prüfen, ob diese an die Verfolgungsgründe bzw. an „asylerhebliche Merkmale“ anknüpfe. In der Richtlinie und insbesondere in deren Art. 10 finde – so die Literatur – eine wesentliche Beschränkung des Schutzbereichs der Religionsfreiheit keine Grundlage.

5.4 Zuerkennung des subsidiären Schutzes nach der Richtlinie 2004/83/EG („Qualifikationsrichtlinie“)

Art. 15 Qualifikationsrichtlinie definiert, welche Bedrohungen als „ernsthafter Schaden“ im Sinne der Bestimmung gelten sollen. Im Berichtszeitraum wurden sowohl vom Bundesverwaltungsgericht als auch vom Europäischen Gerichtshof Entscheidungen zur Auslegung von Art. 15 Buchstabe c Qualifikationsrichtlinie getroffen, der die Voraussetzung für die Zuerkennung von subsidiärem Schutz für Zivilpersonen im Falle von willkürlicher Gewalt oder internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikten in den Herkunftsstaaten regelt.[1030]

Neben dem Hinweis in dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, dass es sich bei der Prüfung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 2, 3 und 7 Satz 2 AufenthG um eigene Streitgegenstände handele, deren Prüfung der Prüfung nationaler Abschiebungsverbote vorgehe, trifft die Entscheidung zwei wesentliche Festlegungen:

Zum einen präzisiert das Bundesverwaltungsgericht unter Rückgriff auf Art. 1 Nr. 1 Zusatzprotokoll II zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 und den Wortlaut des § 60 Abs. 11 AufenthG i.V.m. Art. 8 Qualifikationsrichtlinie den Begriff „innerstaatlicher bewaffneter Konflikt“. Es kommt – anders als der Verwaltungsgerichtshof in dem angefochtenen Urteil – zu dem Ergebnis, dass ein solcher Konflikt nicht das gesamte Staatsgebiet erfasst haben müsse. Es sei also ggf. auch die Frage des Vorliegens internen Schutzes zu prüfen. Zum anderen erklärt das Urteil die Praxis für unzulässig, unter Hinweis auf eine bestehende Erlassregelung in einem Bundesland von der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für die Gewährung subsidiären Schutzes nach Art. 15 Buchstabe c Qualifikationsrichtlinie abzusehen. Die mit der Gewährung des subsidiären Schutzes verbun-

[1029] Vgl. z. B. Gerdsmeier, Katrin: a.a.O.; Marx, Reinhard: a.a.O.

[1030] BVerwG, Urteile vom 24.6.2008, Az.: 10 C 42.07 und 43.07 sowie EuGH, Urteil vom 17.2.2009, Rs. C-465/07 (Elgafaji).

denen Folgerechte dürften nicht vorenthalten werden, wenn kein Ausschlusstatbestand nach der Richtlinie erfüllt wäre. Die Erteilung einer Duldung statt eines befristeten Aufenthaltstitels werde aber genau zu diesem Ergebnis führen und sei deshalb rechtswidrig.

Der Europäische Gerichtshof hat zur Auslegung von Art. 15 Buchstabe c Qualifikationsrichtlinie in Fällen irakischer Schutzsuchender zum niederländischen Recht festgestellt, dass der Regelung gegenüber Art. 15 Buchstabe a und b Qualifikationsrichtlinie ein eigener Anwendungsbereich zukomme. Art. 15 Buchstabe c umfasse im Vergleich zu den Buchstabe a (Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe) und b (Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung) eine Schadensgefahr allgemeinerer Art. Dem stehe auch Erwägungsgrund 26 nicht entgegen, wonach Gefahren, denen die Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe eines Landes allgemein ausgesetzt sind, (...) für sich genommen normalerweise keine individuelle Bedrohung im Sinne von Art. 15 Qualifikationsrichtlinie darstellen. Es seien etwa Konstellationen denkbar, in denen der den bewaffneten Konflikt kennzeichnende Grad willkürlicher Gewalt ein Niveau erreicht, dass ein Betroffener im Fall seiner Rückkehr einer Bedrohung nach Art. 15 Buchstabe c Qualifikationsrichtlinie ausgesetzt sei, ohne dass dies auf der Person innewohnende spezifische Umstände zurückgeführt werden könne, er also „allein" durch seine „Anwesenheit" gefährdet sei.

Im Berichtszeitraum wurden darüber hinaus mehrere Fälle an die Beauftragte herangetragen, in denen das Bundesamt das Vorliegen der Voraussetzungen für die Zuerkennung subsidiären Schutzes festgestellt hatte, die Ausländerbehörden die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG jedoch versagten. Von den Ausländerbehörden wurde argumentiert, dass sie nach dem Wortlaut von § 25 Abs. 3 AufenthG – anders als im Rahmen der Prüfung nach § 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG – nicht von dem „Erteilungsverbot" in § 11 Abs. 1 AufenthG abweichen dürften, wenn die Betroffenen ausgewiesen worden seien. Hierzu merkt die Beauftragte an, dass im ganz überwiegenden Teil der Fälle die Gründe für die erfolgte Ausweisung sich im Bereich der Ermessensausweisung bewegten und oft Jahre zurücklagen. Mitunter waren mit der Ausweisung die unerlaubte Einreise vor der Asylantragstellung, eine fehlende Mitwirkung oder etwa kleinere Ladendiebstähle geahndet worden. Wenn weder Ausschlussgründe nach Art. 17 der Qualifikationsrichtlinie festgestellt worden sind noch der Erteilung des Aufenthaltstitels zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entgegenstehen, ist einem nach der Qualifikationsrichtlinie subsidiär zu Schützenden der entsprechende Aufenthaltstitel nach Art. 24 Abs. 2 Qualifikationsrichtlinie „sobald wie möglich" zu erteilen. Nationales Recht, das dieser europarechtlichen Regelung entgegensteht, darf nicht zur Anwendung kommen.[1031]

Das Vorgehen der Ausländerbehörden, die Erteilung von § 25 Abs. 3 AufenthG zu versagen, führt in den beschriebenen Fällen aufgrund der Rechtsprechung vieler Verwaltungsgerichte auch nicht zur dauerhaften Versagung der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG. Vielmehr ist die Folge eine - europarechtlich problematische – Verzögerung der Erteilung. Denn es liegen in aller Regel alle Voraussetzungen für die Erteilung der aufenthalts- und sozialrechtlich „schwächer" ausgestalteten Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG vor. Nach der Erteilung dieser Aufenthaltserlaubnis entfallen – jedenfalls in den geschilderten Konstellationen – aber auch alle Erteilungshindernisse hinsichtlich der zuvor versagten Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG. Die aufenthaltsrechtlichen Wirkungen der Ausweisung sind nach der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG nämlich „verbraucht".[1032] Eine Ab-

[1031] So auch die AVV AufenthG Nr. 25.3.2, die festlegt, dass für die Ausländerbehörde bei richtlinienkonformer Auslegung „ausnahmslos" kein Ermessen besteht. Dasselbe gilt auch für die an die Beauftragte herangetragenen Fälle, in denen Teilrechtskraft hinsichtlich der Zuerkennung des subsidiären Schutzes eingetreten war, die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG von der Ausländerbehörde unter Hinweis auf § 10 Abs. 1 AufenthG und das noch laufende Asylverfahren, mit dem die Feststellung zu § 60 Abs. 1 AufenthG begehrt wird, jedoch nicht erteilt wurde.

[1032] Vgl. AVV AufenthG Nr. 11.1.1.

weichungsmöglichkeit von § 11 Abs. 1 AufenthG ist dann nicht mehr notwendig. Im Ergebnis führt die ausländerbehördliche Praxis also nicht zu einer Versagung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG, sondern nur zu einer vor Gericht zu erwirkenden späteren Erteilung dieses Aufenthaltstitels. Aus Sicht der Beauftragten sollte die beschriebene Vorgehensweise sowohl aus europarechtlichen wie auch aus verfahrensökonomischen Gründen künftig von den Ausländerbehörden nicht mehr gewählt werden.

5.5 Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 („Dublin II-VO") nach dem Asylverfahrensgesetz

Die sogenannte Dublin II-VO[1033] legt die Kriterien fest, nach denen sich die Zuständigkeit zur Durchführung eines Asylverfahrens zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie gegenüber den Staaten Schweiz, Norwegen und Island bestimmt. Neben formalen Kriterien wie dem der Ermöglichung der Einreise in den „Dublin-Raum", die die Zuständigkeit eines bestimmten „Dublin-Staates" begründen, beinhaltet die Dublin II-VO auch Regelungen zu Familienangehörigen oder unbegleiteten Minderjährigen. Als Verordnung gilt sie in Deutschland unmittelbar; ein nationales Umsetzungsgesetz ist – anders als etwa bei Richtlinien – nicht notwendig.

5.5.1 Fragen des effektiven Rechtsschutzes gegen eine Überstellung

Die Beauftragte hatte in ihrem letzten Bericht[1034] auf gewichtige Stimmen aus der Fachdiskussion hingewiesen, die die mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz vorgenommene asylverfahrensrechtliche Anpassung der Dublin II-Verfahren an die asylverfahrensrechtlichen Regelungen zu sicheren Drittstaaten nach Art. 16a Abs. 2 GG i.V.m. § 34a AsylVfG kritisiert hatten. Der zwingende Ausschluss der Möglichkeit in § 34a AsylVfG, einstweiligen Rechtsschutz bei Gericht zu erhalten, sei problematisch. Im Berichtszeitraum wurden die in diesem Zusammenhang aufgeworfenen asyl-, grund- und europarechtlichen Fragen intensiv in der Fachliteratur erörtert.[1035] Eine Reihe von Verwaltungsgerichten und schließlich das Bundesverfassungsgericht[1036] haben im Berichtszeitraum, insbesondere in Fällen von Asylsuchenden, die von Deutschland nach Griechenland überstellt werden sollten, einstweiligen Rechtsschutz gegen geplante Überstellungen gewährt.[1037]

Als Orientierung für eine Einschätzung der im Raum stehenden Rechtsfragen können aus Sicht der Beauftragten die Feststellungen aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8.12.2009 dienen. Das Bundesverfassungsgericht führte u.a. aus:

> „Dem Erlass einer einstweiligen Anordnung steht nicht entgegen, dass die Verfassungsbeschwerde des Antragstellers offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist. Die Verfassungsbeschwerde kann Anlass zur Untersuchung geben, ob und gegebenenfalls welche Vorgaben das Grundgesetz in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und Art. 16a Abs. 2 Sätze 1 und 3 GG für die fach-

[1033] Verordnung (EG) Nr. 343/2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, abgedruckt in: ABl. 2003, Nr. L 50, S. 1 ff.

[1034] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.5.3.3, S. 176.

[1035] Vgl. umfassend Weinzierl, Ruth: Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand. Gutachten zur Vereinbarkeit der deutschen Regelungen über sichere EU-Staaten und sichere Drittstaaten mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem EU-Recht und dem deutschen Grundgesetz. Deutsches Institut für Menschenrechte (Stand: April 2009). Berlin Juli 2009. m.w.N sowie Weinzierl, Ruth / Hruschka, Constantin: Effektiver Rechtsschutz im Lichte deutscher und europäischer Grundrechte. Zur verfassungsrechtlichen Überprüfung des Asylverfahrensgesetzes im Kontext der Anwendung der Dublin II-Verordnung, in: NVwZ 2009, S. 1540-1544.

[1036] Vgl. Az.: 2 BvR 2780/09 sowie die Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts vom 9.12.2009 sowie aktuell die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen u.a. sowie der Fraktion Die Linke vom 30.9.2009, BT-Drs. 16/14119, m.w.N. und jüngst die Antworten der Bundesregierung auf die Kleine Anfragen in BT-Drs. 17/203 und 17/1340.

[1037] Zur Überstellung in die Tschechische Republik z. B. VG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 7.9.2009, Az.: 6 B 32/09.

gerichtliche Prüfung der Grenzen des Konzepts der normativen Vergewisserung (vgl. BVerfGE 94, 49 (99 f)) bei der Anwendung von § 34a Abs. 2 AsylVfG trifft, wenn Gegenstand des Eilrechtsschutzantrags eine beabsichtigte Abschiebung in einen nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 zuständigen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften ist. Es könnte dabei auch zu klären sein, ob und welche Vorgaben das Grundgesetz zur Gewährung vorläufigen Schutzes für den Zeitraum trifft, den die Organe der Europäischen Union benötigen, Erkenntnisse über für Asylsuchende bedrohliche tatsächliche oder rechtliche Defizite des Asylsystems eines Mitgliedstaats auszuwerten und erforderliche Maßnahmen durchzusetzen. Bei der Würdigung von Art. 16a Abs. 2 und Abs. 5 GG sowie Art. 19 Abs. 4 GG könnten in diesem Zusammenhang auch die Anforderungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Europäischen Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (vgl. Art. 2 4. Spiegelstrich EUV; vgl. zur Rechtslage seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon BGBl II 2008 S. 1038: Art. 67 AEUV und Art. 77-80 AEUV) eine Rolle spielen, da der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Einführung von Art. 16a GG die Grundlage für eine europäische Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge mit dem Ziel einer Lastenverteilung zwischen den an einem solchen System beteiligten Staaten geschaffen hat (vgl. BVerfGE 94, 49 (85)).

Angesichts dieser offenen Fragen ist nicht zu erkennen, dass die Verfassungsbeschwerde offensichtlich unbegründet wäre. Auch unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich gerichtsbekannten, umfangreichen Stellungnahmen verschiedener Organisationen zur Situation von Asylantragstellern in Griechenland können die Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerde nicht von vornherein offensichtlich verneint werden. Allerdings sind sie angesichts des Umstands, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft durch den verfassungsändernden Gesetzgeber selbst zu sicheren Drittstaaten bestimmt worden sind (vgl. BVerfGE 94, 49 (88 f)), die Vergewisserung hinsichtlich der Schutzgewährung damit durch den verfassungsändernden Gesetzgeber selbst erfolgt ist (vgl. BVerfGE 94, 49 <101>) und die Entscheidung nicht durch eine Rechtsverordnung nach § 26a Abs. 3 AsylVfG rückgängig gemacht werden kann, auch nicht offensichtlich zu bejahen.

(...) Insbesondere widerspricht die Gewährung von einstweiligem Rechtsschutz im Überstellungsverfahren nicht gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Eine gemeinschaftsrechtliche Pflicht zum Ausschluss des vorläufigen Rechtsschutzes bei Überstellungen nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 besteht nicht. Vielmehr sieht das Gemeinschaftsrecht die Möglichkeit der Gewährung vorläufigen fachgerichtlichen Rechtsschutzes gegen Überstellungen an den zuständigen Mitgliedstaat nach Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchstabe e Satz 4 der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 selbst vor."

Aus Sicht der Beauftragten deuten die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts darauf hin, dass es angesichts der Berichte über die griechische Asylverfahrens- und Aufnahmepraxis die Feststellungen einer Überprüfung unterziehen will, die es im Rahmen seiner Rechtsprechung zu Art. 16a GG im Jahr 1996 entwickelt hat.[1038]

Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass weder Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG noch Art. 19 Abs. 2 Satz 3 und 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchstabe e Dublin II-VO die Möglichkeit, einstweiligen Rechtsschutz zu erhalten, zwingend ausschließen.

[1038] BVerfGE, 94, 49 (99 f).

5.5.2 Andere Anwendungsfragen

Im Berichtszeitraum hat der Europäische Gerichtshof zu den in Art. 19 und 20 der Dublin II-VO festgelegten Überstellungsfristen eine Entscheidung gefällt.[1039] Dem Urteil lag ein Fall aus Schweden zugrunde, das – anders als das deutsches Asylverfahrensgesetz – die Möglichkeit der Anordnung der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen die Überstellung zulässt. Das Gericht kommt zu dem Ergebnis, dass mit Blick auf die schwedische Rechtslage die Sechsmonatsfrist zur Durchführung des Überstellungsverfahrens erst mit der gerichtlichen Entscheidung zu laufen beginne, „mit der über die Rechtmäßigkeit des Verfahrens entschieden wird und die dieser Durchführung nicht mehr entgegenstehen kann." Es ist also in Fällen, in denen das nationale Recht die Anordnung der aufschiebenden Wirkung vorsieht, auf den Entscheidungszeitpunkt des gerichtlichen Hauptsacheverfahrens abzustellen.

Der Europäische Gerichtshof hat mit seiner Antwort auf die Vorlagefrage zwischen Staaten differenziert, die in ihren Rechtsvorschriften vorsehen, dass ein Rechtsbehelf aufschiebende Wirkung hat und Staaten, deren Recht dies nicht vorsieht. Die Beauftragte wird daher sorgfältig prüfen, inwieweit die Entscheidung Auswirkungen auf das deutsche Recht bzw. auf die Praxis haben kann.

Die Beauftragte wird sich auch mit der berichteten Praxis der zuständigen Behörden bei der Zustellung der Entscheidungen über den Asylantrag und die Abschiebung in den zuständigen Mitgliedstaat bei Durchführung von Dublin-Überstellungen befassen. Nach § 34a Abs. 1 und § 31 Abs. 1 AsylVfG ist die Abschiebung anzuordnen, sobald feststeht, dass sie durchgeführt werden kann und die Entscheidung über den Asylantrag zusammen mit der Abschiebungsanordnung zuzustellen.[1040] Die Praxis, den Betroffenen die Bescheide über die Unzulässigkeit ihres Antrags erst auszuhändigen und damit bekannt zu machen, wenn die Überstellung nach der Dublin II-VO möglich ist, sei – so einige Verwaltungsgerichte – nicht mit den gesetzlichen Vorgaben aus § 31 Abs. 1 AsylVfG und der Rechtsweggarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG zu vereinbaren, wenn die Bekanntgabe des Bescheides nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit seinem Erlass erfolge.[1041]

5.6 Familienasyl und Familienflüchtlingsschutz sowie Erstreckung der Regelungen auf subsidiär geschützte Personen

Im Bereich der Asylberechtigung und der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention findet nach § 26 AsylVfG immer eine Ableitung des zuerkannten Schutzstatus von einem Ehegatten zu dem anderen bzw. zu den minderjährigen Kindern statt. Seit einiger Zeit treten jedoch einzelne Fälle auf, in denen innerhalb einer Familie nur dem minderjährigen Kind die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird. Dies betrifft z. B. Flüchtlingsanerkennungen von Mädchen, denen im Herkunftsland Genitalverstümmelung droht. In diesen Konstellationen ist eine Ableitung des Schutzstatus im Asylverfahrensgesetz nicht vorgesehen. Die übrigen Familienmitglieder erhalten deshalb oftmals entweder eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 5 AufenthG oder lediglich eine Duldung.[1042]

[1039] Vgl. EuGH, Urteil vom 29.1.2009, Rs. 19/08 (Petrosian) und den Beitrag von Hruschka, Constantin: EuGH-Rechtsprechung zur Überstellungsfrist in Dublin-Verfahren, in: Asylmagazin 3/2009, S. 6-11.

[1040] Zur Begründung dieser Regelung BT-Drs. 12/4450, S. 23 und Hailbronner, Kay: Ausländerrecht, § 31 AsylVfG, Rdnr. 13.

[1041] VG Hannover, Beschluss vom 10.12.2009, Az.: 13 B 6047/09 und besonders eindrücklich die Entscheidung des VG Oldenburg, Beschluss vom 9.11.2009, Az.: 3 B 2837/09, die einen Fall behandelte, in dem der Bescheid bereits als Ausdruck mit Datum vom 6.8.2009 Bestandteil des Verwaltungsvorgangs des Bundesamtes und der elektronischen Akte war, eine wirksame Zustellung aber nicht erfolgte und das Gericht die Praxis, die Zustellung der Abschiebungsanordnung an den Ausländer in Hinblick auf den (schon vorher festgelegten) Abschiebetermin so weit hinauszuschieben, dass eine noch rechtzeitige Erlangung vorläufigen Rechtschutzes jedenfalls erheblich erschwert wird, als gerichtbekannt ansieht.

[1042] Die ebenfalls grundsätzlich mögliche Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 36 Abs. 1 AufenthG an die Eltern scheitert regelmäßig an der Erfüllung der Passpflicht, weil dieser nur durch Vorsprache der Eltern bei der Auslandsvertretung des Verfolgerstaates des Kindes nachgekommen wer-

Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft für das minderjährige Kind hat regelmäßig zur Folge, dass die gesamte Familie absehbar auf längere Zeit im Bundesgebiet verbleibt. Viele der aus der Flüchtlingsanerkennung folgenden integrationspolitischen Erleichterungen – z. B. der gleichrangige Arbeitsmarktzugang oder Maßnahmen nach dem SGB II, die auf eine zügige Integration in den Arbeitsmarkt zielen – nutzen dem minderjährigen Familienmitglied selbst jedoch nicht viel. Den Eltern hingegen stehen diese Zugänge bzw. Maßnahmen aber regelmäßig aufgrund der fehlenden Flüchtlingsanerkennung nicht offen. Sie erhalten im Falle der Erteilung einer Duldung oder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG lediglich einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, bei deren Gewährung der Ratio des Gesetzes folgend von einem absehbar vorübergehenden Aufenthalt im Bundesgebiet ausgegangen wird.

Neben den Problemen beim Zugang zu bestimmten sozialen Leistungen folgen aus dem uneinheitlichen Schutzstatus innerhalb der Flüchtlingsfamilie auch andere alltägliche Schwierigkeiten. So wird nur dem als Flüchtling anerkannten Kind ein Flüchtlingspass ausgestellt, während die Eltern ihre Nationalpässe behalten und ggf. bei der Botschaft des Heimatlandes – flüchtlingsrechtlich der Verfolgerstaat des Kindes – verlängern müssen. Unterschiedliche Pässe innerhalb einer Flüchtlingsfamilie erschweren zudem auch das Reisen.

Die Beauftragte ist deshalb der Ansicht, dass innerhalb einer Flüchtlingsfamilie regelmäßig ein einheitlicher Schutzstatus bestehen sollte, der durch die Ausstellung von Flüchtlingspässen dokumentiert werden sollte. Sie hält es insbesondere in den Fällen, in denen Eltern ihre minderjährigen Kinder vor drohender Genitalverstümmelung in ihrem Herkunftsland durch Flucht schützen, für ungerechtfertigt und nicht vermittelbar, diese schwere und folgenreiche Entscheidung der Eltern im Zufluchtsland aufenthalts- wie sozialrechtlich nicht entsprechend zu würdigen. Es wäre aus Sicht der Beauftragten sinnvoll, in § 26 AsylVfG eine Formulierung aufzunehmen, die es ermöglicht, die Asylberechtigung bzw. die Flüchtlingseigenschaft auch vom als Flüchtling anerkannten minderjährigen Kind an die nicht als Flüchtlinge anerkannten Eltern und minderjährigen Geschwister abzuleiten.

Ferner sollten aus Sicht der Beauftragten aus integrationspolitischen Gründen sämtliche Regelungen des § 26 AsylVfG auch auf Familien erstreckt werden, in denen zumindest einer Person subsidiärer Schutz nach § 25 Abs. 3 AufenthG zuerkannt worden ist („Familienasyl-, Familienflüchtlings- und Familienabschiebungsschutz“), da sich diese in einer zu anerkannten Flüchtlingsfamilien vergleichbaren Situation befinden.[1043]

5.7 Verhängung von Wohnsitzauflagen

In ihrem letzten Bericht[1044] hatte die Beauftragte die Praxis der unterschiedslosen Verhängung von Wohnsitzauflagen[1045] gegenüber Personen mit einem humanitären Aufenthaltstitel problematisiert, die Leistungen nach dem SGB II, SGB XII oder dem AsylbLG beziehen. Sie hat gegen diese Praxis völker- und sozialrechtliche wie auch integrationspolitische Argumente angeführt. Das Bundesverwaltungsgericht hat nun hinsichtlich anerkannter GFK-Flüchtlinge entschieden,[1046] dass das kritisierte Vorgehen, das allein mit fiskalischen Gründen gerechtfertigt worden war, nicht mit den Art. 23 und 26 der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbar war und die Verhängung von Wohnsitzauflagen künftig nur noch unter sehr engen – migrationspolitisch nachvollziehbar zu rechtfertigenden – Voraussetzungen zulässig ist.

---

den könnte oder an der erfolgten Einreise ohne erforderliches Visum (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG).

[1043] Vgl. hierzu in diesem Bericht III 7.7.2.

[1044] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.5.2.3, S. 174 m.w.N.

[1045] Mit Wohnsitzauflagen wird bestimmt, dass der Wohnsitz innerhalb eines bestimmten Bundeslandes, Landkreises bzw. Bezirks oder einer bestimmten Gemeinde genommen werden muss. Wohnsitzauflagen dürfen nicht mit der „räumlichen Beschränkung des Aufenthalts“ verwechselt werden („Residenzpflicht“), die ein Verlassen eines zugewiesenen Aufenthaltsorts verbieten.

[1046] BVerwG, Urteil vom 15.1.2008, Az.: 1 C 17.07.

Aus Sicht der Beauftragten sollte auf die automatische Verhängung einer Wohnsitzauflage als Folge des Leistungsbezugs nach dem SGB II, SGB XII oder dem AsylbLG verzichtet werden. Dies wäre insbesondere für den Bereich der maßgeblich vom Bund finanzierten Leistungen nach dem SGB II sowohl integrationspolitisch mit Blick auf die bessere Integration in den Arbeitsmarkt als auch hinsichtlich der fiskalischen Auswirkungen auf die Länder gut vertretbar. In spezifischen Konstellationen gilt der Lebensunterhalt jedoch nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift als gesichert bzw. ist dem Wunsch nach einem Wohnsitzwechsel auch unabhängig von einer Lebensunterhaltssicherung von der Ausländerbehörde zuzustimmen.[1047]

5.8 Interpretatorische Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zur UN-Kinderrechtskonvention

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) vom 5.12.1989 ist das zentrale internationale Vertragswerk für den Kinderschutz. Bereits in der 16. Wahlperiode war die Bundesregierung der Auffassung, dass die Rücknahme der Erklärung Deutschlands zum Übereinkommen keine Änderungen im Bundes- oder Landesrecht erforderlich mache.[1048]

Der Bundesrat hat nun mit Entschließung vom 26.3.2010 die Absicht begrüßt, die Erklärung zurückzunehmen.[1049] Er bat die Bundesregierung, die Beteiligung der Länder gemäß dem Lindauer Abkommen einzuleiten. Dies entspricht den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag, deren Umsetzung das Bundeskabinett nun mit Beschluss vom 3.5.2010 ermöglicht hat. Damit ist nun auch der Weg frei, Punkt IV der Erklärung aufzuheben, der aufenthaltsrechtliche Fragen berührt. Dies war seit Jahren von unterschiedlicher Seite gefordert worden.

[1047] Vgl. im Falle des Bezugs von Ausbildungsförderung Nr. 2.3.1.4 sowie bei besonderen Konstellationen 12.2.5.2.4.1 bis 12.2.5.2.4.5 AVV AufenthG.

[1048] Vgl. BT-Drs. 16/6076.

[1049] BR-Drs. 829/09.

5.9 Besonders schutzwürdige Personengruppen aus dem Kosovo

Die Beauftragte hat in ihrem letzten Bericht[1050] auf die bestehende besondere Schutzwürdigkeit von Angehörigen der ethnischen Minderheiten (Roma, Ashkali, und sog. Ägypter) und traumatisierten Personen hingewiesen. UNHCR hat in einer Stellungnahme vom 9.11.2009 Richtlinien zum Schutzbedarf von Personen aus dem Kosovo veröffentlicht. In diesen wird darauf hingewiesen, dass im Kosovo auch nach der einseitigen Unabhängigkeiterklärung vom 17.2.2008 „Gewaltausbrüche und Misshandlungen gegenüber Angehörigen von Minderheitengemeinschaften und ihrem Eigentum ein schwerwiegendes Problem“ bleiben. Kosovo-Serben und Kosovo-Albaner, die in Gebieten lebten, in denen sie eine Minderheit sind, sowie alle Roma seien weiterhin gravierenden Einschränkungen in Bezug auf ihr Recht auf Freizügigkeit und ihre fundamentalen Menschenrechte ausgesetzt. Viele Beobachter seien der Auffassung, dass die kosovarischen Behörden nicht willens oder nicht in der Lage seien, für die Einhaltung der Gesetze zu sorgen.

Dem gegenüber hat die Bundesregierung auch unter Beiziehung von Berichten internationaler Organisationen eine eigene Lageeinschätzung vorgenommen und ist dabei zu der Auffassung gelangt, dass derzeit keine unmittelbare Gefährdung nur aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe besteht.[1051] Im Rahmen von Gesprächen zum Abschluss eines Rückübernahmeabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Kosovo, das am 14.4.2010 unterzeichnet worden ist, wurde von kosovarischer Seite die grundsätzliche Rücknahmebereitschaft hinsichtlich aller aus dem Kosovo stammenden Personen zugesichert. Die Länder haben sich darauf verständigt, mit Rückführungen der bisher hiervon noch ausgenommenen nicht straffällig gewordenen Kosovo-Roma zurückhaltend zu beginnen. Besonders hilfebedürftige Personen, z. B. Alte, Kranke, Pflege-

[1050] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.5.2.2, S. 173.

[1051] Vgl. hierzu auch die Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 16/14129 und 17/423.

bedürftige und alleinerziehende Mütter, sollen erst nachrangig für Rückführungen angemeldet werden. Weiterhin wird stets der freiwilligen Rückkehr gegenüber Abschiebungen Vorrang eingeräumt. Daher fördern Bund und Länder die freiwillige Rückkehr finanziell, u.a. mit den Programmen „Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany“ (REAG) und „Government Assisted Repatriation Programme“ (GARP). Im Rahmen dieser Programme erhalten Kosovo-Roma eine besondere Förderung. Das vom Bund und von den Bundesländern Niedersachsen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und – seit Anfang des Jahre 2010 – auch Sachsen-Anhalt finanzierte URA 2-Rückkehrprojekt bietet darüber hinaus beratende und finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für in den Kosovo zurückkehrende Personen zur Erleichterung ihrer Wiedereingliederung unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit oder den Umständen der Rückkehr.

6. Sozialrecht und Familienleistungen

6.1 Ausbildungsförderung

Im Rahmen der Erörterungen über den Entwurf eines Arbeitsmigrationsteuerungsgesetzes (ArbMigStG),[1052] das u.a. aus humanitären Gründen geduldeten Heranwachsenden die Möglichkeit eröffnen sollte, eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit zu erhalten, wurde Einigkeit über eine weitere Öffnung der Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bzw. dem SGB III erzielt. Der Gesetzentwurf, der Geduldeten mit einer im Inland absolvierten Ausbildung die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Aussicht stellte, wurde deshalb – auch auf Drängen der Beauftragten – um eine Regelung im Ausbildungsförderungsrecht ergänzt. Geduldeten Personen wurde nach vier Jahren Aufenthalt der Zugang zur Ausbildungsförderung für betriebliche Ausbildungen eröffnet. Geduldete Ausländerinnen und Ausländer, die lediglich eine berufsvorbereitende Maßnahme absolvieren, erhalten keinen Zugang zur Ausbildungsförderung. Die Beauftragte hat Zweifel, ob dies sachgerecht ist und wird beobachten, ob dies zu erheblichen integrationspolitischen Problemen führt.

Im Berichtszeitraum wurde die Regelung zur Förderung von Ausländerinnen und Ausländern im Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (§ 8 AFBG) an die im Rahmen des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes erfolgte Einigung angepasst.[1053]

6.2 Asylbewerberleistungsgesetz

6.2.1 Entwicklung in der Rechtsprechung zu § 2 AsylbLG

§ 2 AsylbLG legt die Voraussetzungen für einen dem SGB XII entsprechenden (also erhöhten) Leistungsbezug nach dem Asylbewerberleistungsgesetz („Analog-Leistungen“) fest. Das Bundessozialgericht hat im Berichtzeitraum hinsichtlich § 2 Abs. 1 AsylbLG

- zur notwendigen vierjährigen Vorbezugsdauer von Sozialleistungen und
- zum Begriff der rechtsmissbräuchlichen Beeinflussung der Aufenthaltsdauer entschieden.[1054]

Zu der Berechnung der Vorbezugsdauer, also der Frage wie die Formulierung „über eine Dauer von insgesamt 48 Monaten Leistungen nach § 3 erhalten haben“ auszulegen sei, hatte die Beauftragte in ihrem letzten Bericht angemerkt, dass diese gegen den Wortlaut auszulegen sei. Der auf eine Integrationsperspektive ausgerichtete SGB II-, SGB III- oder SGB XII-Leistungsbezug dürfe nicht weniger Gewicht haben als der Bezug von Leistungen nach § 3 AsylbLG. Sie hatte sich damit im Ergebnis Entscheidungen einiger Obergerichte angeschlossen. Das Bundessozialgericht ist dem nicht gefolgt. Es hat betont, dass bei einer

[1052] Vgl. hierzu im Einzelnen Kapitel III 3.

[1053] AFBG, BGBl. I S. 1322 (1749) vom 18.6.2009, geändert durch Art. 7 Abs. 7 des Gesetzes vom 7.7.2009, S. 1707.

[1054] BSG, Urteile vom 17.6.2008, Az.: B 8/9b AY 1/07 R und B 8 AY 9/07 R, vgl. zu der Frage des anrechenbaren Vorbezugs von Sozialleistungen 7. Lagebericht, Kapitel III.8.4, S. 185 f.

Auslegung gegen den Wortlaut dem Gesetz kein entgegenstehender Sinn verliehen werden dürfe, der normative Gehalt der auszulegenden Norm nicht grundlegend neu bestimmt oder das gesetzgeberische Ziel in einem wesentlichen Punkt verfehlt werden dürfe. Es war – anders als die Beauftragte – der Ansicht, dass in Bezug auf § 2 Abs. 1 AsylbLG einer den Wortlaut erweiternden Auslegung Sinn und Zweck der Regelung und deren Gesetzesentwicklung entgegen stünden. Bezugszeiten anderer Leistungen als der nach § 3 AsylbLG – also auch solcher nach § 2 AsylbLG oder dem SGB II, aber auch Zeiten ohne irgendeinen Leistungsbezug – können damit bei der Anwendung des § 2 AsylbLG nicht berücksichtigt werden.

Aus Sicht der Beauftragten bleibt nach der Entscheidung des Bundessozialgerichts nur der Weg einer Gesetzesänderung, wenn in Zukunft Konstellationen verhindert werden sollen, in denen Personen, die unter § 1 Abs. 1 AsylbLG fallen, sich länger als 48 Monate im Bundesgebiet aufhalten und dennoch abgesenkte Leistungen nach § 3 AsylbLG beziehen müssten. Die Beauftragte plädiert aus sozial- und integrationspolitischen Gründen dafür, künftig nicht mehr an den tatsächlichen Bezug von Leistungen nach § 3 AsylbLG anzuknüpfen, sondern – wie in anderen Rechtsbereichen[1055] auch – allein an die Dauer des geduldeten, gestatteten oder erlaubten Aufenthalts im Bundesgebiet. Nach dem gegenwärtigen Recht treten teilweise Konstellationen ein, in denen trotz eines langen Aufenthalts im Bundesgebiet die abgesenkten Leistungen zu gewähren sind. So können mitunter Personen nach langjähriger Erwerbstätigkeit von einem SGB III- bzw. einem SGB II-Leistungsbezug in den Leistungsbezug nach § 3 AsylbLG zurückfallen, obwohl sie sich schon über Jahre in Deutschland aufhalten. Dies kann im Ergebnis, auch wenn eine Ausreise aus dem Bundesgebiet nicht möglich ist, je nach geltenden Regelungen in den Bundesländern Zuweisung in eine Gemeinschaftsunterkunft und Versorgung über Essenspakete bedeuten. Dies sind aus Sicht der Beauftragten vor dem Hintergrund der dann regelmäßig erfolgten tatsächlichen Integration unbillige Ergebnisse, weil das Asylbewerberleistungsgesetz gerade nicht auf eine Integration in den Arbeitsmarkt zielt. Das Bundessozialgericht hat zudem entscheiden, dass Kinder auch für sich selbst die vierjährige Vorbezugsdauer erfüllen müssen, unabhängig von der Dauer des Leistungsbezugs ihrer Eltern. Das bedeutet, dass Kinder unter vier Jahren niemals Leistungen nach § 2 AsylbLG erhalten können, auch wenn ihre Eltern die Voraussetzungen des § 2 AsylbLG längst erfüllen. Die Beauftragte regt daher eine Klarstellung in § 2 Abs. 3 AsylbLG an. Für Kinder sollte generell die Erfüllung der Vorbezugdauer durch ihre Eltern ausreichen.

Ferner hat das Bundessozialgericht entschieden, dass eine rechtsmissbräuchliche Beeinflussung der Aufenthaltsdauer nicht bereits darin zu sehen sei, dass der Kläger, sofern ihm die Ausreise überhaupt zumutbar war, nicht freiwillig ausgereist sei. Zu fordern sei ein über die Nichtausreise hinausgehendes sozialwidriges Verhalten unter Berücksichtigung des Einzelfalls, das nicht nur eine objektive, sondern auch eine subjektive Komponente enthält. Soweit es das Tatbestandsmerkmal „Beeinflussung der Dauer des Aufenthalts“ betrifft, sei auf den gesamten Zeitraum nach dem vorwerfbaren Verhalten abzustellen. In diesem Zusammenhang sei nicht entscheidend, ob der Missbrauchstatbestand aktuell andauert oder die Annahme rechtfertigt, er sei noch kausal für den derzeitigen Aufenthalt der Ausländerin oder des Ausländers. Dies gelte ausnahmsweise nur dann nicht, wenn der Kläger auch ohne das Fehlverhalten in der gesamten maßgeblichen Zeit nicht hätte abgeschoben werden können.

Mit diesen Klarstellungen dürften einige Streitigkeiten zwischen den leistungsgewährenden Behörden und geduldeten Leistungsbeziehern gelöst werden können, die insbesondere für betroffene Familien mit Kindern höchst problematisch waren. In diesem Zusammenhang ist ferner von Bedeutung, dass das Bundessozialgericht die mitunter praktizierte Zurechnung eines rechtmissbräuchlichen Verhaltens eines Elternteils nach § 2 Abs. 1 AsylbLG auf die minderjährigen Kin-

[1055] Vgl. etwa § 10 Abs. 2 Nr. 2 BeschVerfV oder § 8 Abs. 2a BAföG.

der beendet und damit eine sachgerechte Anwendung von § 2 Abs. 3 AsylbLG ermöglicht.

6.2.2 Beträgeanpassung

Die Beträge nach § 3 AsylbLG sind nunmehr seit 17 Jahren nicht angehoben worden, § 3 Abs. 3 Satz 1 AsylbLG schreibt die Anpassung durch Rechtsverordnung der Bundesregierung vor, wenn dies zur Deckung der persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens infolge gestiegener Lebenshaltungskosten erforderlich ist.[1056] Die Anpassung ist aus Sicht der Beauftragten zweifellos erforderlich. Die Geldleistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes lagen bei dessen Inkrafttreten 1993 um ca. 20 % unter den Regelsätzen des damals geltenden Bundessozialhilfegesetzes. Die Regelsätze des SGB XII sollen den notwendigen Lebensunterhalt decken, soweit er die pauschalierbaren Bedarfe umfasst. Bis heute ist die o.e. Differenz erheblich gestiegen,[1057] was insbesondere hinsichtlich des Existenzminimums für Kinder sehr problematisch ist. Die Bundesregierung hat unabhängig von diesen Erwägungen in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage zugesagt, das Asylbewerberleistungsgesetz in die Prüfung einzubeziehen, die im Anschluss an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Regelsätzen nach dem SGB II erforderlich wird.[1058] Das Landessozialgericht Baden-Württemberg hat mit Beschluss vom 30.4.2010[1059] entschieden, dass die Frage der Höhe der bisher nicht angepassten Beträge nach § 3 AsylbLG schwierige Rechtsfragen aufwerfe und vor diesem Hintergrund in einem Einzelfall Prozesskostenhilfe gewährt. Die Beträgeanpassung war schließlich auch Gegenstand von Erörterungen der Integrationsministerkonferenz der Länder im Frühjahr 2010. Hier wurde eine Rückkoppelung mit der Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) vereinbart, wobei hierbei zu beachten ist, dass in einigen Bundesländern die Sozialminister für die Administration des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständig sind.

6.2.3 Sachleistung

Hinzuweisen ist von Seiten der Bundesregierung auf den Koalitionsvertrag, der die Überprüfung des Sachleistungsprinzips im Asylbewerberleistungsgesetz vorsieht. Hier sind aus Sicht der Beauftragten zunächst die Sozialministerien und Innenministerien der Länder gefragt, ihre Praxis darzulegen und zu bewerten, um eine Grundlage für die angestrebte Erörterung auf Bundesebene zu legen. Im Freistaat Bayern sind diese sozial- und integrationspolitischen Fragen im Berichtszeitraum intensiv erörtert worden. Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege haben gegenüber der Beauftragten eine Stellungnahme angekündigt. Sie soll neben den sozialrechtlichen Fragen zur Angemessenheit und zu den Kosten des Sachleistungsprinzips, insbesondere auch Einschätzungen der Wohlfahrts- bzw. Sozialverbände als Betreiber vieler Unterbringungseinrichtungen zum Sachleistungsprinzip beinhalten.

6.3 Familienleistungen

Wie im letzten Bericht der Beauftragten bereits thematisiert,[1060] haben Personen mit einer bestimmten Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (§§ 23 Abs. 1 „wegen des Krieges in ihrem Heimatland“, 24, 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG) nur dann einen Anspruch auf Familienleistungen, wenn

- ein dreijähriger Aufenthalt im Bundesgebiet sowie

[1056] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.8.4, S. 185-187 sowie 6. Lagebericht (C VI.6) und 5. Lagebericht (B VI.1.6).

[1057] Legt man Angaben des Statistischen Bundesamtes zugrunde, ergibt sich für die Zeit von 1994 bis 2009 ein Anstieg der Verbraucherpreise von ca. 25,0 %. In diesem Preisanstieg ist auch die Entwicklung von Mieten und Heizkosten enthalten.

[1058] Vgl. Antwort (Vorbemerkung) der Bundesregierung auf BT-Drs. 17/979 vom 10.3.2010 zur Kleinen Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. und der Fraktion Die Linke betreffend „Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 9.2.2010 auf das Asylbewerberleistungsgesetz“, BT-Drs. 17/745 vom 17.2.2010.

[1059] Az.: L 7 AY 3482/09 B.

[1060] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.8.6, S. 190-191.

- eine berechtigte Erwerbstätigkeit bzw. der Bezug von Geldleistungen nach dem SGB III oder die Inanspruchnahme von Elternzeit gegeben sind.

Geduldete Ausländerinnen und Ausländer haben grundsätzlich keinen Anspruch auf Familienleistungen.[1061]

Die Vorlage des Finanzgerichts Köln zum Kindergeldausschluss von geduldeten Personen, die die Regelung in § 62 Abs. 2 EStG mit Art. 3 Abs. 1 GG für unvereinbar hielt, ist vom Bundesverfassungsgericht als unzulässig abgewiesen worden.[1062] Die Kritik des Finanzgerichts Köln an der Neuregelung hatte darauf gezielt, dass das Kindergeld, insbesondere für Familien mit keinem oder niedrigem Einkommen, neben der steuerlichen Entlastungsfunktion immer auch den Charakter einer Sozialleistung besitze. Sowohl für Geduldete als auch für Ausländerinnen und Ausländer mit den oben genannten Aufenthaltstiteln aus humanitären Gründen sei der Zeitpunkt des Wegfalls der Gründe für die Aufenthaltsgewährung zudem oftmals ungewiss.

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Begründung angeführt, dass das Finanzgericht den Aufenthaltsstatus der Klägerin für den Zeitraum ab Januar 2005 nicht ermittelt habe, obwohl dieser für die Sachentscheidung über den Anspruch auf Kindergeld nach § 62 Abs. 2 EStG entscheidend sei. Außerdem habe das Gericht seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 62 Abs. 2 EStG nicht hinreichend dargelegt. Es habe nicht mitgeteilt, aufgrund welcher Tatsachengrundlage es zu dem von ihm für gleichheitswidrig angesehenen Ergebnis gelangt sei, dass dann, wenn sich der gestattete oder geduldete Aufenthalt im Inland auf einen Zeitraum von drei oder mehr Jahren erstrecke und Kinder „vorhanden sind“, davon auszugehen sei, dass der Betreffende faktisch auf unbestimmte Zeit nicht abgeschoben werden könne und somit die Duldung in diesen Fällen die Vorstufe zum Daueraufenthalt darstelle.

Die in Rede stehenden Streitfragen sind mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts jedoch wohl nicht erledigt bzw. abschließend geklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat sich bisher nur mit dem Kindergeldanspruch geduldeter Ausländerinnen und Ausländer nach der Neuregelung des § 62 EStG befasst, nicht mit dem Anspruch im Falle des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis. Das Bundessozialgericht ist von der Verfassungswidrigkeit der gleichlautenden Vorschrift in § 1 Abs. 6 Nr. 2 Buchstabe c i.V.m. Nr. 3 Buchstabe b Bundeserziehungsgeldgesetz (BErzGG) i.d.F. des Gesetzes zur Anspruchsberechtigung von Ausländern wegen Kindergeld, Erziehungsgeld und Unterhaltsvorschuss vom 13.12.2006 (BGBl I 2915) „überzeugt“. Es hat die Verfahren ausgesetzt und das Problem dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt.[1063] Aus Sicht des Bundessozialgerichts dürfe der Gesetzgeber zwar die Gewährung von Bundeserziehungsgeld an nicht freizügigkeitsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer davon abhängig machen, dass sich diese voraussichtlich auf Dauer in Deutschland aufhalten. Auch könne eine Integration in den inländischen Arbeitsmarkt eine solche Prognose begründen. Der Gesetzgeber habe jedoch jedenfalls insoweit sachwidrige Kriterien aufgestellt, als er einen aktuellen, eng umschriebenen Arbeitsmarktbezug während der Erziehungszeit fordert und zudem nur auf denjenigen abstellt, der Bundeserziehungsgeld beansprucht, also z. B. nicht eine wirtschaftliche Integration durch Erwerbstätigkeit eines Ehegatten ausreichen lässt. Das Bundessozialgericht hat sich damit wesentliche Argumente der Beauftragten zu eigen gemacht, die für nicht freizügigkeitsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer teilweise auch auf die anderen familienleistungsrechtlichen Regelungen übertragen werden können.

[1061] Zur Regelung insgesamt Bundesamt für Steuern, Rundschreiben vom 13.6.2007 (Az.: St II 2 – S 2470 – 2/2006), Familienleistungsausgleich: Änderung der DA-FamEStG 62.4.

[1062] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 6.11.2009, Az.: 2 BvL 4/07.

[1063] Beschlüsse vom 3.12.2009, Az.: B 10 EG 5/08 R, B 10 EG 6/08 R, B 10 EG 7/08 R.

7. Rechtliche und politische Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union

Mit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags am 1.12.2009 haben sich auch im Bereich Einwanderung und Asyl die rechtlichen Rahmenbedingungen verändert. Nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der den EG-Vertrag ablöst, gilt in den Gremien des Rates nun im Bereich Einwanderung und Asyl grundsätzlich das Mehrheitsprinzip. Der Rat und das Europäische Parlament entscheiden gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 78 Abs. 2 und Art. 79 Abs. 2 AEUV). Dies bedeutet eine Stärkung des Europäischen Parlaments im Rechtsetzungsverfahren. Auch im Bereich der sogenannten „Notlagemaßnahmen" im Falle eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Art. 78 Abs. 3 AEUV ist nunmehr das Europäische Parlament anzuhören. Ferner können nun auch untere Verwaltungsgerichte Vorlagebeschlüsse an den Europäischen Gerichtshof richten.

Eine Harmonisierung der Integrationspolitiken bzw. des Integrationsrechts der Mitgliedstaaten im Sinne von Sprach- oder Integrationskursen u.ä. ist nicht vorgesehen. Der Europäischen Union obliegt allein die „Förderung" und „Unterstützung" der Bemühungen der Mitgliedstaaten um Integration von rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen. Mit Art. 79 Abs. 4 AEUV findet der Begriff „Integration" jedoch nun ausdrücklich Eingang in den AEUV.[1064] Auch die Festlegung der Zahl von zuwandernden arbeitsuchenden Drittstaatsangehörigen in einen Mitgliedstaat verbleibt ausdrücklich in mitgliedstaatlicher Kompetenz (Art. 79 Abs. 5 AEUV).

Im Asylbereich (Art. 78 AEUV) wird der erste Harmonisierungsschritt erkennbar auch dadurch beendet, dass nach dem AEUV eine Harmonisierung nicht mehr nur auf der Grundlage von Mindestnormen erfolgen soll. Wie im Bereich der Einwanderungspolitik auch ist nun eine „Vollharmonisierung" möglich. Gleichwohl ist festzustellen, dass die derzeit den Gremien des Rates vorliegenden Entwürfe noch auf die Festlegung bzw. die Veränderung von Mindestnormen in Form von Neufassungen bzw. Überarbeitungen der geltenden Rechtssetzungsakte zielen.

Seit 2005 bildet der vom Europäischen Rat verabschiedete EU-Gesamtansatz Migration den politischen Rahmen um positive, z. B. entwicklungsfördernde Aspekte von Migration zu nutzen, negative zu verringern und langfristig Migrationsursachen zu bekämpfen. Es geht dabei einerseits um das Vorgehen gegen illegale Einwanderung, andererseits um die Nutzung der Vorteile legaler Migration. Ziel ist eine möglich große Kohärenz und die Nutzung von Synergien im Bereich der Migrations- und Entwicklungspolitik. Durch Intensivierung des politischen Dialogs zu Migration mit den Herkunfts- und Transitländern soll die Basis für eine tragfähige Zusammenarbeit in Migrationsfragen geschaffen werden. Der EU-Gesamtansatz Migration hat es ermöglicht, einen politischen Grundkonsens in Migrationsfragen mit Drittstaaten im Süden und Osten zu etablieren.

Die Kommission hatte bereits Mitte des Jahres 2008 Prinzipien für eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa sowie eine künftige Asylstrategie im Sinne eines integrierten Konzepts für EU-weiten Schutz vorgelegt und zur Diskussion gestellt.[1065] Der Europäische Rat hat am 15.10.2008 den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl angenommen.

Der Pakt sollte einen politischen Impuls für die Schaffung einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik geben und benennt hierfür folgende fünf Bereiche:

- Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und Förderung der Integration;
- Bekämpfung der illegalen Einwanderung, indem insbesondere sichergestellt wird, dass illegal aufhältige Ausländerinnen bzw. Ausländer in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich in ein Transitland begeben;

[1064] Vgl. hierzu in diesem Bericht Kapitel I 5.1.

[1065] Vgl. KOM (2008) 359 und KOM (2008) 360 jeweils vom 17.6.2008.

- Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen;
- Schaffung eines Europas des Asyls;
- im Rahmen des EU-Gesamtansatzes Migration Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert.

Der Pakt sieht eine jährliche Aussprache im Europäischen Rat auf Grundlage eines von der Europäischen Kommission erstellten Jahresberichts zur Umsetzung des Paktes auf nationaler und auf EU-Ebene vor. Am 6.5.2010 erschien der erste Jahresbericht, der sich auf Berichte aus den Mitgliedstaaten stützt und eigene Empfehlungen der Europäischen Kommission enthält.

Am 11.12.2009 wurde vom Europäischen Rat das „Stockholmer Programm: Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“ verabschiedet.[1066] Es löst das Haager Programm ab und greift für den Zeitraum der Jahre 2010 bis 2014 die oben angesprochenen Punkte in den Bereichen Freizügigkeit, Einwanderung, Asyl und Visa auf.

Die Kommission hatte die Anwendung und Wirkung der mit dem ersten Harmonisierungsschritt verabschiedeten Rechtsakte mit unterschiedlicher Intensität evaluiert. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Evaluierungsbemühungen nur einen sehr kurzen Zeitraum in den Blick nehmen konnten. Das sehr ambitionierte Rechtssetzungsprogramm der Kommission im Bereich Einwanderung und Asyl reflektiert die teilweise noch unterschiedliche Anwendungspraxis in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten mitunter kaum. Die Bundesregierung hat vor diesem Hintergrund auf der Ebene der Europäischen Union für ein Vorgehen plädiert, das es stärker ermöglicht, Erfahrungen mit den in das nationale Recht umgesetzten Regelungen zu sammeln. Oftmals lag zu vielen Bereichen, in denen nun seitens der Kommission Neufassungen vorgeschlagen werden oder werden sollen, keinerlei oder kaum Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes oder nationaler Gerichte vor. Inwieweit die seitens der Bundesregierung vertretene Position in den Verhandlungen zu den einzelnen Entwürfen für Rechtssetzungsakte Gehör finden wird, bleibt abzuwarten.

Im Folgenden sollen im Anschluss an den letzten Bericht der Beauftragten die wesentlichen Initiativen und die Entwürfe zu Rechtsetzungsakten sowie die beschlossenen Richtlinien und Verordnungen in geraffter Form dargestellt werden, soweit sich wesentliche Veränderungen ergeben haben.[1067]

7.1 Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie zu Arbeitnehmerrechten und einem einheitlichen Antragsverfahren für eine kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis

Der Richtlinienentwurf von 2007[1068] verfolgt zwei Ziele: Zum einen soll ein einheitliches Verfahren für die Erteilung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige für den Aufenthalt in einem Mitgliedstaat und die Aufnahme einer abhängigen Erwerbstätigkeit eingeführt werden. Dies soll die Verfahren für die Zulassung dieser Personen vereinfachen und die Überprüfung ihrer Rechtsstellung erleichtern. Zum anderen soll ein auf dem Grundsatz der Gleichstellung mit eigenen Staatsangehörigen beruhendes System von verschiedenen Rechten der Drittstaatsangehöri-

[1066] Vgl. Ratsdokument 17024/092.12.2009 abrufbar unter http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf.

[1067] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.9; insoweit erfolgen keine Anmerkungen zu den angekündigten Richtlinienentwürfen der Kommission zu Saisonarbeitnehmerinnen und -nehmern, zu innerbetrieblich versetzen Arbeitnehmerinnen und -nehmern, zu bezahlten Auszubildenden sowie zur Erstreckung der Daueraufenthaltsrichtlinie auf anerkannte Flüchtlinge und subsidiär geschützte Personen.

[1068] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten KOM (2007) 638 vom 23.10.2007.

gen festgelegt werden, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.[1069]

Im Rahmen des nunmehr geltenden ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens wurde seitens des Europäischen Parlaments kritisch angemerkt, dass der Richtlinienvorschlag erst nach der Verabschiedung der Blue Card-Richtlinie verabschiedet werden kann und somit eine „logische Reihenfolge“ nicht eingehalten wurde.[1070]

Umstritten ist auch unter spanischer Präsidentschaft im Jahr 2010 insbesondere die Festlegung des Geltungsbereichs des Richtlinienvorschlags (Art. 3 Abs. 2) sowie – dementsprechend – der Umfang der Gleichstellung mit eigenen Staatsangehörigen im Bereich der Folgerechte (Art. 12). Aus Sicht der Beauftragten ist der sich abzeichnende Ausschluss von Drittstaatsangehörigen, die ihre Rechte aus anderen Richtlinien oder Rechtsakten ableiten könnten vertretbar, wenngleich dadurch der Charakter einer „Basisrichtlinie“ für alle Drittstaatsangehörige, die innerhalb der Europäischen Union arbeiten dürfen, verloren geht. Aus Sicht der Beauftragten wäre es insbesondere mit Blick auf das deutsche Recht weitgehend unproblematisch gewesen, vorübergehend Geschützte nach der Richtlinie 2001/55/EG und anerkannte Flüchtlinge sowie subsidiär Geschütze nach der Richtlinie 2004/83/EG in den Geltungsbereich der Richtlinie einzubeziehen. Voraussichtlich wird der Geltungsbereich der Richtlinie jedoch eng gefasst werden.[1071]

Der fehlende Konsens hinsichtlich des Geltungsbereichs spiegelt sich beim Umfang der zu gewährenden Folgerechte im Bereich des Gleichbehandlungsartikels wider. Umstritten sind hier zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Berichts die Frage der Gleichbehandlung in den Bereichen der sozialen Sicherheit, Renten und der steuerlichen Vergünstigungen.

Im deutschen Recht bestehen Probleme mit Blick auf den wohl in jedem Fall vom Geltungsbereich des Richtlinienentwurfs erfassten Personenkreis im Bereich der Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bzw. dem SGB III. Diese steht Drittstaatsangehörigen, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit eingereist sind (§§ 17 ff. AufenthG), nicht sofort nach der Einreise offen. Im Bereich der Anerkennung ausländischer Abschlüsse, Zeugnisse und Diplome (Art. 12 Abs. 1 Buchstabe d) zielt die Bundesregierung – unabhängig von dem Richtlinienvorschlag – auf eine weitgehende Gleichbehandlung von Personen mit ausländischen Qualifikationen mit Unionsbürgerinnen und -bürgern. Sie will die bisherige Orientierung der Verfahrensrechte, Verfahrensabläufe und Prüfungsmaßstäbe an den Statusrechten der Betroffenen überwinden.[1072]

7.2 Hochqualifizierten-Richtlinie / Blaue Karte („Blue Card-Richtlinie“)

Das Ziel des Richtlinienvorschlags[1073] der Kommission, die Zuwanderung von hochqualifizierten abhängig Beschäftigten in die Europäische Union attraktiver zu machen, war politisch nicht umstritten. Allerdings hegten einige Mitgliedstaaten - darunter auch Deutschland –, die in ihren neueren nationalen Regelungen bereits verbesserte Zugangsmöglichkeiten für Hochqualifizierte geschaffen hatten, Bedenken gegen die Verankerung EU-weit geltender Regelungen. Zum einen wurden kompetenzrechtliche Probleme gesehen, zum anderen wurde bestritten, dass angesichts der unterschiedlichen Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten ein einheitliches Vorgehen geboten sei. Schließlich wurde auch die Notwendigkeit einiger vorgesehener Privilegierungen gegenüber der Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG) bzw.

[1069] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.9.2.2.1, S. 197 f.

[1070] Vgl. den Entwurf einer Stellungnahme des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments vom 24.3.2010 (2007/0229[COD]), S. 4.

[1071] Vgl. insbesondere den geplanten vollständigen Ausschluss von Drittstaatsangehörigen, die nach einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder nach der Praxis von Mitgliedstaaten Schutz genießen (Art. 3 Abs. 2h).

[1072] Vgl. hierzu in diesem Bericht Kapitel II 3.

[1073] Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung KOM (2007) 637 endg. vom 23.10.2007.

der Daueraufenthaltsrichtlinie (2003/109/EG) in Zweifel gezogen.[1074]

Aus deutscher Sicht bestand der Mehrwert einer EU-Regelung vor allem darin, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Weiterwanderung von Hochqualifizierten zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht werden sollte. Das Problem, dass die geltende Regelung des § 19 AufenthG, die Möglichkeit der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis – also eines unbefristeten Aufenthaltstitels – an Hochqualifizierte unter bestimmten Bedingungen ermöglicht, während der Vorschlag der Kommission die Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels an Hochqualifizierte vorsah, wurde über die Höhe des zu erzielenden Einkommens gelöst. Die Richtlinie[1075] legt nun zum einen fest, dass bestehende günstigere nationale Regelungen beibehalten werden können und die EU-Regelungen damit nur zusätzlich Eingang in das nationale Recht finden.[1076] Zum anderen wird in Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie festgelegt, dass das jeweilige Bruttojahresgehalt in dem Mitgliedstaat dem mindestens Anderthalbfachen des in diesem Mitgliedstaat errechneten durchschnittlichen Bruttojahresgehalt entsprechen muss. Damit wird ein ausreichender Gehaltsabstand zu der nationalen Regelung in § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG gewahrt. Wird das nach der Richtlinie geforderte Gehalt nicht erreicht, kann eine Zuwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit nach Deutschland weiterhin über § 18 AufenthG i.V.m. § 27 BeschV erfolgen.

Art. 6 und 8 Abs. 3 der Richtlinie behalten den Mitgliedstaaten das Recht vor, über die Anzahl der zuzulassenden hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen selbst zu entscheiden. Diese Kompetenz der Mitgliedstaaten, auch eine „Nullquote“ festzulegen, wird in Art. 18 Abs. 7 der Richtlinie auch auf die Konstellation der Weiterwanderung von einem Mitgliedstaat in einen anderen erstreckt. Ferner sichert Art. 8 Abs. 2 Satz 2 der Richtlinie die Anwendung der beschäftigungsverfahrensrechtlichen Vorrangprüfung ab. Es kann also vor jeder einzelnen Erteilung einer Blue Card geprüft werden, ob auf dem inländischen Arbeitsmarkt eine geeignete Bewerberin oder ein geeigneter Bewerber für die offene Stelle vorhanden ist.

Inwieweit die moderaten Privilegierungen der Blue Card-Inhaber und ihrer Familienangehöriger in Art. 15 und 16 der Richtlinie gegenüber der Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG) bzw. der Daueraufenthaltsrichtlinie (2003/109/EG) ausreichen, um die Europäischen Union für Hochqualifizierte attraktiv zu machen, bleibt abzuwarten.

7.3 Richtlinie zu Sanktionen gegen Arbeitgeber, die illegal aufhältige Personen beschäftigen

Am 20.7.2009 wurde die Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.6.2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, angenommen.[1077] Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Richtlinie bis spätestens 20.7.2011 umzusetzen. Die Richtlinie geht auf das Haager Programm zurück, in dem u.a. festgehalten wurde, dass die illegale Beschäftigung als Anziehungsfaktor für illegale Zuwanderung wirkt und so zu Ausbeutung führen kann.[1078]

Die Richtlinie verbietet gemäß Art. 3 Abs. 1 die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt. Arbeitgeber, die gegen dieses Verbot verstoßen, werden auf Grundlage der Richtlinie mit Maßnahmen oder Sanktionen belangt. Dazu veranlassen die Mitgliedstaaten u.a. finanzielle Sanktionen und treffen Regelungen zur Übernahme der Rückführungskosten und sonstige Maßnahmen. Die von der Richtlinie geforderte Verpflichtung der Arbeitgeber, nicht entrichtete Sozialversicherungsbeiträge nachzu-

[1074] Vgl. hierzu auch den 7. Lagebericht, Kapitel III.9.2.2.2, S. 198.
[1075] Richtlinie 2009/50/EG vom 25.5.2009.
[1076] Vgl. Art. 4 Abs. 2.
[1077] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.6.2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, ABl. L 168/24 (2009/52/EG).
[1078] ABl. EU C 53/1 vom 3.3.2005, Punkt III.1.4.

zahlen, ist im deutschen Recht bereits in § 28e Abs. 1 Satz 1 SGB IV verankert.

Grundsätzlich trägt nach der Richtlinie zwar auch zukünftig der Drittstaatsangehörige, der einen Lohnanspruch durchsetzen möchte, die Beweislast für das Bestehen und die Dauer des Bestehens des Arbeitsverhältnisses und für die Höhe des Lohnanspruchs. Kann die Höhe der Vergütung mangels schriftlicher Verträge nicht festgestellt werden, geht die Richtlinie zumindest von dem Lohn in der Höhe aus, die in den geltenden Rechtsvorschriften für den Mindestlohn, den Tarifvereinbarungen oder gemäß den Gepflogenheiten in den entsprechenden Beschäftigungsbranchen vorgesehen ist. Falls die Dauer des Bestehens des Beschäftigungsverhältnisses nicht nachgewiesen werden kann, wird eine Mindestdauer von drei Monaten fingiert.

Aus Sicht der Beauftragten war es wichtig, in der sogenannten „Sanktionsrichtlinie" sicherzustellen, dass die Beschäftigung von geduldeten – also nicht rechtmäßig aufhältigen – Personen nicht unter die Richtlinie fällt.[1079] Für die Problematik der „Illegalen" ist ferner von Bedeutung, dass nun europarechtlich festgelegt ist, dass ein illegal aufhältiger Arbeitnehmer Anspruch auf Vergütung hat (vgl. Art. 6 Abs. 1 Buchstabe a der Richtlinie).[1080] Um diesen Anspruch tatsächlich durchsetzen zu können, ist der Weg zum zuständigen Gericht zu eröffnen. In Deutschland steht auch illegal aufhältigen Beschäftigten der Weg zum Arbeitsgericht offen. Die Richtlinie sieht nun in Art. 13 Abs. 4 zum einen ausdrücklich vor, dass Opfern von besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und illegal beschäftigten Minderjährigen für die Dauer des Verfahrens vor dem Arbeitsgerichts ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann. Zum anderen macht die Richtlinie deutlich, dass auch in anderen Fällen ein Verbleib auf dem Gebiet des Mitgliedstaats nicht ausgeschlossen ist.

Die Beauftragte begrüßt die Zielsetzung der Richtlinie, die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsrecht für Arbeitgeber unattraktiv zu machen. Aus ihrer Sicht wird zu prüfen sein, inwieweit die Umsetzung der Richtline Folgen für das innerstaatliche Recht im Bereich der Mitteilungspflichten der Arbeitsgerichte als öffentliche Stellen nach § 87 Abs. 2 AufenthG haben könnte.

7.4 Einheitliche Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige

Die Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13.6.2002 bestimmt, dass die Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige einheitlich zu gestalten sind und legt die allgemeinen Merkmale des einheitlichen Aufenthaltstitels fest. Hiernach kann der Aufenthaltstitel in Form eines Aufklebers oder als eigenständiges Dokument ausgestellt werden.

Geändert durch Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18.4.2008,[1081] soll der Aufenthaltstitel nur noch als eigenständiges Dokument ausgestellt und die biometrischen Merkmale Fingerabdruck und Gesichtsbild in den Aufenthaltstitel aufgenommen werden. Die Änderungsverordnung legt die Sicherheitsmerkmale und biometrische Merkmale fest, die von den Mitgliedstaaten in dem einheitlich gestalteten Aufenthaltstitel für Drittstaatenangehörige zu verwenden sind. Die Einbeziehung biometrischer Erkennungsmerkmale stellt einen wichtigen Schritt hin zur Verwendung neuer Elemente dar, die eine verlässlichere Verbindung zwischen dem Inhaber und dem Aufenthaltstitel u.a. zur Bekämpfung einer betrügerischen Verwendung schaffen. Darüber hinaus wird in Anlehnung an den neuen Personalausweis die Wohnanschrift des Inhabers in den elektronischen Aufenthaltstitel aufgenommen. Letzteres wird es zukünftig den Betroffenen ersparen, sich immer wieder Meldebescheinigungen ausstellen zu lassen, wenn im Geschäftsleben die Adresse nachgewiesen werden muss, wie z. B. beim Abschluss eines Mietvertrages, der Kontoeröffnung, der Anmeldung eines Kfz.

[1079] Vgl. Art. 3 Abs. 3.

[1080] Zur „Illegalen-Problematik" generell vgl. in diesem Bericht Kapitel III 2.8.5.

[1081] Vgl. ABl. Nr. L115 vom 29.4.2008 S. 1-7.

7.5 Visakodex

Der Visakodex[1082] fasst u.a. wesentliche Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens sowie der Gemeinsamen Konsularischen Instruktionen zusammen und ist in weiten Teilen seit dem 5.4.2010 durch die Schengen-Staaten anzuwenden. Für einige Regelungen (u.a. Begründung der Schengenvisumverweigerung) des Visakodex ist davon abweichend der Anwendungszeitpunkt 5.4.2011 vorgesehen. Die deutschen Visastellen versehen schon heute Ablehnungen mit einer Begründung. Gleichwohl wird mit Blick auf andere Fragen zu prüfen sein, inwieweit etwa die § 77 und § 83 AufenthG angepasst werden müssenFerner wird nun aufgrund einer Änderung des Schengener Durchführungsabkommens und des Schengener Grenzkodex ermöglicht, dass Drittstaatsangehörige mit nationalen Visa (so genannte „D-Visa“) sich für einen Zeitraum von drei Monaten pro Halbjahr frei im Schengen-Gebiet bewegen können.

7.6 Vorschlag für eine Richtlinie zur Erstreckung der Daueraufenthaltsrichtlinie auf anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte

Die Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG zielt auf eine bessere rechtliche Integration der rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen nach fünf Jahren Aufenthalt und ermöglicht unter bestimmten weiteren Voraussetzungen die Mobilität der Betroffenen zwischen den Mitgliedstaaten.[1083] Der Änderungsvorschlag der Kommission[1084] traf in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten sowohl im Hinblick auf die Einbeziehung anerkannter Flüchtlinge und subsidiär Geschützter in das Regime der Daueraufenthaltsrichtlinie als auch mit Blick auf die dann notwendigen Änderungen hinsichtlich subsidiär Geschützter im nationalen Recht auf erhebliche Vorbehalte.[1085] Darüber hinaus wurden Fragen

- der Erweiterung des Anwendungsbereichs über die Qualifikationsrichtlinie 2004/84/EG hinaus,
- der Anrechnung von Asylverfahrenzeiten auf den notwendigen fünfjährigen Aufenthalt,
- des Verbots der Abschiebung eines in einem anderen Mitgliedstaat anerkannten Flüchtlings in seinen Herkunftsstaat und
- des Übergangs der Verantwortung für anerkannte Flüchtlinge zwischen den Mitgliedstaaten

als Problemfelder thematisiert.

Trotz erheblicher Anstrengungen bei der Kompromisssuche zeichnete sich Ende des Jahres 2008 ab, dass eine Einigung zu dem Richtlinienvorschlag unter den Bedingungen des Amsterdamer Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza kaum mehr möglich war. Die Beauftragte würde es begrüßen, wenn die Verhandlungen zu dem Richtlinienentwurf nach dem nun erfolgten Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags auf der Grundlage der bisher erreichten Kompromisse alsbald fortgeführt würden.

7.7 Vorschlag für eine „Qualifikationsrichtlinie“ zum internationalen Schutz

Der Richtlinienentwurf[1086] nimmt eine Überarbeitung der geltenden Richtlinie 2004/83/EG vor und zielt in den Art. 1-19 auf einige Klarstellungen im Bereich der Voraussetzungen für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus bzw. des subsidiären Schutzes. In den Art. 20 ff. wird die Herstellung einer weitergehenden Gleichbehandlung von GFK-Flüchtlingen und subsidiär Geschützten im Be-

[1082] Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Visakodex der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 249/1 vom 15.9.2009.

[1083] Vgl. den 6. Lagebericht, Kapitel C III.3.3., S. 442 ff.

[1084] Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutz vom 6.6.2007 KOM (2007) 298 endg.

[1085] Vgl. insoweit etwa den 6. Lagebericht Kapitel C III.3.3, S. 442 und den 7. Lagebericht Kapitel III.9.2.3, S. 199 f. und BR-Drs. 415/07 (Beschluss) vom 21.9.2007.

[1086] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes KOM (2009) 551 endg. vom 23.10.2009.

reich der Status- oder Folgerechte angestrebt, die nach einer erfolgten Anerkennung zu gewähren sind. Im Kern wird von der Kommission vorgeschlagen, beide Schutzformen hinsichtlich der Folgerechte zu einem Status des „internationalen Schutzes“ zusammenzufassen. Dieses Vorgehen durchzieht sämtliche Vorschläge der Kommission im Asylbereich. Die Kommission will damit nach ihrer Aussage die Vorgaben des Haager Programms umsetzen. Die Verhandlungen verlaufen bisher kontrovers und eine Einigung ist noch nicht absehbar.

7.7.1 Voraussetzungen für die Zuerkennung eines Schutzstatus

In Art. 2 Buchstabe j des Richtlinienvorschlags wird der bisher verwendete Familienbegriff erheblich ausgeweitet. Waren bisher grundsätzlich nur die Ehegatten und die minderjährigen ledigen unterhaltsberechtigten Kinder erfasst, so will die Kommission zusätzlich verheiratete minderjährige Kinder einbeziehen, wenn es deren Wohl dient. Auch sollen Vater, Mutter oder ein anderer volljähriger Verwandter einbezogen werden, wenn sie nach dem Gesetz oder Gewohnheitsrecht für die minderjährige und unverheiratete Person mit internationalem Schutz verantwortlich sind. Ist die Person mit Anspruch auf internationalen Schutz minderjährig und verheiratet, soll die Einbeziehung wiederum erfolgen, wenn es dem Wohl des Minderjährigen dient. Schließlich sollen die Geschwister einer Person mit Anspruch auf internationalen Schutz berücksichtigt werden, wenn sie minderjährig und unverheiratet sind. Sind sie minderjährig und verheiratet, ist die Einbeziehung nur möglich, wenn sie dem Wohl der Geschwister dient.

Seitens der Bundesregierung und der Länder[1087] wird die von der Kommission vorgeschlagene Erweiterung als zu weitgehend abgelehnt. Obwohl Einigkeit besteht, dass der Richtlinienentwurf den Bereich des Familiennachzugs nicht berührt, sind die Klarstellungsvorschläge teilweise missglückt (z. B. 2. Spiegelstrich) und die Folgen schwer abzuschätzen. Insbesondere wird die Relevanz der Nennung von Gruppen, wie verheirateten minderjährigen Kindern von Schutzberechtigten, bezweifelt und die problematische Signalwirkung solcher Formulierungen auf andere Rechtsbereiche und Richtlinien thematisiert (3. Spiegelstrich). Keine durchgreifenden Bedenken bestehen hingegen gegen die stärkere Betonung des Kindeswohls in der Richtlinie.

Nach Art. 8 Abs. 1 des Richtlinienentwurfs soll die Zuerkennung des internationalen Schutzes nur noch versagt werden können, wenn interner Schutz in einem Teil des Herkunftslands gegeben ist und der oder die Schutzsuchende diesen sicher und legal erreichen kann und dort aufgenommen wird und sich niederlassen kann. Dies kann als Einengung des geltenden Konzepts verstanden werden. Aus Sicht der Beauftragten hat der Vorschlag der Kommission gleichwohl präzisierende Wirkung und lehnt sich an die zu Art. 3 EMRK erfolgte neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte an.[1088] Nach Auffassung der Beauftragten ist auch mit Blick auf Art. 6 Abs. 2 und 3 EUV und aufgrund integrationspolitischer Überlegungen zu prüfen, ob die Ergebnisse der zitierten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in die Richtlinie übernommen werden sollen. Jedenfalls sieht es die Beauftragte aus integrationspolitischer Perspektive als problematisch an, in Einzelfällen die Möglichkeit internen Schutzes anzunehmen und in der Folge den internationalen bzw. insbesondere den subsidiären Schutz nach der Richtlinie zu versagen, wenn regelmäßig eine Verletzung von Art. 3 EMRK vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte festgestellt würde. Ergebnis wäre dann immer die Erteilung einer Duldung bzw. eventuell einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG. Damit wären die Länder im Falle der Bedürftigkeit des Betroffenen für die Leistungsgewährung – in diesem Fall nach dem Asylbewerberleistungsgesetz – zuständig, obwohl eine Rückkehr in das Herkunftsland aus Sicht

[1087] Vgl. zur Position der Länder insgesamt BR-Drs. 791/1/09 vom 7.12.2009.

[1088] EGMR-Entscheidung Salah Sheekh vs. The Netherlands vom 11.1.2007, Applic. no. 1948/04, die sich auf das Herkunftsland Somalia bezog.

der Beauftragten regelmäßig nicht absehbar wäre. Die die Integration in den Arbeitsmarkt fördernden, weitgehend vom Bund finanzierten SGB II-Leistungen könnten den erwerbsfähigen Personen in diesen Konstellationen nicht gewährt werden.[1089]

Die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der geschlechtsspezifischen Verfolgung nach Art. 10 Abs. 1 Buchstabe d S. 3 Richtlinienentwurf bereiten mit Blick auf die deutsche Rechtslage wenig Probleme. Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass mit dem Zuwanderungsgesetz gemeinsam mit den Bundesländern in § 60 Abs. 1 Satz 3 AufenthG erreicht worden ist, dass Schutzsuchenden der Flüchtlingsschutz in Deutschland zuzuerkennen ist, wenn die Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe „allein an das Geschlecht anknüpft". Damit erkennt Deutschland – über den Wortlaut der geltenden Richtlinie hinaus – Frauen den GFK-Flüchtlingsstatus zu, die ihr Land verlassen haben, weil ihnen dort Genitalverstümmelung drohte. Die Bundesregierung wird dafür werben, diese Rechtslage, die auch der Praxis vieler Mitgliedstaaten und der Auffassung von UNHCR entspricht, in der Richtlinie und damit auf europäischer Ebene zu verankern.

7.7.2 Gleichstellung subsidiär Geschützter mit anerkannten Flüchtlingen hinsichtlich der Folgerechte nach Kapitel VII

Hinsichtlich der Größe der Gruppe der subsidiär Geschützten weist der Migrationsbericht 2008 aus, dass die Zahl der Zuerkennungen von Abschiebungsverboten durch das BAMF nach § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG, die regelmäßig zu der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG führen, seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes gering war (2005: 657, 2006: 603, 2007: 673, 2008: 562). Für das Jahr 2009 dürfte nach Angaben des BAMF insoweit von ca. 1.500 Zuerkennungen auszugehen sein. Hinzuzurechnen sind jeweils noch einige Zuerkennungen durch Verwaltungsgerichtsentscheidungen, die sich jedoch nicht genauer beziffern lassen. Aus den bisher niedrigen Zahlen lässt sich allerdings nicht schließen, dass diese auch in Zukunft, z. B. bei geänderten Rahmenbedingungen, so bleiben werden.

Nach Auffassung der Beauftragten lässt sich anhand der vorliegenden Zahlen nicht belegen, dass sich subsidiär Geschützte typischerweise nur vorübergehend oder zumindest kürzere Zeit im Bundesgebiet aufhalten, als anerkannte GFK-Flüchtlinge: Laut Angaben des Ausländerzentralregisters von Januar 2010 sind von den insgesamt 33.610 anerkannten GFK-Flüchtlingen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG 17.708 (= 52,7 %) länger als fünf Jahre im Bundesgebiet aufhältig. Von den 24.839 subsidiär Geschützten mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG halten sich 21.849 (= 88 %) länger als fünf Jahre im Bundesgebiet auf. Diesem Ergebnis entspricht sozialrechtlich bzw. integrationspolitisch auch die Herausnahme dieser Gruppe aus dem Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes.[1090]

Aufenthaltsrechtlich sind subsidiär Geschützte schlechter gestellt als anerkannte GFK-Flüchtlinge. § 26 Abs. 1 Satz 2 AufenthG sieht vor, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG „für mindestens ein Jahr" erteilt wird, während die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG für drei Jahre gilt. Die Erteilung der Niederlassungserlaubnis ist bei Erwachsenen erst nach siebenjährigem statt nach dreijährigem Aufenthalt möglich. Auswirkungen im Bereich der Kos-

[1089] Im Ergebnis gleichwohl für eine Beibehaltung des alten Richtlinientextes die BR-Drs. 791/1/09 vom 7.12.2009, Nr. 7.

[1090] Dass der prozentuale Anteil der länger als fünf Jahre im Bundesgebiet aufhältigen subsidiär Geschützten mit Aufenthaltserlaubnis höher ist als der der GFK-Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis, war zu erwarten. Dies ist auf die Regelung in § 26 Abs. 3 AufenthG zurückzuführen, die für GFK-Flüchtlinge – bei fortbestehender flüchtlingsrechtlicher Gefährdung im Herkunftsland – bereits nach drei Jahren eine Verfestigung in die Niederlassungserlaubnis vorsieht. Die GFK-Flüchtlinge erhalten damit drei Jahre nach der Anerkennung oftmals eine Niederlassungserlaubnis und fallen aus der Gruppe der Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG heraus. Die festgestellte lange Aufenthaltszeit der subsidiär Geschützten im Bundesgebiet spricht jedoch aus Sicht der Beauftragten insgesamt gegen eine sozialrechtliche bzw. integrationspolitische Schlechterstellung dieser Gruppe gegenüber GFK-Flüchtlingen.

ten hat diese aufenthaltsrechtliche Differenzierung nach Einschätzung der Beauftragten jedoch wohl nicht.

In anderen Rechtsbereichen – z. B. beim Zugang zu einer selbständigen Beschäftigung[1091] und beim Sozialleistungsbezug von Erwerbsfähigen nach dem SGB II im Falle von Arbeitslosigkeit – ist die nun von der Kommission angestrebte umfassende rechtliche Gleichstellung im deutschen Recht bereits gegeben. Im Bereich der Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bzw. dem SGB III, beim Sozialleistungsbezug nach dem SGB XII im Falle von Erwerbsunfähigkeit sowie beim Arbeitsmarktzugang zu einer abhängigen Beschäftigung bestehen zwar noch gewisse rechtliche Differenzierungen zwischen anerkannten GFK-Flüchtlingen und subsidiär Geschützten. Diese Unterschiede spielen aber in der Praxis nach Auffassung der Beauftragten kaum eine Rolle, weil es sich entweder um wirkliche Randphänomene handelt, oder die regelmäßig zusätzlich erforderlichen Zeiten[1092] von den subsidiär Geschützten nach Ende eines teilweise erfolgreich durchlaufenen Asylverfahrens oftmals vorgewiesen werden können.

Relevante faktische und oftmals auf Dauer wirkende Rechtsunterschiede bestehen aus Sicht der Beauftragten vor allem in zwei Bereichen:

Zum einen besteht bei den kinderbezogenen Familienleistungen (Kindergeld, Elterngeld und beim Unterhaltsvorschussgesetz) für subsidiär Geschützte mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG keine Möglichkeit, die Gleichbehandlung allein über die Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet zu realisieren. § 1 Abs. 7 Nr. 3 BEEG, § 1 Abs. 6 Nr. 3 BErzGG, § 1 Abs. 3 Nr. 3 BKGG, § 62 Abs. 2 Nr. 3 EStG und § 1 Abs. 2a Nr. 3 Unterhaltsvorschussgesetz sehen gleichlautend vor, dass diese nach drei Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet nur dann erfolgt, wenn die Betroffenen zusätzlich (*„und"*) im Bundesgebiet erwerbstätig sind, laufende Geldleistungen nach dem SGB III beziehen oder Elternzeit in Anspruch nehmen. Das Bundessozialgericht hält diese Regelung hinsichtlich des Erziehungsgeldes für verfassungswidrig und hat sie dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt.[1093] Um die Kosten einer Gleichstellung zu schätzen, müssen die Familienleistungen getrennt betrachtet werden:

- Beim Kindergeld entstünden gesamtwirtschaftlich voraussichtlich keine nennenswerten Mehrkosten, da bei Bezieherinnen oder Beziehern von Leistungen nach dem SGB II das Kindergeld auf das Sozialgeld angerechnet und damit durch die Gewährung von Kindergeld die Gesamtleistungshöhe nicht verändert wird. Wer keine Leistungen nach dem SGB II erhält, wird i.d.R von einem Einkommen aus Erwerbstätigkeit leben und damit die Voraussetzungen des § 62 Abs. 2 Nr. 3 EStG erfüllen. Sofern die Eltern zusammen leben, reicht es aus, wenn ein Elternteil erwerbstätig ist.
- Beim Elterngeld hingegen liegt es anders, da es zusätzlich zu eventuellen Leistungen nach dem SGB II gezahlt wird. Hinzu kommt, dass anders als beim Kindergeld die Regelung des § 1 Abs. 7 BEGG dazu führt, dass der Elternteil, der das Elterngeld und die Elternzeit beanspruchen will, die Voraussetzungen in eigener Person erfüllen und selbst erwerbstätig gewe-

[1091] Vgl. AVV AufenthG Nr. 21.6 letzter Satz; das Ermessen der Ausländerbehörde ist mit Blick auf subsidiär Geschützte nach der Qualifikationsrichtlinie darauf reduziert zu prüfen, „ob die ggf. erforderlichen Berufszugangsvoraussetzungen (z. B. Approbation) vorliegen."

[1092] Vgl. als Randphänomen die besondere Regelung in § 23 Abs. 5 SGB XII zum u.a. für subsidiär Geschützte möglichen vorübergehenden abgesenkten Leistungsbezug, wenn sich die Betroffenen außerhalb des zugewiesenen Wohnorts aufhalten und in dieser Zeit Leistungen beanspruchen sowie zur Voraussetzung eines dreijährigen Aufenthalts § 9 Abs. 1 Nr. 2 BeschVerfV sowie § 8 Abs. 2 Nr. 2 BAföG bzw. § 63 Abs. 2 Nr. 2 SGB III. Da das Durchlaufen einer förderfähigen Ausbildung i.d.R. ohnehin erst nach einem mehrjährigen Aufenthalt im Bundesgebiet möglich ist (erforderliche Sprachkenntnisse, schulische Voraussetzungen), kann davon ausgegangen werden, dass faktisch alle in Ausbildung befindlichen subsidiär Geschützten die zeitlichen Voraussetzungen von vier Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet erfüllen.

[1093] Vgl. BSG-Terminbericht 64/09 vom 4.12.2009 und in diesem Bericht Kapitel III.6.3. Der Ausschluss der Kindergeldregelung gilt unter bestimmten Voraussetzungen jedoch nicht für Staatsangehörige von Staaten, mit denen zwischenstaatliche Abkommen bestehen (Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Kosovo, Serbien, Türkei, Marokko und Tunesien). Ebenso für unter den Assoziationsratbeschluss 3/80 fallende türkische Staatsangehörige und für Arbeitnehmer aus Marokko, Algerien und Tunesien, die unter die Assoziationsabkommen der EG mit diesen Staaten fallen (vgl. zu allem Bundessteuerblatt 2008 Teil I, Nr. 11, vom 26.5.2008, S. 642 ff [S. 644]).

sen sein muss. In so genannten „Hausfrauenehen“ von subsidiär Geschützten führt dies dazu, dass entweder der erwerbstätige Vater Elterngeld und Elternzeit nehmen muss, oder dass die Familie auf das Elterngeld verzichtet. Die Anzahl der subsidiär Geschützen, die in einer solchen familiären Konstellation leben, ist nicht bekannt.

Der zweite relevante Bereich, in dem dauerhaft wirkende Unterschiede bestehen, ist die Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 44 AufenthG. Hier haben subsidiär Geschützte – anders als anerkannte Flüchtlinge nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 c) AufenthG – keinen Anspruch. Sie können nur nach § 44 Abs. 4 Satz 1 AufenthG zugelassen werden. In welchem Umfang dies geschieht, ist nicht bekannt.

Aus Sicht der Beauftragten ergibt sich zusammenfassend folgendes Fazit: Eine vollständige Ablehnung der Kommissionsvorschläge zur Gleichstellung von GFK-Flüchtlingen und subsidiär Geschützten entspräche nicht dem geltenden deutschen Recht. Angesichts der niedrigen Gesamtzahlen subsidiär Geschützter und der bereits vollzogenen weitgehenden rechtlichen bzw. faktischen Gleichstellung wären die Mehrausgaben aus Sicht der Beauftragten überschaubar. Wo tatsächlich zusätzliche Kosten entstehen könnten – bei den Familienleistungen sowie bei den Integrationskursen –, wären diese integrationspolitisch zudem gut vertretbar, zumal auf längere Sicht Kosteneinsparungen durch eine dann verbesserte Integration der subsidiär Geschützten durchaus nicht ausgeschlossen sein dürften. Die Entscheidung für eine über die gegenwärtige deutsche Rechtslage hinausgehende Gleichstellung von GFK-Flüchtlingen und subsidiär Geschützten ist den Leitungsebenen der Ressorts vorbehalten.

7.8 Vorschlag für eine Asylverfahrensrechtsrichtlinie

Der Richtlinienentwurf[1094] will die einheitlichere Anwendung der geltenden asylverfahrensrechtlichen Vorschriften, u.a. durch klarere Definitionen der verfahrensrechtlichen Begriffe im erstinstanzlichen Verfahren erreichen. Die Möglichkeit, die Regelung zu sicheren Drittstaaten nach Art. 16a Abs. 2 GG beizubehalten, wird in Art. 38 des Richtlinienentwurfs festgelegt. Die Kommission lässt jedoch mit dem Richtlinienvorschlag erkennen, dass sie die Erstellung gemeinsamer EU-weit geltender Listen von sicheren Herkunftsländern und sicheren Drittstaaten nicht weiter verfolgt.[1095] Darüber hinaus werden in Art. 21 des Richtlinienentwurfs Verbesserungen für unbegleitete minderjährige Asylbewerber eingeführt und im Bereich des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf in Art. 41 Abs. 5 und 6 des Richtlinienentwurfs Festlegungen vorgeschlagen, die zwingend zu Änderungen bestehender asylverfahrensrechtlicher Regelungen in Deutschland führen müssten. Ähnliches könnte auch für Art. 8 Abs. 2 des Richtlinienentwurfs gelten, der den Verbleib des Asylantragstellers im Mitgliedstaat bis zur Entscheidung der Asylbehörde regelt und auch den Regelungsbereich des Auslieferungsrechts nach § 4 AsylVfG berühren könnte. Die zweite Lesung des Entwurfs hat im März 2009 begonnen.

7.9 Vorschlag für eine Richtlinie zu Aufnahmebedingungen von Asylbewerbern

Auch der Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten[1096] ist als Neufassung der geltenden Richtlinie konzipiert und regelt den Zugang zu und den Umfang der sozialen Leistungen während des Asylverfahrens. Er eröffnet hinsichtlich der deutschen Rechtslage aus Sicht der Beauftragten insbesondere zwei Problemfelder: Zum einen wird zu prüfen sein, ob der Umfang der Asylbewerbern nach dem Richtlinie-

[1094] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus KOM (2009) 554 endg. vom 23.10.2009.

[1095] Vgl. auch EuGH, Urteil vom 6.5.2008, Rs. C-133/06, mit dem Art. 29 Abs. 1 und 2 und Art. 36 Abs. 3 der Richtlinie 2005/85/EG wegen fehlender Beteiligung des Europäischen Parlaments für nichtig erklärt wurden.

[1096] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten KOM (2009) 815 endg. vom 3.12.2009.

nentwurf zu gewährenden Leistungen mit Blick auf die Regelungen in §§ 1a, 3, 4 und 6 AsylbLG zu Änderungsbedarf führen würde.

Aus Sicht der Beauftragten wirft Art. 20 Abs. 1 und 2 des Richtlinienentwurfs keine Probleme mit Blick auf eine Vereinbarkeit mit § 1a AsylbLG auf, da § 1a AsylbLG für Asylbewerber nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG keine Anwendung findet. Auch Art. 24 Abs. 1 des Richtlinienentwurfs dürfte bei verfassungskonformer Anwendung der §§ 4 und 6 AsylbLG unproblematisch sein.

Zum anderen beinhaltet der Richtlinienvorschlag in Art. 15 Abs. 1 die Verpflichtung, nach spätestens sechs Monaten einen Arbeitsmarktzugang zu ermöglichen. Die Nichtaufnahme einer Vorrangprüfung (Art. 11 Abs. 4 Richtlinie 2003/9/EG) in den Richtlinienentwurf bedeutet, dass nach sechs Monaten ein gleichrangiger Arbeitsmarktzugang zu ermöglichen wäre. Dem stünde § 61 Abs. 2 AsylVfG entgegen, der nach erst einem Jahr Aufenthalt einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber vorsieht. Im Rahmen der Beratungen in den Gremien des Rates zeichnet sich auf Wunsch mehrerer Mitgliedstaaten eine Einigung auf die unter der Richtlinie 2003/9/EG geltende Rechtslage ab.

7.10 Vorschlag für die „Dublin III-Verordnung“

Der Vorschlag der Kommission zielt auf eine Ergänzung bzw. Überarbeitung der geltenden Dublin II-VO.[1097] Die Kommission will die Leistungsfähigkeit des Dublin-Systems erhöhen, die rechtlichen Gewährleistungen für Asylbewerberinnen und -bewerber verbessern und Abhilfe in Situationen schaffen, in denen Asylsysteme und Aufnahmekapazitäten unter besonderem Druck stehen. Die Beauftragten wird dabei ihr besonderes Augenmerk auf die folgenden Aspekte richten:

- Die in den Art. 6 und 8 des Vorschlags vorgenommenen Klarstellungen hinsichtlich der Behandlung von Minderjährigen und insbesondere von unbegleiteten Minderjährigen, die auf eine stärkere Betonung des Kindeswohls zielen.
- Die neu konzipierte Ermessensklausel in Art. 17 des Vorschlags, mit der das „Selbsteintrittsrecht“ der Mitgliedstaaten und die humanitäre Klausel zusammengefasst werden und von einer vorherigen Zustimmung der Betroffenen abhängig gemacht werden.
- Die Regelungen zu den Verfahrensgarantien und Rechtsbehelfen im Falle von geplanten Überstellungen in Art. 25 und 26 des Vorschlags, die eine Stärkung der Verfahrensrechte und des Rechtsschutzes der Betroffenen sicherstellen sollen.
- Die Regelungen zur Ingewahrsamnahme in Art. 27 des Vorschlags.
- Die Regelung zur vorläufigen Aussetzung von Überstellungen durch die Kommission im Falle einer Notsituationen in einem Mitgliedstaat in Art. 31 des Vorschlags.

Die Beratungen in den Gremien des Rates zu dem Vorschlag sind derzeit mit Blick auf die Behandlung von anderen Vorschlägen der Kommission zurückgestellt. In Deutschland ist im Jahr 2010 noch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Möglichkeiten angekündigt,[1098] einstweiligen Rechtsschutz in Überstellungsfällen nach der Dublin II-VO zu erhalten.

7.11 Eurodac-Verordnung

Die Eurodac-Verordnung ist für das Funktionieren der Dublin II-VO von wesentlicher Bedeutung. Mit dem Verordnungsentwurf[1099] soll die Wirksam-

[1097] Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist KOM (2008) 820 endg. vom 3.12.2008. Zu Anwendungsfragen der Dublin II-VO vgl. in diesem Bericht Kapitel III.5.5. Zum vorgeschlagenen Familienbegriff vgl. Kapitel III.7.7.1.

[1098] Vgl. hierzu insbesondere in diesem Bericht Kapitel III 5.5.1.

[1099] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von „EURODAC“ für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr. [.../...] zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist KOM (2009) 342 endg. vom 10.9.2009.

keit des Systems für die Mitgliedstaaten in Bezug auf Datenschutzbelange der Asylbewerber verbessert werden. Die in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten können aber auch in bestimmten Konstellationen die einzige Informationsquelle sein, um den Verdächtigen einer terroristischen oder sonstigen schwerwiegenden Straftat sicher zu identifizieren und dadurch ggf. Verbindungen zu anderen EU-Mitgliedstaaten aufzuzeigen. Deshalb soll Eurodac auch für den Zugang nationaler Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und EUROPOL geöffnet werden, um etwaige terroristische und sonstige schwerwiegende Straftaten effektiver verfolgen zu können. Im Rahmen der Verhandlungen werden sicherlich auch Einzelheiten der Ausgestaltung des angestrebten Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden auf die Eurodac-Daten erörtert werden.

7.12 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen

Die Einrichtung des Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) im Jahr 2009 war im Rahmen des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl vom Europäischen Rat im Oktober 2008 beschlossen worden. Der Verordnungsentwurf wurde von der Kommission im Februar 2009 vorgelegt.[1100] Im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens konnte Ende des Jahres 2009 Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament über einen Kompromisstext erzielt werden. Die Errichtungsverordnung wurde am 29.5.2010 im EU-Amtsblatt veröffentlicht[1101] und trat am zwanzigsten Tag nach dieser Veröffentlichung in Kraft. Das EASO soll im Jahr 2010 seine Arbeit aufnehmen und wird seinen Sitz in der Hauptstadt Maltas, La Valletta, haben.

Das EASO soll insgesamt zu einer besseren Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems beitragen, die praktische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten stärken und besonders belastete Mitgliedstaaten operativ unterstützen bzw. eine solche Unterstützung koordinieren. Hierzu gehören z. B. die Ermittlung und Bündelung bewährter Praktiken sowie die Sammlung und Aufbereitung von Informationen über Herkunftsländer. Das Büro soll auch bei Umsiedlungsmaßnahmen innerhalb der Europäischen Union tätig werden. Eine weitere wichtige Aufgabe wird die Durchführung von Schulungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der nationalen Behörden sein. Im Bereich der externen Dimension des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems kommen dem EASO bestimmte koordinierende Funktionen zu, was insbesondere im Bereich der Neuansiedlung und der regionalen Schutzprogramme Bedeutung gewinnen dürfte. Das EASO soll die Unterstützung besonders belasteter Mitgliedstaaten koordinieren. Hierzu gehören z. B. die Ermittlung des konkreten Unterstützungsbedarfs, technische Hilfe und die Entsendung von Asyl-Unterstützungsteams. Das EASO wird mit dem UNHCR zusammenarbeiten und einen engen Dialog mit einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft unterhalten.

7.13 Rückführungsrichtlinie

Die im letzten Lagebericht der Beauftragten berichteten Probleme bei den Verhandlungen des Entwurfs der Rückführungsrichtlinie[1102] konnten überwunden werden. Die Richtlinie wurde am 24.12.2008 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Bei der für das Jahr 2010 anstehenden Umsetzung der Regelungen der Richtlinie in das nationale Recht wird u.a. auch zu prüfen sein, inwieweit zur Inhaftnahme, zu den Haftbedingungen, zu Minderjährigen und Familien sowie zu Notlagen (Art. 15 bis 18 der Richtlinie) Umsetzungsbedarf besteht. Auch der Koalitionsvertrag sieht eine Überprüfung der Abschiebungshaftbedingungen gemeinsam mit den Ländern vor.

[1100] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen KOM (2009) 66 endg. vom 18.2.2009.

[1101] ABl. L 132 vom 29.5.2010, S. 11.

[1102] Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.9.2.4, S. 200, Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16.12.2008 (2008/115/EG, in ABl. L 348/98).

Tabellenanhang

Tabelle 1: Bevölkerung insgesamt und ausländische Bevölkerung 1961 bis 2009 356
Tabelle 2: Ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31. Dezember 2009 357
Tabelle 3: Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen am 31. Dezember 2009 358
Tabelle 4: Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach Migrationshintergrund, Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen im Jahr 2008..... 359
Tabelle 5: Wanderungen von Deutschen und Ausländern/innen über die Grenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2008 360
Tabelle 6: Wanderungen von Ausländerinnen und Ausländern in das und aus dem Bundesgebiet in den Jahren 2004 bis 2008 361
Tabelle 7: Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31. Dezember 2009 362
Tabelle 8: Geburten von deutschen und ausländischen Kindern in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1990 bis 2008..... 363
Tabelle 9: Eheschließungen von deutschen und ausländischen Partnern in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1960 bis 2008 364
Tabelle 10: Eheschließungen in der Bundesrepublik Deutschlands nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten der Ehepartner in den Jahren 1960 bis 2008..... 365
Tabelle 11: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland 1998 bis 2008 .. 366
Tabelle 12: Zahl der erteileten Visa zum Ehegattennachzug nach Quartalen 2007 bis 2009 367
Tabelle 13: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland nach ausgewählten Herkunftsländern in den Jahren 2006 bis 2009 368
Tabelle 14: Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 1997 bis 2008..... 369
Tabelle 15: Einbürgerungen in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2006 bis 2008 370
Tabelle 16: Optionspflichtige („Optionskinder“) nach § 29 StAG,..... 371
Tabelle 17: Eingebürgerte Personen in der Bundesrepublik Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 2003 bis 2008..... 372
Tabelle 18: Ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsstatus in den Jahren 2008 und 2009 373
Tabelle 19: Integrationskurse 2005 bis 2008 – Struktur der Kursteilnehmer 374
Tabelle 20: Schülerinnen und Schüler 2008 nach besuchter Schulart und Migrationshintergrund 375
Tabelle 21: Deutsche und ausländische Absolventen/Abgänger ohne Hauptschulabschluss, mit Hauptschulabschluss bzw. mit allgemeiner Hochschulreife im Schuljahr 2007/2008 nach Bundesländern..... 376
Tabelle 22: Bevölkerung nach Migrationshintergrund, schulischem Abschluss und Geschlecht 2008 377
Tabelle 23: Ausbildungsbeteiligungsquoten Deutsche und Ausländer Bundesgebiet 1993 bis 2008 (in %)..... 378
Tabelle 24: Bevölkerung nach Migrationshintergrund, Alter und beruflichem Abschluss 2008.... 379
Tabelle 25: Erwerbstätige nach Migrationshintergrund und Geschlecht 2008 380
Tabelle 26: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer/-innen 381

Tabelle 27: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik. 382
Tabelle 28: Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern nach Bundesländern 383
Tabelle 29: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer nach Staatsangehörigkeit 384
Tabelle 30: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2008. 385
Tabelle 31: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer. 386
Tabelle 32: Geringfügig entlohnte beschäftigte Deusche und Ausländer nach Geschlecht 387
Tabelle 33: Ausschließlich geringfügig entlohnte beschäftigte Deutsche und Ausländer nach Geschlecht in den Jahren 2000 bis 2008 Ausgewählte Stichtage 388
Tabelle 34: Geringfügig entlohnte beschäftigte (GeB) Ausländer/-innen nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht 389
Tabelle 35: Erwerbspersonen (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund, Berufsabschluss und Geschlecht 2008. 390
Tabelle 36: Arbeitslose (Bestand) und Förderung (Zugang) mit Migrationshintergrund (Einreisestatus bzw. Staatsangehörigkeit) Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II im Jahr 2008. 391
Tabelle 37: Arbeitslose (Bestand) und Förderung (Zugang) mit Migrationshintergrund (Einreisestatus bzw. Staatsangehörigkeit) Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III im Jahr 2008 392
Tabelle 38: Selbstständige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus 2008 . . . 393
Tabelle 39: Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund über Gebäudetypen nach Anzahl der Wohnungen im Gebäude 2006 394
Tabelle 40: Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund über Gebäudetypen nach Anzahl der Wohnungen im Gebäude 2006 395

Schaubild 1: Erwerbstätige insgesamt 396
Abbildung 1: Alterspyramide für das Jahr 2008 nach Migrationshintergrund. 397
Abbildung 2: Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung im Jahr 2008 in den Regierungsbezirken und Ländern 398

Hinweise zum Tabellenanhang

Im Folgenden werden weitere Zahlen zu unterschiedlichen Themen in Form von Tabellen dokumentiert. Die Gesamtangaben für die ausländische Bevölkerung bzw. Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland sind in den Tabellen nicht immer identisch. In Deutschland stehen mehrere statistische Quellen zur Verfügung, die Auskunft über in Deutschland lebende Zuwanderergruppen geben. In Deutschland werden als Ausländer ausschließlich Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit bezeichnet. Personen mit einer deutschen und einer ausländischen Staatsangehörigkeit (doppelte Staatsangehörigkeit) werden grundsätzlich nur als Deutsche ausgewiesen. Die Begriffe „Ausländerin“ und „Ausländer“ werden in diesem wie in allen vorangegangenen Berichten der Beauftragten vor allem in rechtlichen und statistischen Zusammenhängen verwendet.

Bevölkerungsfortschreibung

Vom Statistischen Bundesamt wird auf der Basis der von den kommunalen Meldestellen (in der Regel Einwohnermeldeämter) erfassten Zu- und Fortzüge, der Geburten und Sterbefälle sowie der Staatsangehörigkeitswechsel (Einbürgerungen) eine Fortschreibung der Bevölkerung durchgeführt. Zum Jahresende 2009 gab das Statistische Bundesamt die ausländische Bevölkerung mit 7,1 Mio. Personen an. Als weitere Angaben sind Altersstruktur, Geschlecht und die einzelnen Staatsangehörigen in der Bevölkerungsfortschreibung enthalten. Die Bevölkerungsfortschreibung ist unter anderem die Grundlage für die Prognose der Bevölkerungszahlen in den „Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen“ des Statistischen Bundesamts und für die Kontrolle der Stichprobe des Mikrozensus.

Mikrozensus[1]

Der Mikrozensus ist eine 1 %-ige Stichprobe aus den Adressen (und damit indirekt aus den Haushalten) im Bundesgebiet. Im Mikrozensus werden umfassende Fragen zu Bildungsstand, Erwerbstätigkeit, Beruf, Einkommen sowie in einem vierjährigen Rhythmus zur Wohnsituation, zum Gesundheitszustand u.a. Themen gestellt. Seit 2005 erhebt der Mikrozensus den Migrationshintergrund der Bevölkerung. Hierbei wird ein Zuzug in das Bundesgebiet sowie ehemalige und weitere Staatsangehörigkeiten der befragten Person wie auch der beiden Eltern der befragten Person erhoben. Der Mikrozensus bildet die Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland repräsentativ ab. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund relativ genau abgebildet wird (siehe unten). Die Stichprobe wird zur Gewährleistung der Repräsentativität nach Geschlecht, Altersklassen (unter 15 Jahre, 15 bis 44 Jahre, 45 Jahre und älter) und vier Staatsangehörigkeiten bzw. Staatsangehörigkeitsgruppen (deutsch, türkisch, EU-25 und nicht EU-25) kontrolliert. Für andere Staatsangehörigkeiten ist der Mikrozensus – auch aufgrund geringerer Fallzahlen – nur eingeschränkt aussagekräftig.

Die Beauftragte hat für den 8. Lagebericht beim Statistischen Bundesamt eine Sonderauswertung des Mikrozensus in Auftrag gegeben, so dass im Bericht auch auf bisher nicht veröffentlichte Zahlen Bezug genommen werden kann.

Ausländerzentralregister

Im Ausländerzentralregister (AZR) werden Informationen über Ausländer gesammelt, die sich drei Monate oder länger in Deutschland aufhalten. Die Ausländerbehörden liefern die entsprechenden Personenstandsdaten an das Ausländerzentralregister, das anonymisierte Daten für ausgewählte Merkmale zum Jahresende an das Statistische Bundesamt weiterleitet. Das Statistische Bundesamt bereitet diese Daten auf und veröf-

[1] Die rechtliche Grundlage für den Mikrozensus ist das Gesetz zur Durchführung einer Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt sowie die Wohnsituation der Haushalte (Mikrozensusgesetz 2005 – MZG 2005) vom 24.6.2004 (BGBl. I S. 1350)

fentlicht sie. Die Gesamtzahl der Ausländer im AZR weicht von der Bevölkerungsfortschreibung wegen unterschiedlicher Erhebungsmethoden und als Folge einer umfangreichen Registerbereinigung des AZR seit dem Jahr 2004 deutlich ab. Das AZR zählt Ende 2009 6,7 Mio. Ausländer in Deutschland. Die Daten des AZR werden vor allem genutzt, um die aufenthaltsrechtliche Situation und die Aufenthaltsdauer von Ausländern abzubilden. Die Statistiken aus dem AZR eignen sich jedoch nicht für einen Vergleich mit der deutschen Bevölkerung.

Migrationshintergrund

Sollen neben Ausländerinnen und Ausländern auch Personen betrachtet werden, die als Deutsche zugewandert sind oder eingebürgert wurden, sowie jene, die Kinder von zugewanderten Eltern sind und damit nicht über eigene Migrationserfahrungen verfügen, wird in der Regel die Bezeichnung „Personen mit Migrationshintergrund“ benutzt. Dabei wird weitgehend einheitlich die Definition des Statistischen Bundesamts verwendet, die der Auswertung des Mikrozensus zugrunde liegt. Das Statistische Bundesamt bezeichnet eine Person als „Person mit Migrationshintergrund“, wenn

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

Aufgrund dieser Eigenschaften werden im Mikrozensus 2008 15,6 Mio. Personen mit Migrationshintergrund ausgewiesen, von denen 8,3 Mio. deutsche Staatsangehörige sind. Dabei wurden auch jene Kinder mitgezählt, die in den Haushalten mit Personen mit Migrationshintergrund leben. De facto sind damit auch Angehörige der dritten Generation in die Definition einbezogen, die weder selbst noch deren Eltern zugewandert sind.

Die Erfassung des Migrationshintergrunds in der Statistik wird seit mehreren Jahren von verschiedenen Seiten empfohlen, um eine Planungs- und Entscheidungsgrundlage für wichtige integrationspolitische Fragen zu schaffen. Besondere Relevanz wird dabei der Arbeitsmarkt- und Bildungsstatistik zugemessen. In den Schulstatistiken der Länder soll nach einer Empfehlung der Kultusministerkonferenz neben der Staatsangehörigkeit und der Familiensprache auch der Migrationsstatus erfasst werden. In einigen Bundesländern wird dies bereits umgesetzt. Die Erhebung des Migrationshintergrunds in der Arbeitsmarktstatistik wurde im Dezember 2008 gesetzlich geregelt.

Aufgrund des hohen kommunalen Interesses haben die deutschen Städtestatistiker versucht, über die Einwohnermelderegister auch kleinräumliche Aussagen zum Personenkreis mit Migrationshintergrund zu ermöglichen. In den Einwohnermelderegistern können aber bei der zweiten Generation mit deutscher Staatsangehörigkeit von Geburt an nur Minderjährige rekonstruiert werden, da bei Volljährigen Informationen über die Eltern nicht existieren. Der Migrationshintergrund aus Zahlen der Einwohnermelderegister wird aus Staatsangehörigkeit, weitere/frühere Staatsangehörigkeit, Geburtsort, sowie bei Minderjährigen durch das Wohnen in einem Haushalt mit zugewanderten Personen konstruiert. Gegenüber dem Mikrozensus ist die Zahl der so erfassten Personen mit Migrationshintergrund etwas geringer. Nicht erfasst werden die als Deutsche geborenen volljährigen Kinder von Zuwanderern.

Tabelle 1: Bevölkerung insgesamt und ausländische Bevölkerung 1961 bis 2009

Stichtag	Bevölkerung	ausländische Bevölkerung			
	insgesamt	insgesamt	männlich	weiblich	
	1 000	1 000	1 000		je 100 Einwohner
Früheres Bundesgebiet					
06.06.1961	56.174,8	686,2	472,7	213,4	1,2
27.05.1970	60.650,6	2.600,6	1.632,5	968,0	4,3
31.12.1975	61.644,6	3.900,5	2.223,9	1.676,5	6,3
31.12.1980	61.657,9	4.566,2	2.576,2	1.990,0	7,4
31.12.1981	61.712,7	4.721,1	2.647,9	2.073,2	7,7
31.12.1982	61.546,1	4.671,8	2.589,2	2.082,6	7,6
31.12.1983	61.306,7	4.574,2	2.514,0	2.060,2	7,5
31.12.1984	61.049,3	4.405,5	2.406,2	1.999,3	7,2
31.12.1985	61.020,5	4.481,6	2.442,8	2.038,8	7,3
31.12.1986	61.140,5	4.661,9	2.537,9	2.124,0	7,6
31.12.1987	61.238,1	4.286,5	2.366,1	1.920,3	7,0
31.12.1988	61.715,1	4.623,5	2.537,2	2.086,3	7,5
31.12.1989	62.679,0	5.007,2	2.741,1	2.266,1	8,0
Deutschland					
31.12.1990	79.753,2	5.582,4	3.080,6	2.501,7	7,0
31.12.1991	80.274,6	6.066,7	3.354,7	2.712,0	7,6
31.12.1992	80.974,6	6.669,6	3.720,6	2.949,0	8,2
31.12.1993	81.338,1	6.977,5	3.866,1	3.111,4	8,6
31.12.1994	81.538,6	7.117,7	3.915,5	3.202,2	8,7
31.12.1995	81.817,5	7.342,8	4.026,9	3.315,9	9,0
31.12.1996	82.012,2	7.491,7	4.088,2	3.403,5	9,1
31.12.1997	82.057,4	7.419,0	4.022,5	3.396,5	9,0
31.12.1998	82.037,0	7.308,5	3.945,2	3.363,3	8,9
31.12.1999	82.163,5	7.336,1	3.938,1	3.398,0	8,9
31.12.2000	82.259,5	7.267,6	3.874,2	3.393,4	8,8
31.12.2001	82.440,3	7.318,3	3.881,0	3.437,2	8,9
31.12.2002	82.536,7	7.348,0	3.871,1	3.476,9	8,9
31.12.2003	82.531,7	7.341,8	3.840,1	3.501,8	8,9
31.12.2004	82.500,8	7.288,0	3.786,4	3.501,5	8,8
31.12.2005	82.438,0	7.289,1	3.766,5	3.522,6	8,8
31.12.2006	82.314,9	7.255,9	3.737,4	3.518,5	8,8
31.12.2007	82.217,8	7.257,0	3.727,0	3.530,1	8,8
31.12.2008	82.002,4	7.185,9	3.674,8	3.511,1	8,8
31.12.2009	81.842,4	7.146,6	3.649,6	3.497,1	8,7

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsfortschreibung

Tabelle 2: Ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31. Dezember 2009

Staatsangehörigkeit	Ausländer im Bundesgebiet			
	insgesamt	männlich	weiblich	%[2]
Ausländer insgesamt	6.694.776	3.413.540	3.281.236	100,0
1. Türkei	1.658.083	870.472	787.611	24,8
2. Italien	517.474	304.716	212.758	7,7
3. Polen	398.513	190.478	208.035	6,0
4. Griechenland	278.063	150.930	127.133	4,2
5. Kroatien	221.222	107.464	113.758	3,3
6. Russische Föderation	189.326	73.247	116.079	2,8
7. Österreich	174.548	91.952	82.596	2,6
8. Serbien[1] (mit und ohne Kosovo)	164.942	84.241	80.701	2,5
9. Bosnien und Herzegowina	154.565	79.403	75.162	2,3
10. Niederlande	134.850	74.223	60.627	2,0
11. Ukraine	125.617	48.215	77.402	1,9
12. ehem. Serbien und Montenegro[1]	122.897	64.419	58.478	1,8
13. Portugal	113.260	61.743	51.517	1,7
14. Frankreich	107.257	50.213	57.044	1,6
15. Rumänien	104.980	47.814	57.166	1,6
16. Spanien	104.002	51.743	52.259	1,6
17. Vereinigte Staaten	98.352	55.898	42.454	1,5
18. Vereinigtes Königreich	95.852	58.360	37.492	1,4
19. Vietnam	84.437	40.556	43.881	1,3
20. China	79.870	39.720	40.150	1,2
21. Irak	79.413	49.001	30.412	1,2
22. Marokko	64.842	36.261	28.581	1,0
23. Mazedonien	62.888	33.225	29.663	0,9
Staatsangehörigkeit	**Ausländer im Bundesgebiet**			
	insgesamt	männlich	weiblich	%[4]
EU – Staaten[3]	2.367.908	1.236.611	1.131.297	100,0
1. Italien	517.474	304.716	212.758	21,9
2. Polen	398.513	190.478	208.035	16,8
3. Griechenland	278.063	150.930	127.133	11,7
4. Österreich	174.548	91.952	82.596	7,4
5. Niederlande	134.850	74.223	60.627	5,7
6. Portugal	113.260	61.743	51.517	4,8
7. Frankreich	107.257	50.213	57.044	4,5
8. Rumänien	104.980	47.814	57.166	4,4
9. Spanien	104.002	51.743	52.259	4,4
10. Vereinigtes Königreich	95.852	58.360	37.492	4,0
11. Bulgarien	61.854	28.962	32.892	2,6
12. Ungarn	61.417	36.081	25.336	2,6
13. Tschechische Republik	34.337	11.583	22.754	1,5
14. Slowakei	24.930	10.322	14.608	1,1
15. Belgien	22.388	11.328	11.060	0,9
16. Litauen	21.423	6.389	15.034	0,9
17. Slowenien	20.054	9.804	10.250	0,8
18. Dänemark	18.789	8.438	10.351	0,8
19. Schweden	17.099	7.655	9.444	0,7
20. Finnland	12.901	3.790	9.111	0,5
21. Luxemburg	11.701	6.148	5.553	0,5
22. Lettland	11.650	4.288	7.362	0,5
23. Irland	9.899	5.351	4.548	0,4
24. Estland	4.108	1.213	2.895	0,2
25. Zypern	855	482	373	0,0
26. Malta	438	200	238	0,0

[1] Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von Serbien und Montenegro auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien' und ‚Montenegro' nachgewiesen. Ab 01.05.2008 wird Kosovo getrennt nachgewiesen. Serbien ist vor und nach Ausgliederung des Kosovo in den Tabellen zusammen ausgewiesen.
[2] Anteil an der ausländischen Bevölkerung insgesamt.
[3] Im AZR weicht die Summe der einzelnen EU-Staatsangehörigkeiten ab von der Gesamtzahl der EU-Staatsangehörigkeiten.
[4] Anteil an den EU-Ausländern insgesamt.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, 2009, Seite 88 ff (AZR)

Tabelle 3: Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen am 31. Dezember 2009

Ausländer		Alter von … bis unter … Jahre				
		unter 6 Jahre	6 bis 18 Jahre	18 bis 65 Jahre	65 Jahre und älter	insgesamt
insgesamt		158.494	755.228	5.201.596	579.458	6.694.776
männlich		81.978	388.809	2.620.319	322.434	3.413.540
weiblich		76.516	366.419	2.581.277	257.024	3.281.236
in %[1]		2,4	11,3	77,7	8,7	100,0
davon in Deutschland geboren:	insgesamt	**119.002**	**525.611**	**644.645**	**12.254**	**1.301.512**
	in %[2]	**75,1**	**69,6**	**12,4**	**2,1**	**19,4**

[1] Anteil an der Gesamtzahl der Ausländer.
[2] Anteil an der Gesamtzahl der Altersgruppe.

Quelle: Statistisches Bundesamt (AZR)

Tabelle 4: Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach Migrationshintergrund, Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen im Jahr 2008

	Geschlecht	unter 15 Jahre	15-24 Jahre	25-44 Jahre	45-64 Jahre	65 Jahre und älter	Gesamt
		1000	1000	1000	1000	1000	1000
Bevölkerung insgesamt	Männlich	5.598	4.940	11.480	11.037	7.176	40.231
	Weiblich	5.311	4.589	11.199	11.145	9.660	41.904
	Insgesamt	**10.909**	**9.530**	**22.679**	**22.182**	**16.836**	**82.136**
1 Personen ohne Migrationshintergrund	Männlich	3.846	3.743	8.997	9.312	6.483	32.381
	Weiblich	3.652	3.497	8.694	9.426	8.919	34.188
	Insgesamt	**7.497**	**7.240**	**17.691**	**18.738**	**15.403**	**66.569**
2 Personen mit Migrationshintergrund	Männlich	1.752	1.196	2.483	1.725	695	7.851
	Weiblich	1.659	1.093	2.505	1.719	740	7.716
	Insgesamt	**3.411**	**2.289**	**4.987**	**3.444**	**1.435**	**15.566**
2a darunter Deutsche	Männlich	1.256	704	987	783	385	4.115
	Weiblich	1.232	625	995	828	502	4.182
	Insgesamt	**2.489**	**1.329**	**1.980**	**1.609**	**890**	**8.297**
2b darunter Ausländer/innen	Männlich	495	494	1.495	942	310	3.736
	Weiblich	428	467	1.511	893	236	3.535
	Insgesamt	**924**	**962**	**3.007**	**1.836**	**541**	**7.270**
2.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	Männlich	208	606	2.078	1.674	679	5.245
	Weiblich	190	589	2.202	1.681	717	5.379
	Insgesamt	**398**	**1.195**	**4.279**	**3.355**	**1.396**	**10.623**
2.1a darunter Deutsche	Männlich	87	334	854	762	383	2.420
	Weiblich	85	315	884	813	497	2.594
	Insgesamt	**172**	**649**	**1.737**	**1.575**	**881**	**5.014**
2.1b darunter Ausländer/innen	Männlich	121	272	1.224	912	296	2.825
	Weiblich	105	274	1.318	868	220	2.785
	Insgesamt	**226**	**546**	**2.542**	**1.780**	**515**	**5.609**
2.2 ...ohne eigene Migrationserfahrung	Männlich	1.543	592	404	51	16	2.606
	Weiblich	1.470	503	304	40	20	2.337
	Insgesamt	**3.015**	**1.096**	**708**	**90**	**34**	**4.943**
2.2a darunter Deutsche	Männlich	1.169	370	133	21	2	1.695
	Weiblich	1.147	310	111	15	5	1.588
	Insgesamt	**2.317**	**680**	**243**	**34**	**9**	**3.283**
2.2b darunter Ausländer/innen	Männlich	374	222	271	30	14	911
	Weiblich	323	193	193	25	16	750
	Insgesamt	**698**	**416**	**465**	**56**	**26**	**1.661**

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2008 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Tabelle 5: Wanderungen von Deutschen und Ausländern/innen über die Grenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2008

Jahr	Wanderungsbewegungen										
	Zuzüge	davon				Fortzüge	davon		Saldo	davon	
	alle	Deutsche	darunter	Ausländer	darunter	alle	Deutsche	Ausländer	alle	Deutsche	Ausländer
		alle	Spätaus-siedler[2]	alle	Asyl-suchende[1]						
	absolut	absolut	absolut	absolut	absolut	absolut	absolut	absolut	absolut	absolut	absolut
1991	1.198.978	273.633	221.995	925.345	256.112	596.455	98.915	497.540	+602.523	+174.718	+427.805
1992	1.502.198	290.850	230.565	1.211.348	438.191	720.127	105.171	614.956	+782.071	+185.679	+596.392
1993	1.277.408	287.561	218.888	989.847	322.599	815.312	104.653	710.659	+462.096	+182.908	+279.188
1994	1.082.553	305.037	222.591	777.516	127.210	767.555	138.280	629.275	+314.998	+166.757	+148.241
1995	1.096.048	303.347	217.898	792.701	127.937	698.113	130.672	567.441	+397.935	+172.675	+225.260
1996	959.691	251.737	177.751	707.954	116.367	677.494	118.430	559.064	+282.197	+133.307	+148.890
1997	840.633	225.335	134.419	615.298	104.353	746.969	109.903	637.066	+93.664	+115.432	-21.768
1998	802.456	196.956	103.080	605.500	98.644	755.358	116.403	638.955	+47.098	+80.553	-33.455
1999	874.023	200.150	104.916	673.873	95.113	672.048	116.410	555.638	+201.975	+83.740	+118.235
2000	841.158	191.909	95.615	649.249	78.564	674.038	111.244	562.794	+167.120	+80.665	+86.455
2001	879.217	193.958	98.484	685.259	88.287	606.494	109.507	496.987	+272.723	+84.451	+188.272
2002	842.543	184.202	91.416	658.341	71.127	623.255	117.683	505.572	+219.288	+66.519	+152.769
2003	768.975	167.216	72.885	601.759	50.563	626.330	127.267	499.063	+142.645	+39.949	+102.696
2004[3]	780.175	177.993	59.093	602.182	35.607	697.633	150.667	546.966	+82.542	+27.326	+55.216
2005	707.352	128.051	35.522	579.301	28.914	628.399	144.815	483.584	+78.953	-16.764	+95.717
2006	661.855	103.388	7.747	558.467	21.029	639.064	155.290	483.744	+22.791	-51.902	+74.693
2007	680.766	106.014	5.792	574.752	19.164	636.854	161.105	475.749	+43.912	-55.091	+99.003
2008	682.146	108.331	4.362	573.815	22.085	737.889	174.759	563.130	-55.743	-66.428	+10.685

[1] Das BAMF unterscheidet erst seit dem Jahr 1995 zwischen Erst- und Folgeanträgen. Für die Jahre ab 1995 wurden die Zahlen der Erstanträge verwendet.
[2] Einschließlich Familienangehörige
[3] Überhöhte Wanderungszahlen deutscher Personen aufgrund von statistischen Korrekturen im Land Hessen.

Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2008, Seiten 251, 276 und 292-295

Tabelle 6: Wanderungen von Ausländerinnen und Ausländern in das und aus dem Bundesgebiet in den Jahren 2004 bis 2008

Ausgewählte Herkunftsländer	2004		2005		2006		2007		2008	
	Gesamt	darunter weiblich	Gesamt	darunter weiblich	Gesamt	darunter weiblich	Gesamt	darunter weiblich	Gesamt	darunter weiblich
Zuzüge										
1. Griechenland	10.100	3.898	8.920	3.400	8.189	3.143	8.032	3.066	8.302	3.254
2. Italien	19.001	7.587	17.770	6.959	17.650	6.987	18.184	7.187	19.809	7.724
3. Bosnien und Herzegowina	8.003	2.810	7.004	2.372	6.579	2.056	6.377	1.728	6.140	1.702
4. Serbien und Montenegro[1)]	20.366	9.017	16.706	8.142	14.398	6.914	1.560	705	916	358
5. Serbien[1)]	-	-	-	-	-	-	10.201	4.578	8.456	3.061
6. Montenegro[1)]	-	-	-	-	-	-	623	271	337	157
7. Kroatien	10.118	2.892	8.956	2.558	8.310	2.338	8.418	2.117	8.418	2.172
8. Mazedonien	3.227	1.324	2.578	1.283	2.463	1.170	2.307	993	2.260	972
9. Slowenien	2.321	538	1.442	467	1.086	407	1.201	447	1.226	414
10. Marokko	4.332	1.742	3.968	1.691	3.570	1.481	3.179	1.313	3.091	1.284
11. Portugal	5.483	1.963	4.883	1.723	4.917	1.699	5.375	1.750	5.766	1.803
12. Spanien	8.484	4.328	8.032	4.037	8.196	4.215	8.571	4.198	9.497	4.628
13. Türkei	40.689	15.852	34.749	14.824	29.589	12.307	26.694	10.872	26.173	10.126
14. Tunesien	2.542	600	2.238	612	2.266	676	1.918	578	1.796	507
Summe 1. -14.[2)]	**134.666**	**52.551**	**117.246**	**48.068**	**107.213**	**43.393**	**102.640**	**39.803**	**102.187**	**38.162**
15. Polen	124.629	41.655	146.943	47.667	151.743	47.330	139.967	45.202	119.177	40.912
16. Rumänien[4)]	23.239	9.104	22.873	9.354	23.353	9.236	42.899	16.971	47.014	17.762
17. Russische Föderation	27.663	16.057	22.392	13.328	16.425	10.249	14.960	9.375	14.316	9.079
Alle Länder	**602.182**	**250.093**	**579.301**	**239.556**	**558.467**	**224.744**	**574.752**	**231.307**	**573.815**	**229.306**
Fortzüge										
1. Griechenland	19.352	7.663	15.648	6.476	14.273	5.957	14.075	5.893	15.994	6.533
2. Italien	32.825	12.959	25.144	9.975	23.370	9.321	22.008	8.631	24.674	9.710
3. Bosnien und Herzegowina	8.016	2.610	6.865	1.958	6.160	1.605	6.525	1.505	7.119	1.761
4. Serbien und Montenegro[1)]	25.679	9.810	18.375	7.140	14.472	5.383	2.451	846	3.787	1.403
5. Serbien[1)]	-	-	-	-	-	-	8.577	3.093	9.404	3.197
6. Montenegro[1)]	-	-	-	-	-	-	256	106	288	109
7. Kroatien	11.902	3.152	10.711	3.037	9.868	2.937	10.113	2.889	11.556	3.288
8. Mazedonien	2.767	923	2.031	764	1.894	690	1.729	574	2.228	722
9. Slowenien	2.337	552	1.561	414	1.208	425	1.257	446	1.676	553
10. Marokko	2.847	792	2.514	665	2.057	569	2.139	538	2.629	683
11. Portugal	8.282	2.702	6.303	2.185	6.184	2.031	6.051	2.022	6.700	2.252
12. Spanien	10.814	5.342	8.742	4.305	8.585	4.255	8.133	4.122	10.368	5.176
13. Türkei	34.933	11.120	31.800	10.570	29.778	10.301	28.346	9.857	34.280	12.259
14. Tunesien	1.256	266	1.199	250	1.172	254	1.180	274	1.547	338
Summe 1. -14.[2)]	**161.010**	**57.891**	**130.893**	**47.739**	**119.021**	**43.728**	**112.840**	**40.796**	**132.250**	**47.984**
15. Polen	94.880	27.965	96.262	26.293	103.402	29.408	110.340	30.523	118.727	35.032
16. Rumänien[4)]	19.376	6.299	19.639	6.673	0.273	7.259	23.290	8.302	37.113	12.947
17. Russische Föderation	12.920	6.998	1.918	6.433	11.233	6.252	10.227	5.764	13.100	7.429
Alle Länder	**546.965**	**198.768**	**483.584**	**174.638**	**483.774**	**177.015**	**475.749**	**172.509**	**563.130**	**209.290**
Wanderungssaldo										
1. Griechenland	-9.252	-3.765	-6.728	-3.076	-6.084	-2.814	-6.043	-2.827	-7.692	-3.279
2. Italien	-13.824	-5.372	-7.374	-3.016	-5.720	-2.334	-3.824	-1.444	-4.865	-1.986
3. Bosnien und Herzegowina	-13	+200	+139	+414	+419	+451	-148	-223	-979	-59
4.Serbien und Montenegro[1)]	-5.313	-793	-1.669	+1.002	-74	+1.531	-891	-141	-2.871	-1.045
5. Serbien[1)]	-	-	-	-	-	-	+1.624	+1.485	-948	-136
6. Montenegro[1)]	-	-	-	-	-	-	+367	+165	+49	+48
7. Kroatien	-1.784	-260	-1.755	-479	-1.558	-599	-1.695	-772	-3.138	-1.116
8. Mazedonien	+460	+401	+547	+519	+569	+480	+578	+419	+32	+250
9. Slowenien	-16	-14	-119	+53	-122	-18	-56	+1	-450	-139
10. Marokko	+1.485	+950	+1.454	+1.026	+1.513	+912	+1.040	+775	+462	+601
11. Portugal	-2.799	-739	-1.420	-462	-1.267	-332	-676	-272	-934	-449
12. Spanien	-2.330	-1.014	-710	-268	-389	-40	+438	+76	-871	-548
13. Türkei	+5.756	+4.732	+2.949	+4.254	-189	+2.006	-1.652	+1.015	-8.107	-2.133
14. Tunesien	+1.286	+334	+1.039	+362	+1.094	+422	+738	+304	+249	+169
Summe 1. -14.[2)]	**-26.344**	**-5.340**	**-13.647**	**+329**	**-11.808**	**-335**	**-10.200**	**-1.439**	**-30.063**	**-9.822**
15. Polen	+29.749	+13.690	+50.681	+21.374	+48.341	+17.922	+29.627	+14.679	+450	+5.880
16. Rumänien	+3.863	+2.805	+3.234	+2681	+3.080	+1.977	+19.609	+8.669	+9.901	+4.815
17. Russische Föderation	+14.743	+9.059	+10.474	+6.895	+5.192	+3.997	+4.733	+3.611	+1.216	+1.650
Alle Länder	**+55.217**	**+51.325**	**+95.717**	**+64.918**	**+74.693**	**+47.729**	**+99.003**	**+58.798**	**+10.685**	**+20.016**

[1)] Bis 2003 Jugoslawien nach jeweiligem Gebietsstand und einschließlich der Fälle in denen die Angehörigkeit an einen anderen auf dem Gebiet des ehem. Jugoslawien gelegenen Staat nicht bekannt bzw. feststellbar ist. Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von ‚Serbien und Montenegro' auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien' und ‚Montenegro' nachgewiesen.
[2)] Anwerbestaaten

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 7: Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31. Dezember 2009 (in Tausend)

Ausgewählte Staatsangehörigkeiten	Insgesamt	davon mit einer Aufenthaltsdauer von... bis unter ... Jahren[2]									
		unter 1	1 bis 3	4 bis 5	6 bis 7	8 bis 9	10 bis 14	15 bis 19	20 bis 24	25 bis 29	30 und mehr
Türkei	1.658,1	13,8	42,9	43,3	58,8	58,9	258,4	269,1	192,4	150,0	570,4
Italien	517,5	7,7	16,4	9,6	11,5	15,1	55,8	53,3	55,7	50,8	241,4
Polen	398,5	31,0	98,7	59,8	31,7	26,6	51,9	41,7	35,7	14,7	6,7
Griechenland	278,1	2,9	7,8	5,0	6,9	9,1	29,6	40,5	34,4	18,2	123,6
Kroatien	221,2	2,0	4,5	3,5	4,7	4,9	16,2	40,5	16,0	16,2	112,6
Bosnien-Herzegowina	154,6	1,8	5,1	3,9	4,7	4,8	16,4	67,5	7,5	5,8	37,0
Portugal	113,3	2,7	5,9	3,1	3,9	5,2	19,4	21,4	8,2	5,3	38,3
Spanien	104,0	4,3	7,7	4,0	3,4	3,5	8,0	6,4	5,0	5,1	56,4
Vietnam	84,4	3,3	7,6	5,3	6,7	7,6	12,8	24,7	13,1	2,5	0,8
Rumänien	105,0	17,4	31,1	6,4	9,7	8,5	10,8	14,6	2,3	0,7	0,5
Marokko	64,8	2,5	6,8	5,2	7,1	5,6	9,1	7,7	6,9	4,3	9,6
Mazedonien	62,9	1,2	3,5	2,7	3,2	3,6	9,1	13,4	8,2	3,2	14,7
Iran	52,1	2,6	5,2	3,8	5,3	6,3	9,1	5,4	8,5	2,6	3,4
Ungarn	61,4	7,7	13,9	5,4	4,0	3,9	6,7	7,5	5,3	2,8	4,2
Afghanistan	48,8	4,1	3,6	2,7	3,9	7,8	15,2	7,8	2,4	0,9	0,2
Libanon	37,0	1,1	3,9	2,6	3,3	2,9	5,5	8,5	7,2	0,9	1,1
Pakistan	28,6	2,0	4,0	3,1	3,1	2,7	5,1	4,6	2,2	0,7	1,0
Tunesien	22,9	1,1	3,8	2,7	2,4	2,0	2,9	2,3	1,2	1,1	3,4
Slowenien	20,1	0,5	1,0	0,6	0,4	0,3	1,0	1,4	1,1	1,2	12,7
Ausländische Bevölkerung insgesamt[1]	**6.694,8**	**275,1**	**643,7**	**410,2**	**444,1**	**438,8**	**966,6**	**974,7**	**548,4**	**373,6**	**1.619,6**

[1] Summe aller Staaten (einschließlich der hier genannten Länder).
[2] Die Aufenthaltsdauer ergibt sich ohne Berücksichtigung von Unterbrechungen als Differenz zwischen Auszählungsstichtag und Datum der ersten Einreise nach Deutschland.

Quelle: Ausländerzahlen 2009, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Seite 14 (abrufbar unter: www.bamf.de)

Tabelle 8: Geburten von deutschen und ausländischen Kindern in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1990 bis 2008

Jahr	Lebendgeborene								Ausländeranteil[2]
	insgesamt	mit deutscher Staatsangehörigkeit[1]						ausländischer Staatsangehörigkeit	
		gesamt	darunter: Eltern ausländisch[4]	darunter: mindestens ein Elternteil deutsch					
				Eltern verheiratet		Eltern nicht verheiratet[6]			
				Vater Deutscher, Mutter Ausländerin[5]	Mutter Deutsche, Vater Ausländer[5]	Mutter Deutsche[7]	Mutter Ausländerin, Vater Deutscher		
1990[3]	727.199	640.879	-	-	-	-	-	86.320	11,9
1991	830.019	739.266	-	17.190	21.467	116.623	-	90.753	10,9
1992	809.114	708.996	-	18.626	21.749	110.309	-	100.118	12,4
1993	798.447	695.573	-	20.227	21.904	106.807	-	102.874	12,9
1994	769.603	668.875	-	21.641	22.226	107.044	-	100.728	13,1
1995	765.221	665.507	-	23.948	23.948	111.214	-	99.714	13,0
1996	796.013	689.784	-	27.192	26.208	122.763	-	106.229	13,3
1997	812.173	704.991	-	29.438	28.246	132.443	-	107.182	13,2
1998	785.034	684.977	-	31.062	28.859	143.330	-	100.057	12,7
1999	770.744	675.528	-	32.523	30.000	155.417	-	95.216	12,4
2000	766.999	717.223	41.257	36.206	32.410	163.086	2.764	49.776	6,5
2001	734.475	690.302	38.600	37.718	32.498	167.680	3.143	44.173	6,0
2002	719.250	677.825	37.568	41.000	33.509	170.915	4.069	41.425	5,8
2003	706.721	667.366	36.819	43.483	34.685	173.305	4.753	39.355	5,6
2004	705.622	669.408	36.863	45.841	35.912	178.992	5.581	36.214	5,1
2005	685.795	655.534	40.156	46.003	35.025	181.105	5.909	30.261	4,4
2006	672.724	643.548	39.089	46.295	34.340	182.525	6.109	29.176	4,3
2007	684.862	653.523	35.666	46.600	35.006	190.979	6.588	31.339	4,6
2008	682.514	648.632	30.336	44.398	33.836	198.365	6.828	33.882	5,0

[1] Seit 1975 erhält jedes Kind, bei dem mindestens ein Elternteil Deutscher ist, die deutsche Staatsangehörigkeit.
[2] Anteil der Lebendgeborenen ohne deutsche Staatsangehörigkeit an der Gesamtzahl der Lebendgeborenen.
[3] Bis 1990 alte Bundesländer, ab 1991 gesamtdeutsche Zahlen.
[4] Seit 01.01.2000 erwerben Kinder ausländischer Eltern neben den Staatsangehörigkeiten der Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn mindestens ein Elternteil seit mindestens 8 Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat und eine Niederlassungserlaubis oder nunmehr ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt. Dies gilt auch, wenn ein Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund des Freizügigkeitsabkommens zwischen der EU bzw. deren Mitgliedstaaten und der Schweizerischen Eidgenossenschaft besitzt.
[5] Einschließlich nichtaufgliederbarer Gruppen, unbekanntes Ausland, ungeklärte Fälle sowie ohne Angabe.
[6] Die Angaben zum nichtehelichen Vater werden bei der Geburt des Kindes aufgrund der Kindschaftsrechtsreform seit dem Berichtsjahr 2000 nachgewiesen.
[7] In diesen Zahlen sind auch Kinder mit einem ausländischen Vater enthalten. Im Jahr 2007 waren dies 8.792 Kinder.

Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2008, Seite 344

Tabelle 9: Eheschließungen von deutschen und ausländischen Partnern in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1960 bis 2008

Jahr	Ehe-schließungen[1] insgesamt	darunter zwischen Deutschen	darunter von oder mit ausländischen Partnern				
			zusammen	beide Ehepartner Ausländer		Frau Deutsche, Mann Ausländer	Mann Deutscher, Frau Ausländerin
				zusammen	darunter mit gleicher Staats-angehörigkeit		
Früheres Bundesgebiet							
1960	521.445	500.362	21.083	1.625	998	15.600	3.858
1970	444.510	411.514	32.996	8.199	6.749	14.645	10.152
1980	362.408	327.023	35.385	7.374	5.753	18.927	9.084
1990	414.475	367.936	46.539	6.755	3.175	22.031	17.753
Deutschland							
1991	454.291	402.825	51.466	7.511	2.948	24.148	19.807
1996	427.297	357.073	70.224	12.680	4.615	27.907	29.637
1997	422.776	348.939	73.837	12.452	4.563	30.198	31.187
1998	417.420	346.835	70.585	11.356	4.531	27.402	31.827
1999	430.674	360.556	70.118	11.549	4.693	26.234	32.335
2000	418.550	345.477	73.073	11.911	7.043	27.323	33.839
2001	389.591	317.496	72.095	11.408	6.895	25.186	35.501
2002	391.963	318.244	73.719	11.251	6.811	26.057	36.411
2003	382.911	312.145	70.766	10.568	6.164	25.015	35.183
2004	395.992	330.535	65.457	9.219	5.233	23.474	32.764
2005	388.451	329.455	58.996	8.493	4.944	21.113	29.390
2006	373.681	319.384	54.297	7.578	4.470	19.748	26.971
2007	368.922	318.082	50.840	7.299	4.388	18.608	24.933
2008	377.055	328.311	48.744	7.302	4.462	18.154	23.288

[1] Standesamtlich registrierte Eheschließungen in Deutschland. Nicht enthalten sind Eheschließungen in Konsulaten anderer Staaten und im Ausland.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 10: Eheschließungen in der Bundesrepublik Deutschlands nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten der Ehepartner in den Jahren 1960 bis 2008[1)]

	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Deutsche Frau mit Mann nebenstehender Staatsangehörigkeit													
Frankreich	567	4	680	616	419	385	383	357	386	376	403	385	368
Griechenland	266	399	452	511	491	459	473	492	478	529	495	467	451
Vereinigtes Königreich	708	586	975	1.148	769	726	838	804	881	801	797	765	796
Italien	1.215	2.277	2.301	2.085	1.885	1.895	1.854	1.702	1.777	1.813	1.706	1731	1872
Serbien und Montenegro[2)]	331	629	958	1.524	4.763	2.734	2.495	2.073	1.534	1.140	986	709	573
Niederlande	1.086	1.182	863	866	738	702	698	672	720	682	691	657	636
Österreich	1.191	1.783	1.200	1.085	934	872	888	828	861	850	795	823	800
Philippinen	-	3	31	38	13	5	15	14	7	11	6	8	16
Polen	194	11	125	1.166	819	872	988	946	842	616	617	534	507
Rumänien	-	-	-	-	302	341	409	366	366	305	241	187	168
Russ.Föderation[3)]	93	12	6	116	569	586	608	491	434	333	288	210	239
Spanien	198	335	492	492	433	371	390	396	421	396	373	381	411
Thailand	-	20	31	37	37	32	26	26	21	12	13	9	10
Türkei	71	404	3.339	2.767	4.320	5.005	5.642	5.564	4.938	4.108	3.753	3839	3774
Ukraine	-	-	-	-	244	275	265	238	196	158	139	130	117
Vereinigte Staaten	6.062	2.841	2.472	2.987	1.133	1.255	1.344	1.353	1.246	1.347	1.142	1239	1157
Deutscher Mann mit Frau nebenstehender Staatsangehörigkeit													
Frankreich	235	773	606	596	585	520	546	524	536	517	449	436	448
Griechenland	25	266	256	290	354	321	320	327	322	342	314	318	306
Vereinigtes Königreich	99	346	381	354	303	274	290	308	301	294	269	271	249
Italien	239	457	487	836	988	924	943	946	942	969	945	972	982
Serbien und Montenegro[2)]	126	1.739	1.204	1.750	1.086	1.104	1.176	981	850	675	661	507	458
Niederlande	742	1.257	568	557	453	425	382	396	385	371	323	317	372
Österreich	1.087	1.568	969	1.091	867	916	816	805	852	847	753	735	744
Philippinen	-	12	424	1.155	530	443	401	368	338	266	280	267	306
Polen	58	118	293	3.193	5.210	5.263	5.536	5.371	4.948	4.479	4.319	4205	3698
Rumänien	-	-	-	-	1.740	1.903	2.143	2.229	2.162	1.785	1.413	912	842
Russ.Föderation[3)]	22	13	8	431	2.402	2.480	2.541	2.545	2.190	2.021	1.753	1671	1546
Spanien	28	263	297	455	510	468	480	465	489	471	437	406	428
Thailand	-	4	248	982	2.372	2.728	2.775	2.535	2.263	2.054	1.702	1473	1064
Türkei	12	182	426	691	1.464	1.738	1.983	1.850	1.789	1.753	1.706	1874	1894
Ukraine	-	-	-	-	1.554	1.997	2.047	1.953	1.709	1.448	1.228	1138	964
Vereinigte Staaten	97	297	317	443	440	395	452	382	369	375	374	375	357
Beide Ehepartner mit gleicher Staatsangehörigkeit													
Frankreich	3	28	20	8	16	8	12	8	17	18	14	17	25
Griechenland	33	2.415	782	45	99	100	121	131	107	105	96	95	99
Vereinigtes Königreich	-	15	44	29	21	17	26	27	23	32	18	26	33
Italien	70	622	953	1.033	1.145	1.164	1.069	977	842	801	768	803	810
Serbien und Montenegro[2)]	65	363	516	215	1.710	1.293	1.171	836	650	548	384	424	371
Niederlande	37	67	34	33	42	37	53	46	42	71	76	78	70
Österreich	85	150	61	41	54	51	60	58	64	75	57	72	56
Philippinen	-	-	-	-	2	2	2	-	1	3	-	1	2
Polen	38	13	52	771	195	230	240	236	249	273	296	306	326
Rumänien	-	-	-	-	62	78	114	127	93	130	91	87	90
Russ.Föderation[3)]	8	-	-	13	61	54	63	60	48	54	39	45	41
Spanien	44	645	239	24	13	15	23	15	22	20	22	12	20
Thailand	-	-	-	-	1	7	2	3	3	5	3	-	1
Türkei	-	170	2.417	276	1.367	1.432	1.482	1.534	1.284	1.165	1.085	1147	1281
Ukraine	-	-	-	-	59	67	74	65	52	43	47	30	37
Vereinigte Staaten	22	853	331	349	81	93	93	112	75	127	99	82	65

[1)] Bis 1990 Zahlen für das frühere Bundesgebiet.
[2)] Bis 2003 Jugoslawien nach jeweiligem Gebietsstand und einschließlich der Fälle in denen die Angehörigkeit an einen anderen auf dem Gebiet des ehem. Jugoslawien gelegenen Staat nicht bekannt bzw. feststellbar ist. Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von ‚Serbien und Montenegro' auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien' und ‚Montenegro' nachgewiesen.
[3)] Bis 1990 Sowjetunion.
Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 11: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland 1998 bis 2008

Jahr	Ausl. Ehefrau zu		Ausl. Ehemann zu		Gesamt
	dt. Ehemann	ausl. Ehemann	dt. Ehefrau	ausl. Ehefrau	
1998	13.098	19.275	8.038	7.990	48.401
1999	16.246	20.036	9.865	7.711	53.858
2000	18.863	19.893	11.747	7.686	58.189
2001	20.766	21.491	13.041	7.780	63.078
2002	20.325	21.609	13.923	8.164	64.021
2003	20.539	18.412	12.683	6.535	58.169
2004	20.455	14.692	10.966	5.439	51.552
2005	14.969	13.085	8.811	4.068	40.933
2006	14.075	13.176	8.622	3.712	39.585
2007	11.592	11.177	6.685	3.012	32.466
2008	10.791	11.167	5.870	2.939	30.767
2009	11.603	12.859	5.830	2.902	33.194

Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2008, Seite 301 sowie BT-Drs. 17/1112.

Tabelle 12: Zahl der erteileten Visa zum Ehegattennachzug nach Quartalen 2007 bis 2009 (weltweit)

Quartal	Zahl der erteilten Visa
I/2007	9.449
II/2007	9.267
III/2007	8.603
IV/2007	5.147
Summe 2007	**32.466**
I/2008	6.458
II/2008	7.771
III/2008	8.445
IV/2008	8.093
Summe 2008	**30.767**
I/2009	7.825
II/2009	8.053
III/2009	9.027
IV/2009	8289
Summe 2009	**33.194**

Quelle: BT-Drs. 16/9137, 16/10732, 16/11997, 16/13978, 17/194, 17/1112, eigene Berechnungen

Tabelle 13: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland nach ausgewählten Herkunftsländern in den Jahren 2006 bis 2009

Ausgewählte Herkunftsländer	Ausl. Ehefrau zu						Ausl. Ehemann zu						Gesamt		
	dt. Ehemann			ausl. Ehemann			dt. Ehefrau			ausl. Ehefrau					
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Türkei	1.470	1.339	1.307	3.043	2.497	2.452	2.085	2.043	2.095	1.038	1.007	1.051	**7.636**	**6.886**	**6.905**
Russ. Förderation	1.757	1.405	1.581	249	273	291	577	306	253	55	33	32	**2.638**	**2.017**	**2.157**
Thailand	1.597	1.296	1.281	42	25	36	7	5	1	7	6	7	**1.653**	**1.332**	**1.325**
Marokko	502	550	625	250	257	299	434	415	403	71	67	86	**1.257**	**1.289**	**1.413**
Serbien (inkl. Montenegro)[1]	452	114	87	2.053	432	383	621	119	90	569	206	154	**3.695**	**871**	**714**
Bosnien Herzegowina	142	99	94	417	453	397	127	95	69	227	172	187	**913**	**819**	**747**
Indien	134	140	143	963	1.391	1.499	77	67	89	29	40	34	**1.203**	**1.638**	**1.765**
Kasachstan	382	250	231	11	8	8	290	155	120	12	8	3	**695**	**421**	**362**
Tunesien	218	184	221	112	96	106	395	363	363	21	10	12	**746**	**653**	**702**
Ukraine	362	687	679	125	133	157	86	71	66	26	33	26	**599**	**924**	**928**
Vietnam	254	203	242	185	183	213	26	25	10	133	99	102	**598**	**510**	**567**
Pakistan	180	199	270	192	243	312	104	116	147	39	36	34	**515**	**594**	**763**
Ägypten	64	71	86	296	189	150	145	153	156	32	39	17	**537**	**452**	**409**
Libanon	157	243	201	74	76	97	189	204	188	27	13	20	**447**	**536**	**506**
China	302	343	508	436	451	471	27	19	30	78	109	77	**843**	**922**	**1.086**

[1)] Von den im Jahr 2007 in Serbien erteilten Visa wurden viele in der Vertretung in Pristina (Kosovo) ausgestellt. Erst für das Jahr 2008 wird das Kosovo eigenständig ausgewiesen. Zudem enthalten die Zahlen für Serbien auch den eigentlich auf Montenegro fallenden Familiennachzug, da konsularische Angelegenheiten von der Botschaft in Belgrad mit übernommen werden.

Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2007, Seite 258, Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2008, Seite 302

Tabelle 14: Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 1997 bis 2008[1]

Rechtsgrund der Einbürgerung	1997	1998	1999	2000[2]	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
§ 10 Abs. 1 StAG[3]	-	-	-	53.634	74.643	85.492	86.288	82.957	77.090	83.178	77.326	66.010
§ 10 Abs. 2 StAG[4]	-	-	-	19.606	27.173	27.064	25.136	19.929	17.223	16.558	14.072	10.704
§ 8 StAG	-	-	-	15.440	10.212	8.855	7.740	6.286	5.615	6.431	6.221	4.453
§ 9 StAG	-	-	-	12.780	12.739	12.025	11.324	10.810	11.819	11.854	10.705	8.259
§ 40 b StAG	-	-	-	20.181	23.403	4.375	731	299	96	36	48	18
Sonstige Rechtsgründe[5]	-	-	-	2.725	2.571	2.814	4.306	4.361	4.295	5.874	4.134	4.102
§ 85 AuslG Fassung bis 1.1.2000	12.859	16.932	23.572	11.604	5.324	2.802	992	490				
§ 86 Abs. 1 AuslG Fassung bis 1.1.2000	30.892	39.949	56.111	28.069	12.987	7.047	2.769	1.418	1.103[6]	635	524	924
§ 86 Abs. 2 AuslG Fassung bis 1.1.2000	19.557	26.004	34.625	22.649	9.046	4.073	1.445	603				
§§ 8 u. 9 RuStAG	19.605	23.905	28.959	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Einbürgerungen von Ausländern insgesamt	**82.913**	**106.790**	**143.267**	**186.688**	**178.098**	**154.547**	**140.731**	**127.153**	**117.241**	**124.566**	**113.030**	**94.470**
darunter weiblich	-	-	-	89.054	85.519	74.826	67.632	62.593	57.318	61.517	57.019	47.437
männlich	-	-	-	97.634	92.579	79.721	73.099	64.560	59.923	63.049	56.011	47.033
Ausländische Bevölkerung insgesamt	**7.351.516**	**7.319.593**	**7.343.591**	**7.296.817**	**7.318.628**	**7.335.592**	**7.334.765**	**6.717.115**	**6.755.811**	**6.751.002**	**6.744.879**	**6.727.618**
darunter weiblich	3.283.306	3.293.721	3.331.701	3.337.527	3.370.221	3.408.921	3.440.081	3.218.766	3.262.012	3.272.576	3.282.435	3.284.295
männlich	4.068.210	4.025.872	4.011.890	3.959.290	3.948.407	3.926.671	3.894.684	3.498.349	3.493.799	3.478.426	3.462.444	3.443.323
Einbürgerungsquote von Ausländern insg.	**1,13**	**1,46**	**1,95**	**2,56**	**2,43**	**2,11**	**1,92**	**1,89**	**1,74**	**1,85**	**1,68**	**1,40**
darunter weiblich	-	-	-	2,67	2,54	2,20	1,97	1,94	1,76	1,88	1,74	1,44
männlich	-	-	-	2,47	2,34	2,03	1,88	1,85	1,72	1,81	1,62	1,37

[1] Nicht enthalten sind Einbürgerungen von Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 6 StAngRegG). Seit 01.08.1999 erwirbt dieser Personenkreis die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetz.
[2] Ab dem Jahr 2000 ist ein neues Staatsangehörigkeitsgesetz in Kraft getreten, wodurch sich die Darstellung der Paragrafen geändert hat.
[3] Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 1 AuslG
[4] Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 2 AuslG
[5] Einbürgerungen nach § 16 Abs. 2 StAG, § 8 StAnGRegG, § 11 StAnGRegG, § 12 Abs. 1 StAnGRegG, § 13 StAG, § 14 StAG, § 15 StAG, Art. 116 Abs. 2 S. 1 GG, § 9 Abs. 1 StAnGRegG, § 9 Abs. 2 StAnGRegG, § 21 HAG, Art. 2 des Gesetzes zur Verminderung der Staatenlosigkeit.
[6] Seit 2005 werden die Einbürgerungen, bei denen noch das AuslG in der vor dem 1.1.2000 geltenden Fassung Anwendung findet (vgl § 40 c StAG), nicht mehr differenziert nach den verschiedenen Rechtsgrundlagen erfasst.
Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 15: Einbürgerungen in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2006 bis 2008

Land der bisherigen Staatsangehörigkeit	2006				2007				2008			
	Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit		Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit		Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit	
	insgesamt	darunter weiblich	absolut	in %	insgesamt	darunter weiblich	absolut	in %	insgesamt	darunter weiblich	absolut	in %
Türkei	33.388	15.193	5.304	15,9	28.861	13.233	4.926	17,1	24.449	11.033	4.459	18,2
Iran, Islam. Republik	3.662	1.685	3.653	99,8	3.121	1.476	3.117	99,9	2.734	1.268	2.729	99,8
ehem. Serbien und Montenegro[1)]	12.601	5.061	10.799	85,7	1.246	523	1.035	83,1	76	40	44	57,9
Serbien[1)]	-	-	-	-	9.066	3.929	6.880	75,9	6.267	2.857	4.536	72,4
Montenegro[1)]	-	-	-	-	146	66	43	29,5	141	73	21	14,9
Afghanistan	3.063	1.388	3.053	99,7	2.831	1.297	2.828	99,9	2.512	1.165	2.506	99,8
Marokko	3.546	1.392	3.533	99,6	3.489	1.343	3.484	99,9	3.130	1.171	3.122	99,7
Ukraine	4.536	2.540	3.650	80,5	4.454	2.596	3.300	74,1	1.953	1.231	927	47,5
Kasachstan	3.207	1.921	137	4,3	2.180	1.307	163	7,5	1.602	947	91	5,7
Irak	3.693	1.508	1.593	43,1	4.102	1.617	2.234	54,5	4.229	1.628	3.615	85,5
Polen	6.907	4.777	6.808	98,6	5.479	3.856	5.449	99,5	4.245	3.065	4.228	99,6
Israel	4.313	2.102	4.198	97,3	2.405	1.159	2.316	96,3	1.971	978	1.885	95,6
Russische Föderation	4.679	2.682	2.773	59,3	4.069	2.403	2.534	62,3	2.439	1.482	965	39,6
Insgesamt[2)]	**124.566**	**61.517**	**63.568**	**51,0**	**113.030**	**57.019**	**59.241**	**52,4**	**94.470**	**47.437**	**49.937**	**52,9**

[1)] Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von ‚Serbien und Montenegro' auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien' und ‚Montenegro' nachgewiesen. Ab 01.05.2008 wird Kosovo getrennt ausgewiesen. Serbiern ist vor und nach Ausgliederung des Kosovo in den Tabellen zusammen ausgewiesen.
[2)] Summe aller Länder.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2.1

Tabelle 16: Optionspflichtige („Optionskinder“) nach § 29 StAG, erstmals optionspflichtig im Zeitraum 2008 bis 2026

Geburtsjahr	Zahl optionspflichtiger Personen	Eintritt der Optionspflicht
Übergangsregelung (Einbürgerung) nach § 40b StAG		
1990	3.316	2008
1991	3.807	2009
1992	4.059	2010
1993	4.157	2011
1994	4.487	2012
1995	4.734	2013
1996	5.343	2014
1997	5.892	2015
1998	6.348	2016
1999	6.787	2017
Summe 1990 - 1999:	**49.187**[1)]	
Geburterwerb nach § 4 Abs. 3 StAG		
2000	41.257	2018
2001	38.600	2019
2002	37.568	2020
2003	36.819	2021
2004	36.863	2022
2005	40.156	2023
2006	39.089	2024
2007	35.666	2025
2008	30.336	2026
Summe 2000 - 2008:	**336.354**	
Summe Optionspflichtiger für die Geburtsjahrgänge 1990 bis 2008:	**385.541**	

[1)] Die Summe der einzelnen Jahreswerte 1990 bis 1999 entspricht nicht der angegebenen Summe. Teilweise können Einbürgerungen nach § 40b StAG statistisch nicht mehr den einzelnen Jahren zugeordnet werden.

Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2008

Tabelle 17: Eingebürgerte Personen in der Bundesrepublik Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 2003 bis 2008

Land	Eingebürgerte Personen im Jahr						Veränderungen zwischen den Jahren ... in %				
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003 - 2004	2004 - 2005	2005 - 2006	2006 - 2007	2007 - 2008
Baden-Württemberg	19.454	16.068	15.015	14.271	12.971	11.277	-17,4	-6,6	-5,0	-9,1	-13,1
Bayern	14.641	13.225	12.098	13.430	13.099	9.988	-9,7	-8,5	11,0	-2,5	-23,7
Berlin	6.626	6.509	7.098	8.186	7.710	6.866	-1,8	9,0	15,3	-5,8	-10,9
Brandenburg	314	286	352	326	472	407	-8,9	23,1	-7,4	44,8	-13,8
Bremen	1.656	2.040	2.062	1.956	1.715	1.574	23,2	1,1	-5,1	-12,3	-8,2
Hamburg	6.732	4.840	4.335	4.618	4.029	2.799	-28,1	-10,4	6,5	-12,8	-30,5
Hessen	17.246	15.027	13.793	13.367	14.007	13.323	-12,9	-8,2	-3,1	4,8	-4,9
Mecklenburg-Vorpommern	289	396	447	540	503	297	37,0	12,9	20,8	-6,9	-41,0
Niedersachsen	11.655	10.998	10.886	11.441	9.251	7.704	-5,6	-1,0	5,1	-19,1	-16,7
Nordrhein-Westfalen	44.318	40.060	35.100	36.760	32.581	26.106	-9,6	-12,4	4,7	-11,4	-19,9
Rheinland-Pfalz	6.898	6.564	5.494	6.932	6.667	5.159	-4,8	-16,3	26,2	-3,8	-22,6
Saarland	1.473	1.236	1.211	1.528	1.256	1.267	-16,1	-2,0	26,2	-17,8	0,9
Sachsen	492	486	529	613	744	743	-1,2	8,8	15,9	21,4	-0,1
Sachsen-Anhalt	447	386	543	529	460	484	-13,6	40,7	-2,6	-13,0	5,2
Schleswig-Holstein	4.310	4.660	4.164	4.308	3.980	3.138	8,1	-10,6	3,5	-7,6	-21,2
Thüringen	300	351	387	454	387	345	17,0	10,3	17,3	-14,8	-10,9
Einbürgerungen vom Ausland	3.880	4.021	3.727	5.307	3.198	2.993	3,6	-7,3	42,4	-39,7	-6,4
Deutschland	**140.731**	**127.153**	**117.241**	**124.566**	**113.030**	**94.470**	**-9,6**	**-7,8**	**6,2**	**-9,3**	**-16,4**

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 18: Ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsstatus in den Jahren 2008 und 2009

Ausgewählte Staatsangehörigkeiten	Insgesamt		Davon haben den Aufenthaltsstatus												
			nach altem Recht (Ausländergesetz 1990)				nach neuem Recht (Aufenthaltsgesetz ab 01.01.2005)					Duldung		Aufenthaltsgestattung	
			zeitlich befristet		zeitlich unbefristet		Aufenthaltserlaubnisse (zeitlich befristet)			Niederlassungserlaubnisse (zeitlich unbefristet)					
							insgesamt	darunter							
								aus humanitären Gründen	aus familiären Gründen						
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2009	2009	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Irak	74.481	79.413	604	398	1.177	824	38.278	21.621	14.856	17.175	19.553	7.579	6.498	5.793	6.722
Türkei	1.688.370	1.658.083	154.970	118.186	802.240	736.713	303.271	17.642	233.760	358.003	439.757	7.460	6.562	2.056	2.376
ehem. Serbien und Montenegro[1)]	177.330	122.897	3.089	1.877	53.087	29.423	30.634	7.984	18.403	49.183	47.334	7.066	3.902	197	132
Serbien[1)]	136.152	164.942	1.252	1.000	15.878	13.487	62.065	19.720	31.875	39.751	71.480	8.907	7.130	741	788
Montenegro	6.380	10.201	32	28	427	435	3.426	1.015	2.042	2.754	5.079	666	724	32	38
Russische Föderation	188.253	189.326	4.677	3.194	23.756	13.835	69.811	4.869	48.636	71.425	86.066	3.423	2.933	1.606	1.818
Vietnam	83.606	84.437	2.872	1.705	7.037	4.631	30.296	2.619	22.338	34.549	38.780	2.485	2.500	528	614
Iran	54.317	52.132	2.134	1.610	6.305	4.704	18.378	5.765	7.922	16.278	17.265	3.578	2.871	1.536	2.101
Syrien	28.459	28.921	518	342	973	656	14.194	3.912	6.539	4.337	5.121	5.181	4.356	1.045	1.415
Libanon	38.028	36.960	1.601	1.070	3.439	2.749	17.928	5.634	9.475	5.371	6.086	4.362	3.918	549	566
Afghanistan	48.437	48.752	1.592	1.129	3.646	2.796	23.135	13.147	8.420	12.361	13.441	1.532	921	1.282	3.578
Gesamt	**2.523.813**	**2.476.064**	**173.341**	**130.539**	**917.965**	**810.253**	**611.416**	**103.928**	**404.266**	**611.187**	**749.962**	**52.239**	**42.315**	**15.365**	**20.148**

[1)] Seit Juni 2006 sind Serbien und Montenegro zwei unabhängige Staaten. Im AZR sind jedoch viele Personen noch keinem Nachfolgestaat des ehemaligen Serbien und Montenegro zugeordnet. Seit 1. Mai 2008 wird auch das Kosovo getrennt ausgewiesen.

Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2008, Seiten 206/207; Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, 2009, Seiten 78 ff

		2005	2006	2007	2008	2009	seit 01.01.2005
neue Teilnahmeberechtigungen		215.655	143.392	141.591	155.504	145.934	802.076
davon an freiwillig teilnehmende Neuzuwanderer		64.404	58.778	13.082	12.718	12.263	161.245
davon an freiwillig teilnehmende bereits länger in Deutschland lebende Ausländer		115.872	79.211	55.844	57.207	51.848	359.982
davon an freiwillig teilnehmende Deutsche		-	-	7.319	19.198	15.817	42.334
davon an Spätaussiedler[1)]		35.379	5.403	4.233	3.084	2.304	50.403
davon an teilnahmeverpflichtete Neuzuwanderer		45.161	43.809	39.221	30.717	33.474	192.382
davon an teilnahmeverpflichtete bereits länger in Deutschland lebende Ausländer		19.266	20.828	16.650	3.948	2.482	63.174
davon an teilnahmeverpflichtete ALG II-Bezieher		-	-	5.242	28.632	27.746	61.620
Neue Kursteilnehmer		130.728	117.954	114.365	121.275	116.052	600.374
davon besuchten einen allgemeinen Integrationskurs		117.906	99.623	87.545	81.774	77.227	464.075
davon besuchten einen Alphabetisierungskurs2)		2.884	7.331	12.546	16.905	16.338	56.004
davon besuchten einen Eltern- bzw. Frauenintegrationskurs		7.875	10.063	13.070	15.914	16.394	63.316
davon besuchten einen Jugendintegrationskurs		2.063	899	1.064	1.442	1.458	6.926
davon besuchten einen Förderkurs		-	-	12	3.595	2.833	6.440
davon besuchten einen Intensivkurs		-	-	-	473	514	987
davon teilnahmeverpflichtete Neuzuwanderer		21.269	33.224	35.375	25.474	26.918	142.260
davon teilnahmeverpflichtete bereits länger in Deutschland lebende Ausländer		9.753	16.196	14.835	4.696	2.446	47.926
davon teilnahmeverpflichtete ALG II-Bezieher		-	-	1.490	18.827	21.265	41.582
Kursabsolventen		31.478	76.401	67.052	73.557	70.968	319.456
Prüfungsteilnehmer insgesamt		17.482	50.952	43.853	78.163	104.387	294.837
davon Prüfung bestanden	B1	12.151	36.599	29.544	37.438	47.154	162.886
	A2	-	-	-	8.820	25.984	34.804
davon in %	aller Kursabsolventen[5)]	38,6	47,9	44,1	50,9	66,4	51,0
	aller Prüfungsteilnehmer[6)]	69,5	71,8	67,4	47,9	45,2	55,2
betreute Kinder		1.276	2.402	6.871	7.700	5.300	23.549
Frauenanteil in den Kursen		61,40	65,50	67,90	66,70	64,20	65,1
Neue Kursteilnehmerinnen insgesamt		80.267	77.260	77.654	80.890	74.505	390.577

[1)] Spätaussiedler können nicht teilnahmeverpflichtet werden.
[2)] 2005 und 2006 Integrationskurs mit Alphabetisierung.
[3)] Teilnehmer an B1-Prüfung „Zertifikat Deutsch (B1)“ und an A2-Prüfung „Start Deutsch (2)“.
[4)] Teilnehmer an B1-Prüfung „Zertifikat Deutsch (B1)“ und A2-Prüfung „Start Deutsch (2)“ im ersten Halbjahr 2009 plus Teilnehmer am skalierten Sprachtest „Deutsch-Test für Zuwanderer (A2-B1) im zweiten Halbjahr 2009“.
[5)] Bezogen auf Personen, die B1-Prüfung bestanden haben, da nur mit diesem Sprachniveau der Integrationskurs gemäß AufenthG als erfolgreich abgeschlossen gilt
[6)] Bezogen auf Personen, die B1-Prüfung bestanden haben, da nur mit diesem Sprachniveau der Integrationskurs gemäß AufenthG als erfolgreich abgeschlossen gilt.
Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2007, Seiten 184/185; BAMF-Integrationskursgeschäftsstatistiken 2005-2009

Tabelle 20: Schülerinnen und Schüler 2008 nach besuchter Schulart und Migrationshintergrund

Schulart	Schülerinnen und Schüler insgesamt	Personen ohne Migrations-hintergrund	Personen mit Migrationshintergrund[1]							
			insgesamt	Herkunftsregion[2]						
				Deutsche mit Migrations-hintergrund	Türkei	Sonstige ehemalige Anwerbe-staaten[3]	sonstige Staaten der europäischen Union	sonstige europäische Länder	sonstige Länder	ohne Angabe zur Staats-angehörigkeit
	in 1000	In %								
Grundschule	3.082	69,2	30,8	1,7	7,5	5,7	4,8	3,8	7,1	0,2
Hauptschule	1.080	57,4	42,6	1,7	14,2	9,0	4,8	4,8	7,7	/
Realschule	1.677	73,8	26,2	1,6	6,6	4,9	4,2	3,4	5,4	/
Gymnasium	2.606	78,9	21,1	1,9	3,1	3,2	5,5	2,4	5,0	/
Sonstige allgemein bildende Schulen[4]	828	69,7	30,3	1,2	8,7	4,9	4,9	3,1	7,1	/
Übergangssystem[5]	333	64,3	35,7	/	10,8	7,1	3,9	5,8	6,4	/
Berufliche Schule, die zur Fachhochschul-/Hochschulreife führt[6]	236	73,3	26,7	/	6,6	4,7	4,7	3,6	4,9	/
Berufsschule	1.489	78,8	21,2	1,6	4,9	4,4	3,5	3,5	3,2	/
Berufsfachschule, die einen Abschluss in einem Beruf vermittelt, 1-jährige Schule des Gesundheitswesens[7]	102	73,1	26,9	/	6,1	5,3	/	4,9	/	-
Fachschule, Fach-/Berufsakademie, 2- oder 3-jährige Schule des Gesundheitswesens	182	80,6	19,4	/	3,2	3,6	5,3	/	3,6	/
Insgesamt	**11.615**	**72,4**	**27,6**	**1,7**	**6,7**	**5,1**	**4,7**	**3,5**	**5,8**	**0,2**

[1] Alle, die selbst oder deren Eltern nach 1949 nach Deutschland zugewandert sind oder nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen oder eingebürgert wurden.
[2] „Herkunftsregion" bezieht sich ausschließlich auf die (frühere) Staatsangehörigkeit der Person und weist keinen Bezug zum Geburtsort bzw. einer geographischen Herklunfstsbezug auf. Migranten türkischer Herkunft sind z. B. alle, die die türkische Staatsangehörigkeit besitzen bzw. diese vor ihrer Einbürgerung besaßen.
[3] Bosnien und Herzegowina, ehemaliges Jugoslawien, Griechenland, Italien, Kroatien, Portugal, Serbien und Montenegro, Slowenien, Spanien, Marokko. Ohne Tunesien und Mazedonien.
[4] Schulartunabhängige Orientierungsstufe; Schularten mit mehreren Bildungsgängen (z. B. Regionale Schule, Sekundarschule, Mittelschule); Gesamtschule, Waldorfschule; Sonderschule, Förderschule.
[5] Berufsvorbereitungsjahr; Berufsgrundbildungsjahr; Berufliche Schule, die einen mittleren Abschluss vermittelt (z. B. Berufsfachschule, Berufsaufbauschule).
[6] Z. B. Fachoberschule, berufliches Gymnasium, Wirtschaftsgymnasium, Berufsoberschule, Technische Oberschule, Berufsfachschule.
[7] Z. B. für Pflegevorschüler/-innen.

Quelle: Nold, Daniela: SozioökonomischerStatus von Schülerinnen und Schülern 2008. Ergebnisse des Mikrozensus. In: Wirtschaft und Statistik 2/2010, S. 148

Tabelle 21: Deutsche und ausländische Absolventen/Abgänger ohne Hauptschulabschluss, mit Hauptschulabschluss bzw. mit allgemeiner Hochschulreife im Schuljahr 2007/2008 nach Bundesländern *) Angaben in Prozent [1]

Bundesland	Ohne Hauptschulabschluss		Hauptschulabschluss		Allgemeine Hochschulreife	
	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer
Baden-Württemberg	4,3	13,7	26,3	54,5	28,1	5,2
Bayern	5,4	15,6	27,1	49,2	23,3	8,2
Berlin	7,4	19,7	20,6	35,4	42,4	15,0
Brandenburg	9,6	8,4	14,3	17,5	42,6	40,8
Bremen	5,8	11,7	16,9	31,0	35,0	13,9
Hamburg	6,6	15,2	19,0	32,6	43,3	19,6
Hessen	5,5	12,9	20,7	39,5	29,8	10,2
Mecklenburg-Vorpommern	9,7	13,3	8,7	12,4	52,1	38,1
Niedersachsen	6,6	20,0	18,4	30,4	24,5	6,9
Nordrhein-Westfalen	5,4	14,1	18,4	33,5	31,4	12,8
Rheinland-Pfalz	6,3	15,9	24,1	43,5	28,2	9,3
Saarland	6,0	15,4	29,7	48,7	28,4	11,4
Sachsen	8,3	16,2	8,6	13,1	38,5	28,7
Sachsen-Anhalt	10,4	17,3	15,9	28,4	33,4	10,3
Schleswig-Holstein	8,1	15,3	27,7	41,6	25,8	11,1
Thüringen	6,8	15,4	13,3	27,6	41,1	17,3
Gesamt	**6,2**	**15,0**	**20,8**	**40,2**	**30,5**	**10,7**

*) Allgemeinbildende Schulen.
1) Gemessen an allen Absolventen/Abgängern der jeweiligen Abschlussart.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1

Tabelle 22: Bevölkerung nach Migrationshintergrund, schulischem Abschluss und Geschlecht 2008

Migrationsstatus	Geschlecht	Hauptschule[3]		Mittlere Reife, Polytechnische OS[3]		Abitur, Fachhochschulreife o. ä.[3]		kein Abschluss[3]		Gesamt[1]	
		20-24-Jährige	Gesamt	20-24-Jährige	Gesamt	20-24-Jährige	Gesamt	20-24-Jährige	Gesamt	20-24-Jährige	Gesamt
Bevölkerung insgesamt	Männlich	25,8	41,5	32,8	26,6	37,7	28,2	3,7	3,7	2.458	33.221
	Weiblich	16,5	42,2	34,6	30,9	45,9	22,9	2,9	4,0	2.313	35.224
	Insgesamt	**21,3**	**41,8**	**33,7**	**28,8**	**41,7**	**25,4**	**3,3**	**3,9**	**4.770**	**68.445**
1 Personen ohne Migrationshintergrund	Männlich	23,2	41,6	34,8	28,1	39,1	28,5	2,8	1,8	1.895	27.503
	Weiblich	14,4	43,6	36,4	32,7	47,6	21,9	1,7	1,8	1.790	29.529
	Insgesamt	**18,9**	**42,6**	**35,6**	**30,5**	**43,2**	**25,1**	**2,3**	**1,8**	**3.685**	**57.032**
2 Personen mit Migrationshintergrund	Männlich	34,5	40,9	25,9	19,5	33,0	26,7	6,6	12,9	563	5.718
	Weiblich	23,8	34,8	28,7	21,8	40,2	27,8	7,3	15,6	522	5.695
	Insgesamt	**29,4**	**37,9**	**27,3**	**20,7**	**36,5**	**27,2**	**6,9**	**14,2**	**1.085**	**11.413**
2a darunter Deutsche	Männlich	34,0	41,6	30,1	23,7	31,9	27,0	4,0	7,7	326	2.626
	Weiblich	20,4	36,0	35,8	27,6	40,0	27,2	3,9	9,3	285	2.730
	Insgesamt	**27,7**	**38,7**	**32,6**	**25,7**	**35,7**	**27,1**	**3,8**	**8,5**	**610**	**5.357**
2b darunter Ausländer/innen	Männlich	35,0	40,3	20,3	15,9	34,6	26,5	10,1	17,2	237	3.092
	Weiblich	27,7	33,7	20,2	16,5	40,3	28,3	11,3	21,4	238	2.965
	Insgesamt	**31,4**	**37,1**	**20,4**	**16,2**	**37,3**	**27,4**	**10,7**	**19,3**	**475**	**6.056**
2.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	Männlich	35,0	40,8	24,1	18,2	33,3	27,1	7,6	13,9	357	4.895
	Weiblich	22,6	34,9	28,3	20,7	40,6	27,8	8,4	16,7	367	5.055
	Insgesamt	**28,7**	**37,8**	**26,2**	**19,4**	**37,0**	**27,4**	**8,0**	**15,3**	**724**	**9.949**
2.1a darunter Deutsche	Männlich	37,9	42,9	30,0	22,7	27,6	26,4	3,9	8,0	203	2.264
	Weiblich	22,1	37,2	39,0	26,9	35,9	26,2	3,6	9,7	195	2.439
	Insgesamt	**30,4**	**40,0**	**34,4**	**24,9**	**31,7**	**26,3**	**3,8**	**8,9**	**398**	**4.703**
2.1b darunter Ausländer/innen	Männlich	31,0	39,1	16,1	14,3	41,3	27,7	12,3	18,9	155	2.631
	Weiblich	23,3	32,6	16,3	14,9	45,9	29,2	14,0	23,2	172	2.616
	Insgesamt	**27,0**	**35,9**	**16,3**	**14,6**	**43,6**	**28,5**	**13,2**	**21,0**	**326**	**5.247**
2.2 ...ohne eigene Migrationserfahrung	Männlich	33,7	41,6	29,3	27,3	32,2	24,5	4,4	6,7	205	823
	Weiblich	26,3	34,4	29,5	30,9	39,7	27,7	4,5	7,2	156	640
	Insgesamt	**30,5**	**38,3**	**29,4**	**28,9**	**35,5**	**25,9**	**4,7**	**6,9**	**361**	**1.463**
2.2a darunter Deutsche	Männlich	27,6	33,9	29,3	29,5	39,0	30,9	-2)	5,8	123	363
	Weiblich	16,7	25,4	28,9	34,0	48,9	35,1	-2)	5,8	90	291
	Insgesamt	**23,1**	**30,0**	**29,7**	**31,5**	**43,9**	**32,7**	**3,8**	**5,8**	**212**	**654**
2.2b darunter Ausländer/innen	Männlich	43,9	47,5	29,3	25,6	22,0	19,5	6,1	7,4	82	461
	Weiblich	39,4	41,8	30,3	28,4	25,8	21,5	-2)	8,3	66	349
	Insgesamt	**41,9**	**45,1**	**29,7**	**26,8**	**23,6**	**20,4**	**5,4**	**7,8**	**148**	**810**

[1] (ohne „noch in Ausbildung“ und „keine Angabe“)
[2] Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.
[3] Angaben in Prozent

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2008 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Tabelle 23: Ausbildungsbeteiligungsquoten Deutsche und Ausländer Bundesgebiet 1993 bis 2008 (in %) (nach näherungsweiser Berechnung)*

Jahr	Ausbildungsbeteiligungsquote, in %						Insgesamt
	Deutsche davon:			Ausländer davon:			
	Insgesamt	Frauen	Männer	Insgesamt	Frauen	Männer	
1993	69,6	58,2	80,5	32,8	24,6	40,3	65,8
1994	67,1	55,6	78,0	33,9	25,0	42,1	65,2
1995	66,0	54,2	77,1	33,2	24,8	41,0	65,9
1996	64,9	53,2	76,1	32,7	25,2	39,7	64,8
1997	65,1	53,5	76,2	32,3	25,5	38,8	65,8
1998	64,7	53,2	75,8	31,1	24,9	36,8	66,5
1999	64,7	53,6	75,4	30,4	24,9	35,4	68,7
2000	63,4	53,0	73,5	30,0	25,2	34,6	67,2
2001	63,0	52,8	72,8	29,3	25,2	33,2	65,5
2002	61,0	51,1	70,5	28,0	24,8	31,1	60,5
2003	60,0	49,7	69,9	27,1	24,5	29,7	59,5
2004	58,8	48,0	69,1	25,2	22,6	27,6	59,5
2005	57,5	46,6	68,0	23,7	21,2	26,1	57,8
2006	56,9	45,9	67,5	23,0	20,7	25,2	59,9
2007	57,6	46,1	68,5	23,9	21,3	26,3	64,9

Neuberechnung ab 2007 (Revision Berufsbildungsstatistik)

2007	68,8	57,9	79,2	30,2	26,8	33,6	64,9
2008	68,2	58,0	77,9	32,2	28,9	35,4	64,6

* Da die Berufsbildungsstatistik das Alter bis 2006 lediglich für die Neuabschlüsse insgesamt und nicht für Deutsche und Ausländer/-innen getrennt erfasst, werden für diese Quoten die Auszubildenden (Bestände) auf die Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 21 Jahren bezogen.

Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes und Datenbank Aus- und Weiterbildungsstatistik des Bundesinstituts für Berufsbildung auf Basis der Daten der Berufsbildungsstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Erhebung zum 31.12.); Berechnungen des BIBB

Tabelle 24: Bevölkerung nach Migrationshintergrund, Alter und beruflichem Abschluss 2008

Migrationsstatus	Altersgruppe	Insgesamt[1]	Abschluss einer Lehr-ausbildung o. ä.	Berufsquali-fizierender Abschluss, Berufsfach-schule	Meister-/ Techniker- oder gleichwertiger Abschluss	Fachhochschule, Universität, wissenschafliche Hochschule, Kunsthochschule	Kein beruflicher Abschluss[2]
		1 000	%	%	%	%	%
Bevölkerung insgesamt	15-19 Jahre	3.186	3,3	0,3	-[3]	-[3]	96,3
	20-24 Jahre	3.014	60,6	1,9	3,5	3,2	30,8
	25-34 Jahre	9.009	55,2	1,7	6,1	19,3	17,7
	35-64 Jahre	35.191	55,8	1,5	8,8	16,8	17,0
	Gesamt 15-64 Jahre	**50.399**	**52,7**	**1,5**	**7,5**	**15,4**	**23,0**
1 Personen ohne Migrationshintergrund	15-19 Jahre	2.339	3,9	0,3	/	/	95,7
	20-24 Jahre	2.314	66,4	2,0	4,1	3,2	24,3
	25-34 Jahre	6.673	59,7	1,8	7,2	20,4	10,8
	35-64 Jahre	29.286	59,5	1,5	9,7	17,2	12,1
	Gesamt 15-64 Jahre	**40.612**	**56,7**	**1,5**	**8,4**	**15,9**	**17,4**
2 Personen mit Migrationshintergrund	15-19 Jahre	846	1,7	-[3]	-[3]	-[3]	98,2
	20-24 Jahre	700	41,6	1,3	1,6	3,4	52,1
	25-34 Jahre	2.336	42,0	1,4	2,9	16,3	37,3
	35-64 Jahre	5.905	37,5	1,5	4,6	15,0	41,4
	Gesamt 15-64 Jahre	**9.786**	**35,8**	**1,3**	**3,6**	**13,2**	**46,1**
2a darunter Deutsche	15-19 Jahre	505	1,8	-[3]	-[3]	-[3]	98,0
	20-24 Jahre	381	49,6	1,8	1,8	1,6	45,4
	25-34 Jahre	908	54,7	1,9	3,6	12,1	27,6
	35-64 Jahre	2.603	46,3	1,8	6,0	15,9	30,0
	Gesamt 15-64 Jahre	**4.398**	**43,2**	**1,6**	**4,5**	**12,1**	**38,6**
2b darunter Ausländer/innen	15-19 Jahre	341	1,5	-[3]	-[3]	-[3]	98,5
	20-24 Jahre	318	31,8	-[3]	-[3]	6,0	60,4
	25-34 Jahre	1.428	34,0	1,1	2,5	19,0	43,5
	35-64 Jahre	3.301	30,7	1,3	3,5	14,2	50,4
	Gesamt 15-64 Jahre	**5.389**	**29,8**	**1,1**	**2,8**	**14,1**	**52,2**
2.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	15-19 Jahre	316	2,2	-[3]	-[3]	-[3]	97,5
	20-24 Jahre	472	39,2	1,5	1,7	4,2	53,6
	25-34 Jahre	1.870	38,1	1,4	3,0	18,0	39,5
	35-64 Jahre	5.610	36,9	1,5	4,5	15,0	42,0
	Gesamt 15-64 Jahre	**8.269**	**36,0**	**1,4**	**3,8**	**14,5**	**44,2**
2.1a darunter Deutsche	15-19 Jahre	159	-[3]	-[3]	-[3]	-[3]	97,5
	20-24 Jahre	256	50,4	2,0	2,0	-[3]	44,1
	25-34 Jahre	749	54,3	1,9	3,9	11,6	28,3
	35-64 Jahre	2.507	46,1	1,9	6,0	15,8	30,2
	Gesamt 15-64 Jahre	**3.671**	**46,2**	**1,8**	**5,0**	**13,2**	**33,8**
2.1b darunter Ausländer/innen	15-19 Jahre	156	-[3]	-[3]	-[3]	-[3]	98,1
	20-24 Jahre	216	25,9	-[3]	-[3]	7,9	64,8
	25-34 Jahre	1.121	27,4	1,1	2,4	22,3	46,9
	35-64 Jahre	3.103	29,5	1,2	3,3	14,5	51,6
	Gesamt 15-64 Jahre	**4.598**	**27,9**	**1,1**	**2,9**	**15,6**	**52,6**
2.2 ...ohne eigene Migrationserfahrung	15-19 Jahre	531	1,3	-[3]	-[3]	-[3]	98,5
	20-24 Jahre	228	46,5	-[3]	-[3]	-[3]	49,1
	25-34 Jahre	465	57,8	1,1	2,8	9,5	28,8
	35-64 Jahre	295	49,2	-[3]	4,1	11,9	29,2
	Gesamt 15-64 Jahre	**1.518**	**34,8**	**0,9**	**2,2**	**5,7**	**56,4**
2.2a darunter Deutsche	15-19 Jahre	346	1,4	-[3]	-[3]	-[3]	98,3
	20-24 Jahre	126	47,6	-[3]	-[3]	-[3]	46,8
	25-34 Jahre	159	56,6	-[3]	-[3]	14,5	24,5
	35-64 Jahre	96	50,0	-[3]	-[3]	12,5	14,6
	Gesamt 15-64 Jahre	**727**	**28,1**	**0,8**	**1,8**	**6,1**	**63,3**
2.2b darunter Ausländer/innen	15-19 Jahre	185	-[3]	-[3]	-[3]	-[3]	98,9
	20-24 Jahre	102	45,1	-[3]	-[3]	-[3]	52,0
	25-34 Jahre	307	58,3	-[3]	2,6	6,8	31,3
	35-64 Jahre	197	49,2	-[3]	4,1	7,6	33,0
	Gesamt 15-64 Jahre	**791**	**41,0**	**1,0**	**2,7**	**5,4**	**49,9**

[1] Gesamtzahl der Bevölkerung in den Altersgruppen, die sich nicht mehr in Ausbildung befinden und Angaben zum beruflichen Abschluss machen.
[2] Personen, die ihre berufliche Ausbildung ohne Abschluss beendet haben (z.B. Ungelernte), sind einbezogen und in der Kategorie „ohne Abschluss" nachgewiesen. Personen, die angeben, einen beruflichen Abschluss zu haben, aber keine Angaben zu dessen Art mache, sind in der Kategorie „kein beruflicher Abschluss" zugeschalgen.
[3] Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.
Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2008 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Tabelle 25: Erwerbstätige nach Migrationshintergrund und Geschlecht 2008

	Geschlecht	2005		2008		Veränderung 2005/2008	Veränderung 2005/2008
		1.000	%	1.000	%	in %-Punkten	in %
Bevölkerung insgesamt	männlich	19.806	54,9	20.785	54,6	-0,4	+ 4,9
	weiblich	16.240	45,1	17.305	45,4	0,4	+ 6,6
	insgesamt	**36.047**	**100,0**	**38.089**	**100,0**	**0,0**	**+ 5,7**
1 Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	16.332	54,4	17.065	53,9	-0,4	4,5
	weiblich	13.704	45,6	14.541	46,0	0,4	6,1
	insgesamt	**30.035**	**100,0**	**31.606**	**100,0**	**0,00**	**5,2**
2 Personen mit Migrationshintergrund	männlich	3.475	57,8	3.720	57,4	-0,4	+ 7,1
	weiblich	2.537	42,2	2.764	42,6	0,4	+ 8,9
	insgesamt	**6.011**	**16,7**	**6.484**	**17,0**	**0,3**	**+ 7,9**
2a darunter Deutsche	männlich	1.638	54,9	1.749	55,1	0,2	+ 6,8
	weiblich	1.345	45,1	1.424	44,9	-0,2	+ 5,9
	insgesamt	**2.984**	**8,3**	**3.174**	**8,3**	**0,1**	**+ 6,4**
2b darunter Ausländer/innen	männlich	1.837	60,7	1.970	59,5	-1,1	+ 7,2
	weiblich	1.191	39,3	1.340	40,5	1,1	+ 12,5
	insgesamt	**3.028**	**8,4**	**3.310**	**8,7**	**0,3**	**+ 9,3**
2.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	männlich	2.883	57,7	3.135	56,8	-0,9	+ 8,7
	weiblich	2.113	42,3	2.389	43,2	0,9	+ 13,1
	insgesamt	**4.996**	**13,9**	**5.524**	**14,5**	**0,6**	**+ 10,6**
2.1a darunter Deutsche	männlich	1.345	54,8	1.499	54,5	-0,3	+ 11,4
	weiblich	1.108	45,2	1.252	45,5	0,3	+ 13,0
	insgesamt	**2.453**	**6,8**	**2.751**	**7,2**	**0,4**	**+ 12,1**
2.1b darunter Ausländer/innen	männlich	1.538	60,5	1.636	59,0	-1,5	+ 6,4
	weiblich	1.005	39,5	1.138	41,0	1,5	+ 13,2
	insgesamt	**2.543**	**7,1**	**2.774**	**7,3**	**0,2**	**+ 9,1**
2.2 ...ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	592	58,3	585	61,0	2,7	- 1,2
	weiblich	424	41,7	374	39,0	-2,7	- 11,8
	insgesamt	**1.016**	**2,8**	**959**	**2,5**	**-0,3**	**- 5,6**
2.2a darunter Deutsche	männlich	294	55,4	250	59,1	3,7	- 15,0
	weiblich	237	44,6	173	40,9	-3,7	- 27,0
	insgesamt	**531**	**1,5**	**423**	**1,1**	**-0,4**	**- 20,3**
2.2a darunter Ausländer/innen	männlich	298	61,4	334	62,3	0,9	+ 12,1
	weiblich	186	38,4	202	37,7	-0,7	+ 8,6
	insgesamt	**485**	**1,3**	**536**	**1,4**	**0,1**	**+ 10,5**

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2005/2008 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie eigene Berechnungen

Tabelle 26: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer/-innen nach Geschlecht in den Jahren 2000 bis 2008

Stichtag	Insgesamt	Deutsche				Ausländer[2]			
		Insgesamt	darunter Frauen in %	Anteil an svpfl. Gesamtbeschäftigung	Veränderung gegenüber Vorjahr	Insgesamt	darunter Frauen in %	Anteil an svpfl. Gesamtbeschäftigung	Veränderung gegenüber Vorjahr
31.12.2000	27.979.593	25.971.645	45,1	92,8	0,5	1.962.190	35,3	7,0	2,8
31.12.2001	27.864.091	25.884.755	45,5	92,9	-0,3	1.960.452	36,1	7,0	-0,1
31.12.2002	27.360.497	25.458.682	46,0	93,0	-1,7	1.892.356	36,6	6,9	-3,6
31.12.2003	26.746.384	24.951.710	46,0	93,3	-2,0	1.784.725	36,9	6,7	-6,0
31.12.2004	26.381.842	24.643.120	46,1	93,4	-1,3	1.731.548	37,1	6,6	-3,1
31.12.2005	26.205.969	24.487.294	46,2	93,4	-0,6	1.714.253	37,3	6,5	-1,0
31.12.2006[1]	26.636.361	24.864.047	45,9	93,3	1,5	1.765.068	37,2	6,6	2,9
31.12.2007[1]	27.224.084	25.386.840	45,9	93,3	2,1	1.830.369	37,4	6,7	3,6
31.12.2008[1]	27.632.286	25.755.000	46,2	93,2	1,4	1.872.154	38,0	6,8	2,2

[1] Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungsstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.
[2] Abweichungen zu bisher vorhandenen Daten liegen an den Zuordnungen (bisher: Ausländer und sonstige; jetzt: nur Ausländer)

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 27: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer[1] in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftszweigen in den Jahren 2003 bis 2008

Wirtschaftsabschnitt	30.06.2003		30.06.2004		30.06.2005		30.06.2006		30.06.2007[2]		30.06.2008[2]	
	absolut	Anteil in %[3]	absolut	Anteil in %[3]	absolut	Anteil in %[3]	absolut	Anteil in %[3]	absolut	Anteil in %[3]	absolut	Anteil in %[3]
Land- und Forstwirtschaft	24.791	7,8	24.706	7,9	26.634	8,8	30.018	9,8	31.399	10,1	32.131	10,1
Fischerei und Fischzucht	148	5,8	140	5,7	150	6,1	140	5,8	158	6,6	263	10,4
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	7.638	6,3	7.197	6,3	6.931	6,4	6.624	6,3	6.374	6,2	6.121	6,0
Verarbeitendes Gewerbe	615.659	8,9	585.079	8,6	558.239	8,4	542.760	8,2	539.079	8,1	543.922	8,0
Energie- und Wasserversorgung	4.106	1,6	4.188	1,7	4.225	1,7	4.327	1,7	5.020	1,9	5.288	2,0
Baugewerbe	113.948	6,5	104.484	6,4	96.679	6,3	98.028	6,4	100.532	6,5	102.002	6,6
Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern	226.678	5,6	220.444	5,6	218.646	5,6	223.406	5,7	229.018	5,8	236.626	5,9
Gastgewerbe	162.928	21,3	157.132	20,9	157.397	21,1	161.509	21,4	166.602	21,3	168.671	21,2
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	109.035	7,3	106.359	7,2	108.714	7,4	115.265	7,7	120.725	7,8	126.485	8,0
Kredit- und Versicherungsgewerbe	25.113	2,4	24.219	2,4	24.094	2,4	23.943	2,4	23.563	2,4	24.021	2,5
Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen, anderweitig nicht genannt	265.662	8,5	262.183	8,3	262.159	8,2	288.366	8,5	319.979	8,8	349.324	9,1
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	35.308	2,1	35.343	2,1	32.721	2,0	31.928	1,9	31.692	1,9	31.601	1,9
Erziehung und Unterricht	48.624	4,7	48.571	4,7	44.332	4,6	43.682	4,5	47.170	4,8	49.508	4,9
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	137.439	4,5	135.129	4,4	129.621	4,2	130.090	4,2	131.508	4,2	135.037	4,1
Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen	73.935	6,0	71.938	5,9	69.375	5,9	71.673	6,1	74.032	6,2	77.048	6,3
Private Haushalte mit Hauspersonal	3.375	9,9	3.124	9,6	3.268	10,2	4.285	11,9	4.962	14,7	5.496	15,8

[1] Abweichungen zu bisher vorhandenen Daten liegen an den Zuordnungen (bisher: Ausländer und sonstige; jetzt: nur Ausländer)
[2] Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungsstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.
[3] Anteil der ausländischen svpfl . Beschäftigten an allen svpfl . Beschäftigten je Branche.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 28: Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern nach Bundesländern
Stichtag: 31.12.2008[1)]

Land	Insgesamt	Anteil an allen Beschäftigten	Vorquartal		Vorjahr	
		Anteil in %	Veränderung	Anteil in %	Veränderung	Anteil in %
Deutschland	**1.872.154**	**6,8**	**- 60.797**	**- 3,1**	**41.785**	**2,3**
West (ohne Berlin)	1.755.758	7,8	- 59.671	- 3,3	33.995	2,0
Ost (einschl. Berlin)	116.396	2,2	- 1.126	- 1,0	7.790	7,2
Schleswig-Holstein	29.801	3,7	- 1.749	- 5,5	501	1,7
Hamburg	66.917	8,2	413	0,6	3.665	5,8
Niedersachsen	102.855	4,2	- 5.457	- 5,0	3.469	3,5
Bremen	18.273	6,3	- 359	- 1,9	544	3,1
Nordrhein-Westfalen	449.197	7,7	- 14.758	- 3,2	6.408	1,4
Hessen	214.564	9,8	- 5.126	- 2,3	5.035	2,4
Rheinland-Pfalz	73.031	6,0	- 5.275	- 6,7	2.728	3,9
Baden-Württemberg	414.580	10,6	- 12.230	- 2,9	2.899	0,7
Bayern	357.133	7,9	- 13.856	- 3,7	7.828	2,2
Saarland	29.407	8,4	- 1.274	- 4,2	918	3,2
Berlin	74.628	6,8	413	0,6	5.665	8,2
Brandenburg	10.247	1,4	- 282	- 2,7	524	5,4
Mecklenburg-Vorpommern	4.272	0,8	- 328	- 7,1	502	13,3
Sachsen	14.236	1,0	- 249	- 1,7	641	4,7
Sachsen-Anhalt	6.743	0,9	- 304	- 4,3	409	6,5
Thüringen	6.270	0,9	- 376	- 5,7	49	0,8

[1)] Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungsstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig".
[2)] Abweichungen zu bisher vorhandenen Daten liegen an den Zuordnungen (bisher: Ausländer und sonstige; jetzt: nur Ausländer)

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 29: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer[1] nach Staatsangehörigkeit Ausgewählte Stichtage[2]

Staatsangehörigkeit	31.12.2000	31.12.2001	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006[1]	31.12.2007[1]	31.12.2008[1]
Insgesamt	**27.979.593**	**27.864.091**	**27.360.497**	**26.746.384**	**26.381.842**	**26.205.969**	**26.636.361**	**27.224.084**	**27.632.286**
Deutsche	25.971.645	25.884.755	25.458.682	24.951.710	24.643.120	24.487.294	24.864.047	25.386.840	25.755.000
Ausländer	1.962.190	1.960.452	1.892.356	1.784.725	1.731.548	1.714.253	1.765.068	1.830.369	1.872.154
EU-15 (ohne Deutschland)	642.131	631.152	593.342	557.931	539.068	528.604	533.891	539.861	542.414
EU-10 (ohne Deutschland)	90.947	97.154	97.811	94.331	95.311	101.249	109.233	118.073	127.539
Türkei	563.352	548.111	523.689	487.681	466.797	456.090	467.306	484.945	489.770
Jugoslawien[3]	198.802	188.359	174.863	155.965	142.885	125.865	99.997	40.950	23.628
Slowenien[3]	6.135	6.451	6.299	6.150	6.151	6.270	6.784	7.395	7.423
Serbien und Montenegro	-	-	-	-	728	7.270	23.234	22.253	9.491
Serbien	-	-	-	-	-	-	670	37.915	51.668
Montenegro	-	-	-	-	-	-	63	2.868	4.502
Griechenland	113.534	111.017	105.005	97.663	92.931	89.746	88.816	88.736	87.632
Italien	203.137	198.006	186.314	173.735	167.514	165.016	168.530	172.554	174.805
Frankreich	81.124	80.746	73.941	69.816	67.922	67.040	67.321	67.940	67.802

[1] Abweichungen zu bisher vorhandenen Daten liegen an den Zuordnungen (bisher: Ausländer und sonstige; jetzt: nur Ausländer)
[2] Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungsstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig".
[3] Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien:
Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien -- Slowenien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien und Montenegro – sind im Meldeverfahren zur Sozialversicherung zu einem erheblichen Teil noch nicht differenziert nach der aktuellen Staatsangehörigkeit erfasst. Aus diesem Grund wird diese Gruppe in der Position „Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien" zusammengefasst. Getrennt dargestellt wird lediglich der EU-Mitgliedstaat Slowenien, um die Untererfassung der EU-Summe so niedrig wie möglich zu halten.
In der Anzahl der slowenischen Beschäftigten sind nur die Personen erfasst, die ausdrücklich mit dieser Staatsangehörigkeit gemeldet wurden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sowohl diese Zahl als auch die EU-Summe etwas zu niedrig liegen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 30: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer[1] nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2008[2]

Staatsangehörigkeit	Insgesamt	darunter Frauen		darunter Männer		Anteil an allen svpfl. Beschäftigten Ausländer
		Insgesamt	Anteil in %	Insgesamt	Anteil in %	
Afghanistan	12.124	3.517	29,0	8.607	71,0	0,6
Äthiopien	3.850	1.644	42,7	2.206	57,3	0,2
Bosnien und Herzegowina	51.082	22.430	43,9	28.652	56,1	2,7
China	18.881	7.877	41,7	11.004	58,3	1,0
Ghana	6.938	3.002	43,3	3.936	56,7	0,4
Griechenland	87.632	34.960	39,9	52.672	60,1	4,7
Irak	15.024	1.650	11,0	13.374	89,0	0,8
Islamische Republik Iran	13.032	4.528	34,7	8.504	65,3	0,7
Italien	174.805	57.415	32,8	117.390	67,2	9,3
Jugoslawien[3]	23.628	8.474	35,9	15.154	64,1	1,3
Slowenien	7.423	3.657	49,3	3.766	50,7	0,4
Serbien und Montenegro	9.491	3.518	37,1	5.973	62,9	0,5
Serbien[3]	51.668	19.554	37,8	32.114	62,2	2,8
Montenegro[3]	4.502	1.589	35,3	2.913	64,7	0,2
Kamerun	4.198	1.310	31,2	2.888	68,8	0,2
Libanon	6.349	1.160	18,3	5.189	81,7	0,3
Marokko	20.949	4.827	23,0	16.122	77,0	1,1
Nigeria	4.840	696	14,4	4.144	85,6	0,3
Pakistan	5.579	577	10,3	5.002	89,7	0,3
Polen	78.825	45.080	57,2	33.745	42,8	4,2
Portugal	40.519	15.076	37,2	25.443	62,8	2,2
Russische Föderation	46.046	22.821	49,6	23.225	50,4	2,5
Spanien	33.717	14.327	42,5	19.390	57,5	1,8
Sri Lanka	7.893	1.611	20,4	6.282	79,6	0,4
Togo	3.697	878	23,7	2.819	76,3	0,2
Tunesien	7.974	1.388	17,4	6.586	82,6	0,4
Türkei	489.770	147.687	30,2	342.083	69,8	26,2
Vietnam	21.114	8.711	41,3	12.403	58,7	1,1
Ausländer insgesamt	**1.872.154**	**711.828**	**38,0**	**1.160.326**	**62,0**	**100,0**

[1] Abweichungen zu bisher vorhandenen Daten liegen an den Zuordnungen (bisher: Ausländer und sonstige; jetzt: nur Ausländer)
[2] Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungsstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig".
[3] Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien:
Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien -- Slowenien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien und Montenegro –sind im Meldeverfahren zur Sozialversicherung zu einem erheblichen Teil noch nicht differenziert nach der aktuellen Staatsangehörigkeit erfasst. Aus diesem Grund wird diese Gruppe in der Position „Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien" zusammengefasst. Getrennt dargestellt wird lediglich der EU-Mitgliedstaat Slowenien, um die Untererfassung der EU-Summe so niedrig wie möglich zu halten.
In der Anzahl der slowenischen Beschäftigten sind nur die Personen erfasst, die ausdrücklich mit dieser Staatsangehörigkeit gemeldet wurden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sowohl diese Zahl als auch die EU-Summe etwas zu niedrig liegen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 31: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer nach Strukturmerkmalen Dezember 2008[1)]

Merkmalen	Ausländer		Deutsche	
	Insgesamt	Struktur in %	Insgesamt	Struktur in %
Insgesamt	**1.872.154**	**100,0**	**25.755.000**	**100,0**
darunter				
15 bis unter 25 Jahre	208.157	11,1	3.270.230	12,7
25 bis unter 50 Jahre	1.313.816	70,2	15.943.654	61,9
50 bis unter 65 Jahre	344.685	18,4	6.414.876	24,9
davon				
Männer	1.160.326	62,0	13.860.366	53,8
Frauen	711.828	38,0	11.894.634	46,2
davon				
mit abgeschlossener Berufsausbildung	725.597	38,8	18.177.358	70,6
ohne abgeschlossener Berufsausbildung	559.280	29,9	3.619.969	14,1
ohne Angabe	587.277	31,4	3.957.673	15,4
darunter				
Vollzeit	1.520.739	81,2	21.034.777	81,7
Teilzeit	350.307	18,7	4.708.861	18,3

[1)] Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungsstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 32: Geringfügig entlohnte beschäftigte Deusche und Ausländer[1] nach Geschlecht Stichtag: 31.12.2008[2]

Beschäftigte	Insgesamt	Deusche				Ausländer			
		Insgesamt	Anteil an svpfl. Gesamt-beschäftigung	darunter		Insgesamt	Anteil an svpfl. Gesamt-beschäftigung	darunter	
				Frauen in %	Männer in %			Frauen in %	Männer in %
Insgesamt geringfügig entlohnte Beschäftigte	**7.196.922**	6.507.394	90,4	64,6	35,4	679.845	9,4	59,2	40,8
Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte	**4.920.121**	4.478.422	91,0	67,5	32,5	432.536	8,8	66,3	33,7
Geringfügig entlohnte + gleichzeitig svpf. Beschäftigte	**2.276.801**	2.028.972	89,1	58,2	41,8	247.309	10,9	46,7	53,3

[1] Abweichungen zu bisher vorhandenen Daten liegen an den Zuordnungen (bisher: Ausländer und sonstige; jetzt: nur Ausländer)
[2] Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungsstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 33: Ausschließlich geringfügig entlohnte beschäftigte Deutsche und Ausländer[1] nach Geschlecht in den Jahren 2000 bis 2008
Ausgewählte Stichtage[2]

Stichtag	Insgesamt	Deutsche				Ausländer			
		Insgesamt	darunter Frauen in %	Anteil an ausschl. Gesamt-beschäftigung	Veränderung gegenüber Vorjahr	Insgesamt	darunter Frauen in %	Anteil an ausschl. Gesamt-beschäftigung	Veränderung gegenüber Vorjahr
31.12.2000	**4.198.864**	3.886.012	71,0	92,5	6,9	306.110	71,2	7,3	6,1
31.12.2001	**4.201.802**	3.888.804	70,6	92,6	0,1	307.564	71,5	7,3	0,5
31.12.2002	**4.183.791**	3.865.041	70,2	92,4	- 0,6	314.883	70,5	7,5	2,4
31.12.2003	**4.544.180**	4.174.853	68,3	91,9	8,0	354.681	66,6	7,8	12,6
31.12.2004	**4.891.002**	4.475.892	67,3	91,5	7,2	401.746	64,5	8,2	13,3
31.12.2005	**4.893.323**	4.467.100	67,4	91,3	- 0,2	417.855	64,1	8,5	4,0
31.12.2006	**4.920.701**	4.483.248	67,6	91,1	0,4	426.137	64,6	8,7	2,0
31.12.2007[1]	**4.943.186**	4.504.469	67,8	91,1	0,5	427.421	65,9	8,6	0,3
31.12.2008[1]	**4.920.121**	4.478.422	67,5	91,0	- 0,6	432.536	66,3	8,8	1,2

[1] Abweichungen zu bisher vorhandenen Daten liegen an den Zuordnungen (bisher: Ausländer und sonstige; jetzt: nur Ausländer)
[2] Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungsstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig“.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

**Tabelle 34: Geringfügig entlohnte beschäftigte (GeB) Ausländer/-innen[1)]
nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht
Stichtag: 31.12.2008[2)]**

Staatsangehörigkeit	Insgesamt.	Art der Beschäftigung		darunter Frauen		darunter Männer	
		ausschließlich GeB	im Nebenjob GeB	ausschließlich GeB	im Nebenjob GeB	ausschließlich GeB	im Nebenjob GeB
Afghanistan	6.911	67,5	32,5	77,8	22,2	59,9	40,1
Äthiopien	1.661	45,8	54,2	54,0	46,0	33,7	66,3
Bosnien und Herzegowina	21.240	52,0	48,0	58,1	41,9	41,7	58,3
China	6.097	77,3	22,7	79,5	20,5	74,4	25,6
Ghana	4.411	43,0	57,0	49,0	51,0	35,6	64,4
Griechenland	26.288	58,1	41,9	64,1	35,9	50,3	49,7
Irak	8.137	60,1	39,9	79,4	20,6	55,6	44,4
Islamische Republik Iran	6.349	73,6	26,4	76,6	23,4	71,3	28,7
Italien	53.936	58,6	41,4	68,0	32,0	47,4	52,6
Jugoslawien[3)]	8.696	65,4	34,6	75,8	24,2	48,0	52,0
Slowenien	1.954	55,4	44,6	57,9	42,1	50,8	49,2
Serbien und Montenegro	3.250	59,4	40,6	69,5	30,5	44,0	56,0
Serbien	21.648	55,0	45,0	62,2	37,8	45,2	54,8
Montenegro	1.794	54,3	45,7	63,2	36,8	42,4	57,6
Kamerun	2.562	66,6	33,4	70,7	29,3	63,8	36,2
Libanon	3.692	79,1	20,9	82,5	17,5	78,1	21,9
Marokko	8.779	64,2	35,8	71,8	28,2	58,8	41,2
Nigeria	2.037	48,2	51,8	69,4	30,6	40,7	59,3
Pakistan	2.796	68,7	31,3	79,8	20,2	66,5	33,5
Polen	31.438	71,6	28,4	74,4	25,6	59,3	40,7
Portugal	15.936	48,3	51,7	60,3	39,7	30,5	69,5
Russische Föderation	22.058	72,9	27,1	76,3	23,7	63,4	36,6
Spanien	7.789	58,7	41,3	66,1	33,9	46,7	53,3
Sri Lanka	5.346	61,1	38,9	81,4	18,6	41,6	58,4
Togo	2.083	47,7	52,3	66,0	34,0	32,5	67,5
Tunesien	3.515	65,7	34,3	73,6	26,4	61,8	38,2
Türkei	199.770	64,3	35,7	75,8	24,2	49,8	50,2
Vietnam	10.343	70,5	29,5	76,8	23,2	59,0	41,0
Ausländer[2)] insgesamt	679.845	63,6	36,4	71,3	28,7	52,5	47,5

[1)] Abweichungen zu bisher vorhandenen Daten liegen an den Zuordnungen (bisher: Ausländer und sonstige; jetzt: nur Ausländer)
[2)] Bis zum Ablauf von drei Kalenderjahren nach Auswertungsstichtag bzw. -zeitraum haben Ergebnisse aus der Beschäftigungsstatistik den Status „vorläufig".
[3)] Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien:
Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien -- Slowenien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien und Montenegro –sind im Meldeverfahren zur Sozialversicherung zu einem erheblichen Teil noch nicht differenziert nach der aktuellen Staatsangehörigkeit erfasst. Aus diesem Grund wird diese Gruppe in der Position „Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien" zusammengefasst. Getrennt dargestellt wird lediglich der EU-Mitgliedstaat Slowenien, um die Untererfassung der EU-Summe so niedrig wie möglich zu halten.
In der Anzahl der slowenischen Beschäftigten sind nur die Personen erfasst, die ausdrücklich mit dieser Staatsangehörigkeit gemeldet wurden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sowohl diese Zahl als auch die EU-Summe etwas zu niedrig liegen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 35: Erwerbspersonen (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund, Berufsabschluss und Geschlecht 2008

	Geschlecht	ohne beruflichen Abschluss[1]		mit beruflicher Ausbildung oder Berufsfachschule		Meister-/ Techniker-ausbildung oder gleichwertig		Fachhoch-schul- oder Hochschul-studium		gesamt[2]
		1.000	%	1.000	%	1.000	%	1.000	%	1.000
Bevölkerung insgesamt	Männlich	3.219	15,2	11.951	56,4	1.977	9,3	4.037	19,1	21.184
	Weiblich	2.933	16,6	10.578	59,7	1.326	7,5	2.879	16,2	17.717
	Insgesamt	**6.152**	**15,8**	**22.530**	**57,9**	**3.303**	**8,5**	**6.916**	**17,8**	**38.901**
1 Personen ohne Migrationshintergrund	Männlich	1.754	10,2	10.202	59,3	1.798	10,4	3.458	20,1	17.211
	Weiblich	1.852	12,5	9.309	63,0	1.208	8,2	2.409	16,3	14.778
	Insgesamt	**3.606**	**11,3**	**19.510**	**61,0**	**3.006**	**9,4**	**5.867**	**18,3**	**31.989**
2 Personen mit Migrationshintergrund	Männlich	1.466	36,9	1.749	44,0	179	4,5	580	14,6	3.973
	Weiblich	1.080	36,7	1.271	43,2	118	4,0	470	16,0	2.939
	Insgesamt	**2.546**	**36,8**	**3.019**	**43,7**	**297**	**4,3**	**1.050**	**15,2**	**6.912**
2a darunter Deutsche	Männlich	530	29,6	908	50,7	102	5,7	253	14,1	1.792
	Weiblich	419	28,7	758	51,9	73	5,0	209	14,3	1.460
	Insgesamt	**948**	**29,2**	**1.666**	**51,2**	**175**	**5,4**	**462**	**14,2**	**3.252**
2b darunter Ausländer/innen	Männlich	936	42,9	841	38,6	77	3,5	327	15,0	2.181
	Weiblich	662	44,8	511	34,6	45	3,0	261	17,6	1.479
	Insgesamt	**1.598**	**43,7**	**1.352**	**36,9**	**122**	**3,3**	**587**	**16,0**	**3.660**
2.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	Männlich	1.270	37,1	1.460	42,7	159	4,6	532	15,5	3.422
	Weiblich	964	37,1	1.087	41,8	108	4,2	440	16,9	2.598
	Insgesamt	**2.234**	**37,1**	**2.547**	**42,3**	**267**	**4,4**	**972**	**16,1**	**6.019**
2.1a darunter Deutsche	Männlich	449	28,5	804	51,0	94	6,0	229	14,5	1.575
	Weiblich	373	28,3	682	51,7	69	5,2	194	14,7	1.318
	Insgesamt	**822**	**28,4**	**1.485**	**51,3**	**163**	**5,6**	**423**	**14,6**	**2.893**
2.1b darunter Ausländer/innen	Männlich	821	44,5	657	35,6	65	3,5	304	16,5	1.847
	Weiblich	591	46,2	405	31,6	39	3,0	245	19,1	1.280
	Insgesamt	**1.412**	**45,2**	**1.061**	**33,9**	**104**	**3,3**	**549**	**17,6**	**3.126**
2.2 ...ohne eigene Migrationserfahrung	Männlich	195	35,4	285[4]	51,7[4]	20	3,6	47	8,5	551
	Weiblich	116	34,0	184	54,0	11	3,2	30	8,8	341
	Insgesamt	**312**	**34,9**	**472**	**52,9**	**31**	**3,5**	**78**	**8,7**	**893**
2.2a darunter Deutsche	Männlich	81	37,3	103[4]	47,5[4]	8	3,7	24	11,1	217
	Weiblich	46	32,4	75[4]	52,8[4]	-[3]	-[3]	15	10,6	142
	Insgesamt	**127**	**35,4**	**177[4]**	**49,3[4]**	**12**	**3,3**	**39**	**10,9**	**359**
2.2b darunter Ausländer/innen	Männlich	114	34,1	183[4]	54,8[4]	12	3,6	23	6,9	334
	Weiblich	71	35,7	102[4]	51,3[4]	6	3,0	15	7,5	199
	Insgesamt	**185**	**34,7**	**291**	**54,6**	**18**	**3,4**	**39**	**7,3**	**533**

[1] Einschließlich Anlernausbildung, Berufspraktikum und Berufsvorbereitungsjahr.
[2] Gesamtzahl der Erwerbstätigen ohne Erwerbstätige in Ausbildung und Erwerbstätige ohne Angabe des Berufsabschlusses.
[3] Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.
[4] Daten ausschließlich für Personen mit beruflicher Ausbildung. Zu den Personen mit Berufsfachschule liegen keine Angaben vor.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2008 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Tabelle 36: Arbeitslose (Bestand) und Förderung (Zugang) mit Migrationshintergrund (Einreisestatus bzw.Staatsangehörigkeit) Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II im Jahr 2008

Arbeitslose (Bestand im 12-Monatsdurchschnitt) und Förderungen (Summen der Zugänge/Bewilligungen/Eintritte an geförderten Arbeitnehmer/-innen seit Jahresbeginn)[7] ohne Förderdaten der zkT	Insgesamt	darunter mit Migrations-hintergrund[1] (Sp. 4, 7 bis 9)		Ausländer		Deutsche			
		absolut	In % von insgesamt (Sp.1)	Insgesamt	Darunter (Sp.4) Asyl/Kontingent	Insgesamt	darunter		
							Spätaus-siedler	früher kein Deutscher[1]	früher Spätaus-siedler[1]
Absolutwerte	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Arbeitslose Rechtskreis SGB II (ohne zkT)[4]	1.962.979	460.940	23,5	364.583	21.635	1.595.292	12.575	64.986	18.796
Arbeitslose Rechtskreis SGB II (vollständig mit zkT)[5]	2.257.372	.	.	404.208	.	1.848.631	.	.	.
A. Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt verbessern	**2.040.397**	**336.306**	**16,5**	**240.537**	**16.930**	**1.798.270**	**14.224**	**45.501**	**39.840**
Unterstützung der Beratung und Vermittlung[3]	1.104.207	157.105	14,2	103.206	8.967	1.000.352	7.902	23.410	22.587
Eignungsfeststellung / Trainingsmaßnahmen	478.077	90.907	19,0	67.577	3.736	409.994	3.412	10.901	9.017
Berufliche Weiterbildung	165.620	34.486	20,8	24.671	1.876	140.780	1.565	4.393	3.857
Berufliche Weiterbildung behinderter Menschen	30.043	5.040	16,8	3.638	234	26.376	223	645	534
Sonst. allg. Leist. z. Teilhabe beh. Menschen am Arbeitsleben	X	X	X	X	X	X	X	X	X
darunter: Unterst. d. Berat. u. Vermittl. für Rehabilitanden[3]	35.265	1.937	5,5	1.177	42	34.080	46	507	207
Trainingmaßnahmen Reha	17.771	3.312	18,6	2.445	143	15.318	102	444	321
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung	175.897	43.143	24,5	33.744	1.925	141.932	968	5.131	3.300
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen	1.652	376	22,8	283	7	1.369	6	70	17
(ausgezahlte) Vermittlungsgutscheine[2][3]	31.865	.	.	3.796	.	28.069	.	.	.
B. Beschäftigungsbegleitende Leistungen	**372.826**	**54.186**	**14,5**	**37.550**	**2.322**	**333.931**	**2.293**	**8.437**	**5.906**
Mobilitätshilfen[3]	169.855	18.897	11,1	13.124	778	156.669	908	2.793	2.072
Mobilitätshilfen zur Teilh. beh. Menschen am Arbeitsleben[3]	4.154	136	3,3	89	*	4.062	5	32	10
Eingliederungszuschüsse	120.622	20.837	17,3	14.064	809	106.488	909	3.546	2.318
Eingliederungszusch. f. bes. betr. schwerbehinderte Menschen	3.760	461	12,3	276	12	3.484	25	137	23
Eingliederungsgutschein	7	*	14,3	.	.	7	.	.	*
Beschäftigung begleitende Eingliederungshilfen	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Einstellungszuschuss bei Neugründungen	4.044	833	21,8	694	25	3.348	5	131	53
Einstellungszuschuss bei Vertretung	141	13	9,2	8	*	133	*	*	*
Arbeitsentgeltzuschuss bei berufl. Weiterbildung Beschäftigter	116	24	20,7	11	.	105	.	5	8
Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz[2][6]	1.129	.	.	.	.	.	.	.	.
Personal-Service-Agentur (PSA)	1.984	420	21,2	313	9	1.671	12	62	33
Einstiegsgeld	43.974	8.914	20,3	7.012	476	36.901	173	1.162	567
darunter: Einstiegsgeld bei selbständiger Erwerbstätigkeit	22.611	5.586	24,7	4.550	345	18.013	60	733	243
Beschäftigungszuschuss	23.040	3.600	15,6	1.959	210	21.063	255	567	819
C. Beschäftigung schaffende Maßnahmen	**756.037**	**112.792**	**14,9**	**78.584**	**6.321**	**676.674**	**6.471**	**11.241**	**16.496**
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	60.389	6.550	10,8	4.053	257	56.300	250	1.360	887
Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Arbeitsgelegenheiten	695.648	106.424	15,3	74.531	6.064	620.374	6.221	9.881	15.609
dar.: Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante	643.670	97.905	15,2	68.386	5.740	574.623	5.850	8.945	14.724
dar.. Bundesprogramm 30.000 Zusatzjobs für Ältere	1.148	194	16,9	.	.	.	.	.	.
D. Förderung der Berufsausbildung	**43.761**	**8.174**	**18,7**	**6.663**	**121**	**36.969**	**260**	**1.014**	**237**
Förderung der Berufausbildung Benachteiligter	31.700	5.380	17,0	4.277	100	27.385	222	692	189
davon: ausbildungsbegleitende Hilfen	4.301	1.160	27,0	871	26	3.425	73	143	73
außerbetriebliche Ausbildung	16.159	2.307	14,3	1.805	49	14.337	95	321	86
Sozialpäd. Begl. u. Ausbildungsmanagement	312	90	28,8	66	*	246	8	15	*
Übergangshilfen	362	19	5,2	5	.	357	6	3	5
Aktivierungshilfen	10.566	1.804	17,1	1.530	24	9.020	40	210	24
Einstiegsqualifizierung	6.767	1.364	20,2	1.059	16	5.695	32	235	38
Maßnahmen zur Berufsorientierung	4.112	1.311	31,9	1.250	3	2.786	4	55	*
Zus. an AG zur Förd. d. Teilh. beh. Menschen am Arbeitsleben	1.182	119	10,1	77	*	1.103	*	32	8
E. Sonstige Leistungen	**399.407**	**103.916**	**26,0**	**82.674**	**5.089**	**316.087**	**3.358**	**10.685**	**7.199**
sonstige weitere Leistungen	399.407	103.916	26,0	82.674	5.089	316.087	3.358	10.685	7.199
Summe (A,B,C,D,E)	**3.612.428**	**615.374**	**17,0**	**446.008**	**30.783**	**3.161.931**	**26.606**	**76.878**	**69.678**

[1] Das Merkmal „mit Migrationshintergrund“ fasst all die Förderfälle zusammen, die zum Zeitpunkt des Förderbeginns als Ausländer oder als Spätaussiedler gekennzeichnet sind und solche, die dies zum Zeitpunkt des Förderbeginns nicht sind, aber innerhalb der BA-Geschäftsdaten seit Beginn der Arbeits-/Ausbildungssuche (max. seit 12/1996) einmal als Ausländer oder Spätaussiedler gekennzeichnet waren. Weitere Informationen, wie z. B. Geburtsland oder Geburtsland der Eltern, die einen umfassenderen Rückschluss auf einen evtl. vorhandenen Migrationshintergrund zulassen würden, liegen im Rahmen der BA-Geschäftsdaten nicht vor. Mit der Darstellung über den Einreisestatus und der Staatsangehörigkeit kann nur ein Teil der Gruppe mit Migrationshintergrund abgebildet werden.
[2] Informationen zum Migrationshintergrund liegen nicht vor.
[3] Nur Darstellung der Fälle als „Abgang“ bzw. „Zugang“ möglich.
[4] Enthält nur Daten aus den IT-Vermittlungssystemen der BA.
[5] Enthält Daten aus den IT-Vermittlungssystemen der BA, Meldungen der zugelassenen kommunalen Träger (zkT) (per XSozial-BA-SGB II geliefert) sowie Schätzwerte für zugelassene kommunale Träger (sofern keine Meldung vorlag).
[6] Trägerbezogene Förderdaten zu Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz liegen grundsätzlich nicht vor.
[7] Die gesetzlichen Grundlagen der einzelnen Instrumente können der Anlage 1 zum Glossar entnommen werden.
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 37: Arbeitslose (Bestand) und Förderung (Zugang) mit Migrationshintergrund (Einreisestatus bzw. Staatsangehörigkeit) Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III im Jahr 2008

Absolutwerte	Insgesamt	darunter mit Migrations-hintergrund[1] (Sp. 4, 7 bis 9)		Ausländer		Deutsche			
		absolut	In % von insgesamt (Sp.1)	Insgesamt	Darunter (Sp.4) Asyl/Kontingent	Insgesamt	darunter		
							Spätaus-siedler	früher kein Deutscher[1]	früher Spätaus-siedler[1]
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Arbeitslose Rechtskreis SGB III	1.010.570	129.814	12,8	93.011	1.080	916.955	499	29.781	6.524
A. Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt verbessern	**2.467.602**	**214.605**	**8,7**	**157.856**	**1.889**	**2.308.319**	**1.514**	**34.089**	**21.146**
Unterstützung der Beratung und Vermittlung[3]	1.348.824	81.174	6,0	55.111	684	1.293.175	710	17.459	7.894
Eignungsfeststellung / Trainingsmaßnahmen	575.583	65.622	11,4	50.862	586	524.365	374	8.585	5.801
Berufliche Weiterbildung	249.599	28.919	11,6	21.827	262	227.414	268	3.912	2.912
Berufliche Weiterbildung behinderter Menschen	1.747	186	10,6	128	*	1.619	.	40	18
Sonst. allg. Leist. z. Teilhabe beh. Menschen am Arbeitsleben	X	X	X	X	X	X	X	X	X
darunter: Unterst. d. Berat. u. Vermittl. für Rehabilitanden[3]	21.279	1.092	5,1	714	3	20.563	*	302	75
Trainingmaßnahmen Reha	11.362	1.448	12,7	1.161	10	10.193	*	169	116
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung[5]	253.955	35.226	13,9	27.398	326	226.393	157	3.400	4.271
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen	5.253	35.226	17,9	655	17	4.597	*	222	59
B. Beschäftigungsbegleitende Leistungen	**467.166**	**40.252**	**8,6**	**26.098**	**307**	**440.569**	**210**	**11.341**	**2.603**
Mobilitätshilfen[3]	166.650	7.365	4,4	4.739	91	161.851	46	2.060	520
Mobilitätshilfen zur Teilh. beh. Menschen am Arbeitsleben[3]	1.826	53	2,9	36	.	1.790	.	14	3
Eingliederungszuschüsse	130.159	11.186	8,6	6.174	83	123.914	51	4.011	950
Eingliederungszusch. f. bes. betr. schwerbehinderte Menschen	9.728	694	7,1	375	.	9.349	13	283	23
Eingliederungsgutschein	2.764	227	8,2	77	.	2.685	.	126	24
Beschäftigung begleitende Eingliederungshilfen	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Einstellungszuschuss bei Neugründungen	3.703	376	10,2	224	3	3.477	.	136	16
Einstellungszuschuss bei Vertretung	398	32	8,0	16	.	382	.	11	5
Arbeitsentgeltzuschuss bei berufl. Weiterbildung Beschäftigter	29.977	5.467	18,2	3.964	34	25.756	79	830	594
Personal-Service-Agentur (PSA)	2.652	438	16,5	337	6	2.312	3	70	28
Existenzgründungszuschüsse (Restabwicklung)	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Gründungszuschuss	119.309	14.414	12,1	10.156	90	109.053	18	3.800	440
C. Beschäftigung schaffende Maßnahmen	**6.531**	**604**	**9,2**	**310**	**5**	**6.220**	*	**230**	**62**
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	6.486	602	9,3	310	5	6.175	*	228	62
Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Strukturanpassungsmaßnahmen allgemein (Restabwicklung)	45	*	4,4	.	.	45	.	*	.
D. Förderung der Berufsausbildung	**236.800**	**26.796**	**11,3**	**25.048**	**54**	**207.303**	**154**	**1.370**	**232**
Förderung der Berufausbildung Benachteiligter	89.864	10.442	11,6	9.177	50	80.594	137	924	204
davon: ausbildungsbegleitende Hilfen	62.845	6.961	11,1	6.174	36	56.598	104	555	128
außerbetriebliche Ausbildung	24.122	3.072	12,7	2.641	11	21.468	31	339	61
Sozialpäd. Begl. u. Ausbildungsmanagement	647	119	18,4	109	.	536	.	10	.
Übergangshilfen	1.220	89	7,3	61	3	1.159	*	14	13
Aktivierungshilfen	1.030	201	19,5	192	.	833	*	6	*
Berufsausbildungsbeihilfe für Auszub. i. e. 2. Ausb.[2]	312	.	.	8	.	303	.	.	.
Einstiegsqualifizierung	20.055	2.347	11,7	2.091	*	17.953	12	236	8
Ausbildungsbonus[6]	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Maßnahmen zur Berufsorientierung	122.239	13.660	11,2	13.506	*	104.397	5	137	12
Zus. an AG zur Förd. d. Teilh. beh. Menschen am Arbeitsleben	4.330	347	8,0	266	*	4.056	.	73	8
E. Sonstige Leistungen	**76.342**	**7.858**	**10,3**	**6.317**	**57**	**69.948**	**40**	**933**	**568**
Freie Förderung	76.342	7.858	10,3	6.317	57	69.948	40	933	568
Summe (A,B,C,D,E)	**3.254.441**	**290.115**	**8,9**	**215.629**	**2.312**	**3.032.359**	**1.920**	**47.963**	**24.611**

[1] Das Merkmal „mit Migrationshintergrund“ fasst all die Förderfälle zusammen, die zum Zeitpunkt des Förderbeginns als Ausländer oder als Spätaussiedler gekennzeichnet sind und solche, die dies zum Zeitpunkt des Förderbeginns nicht sind, aber innerhalb der BA-Geschäftsdaten seit Beginn der Arbeits- / Ausbildungssuche (max. seit 12/1996) einmal als Ausländer oder Spätaussiedler gekennzeichnet waren. Weitere Informationen, wie z. B. Geburtsland oder Geburtsland der Eltern, die einen umfassenderen Rückschluss auf einen evtl. vorhandenen Migrationshintergrund zulassen würden, liegen im Rahmen der BA-Geschäftsdaten nicht vor. Mit der Darstellung über den Einreisestatus und der Staatsangehörigkeit kann nur ein Teil der Gruppe mit Migrationshintergrund abgebildet werden.
[2] Informationen zum Migrationshintergrund liegen nicht vor.
[3] Nur Darstellung der Fälle als „Abgang“ bzw. „Zugang“ möglich.
[4] Die gesetzlichen Grundlagen der einzelnen Instrumente können der Anlage 1 zum Glossar entnommen werden.
[5] Pflicht- und Ermessensleistung.
[6] Statistische Daten zum Ausbildungsbonus liegen für das Berichtsjahr 2008 nicht vor.
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 38: Selbstständige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus 2008

	Geschlecht	Selbstständige insgesamt		Veränderung 2005/2008	Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Veränderung 2005/2008	Mithelfende Familienangehörige		Veränderung 2005/2008	sonstige Erwerbstätige		Veränderung 2005/2008	Gesamt		Veränderung 2005/2008
		1 000	%	in %-Punkten	1 000	%	in %-Punkten	1 000	%	in %-Punkten	1 000	%	in %-Punkten	1 000	%	in %-Punkten
Bevölkerung insgesamt	männlich	2.667	12,8	-0,7	1.359	6,5	-0,6	51	0,2	-0,1	18.066	86,9	0,8	20.785	100,0	4,9
	weiblich	1.226	7,1	-0,2	809	4,7	-0,1	230	1,3	-0,4	15.849	91,6	0,6	17.305	100,0	6,6
	Insgesamt	**3.893**	**10,2**	**-0,5**	**2.168**	**5,7**	**-0,3**	**281**	**0,7**	**-0,2**	**33.915**	**89,0**	**0,8**	**38.089**	**100,0**	**5,7**
1 Personen ohne Migrationshintergrund	Männlich	2.250	13,2	-0,9	1.127	6,6	-0,6	37	0,2	-0,1	14.777	86,6	1,0	17.065	100,0	4,5
	Weiblich	1.038	7,1	-0,3	681	4,7	-0,1	189	1,3	-0,5	13.313	91,6	0,7	14.541	100,0	6,1
	Insgesamt	**3.290**	**10,4**	**-0,6**	**1.809**	**5,7**	**-0,4**	**227**	**0,7**	**-0,3**	**28.090**	**88,9**	**0,9**	**31.606**	**100,0**	**5,2**
2 Personen mit Migrationshintergrund	Männlich	416	11,2	-0,2	232	6,2	-0,3	14	0,4	-0,1	3.289	88,4	0,3	3.720	100,0	7,1
	Weiblich	187	6,8	0,1	127	4,6	-0,1	41	1,5	-0,2	2.536	91,8	0,2	2.764	100,0	8,9
	Insgesamt	**603**	**9,3**	**-0,1**	**359**	**5,5**	**-0,2**	**55**	**0,8**	**-0,1**	**5.826**	**89,9**	**0,3**	**6.484**	**100,0**	**7,9**
2a darunter Deutsche	Männlich	150	8,6	-0,3	81	4,6	-0,3	/	/	/	1.595	91,2	0,4	1.749	100,0	6,8
	Weiblich	74	5,2	-0,2	49	3,4	-0,2	10	0,7	-0,3	1.340	94,1	0,3	1.424	100,0	5,9
	Insgesamt	**225**	**7,1**	**-0,2**	**131**	**4,1**	**-0,2**	**14**	**0,4**	**-0,2**	**2.935**	**92,5**	**0,4**	**3.174**	**100,0**	**6,4**
2b darunter Ausländer/innen	Männlich	267	13,6	-0,1	151	7,7	-0,3	10	0,5	0,0	1.694	86,0	0,3	1.970	100,0	7,2
	Weiblich	113	8,4	0,2	78	5,8	-0,1	31	2,3	-0,3	1.196	89,3	0,0	1.340	100,0	12,5
	Insgesamt	**379**	**11,5**	**-0,1**	**229**	**6,9**	**-0,2**	**40**	**1,2**	**-0,1**	**2.890**	**87,3**	**0,2**	**3.310**	**100,0**	**9,3**
2.1 ...mit eigener Migrationserfahrung	Männlich	369	11,8	0,0	207	6,6	-0,1	10	0,3	-0,1	2.756	87,9	0,0	3.135	100,0	8,7
	Weiblich	172	7,2	0,1	119	5,0	0,0	37	1,5	-0,2	2.180	91,3	0,1	2.389	100,0	13,1
	Insgesamt	**541**	**9,8**	**0,0**	**326**	**5,9**	**0,0**	**47**	**0,9**	**-0,1**	**4.937**	**89,4**	**0,1**	**5.524**	**100,0**	**10,6**
2.1a darunter Deutsche	Männlich	133	8,9	-0,1	71	4,7	-0,1	/	/	/	1.363	90,9	0,3	1.499	100,0	11,4
	Weiblich	68	5,4	-0,2	46	3,7	0,0	8	0,6	-0,2	1.175	93,8	0,3	1.252	100,0	13,0
	Insgesamt	**201**	**7,3**	**-0,2**	**117**	**4,3**	**-0,1**	**11**	**0,4**	**-0,1**	**2.538**	**92,3**	**0,2**	**2.751**	**100,0**	**12,1**
2.1b darunter Ausländer/innen	Männlich	236	14,4	0,4	136	8,3	0,1	7	0,4	-0,1	1.393	85,1	-0,3	1.636	100,0	6,4
	Weiblich	104	9,1	0,4	73	6,4	0,0	28	2,5	-0,2	1.006	88,4	-0,2	1.138	100,0	13,2
	Insgesamt	**340**	**12,3**	**0,3**	**209**	**7,5**	**0,1**	**35**	**1,3**	**-0,1**	**2.399**	**86,5**	**-0,2**	**2.774**	**100,0**	**9,1**
2.2 ...ohne eigene Migrationserfahrung	Männlich	48	8,2	-1,8	25	4,3	-1,5	/	/	/	533	91,1	1,9	585	100,0	-1,2
	Weiblich	14	3,7	-1,0	8	2,1	-0,9	/	/	/	356	95,2	1,8	374	100,0	-11,8
	Insgesamt	**63**	**6,6**	**-1,2**	**34**	**3,5**	**-1,1**	**8**	**0,8**	**-0,3**	**889**	**92,7**	**1,7**	**959**	**100,0**	**-5,6**
2.2a darunter Deutsche	Männlich	17	6,8	-1,7	10	4,0	-1,1	/	/	/	232	92,8	2,0	250	100,0	-15,0
	Weiblich	/	/	/	/	/	/	/	/	/	166	96,0	1,9	173	100,0	-27,0
	Insgesamt	**22**	**5,2**	**-1,4**	**13**	**3,1**	**-1,1**	**/**	**/**	**/**	**398**	**94,1**	**1,8**	**423**	**100,0**	**-20,3**
2.2b darunter Ausländer/innen	Männlich	31	9,3	-2,5	15	4,5	-2,2	/	/	/	301	90,1	2,5	334	100,0	12,1
	Weiblich	/	/	/	5	2,5	-0,2	/	/	/	190	94,1	1,0	202	100,0	8,6
	Insgesamt	**40**	**7,5**	**-1,6**	**20**	**3,7**	**-1,4**	**/**	**/**	**/**	**491**	**91,6**	**2,1**	**536**	**100,0**	**10,5**

Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.
Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2005/2008 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Tabelle 39: Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund über Gebäudetypen nach Anzahl der Wohnungen im Gebäude 2006

2006	Bevölkerungsverteilung nach Anzahl der Wohnungen im Wohngebäude				
	Insgesamt	1–2	3–6	7–12	13 und mehr
	in 1000	in %			
Bevölkerung insgesamt	**79.817**	**52,4**	**21,7**	**17,9**	**8,0**
– Personen ohne Migrationshintergrund	65.367	57,6	20,3	15,7	6,4
– Personen mit Migrationshintergrund	14.450	28,9	28,0	28,0	15,1
» Deutsche	7.612	36,2	25,5	25,1	13,1
» Ausländer/-innen	6.839	20,8	30,7	31,2	17,2
• mit eigener Migrationserfahrung	9.843	26,6	27,9	29,1	16,5
» Deutsche	4.676	33,4	25,4	26,5	14,7
» Ausländer/-innen	5.167	20,4	30,2	31,4	18,1
• ohne eigene Migrationserfahrung	4.607	34,0	28,2	25,8	12,0
» Deutsche	2.936	40,6	25,8	23,0	10,6
» Ausländer/-innen	1.627	22,3	32,6	30,7	14,5

Quelle: Statistisches Bundesamt; Mikrozensus 2006

Tabelle 40: Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund über Gebäudetypen nach Anzahl der Wohnungen im Gebäude 2006

2006	Bevölkerungsverteilung nach Anzahl der Wohnungen im Wohngebäude				
	Insgesamt	1–2	3–6	7–12	13 und mehr
Bevölkerung insgesamt (= 100%)	**79.817**	**41.804**	**17.343**	**14.314**	**6.356**
– Personen ohne Migrationshintergrund	81,9	90,0	76,7	71,7	65,8
– Personen mit Migrationshintergrund	18,1	10,0	23,3	28,3	34,2
» Deutsche	9,5	6,6	11,2	13,4	15,7
» Ausländer/-innen	8,6	3,4	12,1	14,9	18,5
• mit eigener Migrationserfahrung	12,3	6,3	15,8	20,0	25,5
» Deutsche	5,9	3,7	6,8	8,7	10,8
» Ausländer/-innen	6,5	2,5	9,0	11,3	14,7
• ohne eigene Migrationserfahrung	5,8	3,7	7,5	8,3	8,7
» Deutsche	3,7	2,9	4,4	4,7	4,9
» Ausländer/-innen	2,1	0,9	3,1	3,6	3,8

Quelle: Statistisches Bundesamt; Mikrozensus 2006

Schaubild 1: Erwerbstätige insgesamt

Schaubild 1a:
Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund nach Wirtschaftssektoren

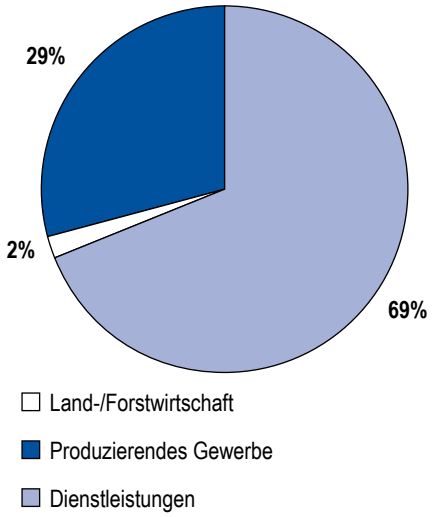


Schaubild 1b: Erwerbstätige Migranten und Migrantinnen nach Wirtschaftssektoren

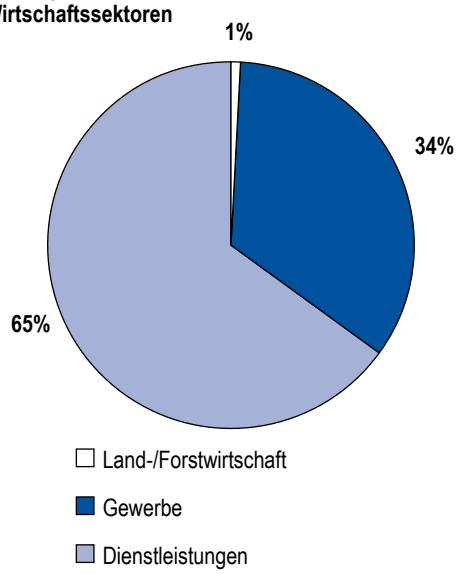


Schaubild 2a:
Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund nach beruflichem Status

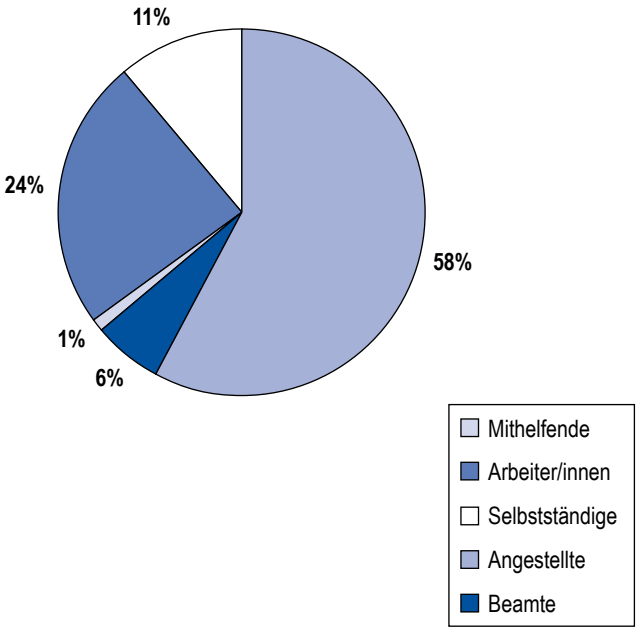
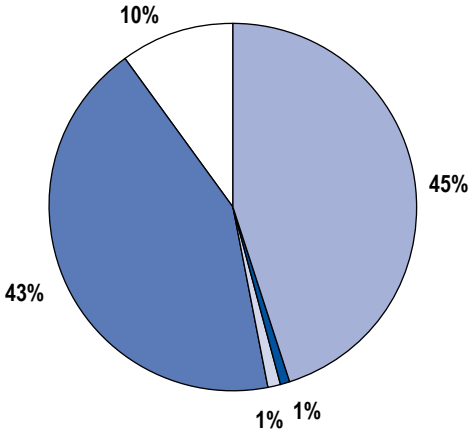
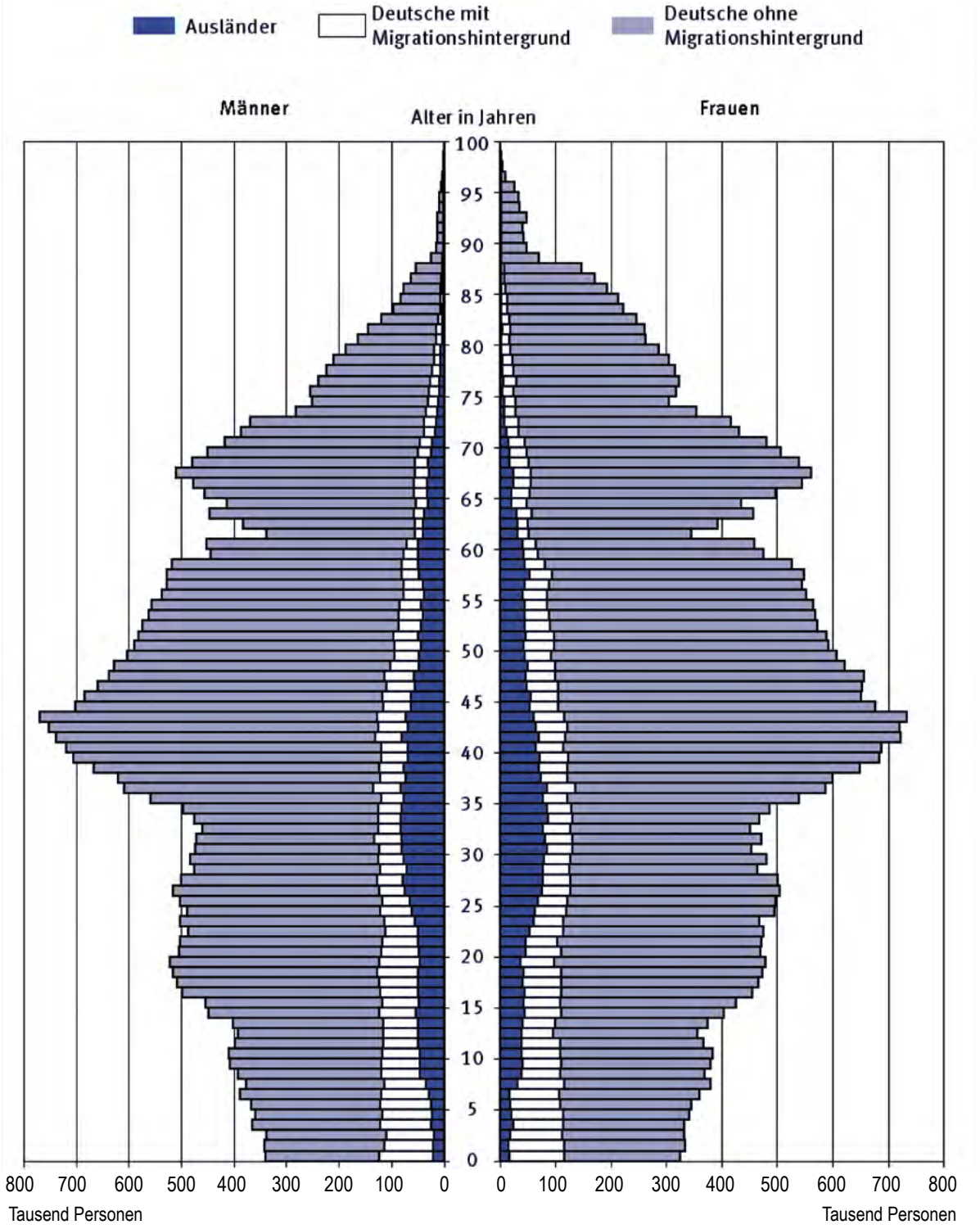


Schaubild 2b:
Erwerbstätige Migrantinnen und Migranten nach beruflichem Status



Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2008 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

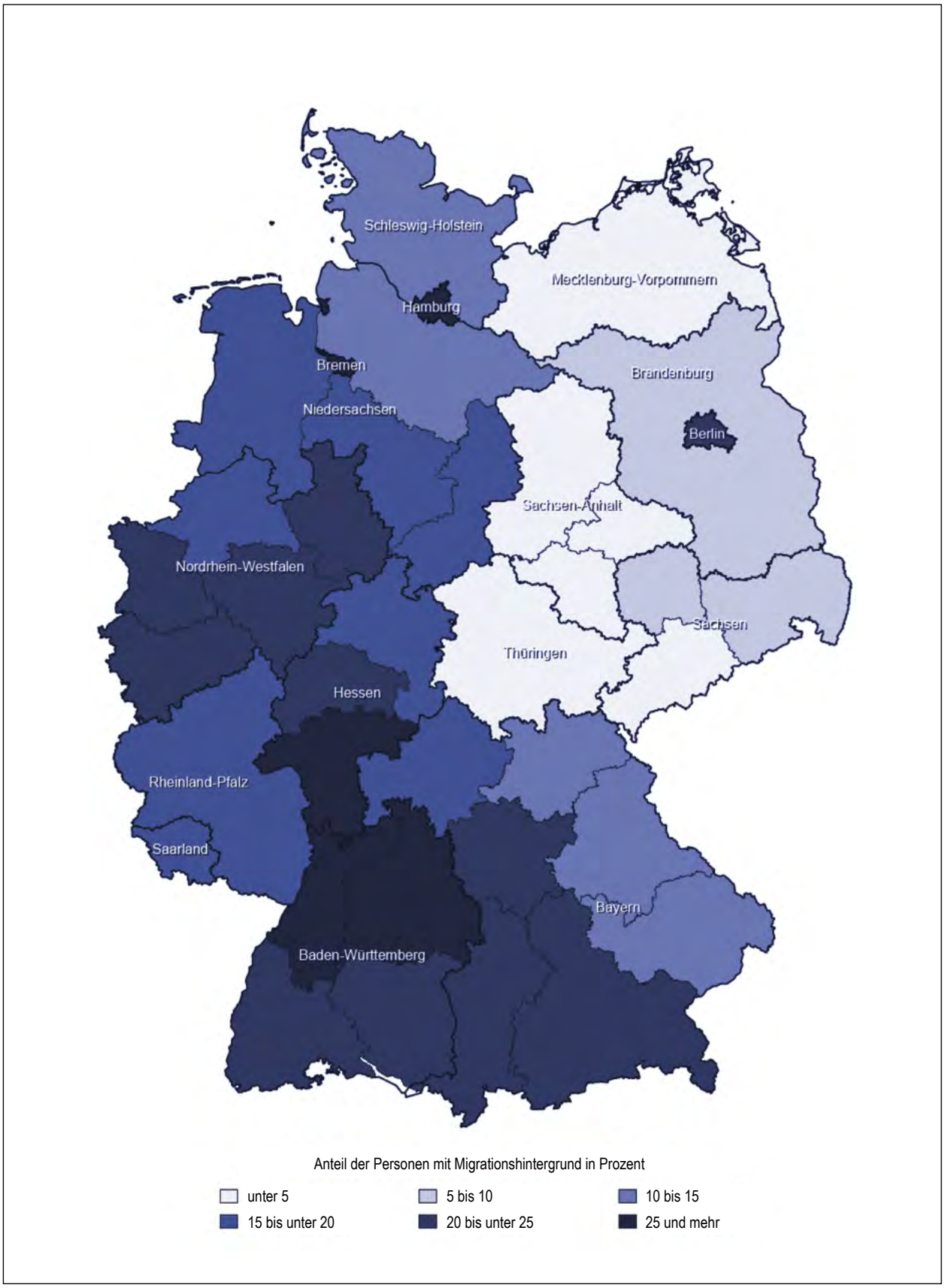
Abbildung 1: Alterspyramide für das Jahr 2008 nach Migrationshintergrund



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008 [2]

[2] Entnommen aus: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2008. Fachserie 1 Reihe 2.2 , Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2010, S. 14

Abbildung 2: Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung im Jahr 2008 in den Regierungsbezirken und Ländern



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008[3]

[3] Entnommen aus: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2008. Fachserie 1 Reihe 2.2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2010, S. 16

Herausgeber:
Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und Integration
11012 Berlin

Bestellungen an:
Willy-Brandt-Straße 1
10557 Berlin
Telefax (030/18-400-1606)
E-Mail: as@bk.bund.de

Vervielfältigungen sind – auch auszugsweise –
unter Angabe der Quelle erwünscht.

Gesamtherstellung:
Bonifatius GmbH, Druck · Buch · Verlag, Paderborn

Weitere Informationen im Internet:
www.integrationsbeauftragte.de