Bericht

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

Berlin, August 2005

Herausgeber:
Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und Integration,
11018 Berlin

Bestellungen unter:
Rochusstraße 8–10,
53123 Bonn
Telefax (02 28) 9 30-49 34
e-mail: as@bmfsfj.bund.de

Vervielfältigungen sind – auch auszugsweise –
unter Angabe der Quelle erwünscht.

Druck:
Bonner Universitäts-Buchdruckerei

ISBN 3-937619-17-8

Inhaltsübersicht

		Seite
A	**EINLEITUNG**	35
B	**INTEGRATION**	37
I.	**Bildung**	37
1.	Kindergärten/Bildung und Erziehung im Elementarbereich	38
2.	Schulische Bildung	48
3.	Berufliche Bildung von Migrantinnen und Migranten	57
4.	Hochschulbildung (Bildungsinländer)	67
II.	**Arbeitsmarkt**	73
1.	Steuerung der Ausländerbeschäftigung	73
2.	Daten zur Arbeitsmarktintegration	77
3.	Maßnahmen und Programme zur Förderung der beruflichen Eingliederung	98
4.	Soziale und wirtschaftliche Lage	102
III.	**Sozialraum**	113
1.	Wohnsituation, Segregation und Leben im Stadtteil	113
2.	Politische Initiativen	128
3.	Zusammenfassung und Empfehlungen	135
IV.	**Interkulturelle Öffnung**	138
1.	Gesundheitsversorgung	141
2.	Behinderung	147
3.	Ältere Migrantinnen und Migranten	150
4.	Jugendverbände	159
5.	Migrantinnen und Migranten im Sport	165
V.	**Integrationsförderung**	174
1.	Integrationspolitik der EU	174
2.	Innerdeutsche Debatte	177
3.	Integrationsförderung als nationale Querschnittsaufgabe	180
4.	Integrationsförderung des Bundes	184
5.	Entwicklung zentraler Angebotsbereiche der Integrationsförderung	199
VI.	**Religion**	221
1.	Integration zugewanderter Religionsgemeinschaften	221
2.	Jüdische Gemeinden	255

VII. Diskriminierung 259
1. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Diskriminierung, Ablehnung von Muslimen 259
2. Erscheinungsformen: Meinungsbild, Straftaten und Straftatenerfassung 260
3. Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus sowie Diskriminierung 272
4. Zivilgesellschaftliche Initiativen 282

VIII. Kriminalität 283
1. Registrierte Kriminalität 283
2. Jugendkriminalität 286
3. Kriminalpräventive Maßnahmen 288
4. Zusammenfassung und Empfehlungen 289

IX. Gewalt im privaten Kontext 292
1. Häusliche Gewalt gegen Migrantinnen 292
2. Zwangsverheiratung 296
3. „Ehrenmorde“ 300
4. Resümee 304

X. Politische und gesellschaftliche Partizipation 306
1. Politische Teilhabe und gesetzliche Partizipationsmöglichkeiten 306
2. Politische Einstellungen 313
3. Gesellschaftliche Partizipation 316
4. Soziales Engagement 319

C ENTWICKLUNG DES RECHTS 323

I. Rechtsetzung gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung 323
1. Europarechtliche Grundlagen 324
2. Nationale Gesetzgebung zur Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien 325

II. Staatsangehörigkeitsrecht 337
1. Statistische Auswirkungen der Reform 337
2. Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts 338
3. Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes auf das Staatsangehörigkeitsrecht 356

III. Ausländerrechtliche Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen 358
1. Drittstaatsangehörige im nationalen Ausländerrecht . . . 358

2. Zuwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz) 394
3. Ausländerrecht auf europäischer Ebene 435

IV. Rechtsstellung der Unionsbürger und anderer europarechtlich privilegierter Personen 453
1. Unionsbürger 453
2. Neue Unionsbürger – Erweiterung der Europäischen Union 457
3. Türkische Staatsangehörige 461
4. Staatsangehörige von Ländern, die Vertragspartner der EG sind 464

V. Flüchtlinge 465
1. Flüchtlingsrechtliche Entwicklungen in Deutschland . . . 465
2. Flüchtlings- und asylrechtliche Änderungen durch das Zuwanderungsgesetz 485
3. Asylmaßnahmen nach Titel IV EG-Vertrag 501

VI. Rechtliche Aspekte der sozialen Sicherheit von Ausländerinnen und Ausländern 527
1. Familienleistungen 527
2. Hartz IV – Viertes Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 531
3. SGB XII – Sozialhilfe 534
4. Ausbildungsförderung 535
5. Soziale Sicherheit der Drittstaatsangehörigen, die innerhalb der Europäischen Union wandern 536
6. Sonstige Sozialleistungen – Entwicklungen im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes 537

VII. Entwicklungen, Berichtspflichten und Verfahren in regionalen und internationalen Menschenrechtsgremien 540
1. Bericht an die deutsche Regierung über den Besuch des Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland des Europarates (CPT) 540
2. Vereinte Nationen 541
3. Fazit 546

Anhang 547

Seite

A EINLEITUNG 35

B INTEGRATION 37

I. Bildung 37
1. Kindergärten/Bildung und Erziehung im Elementarbereich 38
1.1 Beteiligung an Kindertageseinrichtungen 39
1.2 Vorschulische Sprachförderung 41
1.3 Frühkindliche Sprachentwicklung und Mehrsprachigkeit 45
1.4 Sprachstandserhebungen 45
2. Schulische Bildung 48
2.1 Bildungsbeteiligung 50
2.1.1 Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft 50
2.1.2 Verteilung ausländischer Schülerinnen und Schüler nach Schulart 51
2.1.3 Niveau der Schulabschlüsse 52
2.2 Reformansätze in Bund und Ländern 54
3. Berufliche Bildung von Migrantinnen und Migranten 57
3.1 Beteiligung an der beruflichen Bildung 58
3.1.1 Beteiligungsquoten an beruflichen Bildungsgängen 58
3.1.2 Geschlechtsspezifische Ausbildungsbeteiligung 61
3.1.3 Ausbildungsbereiche, Branchen und Berufe 62
3.2 Disparitäten auf dem Ausbildungsstellenmarkt 62
3.3 Reformansätze in der beruflichen Bildung 64
4. Hochschulbildung (Bildungsinländer) 67
4.1 Statistische Ausgangslage 67
4.2 Soziale Herkunft 68
4.3 Studienfinanzierung 69
4.4 Exkurs Bildungsausländer 70

II. Arbeitsmarkt 73
1. Steuerung der Ausländerbeschäftigung 73
1.1 Arbeitsgenehmigungsrechtliche Einschränkungen des Arbeitsmarktzugangs 73
1.2 Entwicklung der Vergabe von Arbeitsgenehmigungen . . 75
1.3 Einschränkungen durch Berufsrecht 76
2. Daten zur Arbeitsmarktintegration 77
2.1 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials und Erwerbsquoten 77
2.2 Exkurs: Befristete Außenzugänge in den Arbeitsmarkt . . 80
2.2.1 Werkvertragsarbeitnehmer 80
2.2.2 Saisonarbeitnehmer 80

2.2.3 IT-Fachkräfte 81
2.3 Entwicklung der Erwerbstätigkeit 83
2.3.1 Selbständigkeit 85
2.3.2 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 88
2.3.3 Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst 91
2.3.4 Geringfügig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer 92
2.4 Arbeitslosigkeit 94

3. Maßnahmen und Programme zur Förderung der beruflichen Eingliederung 98
3.1 Allgemeine Arbeitsmarktprogramme 99
3.2 Arbeitsmarktprogramme für Migrantinnen und Migranten 101

4. Soziale und wirtschaftliche Lage 102
4.1 Einkommen 102
4.2 Entwicklung des Armutsrisikos bei Zuwanderern 104
4.3 Sparverhalten und Rücküberweisungen von Migranten . 106
4.4 Bezug von Transferleistungen 107
4.4.1 Sozialhilfe 107
4.4.2 Versicherungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit . 109
4.4.3 Leistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 111
4.4.4 Resümee zur sozialen und wirtschaftlichen Lage 112

III. Sozialraum 113

1. Wohnsituation, Segregation und Leben im Stadtteil . 113
1.1 Wohnsituation 113
1.2 Räumliche Segregation 118
1.3 Die Ausländerkonzentration 120
1.4 „Ghettos“ und „Parallelgesellschaften“? 123
1.5 Die Rolle des Quartiers für die soziale Integration von Migrantinnen und Migranten 124
1.5.1 Öffentliche Einrichtungen 125
1.5.2 Soziales Umfeld und Arbeitsmarktchancen 125
1.5.3 Lokale und „ethnische“ Ökonomie 126
1.5.4 Soziale Netzwerke und professionelle Hilfen 126
1.5.5 Konflikte und Spannungen im Zusammenleben 127

2. Politische Initiativen 128
2.1 Das Bund-Länder Programm Soziale Stadt als Beispiel einer integrierten Entwicklungs- und Partizipationsstrategie 128
2.2 Weitere Programme 131
2.2.1 E&C – Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten 131
2.2.2 LOS – Lokales Kapital für soziale Zwecke 131
2.2.3 URBAN II 132
2.3 Praxisorientierte Forschungsverbunde 133

2.3.1 Stadt 2030 133
2.3.2 Verbundprojekt „Zuwanderer in der Stadt“ bei der Schader-Stiftung 134
2.3.3 Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 134
2.3.4 „Metropolis“, weltweites Netzwerk zur Erforschung von städtischen Sozialräumen und Praxiserprobung 135
3. Zusammenfassung und Empfehlungen 135

IV. Interkulturelle Öffnung 138
1. Gesundheitsversorgung 141
1.1 Psychosoziale Versorgung 142
1.2 Die gesundheitliche Situation von Kindern und Jugendlichen 144
1.2.1 Übergewicht und Adipositas 144
1.2.2 Zahngesundheit 145
1.2.3 Impfstatus 146
1.3 Empfehlungen 146
2. Behinderung 147
2.1 Kinder mit Behinderung 148
2.2 Initiativen für eine interkulturelle Behindertenhilfe 149
2.3 Empfehlungen 149
3. Ältere Migrantinnen und Migranten 150
3.1 Demografische Entwicklung 150
3.2 Lebenslagen älterer Migrantinnen und Migranten 152
3.2.1 Einkommenslage 152
3.2.2 Gesundheitliche Lage 153
3.2.3 Wohnsituation 154
3.2.4 Soziale Netzwerke 154
3.2.5 Lebenssituation älterer alleinstehender Migrantinnen . . . 155
3.3 Kultursensible Altenhilfe und -pflege 156
3.3.1 Aus- und Weiterbildung 156
3.3.2 Struktur bildende Projekte 157
3.3.3 Politikplanung 158
3.4 Empfehlungen 158
4. Jugendverbände 159
4.1 Freizeitverhalten von Jugendlichen mit Migrationshintergrund 160
4.2 Selbstorganisation jugendlicher Migrantinnen und Migranten 161
4.3 Interkulturelle Öffnung der Jugendverbände 161
4.4 Empfehlungen 165
5. Migrantinnen und Migranten im Sport 165
5.1 Beteiligung am Sport 167

5.2 Migrantinnen und Sport 168
5.3 Migrantenselbstorganisationen im Sport 170
5.4 Empfehlungen 172

V. Integrationsförderung 174
1. Integrationspolitik der EU 174
2. Innerdeutsche Debatte 177
3. Integrationsförderung als nationale Querschnittsaufgabe 180
3.1 Bundesweites Integrationsprogramm 180
3.2 Rolle der Ausländer- und Integrationsbeauftragten 181
3.3 Integrationskonzepte der Länder und Kommunen 182
4. Integrationsförderung des Bundes 184
4.1 Neuordnung der Integrationszuständigkeiten und Vernetzung von Bundesangeboten 184
4.2 Ausbau des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zum Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 187
4.3 Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration . 188
4.4 Entwicklung der Bundesmittel für Integration 190
4.4.1 Bundesministerium des Innern (BMI) 190
4.4.2 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 194
4.4.3 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) . . 196
4.4.4 Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) . 198
5. Entwicklung zentraler Angebotsbereiche der Integrationsförderung 199
5.1 Migrationsberatung 200
5.1.1 Länderkonzepte und kommunale Vernetzung 200
5.1.2 Jugendmigrationsdienste 202
5.1.3 Zusammenführung von Ausländersozialberatung und Spätaussiedlerberatung 203
5.1.4 Migrationserstberatung 205
5.2 Angebote zur Erstorientierung und Orientierungskurse . 207
5.2.1 Erstorientierung 207
5.2.2 Orientierungskurse nach Zuwanderungsgesetz 209
5.3 Integrationskurse nach Zuwanderungsgesetz 211
5.3.1 Teilnahmeansprüche 212
5.3.2 Teilnahmeverpflichtung 214
5.3.3 Aufenthalts- und sozialrechtliche Konsequenzen 215
5.3.4 Struktur des Integrationskursangebotes 217
5.3.5 Kostenbeteiligung 218
5.3.6 Evaluation 219

VI. Religion 221
1. Integration zugewanderter Religionsgemeinschaften 221
1.1 Integration mit „R“ für Religion 222
1.2 Zugewanderte Religionsgemeinschaften in Deutschland: Muslime und Musliminnen 223
1.3 Religiosität und religiöse Praxis von muslimischen Gläubigen 225
1.3.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum 228
1.3.1.1 Islamdialog und Extremismusproblematik 228
1.3.1.2 Verbot religiöser Ausländervereine 229
1.3.1.3 Empfehlungen zum Islamdialog 230
1.3.1.4 Diskriminierungserfahrungen/Islamfeindschaft 231
1.3.1.5 Religiös begründete Bekleidungsvorschriften: Das Kopftuch 232
1.3.1.6 Religiös begründete Bekleidung im Arbeits- und Berufsleben 234
1.3.1.7 Religiös begründete Bekleidung bei Lehrerinnen 236
1.3.1.8 Teilnahme am Sport-, Schwimm- und Sexualkundeunterricht sowie an Klassenfahrten 244
1.3.1.9 Schächten 246
1.3.1.10 Islam in der Schule 248
1.3.1.11 Entwicklungen zum Unterrichtsfach islamische Religion 248
1.3.2 Projekte und Maßnahmen 254
2. Jüdische Gemeinden 255
2.1 Integration jüdischer Zuwanderer 256
2.2 Neugestaltung der Zuzugsregelung 258
2.3 Empfehlungen 258

VII. Diskriminierung 259
1. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Diskriminierung, Ablehnung von Muslimen 259
2. Erscheinungsformen: Meinungsbild, Straftaten und Straftatenerfassung 260
2.1 Meinungsbild in der Mehrheitsgesellschaft 260
2.2 Politisch rechts motivierte Straftaten mit extremistischem, fremdenfeindlichem und antisemitischem Hintergrund (2001–2003) 261
2.3 Wahlerfolge rechtsextremistischer Parteien 263
2.3.1 Auswirkungen und Gegenmaßnahmen 264
2.4 Antisemitismus 265
2.5 Diskriminierung 267
2.6 Straftatenerfassung und alternative Erhebungen 271
3. Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus sowie Diskriminierung 272
3.1 Europäische Union 273

3.2 Europarat 273
3.3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) 274
3.4 Vereinte Nationen 274
3.5 Maßnahmen von Bundesregierung und Bundestag 275
3.5.1 Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ 276
3.5.2 Maßnahmen des BMBF 278
3.6 Perspektiven für Bundesmaßnahmen gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus 278
3.7 Antidiskriminierungsgesetzgebung und Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung 279
4. Zivilgesellschaftliche Initiativen 282

VIII. Kriminalität 283
1. Registrierte Kriminalität 283
1.1 Polizeiliche Kriminalstatistik 283
1.1.1 Datenlage 283
1.1.2 Aufenthaltsstatus und Kriminalität 284
1.1.3 Altersstruktur und Kriminalität 284
1.1.3.1 Kinder unter 14 Jahren 285
1.1.3.2 Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren 285
1.1.3.3 Heranwachsende zwischen 18 und 21 Jahren 286
1.2 Strafverfolgungsstatistik 286
2. Jugendkriminalität 286
3. Kriminalpräventive Maßnahmen 288
4. Zusammenfassung und Empfehlungen 289

IX. Gewalt im privaten Kontext 292
1. Häusliche Gewalt gegen Migrantinnen 292
1.1 Gewalterfahrungen unabhängig vom Täter-Opfer-Kontext 293
1.2 Häusliche Gewalt 294
1.3 Zugang zu Hilfsangeboten 294
1.4 Gewaltprävention 295
2. Zwangsverheiratung 296
2.1 Forschungsstand 297
2.2 Rechtslage 298
3. „Ehrenmorde“ 300
3.1 Kriminalstatistische Erfassung von „Ehrenmorden“ 302
3.2 Betroffene familiäre Milieus 302
3.3 Rechtsprechung zu „Ehrenmorden“ 303
4. Resümee 304

X. Politische und gesellschaftliche Partizipation 306
1. Politische Teilhabe und gesetzliche Partizipationsmöglichkeiten 306
1.1 Kommunales Wahlrecht für Unionsbürger 307
1.2 Wahlrecht zum Europäischen Parlament für Unionsbürger 308
1.3 Ausländer- und Integrationsbeiräte 309
1.3.1 Integrations- und Migrationsräte auf Länderebene 310
1.4 Betriebsverfassungsrecht. 312
1.5 Sozialwahlen 313
2. Politische Einstellungen 313
2.1 Politische Meinungsbildung 313
2.1.1 Interesse an politischen Parteien 314
2.1.2 Erwartungen an die Politik 315
3. Gesellschaftliche Partizipation 316
3.1 Politische Parteien 316
3.2 Gewerkschaften 317
3.3 Arbeitgeberverbände 318
4. Soziales Engagement. 319
4.1 Ehrenamtliches Engagement und Mitgliedschaft in Vereinen und Verbänden. 319

C ENTWICKLUNG DES RECHTS 323

I. Rechtsetzung gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung . . . 323
1. Europarechtliche Grundlagen 324
2. Nationale Gesetzgebung zur Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien 325
2.1 Stand. 325
2.1.1 Einheitliches Gesetz 326
2.1.2 Arbeitsrechtliche Regelungen 326
2.1.3 Zivilrechtliche Regelungen 328
2.1.4 Sozialrechtliche Regelungen 330
2.1.5 Beweislast. 330
2.1.6 Beteiligung der Verbände 331
2.1.7 Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle (ADG-Stelle) 332
2.1.8 Normbereinigung 334
2.1.8.1 Ausbildungsförderung 335
2.1.8.2 Berufszulassungsrecht 335

II. Staatsangehörigkeitsrecht 337
1. Statistische Auswirkungen der Reform 337
2. Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts. 338

2.1 Geburtsortsrecht (ius soli) 338
2.2 Einzelprobleme der Auslegung und Gesetzesanwendung im Bereich der Einbürgerung 340
2.2.1 Aufenthaltsstatus, gewöhnlicher Aufenthalt und anrechenbare Aufenthaltszeiten 340
2.2.2 Anrechenbarkeitsprobleme bei der Unterbrechung des rechtmäßigen Aufenthalts 341
2.2.3 Sicherung des Lebensunterhalts 342
2.2.4 Sprachkenntnisse 343
2.2.5 Ausschluss der Einbürgerung bei Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung 344
2.2.6 Asylberechtigte und Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention 346
2.2.7 Hinnahme von Mehrstaatigkeit 347
2.2.8 EU-Bürger (Gegenseitigkeit) 347
2.2.9 Unzumutbare Entlassungsgebühren 349
2.2.10 Iranische Staatsangehörige 349
2.2.11 Afghanische Staatsangehörige 350
2.2.12 Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien 350
2.2.13 Rücknahme von Einbürgerungen 352
2.3 Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit 354
2.4 Zusammenfassung zur Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts 356
3. Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes auf das Staatsangehörigkeitsrecht 356

III. Ausländerrechtliche Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen 358
1. Drittstaatsangehörige im nationalen Ausländerrecht 358
1.1 Eigenständiges Aufenthaltsrecht von Ehegatten 359
1.2 Visumsverfahren und Legalisation 360
1.2.1 Visumsverfahren 360
1.2.1.1 Besuchsvisa 361
1.2.1.2 Längerfristige Aufenthalte zu Studienzwecken, für Au-pair-Aufenthalte und andere längerfristige Aufenthalte 363
1.2.1.3 Daueraufenthalte zum Zwecke der Familienzusammenführung 363
1.2.1.4 „Scheinehen“prüfung 365
1.2.2 Legalisation von Unterlagen und Schutz von Ehe und Familie bei Ausländern, insbesondere aus „Problemstaaten“ 369
1.3 Probleme des Identitätsnachweises 373
1.3.1 Registrierung von Neugeborenen 373
1.3.2 Vaterschaftsanerkennung 376
1.3.3 Antrag auf Erteilung einer Fahrerlaubnis und Ablegen der Fahrprüfung 378

1.4 Entwicklungen im Bereich der Duldung 381
1.4.1 Ausgangslage unter dem Ausländergesetz 381
1.4.2 Forderung nach einer Gruppenbleiberechtsregelung . . . 382
1.4.2.1 Vorziehen der Erteilung eines rechtmäßigen Aufenthalts aus integrationspolitischen Gründen in bestimmten Konstellationen 383
1.5 Abschiebungshaft und Ausreisezentren 384
1.5.1 Abschiebungshaft 384
1.5.2 Ausreisezentren 386
1.6 „Illegale“ Ausländer 387
1.7 Auslieferungsrecht 387
1.7.1 Berücksichtigung der allgemeinen Menschenrechtslage und der Haftbedingungen im Zielstaat bei der Aushandlung und dem Abschluss von Auslieferungsabkommen . 387
1.7.2 Auslieferung zur Strafverfolgung und -vollstreckung. . . . 388
1.7.2.1 Europäisches Haftbefehlsgesetz 388
1.7.2.2 Ausführungsgesetz zum Zusatzprotokoll zum Überstellungsübereinkommen des Europarates 389
1.8 Terrorismusbekämpfung. 391
1.8.1 Beschäftigung in sicherheitsrelevanten Bereichen 391
1.8.2 Versagung von Aufenthaltsgenehmigungen und Ausweisungen. 392
1.8.3 Zusammenfassung Terrorismusbekämpfung 394
2. Zuwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz) 394
2.1 Aufenthaltsstatus und Aufenthaltsverfestigung 394
2.1.1 Niederlassungserlaubnis 395
2.1.1.1 Allgemein zu den Integrationskriterien 395
2.1.1.2 Niederlassungserlaubnis für besondere Personengruppen. 396
2.1.1.3 Verfestigung bei Ausländern mit humanitärem Aufenthaltsgrund 397
2.1.2 Befristete Aufenthaltsrechte 397
2.1.2.1 Arbeitsmigration 398
2.1.2.2 Studierende. 398
2.1.2.3 Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge nach Genfer Flüchtlingskonvention. 399
2.1.2.4 Duldung oder befristete Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen?. 399
2.1.2.4.1 Wiedereinführung der Duldung 399
2.1.2.4.2 Abschaffung der Kettenduldung 399
2.1.2.5 Keine Fiktionswirkung nach § 81 Abs. 4 AufenthG bei verspäteter Antragstellung für einen Aufenthaltstitel?. . . 403
2.2 Familiennachzug. 404
2.2.1 Kindernachzug 405
2.2.2 Nachzug zu Flüchtlingen und anderen Ausländern mit humanitärem Aufenthaltsrecht 406
2.2.3 Eigenständiges Aufenthaltsrecht für Ehegatten und Lebenspartner auch in Härtefällen 408

2.3 Die Einführung einer gesetzlichen Härtefallregelung 408
2.3.1 Die rechtliche Regelung 408
2.3.2 Die Entwicklungen auf der Ebene der Bundesländer . . . 409
2.4 Die Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer 412
2.5 Regelungen zur Erwerbstätigkeit von Ausländern. 413
2.5.1 Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (BeschVerfV) 416
2.5.1.1 Zugang zum Arbeitsmarkt für subsidiär zu schützende Ausländer 417
2.5.1.2 Zugang zum Arbeitsmarkt für als Minderjährige eingereiste geduldete Ausländer 418
2.5.1.3 Erste Anwendungsprobleme in der Anlaufphase 418
2.5.1.3.1 Notwendigkeit einer beschäftigungsverfahrensrechtlichen Fiktionsregelung?. 418
2.5.1.3.2 Prüfung ungünstigerer Arbeitsbedingungen bei unbeschränktem Arbeitsmarktzugang. 419
2.5.1.3.3 Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung für geduldete Ausländer 420
2.5.2 Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung – BeschV) Arbeitsmigration aus dem Ausland 421
2.5.3 Selbständige Erwerbstätigkeit 424
2.6 Verordnung zur Durchführung des Zuwanderungsgesetzes 425
2.7 Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung und der erweiterten Gefahrenabwehr im Zuwanderungsgesetz . 427
2.8 Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze. 431
2.8.1 Anpassungen an das 4. Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – sog. Hartz-IV-Reform („Hartz-Reformen“) 431
2.8.1.1 Aufenthaltsrechtliche Anpassungen 431
2.8.1.2 Anpassungen im Asylbewerberleistungsgesetz 432
2.8.2 Errichtung einer Fundpapier-Datenbank 433
2.8.3 Weitere Änderungen und zu klärende Fragen 434
2.8.3.1 Vollständige Umsetzung der EG-Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes in Massenfluchtsituationen für besondere Gruppen von Verfolgten 434
2.8.3.2 Verbesserungen bei der aufenthaltsrechtlichen Verfestigung von seit über drei Jahren anerkannten Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sowie die Anrechnung von Aufenthaltszeiten unter dem alten Ausländergesetz 434
2.9 Gesamteinschätzung Zuwanderungsgesetz 435
3. Ausländerrecht auf europäischer Ebene 435

3.1 Grundsätzliche migrationspolitische Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union 435
3.1.1 Integrationspolitik in der Europäischen Gemeinschaft seit dem Europäischen Rat von Tampere 1999 435
3.1.2 Fortentwicklung der Integrationspolitik in der Europäischen Union – das Haager Programm 2004 436
3.1.3 Inhaltliche Fragen in einzelnen Bereichen einer europäischen Integrationspolitik 437
3.1.3.1 Änderungen der Verfahren bei Maßnahmen nach Titel IV EG-Vertrag 437
3.2 Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (Familienzusammenführungsrichtlinie) 438
3.2.1 Nachzugsberechtigter Personenkreis 439
3.2.2 Voraussetzungen des Familiennachzuges. 440
3.2.3 Sonderregelungen für Flüchtlinge 441
3.2.4 Status und Rechte der nachgezogenen Familienmitglieder. 441
3.2.5 Zusammenfassung zur Familienzusammenführungsrichtlinie. 442
3.3 Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Daueraufhältigenrichtlinie). 442
3.3.1 Voraussetzungen für die Gewährung des Dauerstatus . . 443
3.3.2 Rechte im (ersten) Aufnahmestaat 444
3.3.3 Gewährung von Freizügigkeitsrechten 446
3.3.4 Zusammenfassung zur Daueraufhältigenrichtlinie. 447
3.4 Richtlinie über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst. 448
3.5 Richtlinie über ein besonderes Verfahren für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung 449
3.6 Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren. 450
3.7 Richtlinie zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt. . . 451

IV. Rechtsstellung der Unionsbürger und anderer europarechtlich privilegierter Personen 453
1. Unionsbürger. 453
1.1 Freizügigkeitsgesetz/EU. 453
1.2 Freizügigkeit in der Rechtsprechung des EuGH 455

1.3 Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten – Freizügigkeitsrichtlinie 457

2. Neue Unionsbürger – Erweiterung der Europäischen Union 457

3. Türkische Staatsangehörige 461

3.1 Rechtsstellung 461

3.2 Sonderproblem Ausweisung 463

4. Staatsangehörige von Ländern, die Vertragspartner der EG sind 464

V. Flüchtlinge 465

1. Flüchtlingsrechtliche Entwicklungen in Deutschland 465

1.1 Asylverfahren und Anerkennungsquoten 465

1.2 Widerrufsverfahren beim Bundesamt und aufenthaltsrechtliche Folgen 467

1.3 Minderheiten aus dem Kosovo. 471

1.4 Ausländerrechtliche Auflagen zur Wohnsitznahme bei Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention 475

1.5 Flughafenverfahren und die Unterbringung am Flughafen 476

1.6 Berücksichtigung von schweren Krankheiten bei Abschiebungen 477

1.7 Förderung der freiwilligen Rückkehr 480

1.8 Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland (Resettlement) 482

1.8.1 Praxis anderer Staaten 483

1.8.2 Umsetzung in Deutschland 484

2. Flüchtlings- und asylrechtliche Änderungen durch das Zuwanderungsgesetz 485

2.1 Nichtstaatliche Verfolgung als Anerkennungsgrund nach der Genfer Flüchtlingskonvention 485

2.2 Geschlechtsspezifische Verfolgung als Anerkennungsgrund nach der Genfer Flüchtlingskonvention. 488

2.3 Regelmäßiger Ausschluss von Nachfluchtgründen im Asylfolgeverfahren 489

2.4 Einheit der Flüchtlingsfamilie nach der Genfer Flüchtlingskonvention 491

2.5 Verfahrensrechtliche Sanktionen für Asylbewerber bei Nichtbeachtung der Verfahrensobliegenheiten 494

2.6 Abschaffung des Amtes des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und der Weisungsfreiheit der Einzelentscheider 495

2.7 Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen nach drei Jahren 497

2.8 Verkürzung von Asylfolgeverfahren 500

2.9 Die räumliche Beschränkung des Aufenthalts für Asylbewerber – „Residenzpflicht“ 500

3. Asylmaßnahmen nach Titel IV EG-Vertrag 501

3.1 Rahmenbedingungen für die Verhandlungen der Asylmaßnahmen nach Titel IV EG-Vertrag 501

3.2 Verordnung 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 („Dublin II-Verordnung“) 503

3.2.1 Kriterien für die Zuständigkeit 503

3.2.2 Teilnehmende Staaten und Anwendungsbereich 505

3.2.3 Innerstaatliche Umsetzung. 506

3.2.4 Eurodac-Verordnung 507

3.2.5 Praktische Bedeutung 508

3.3 Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten . . 509

3.4 Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes 510

3.4.1 Kriterien für internationalen Schutz und Statusrechte nach der Flüchtlingsrichtlinie 511

3.4.2 Umsetzung in innerstaatliches Recht. 512

3.4.3 Gesetzliche Anpassung bei den Anerkennungskriterien für Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention . . 513

3.4.3.1 Gesetzliche Anpassung beim subsidiären Schutz. 514

3.4.3.2 Rechtsfolgen des subsidiären Schutzes 516

3.5 Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft 518

3.5.1 Inhaftierung während des Asylverfahrens 518

3.5.2 Sichere Drittstaaten 519

3.5.3 Sichere Herkunftsstaaten 521

3.5.4 Rechtsschutz 522

3.6 Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten 522

3.7 Die Entscheidung des Rates über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds 524

3.7.1 Der Europäische Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2000 bis 2004 524

3.7.2 Vorschlag zur Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2005 bis 2010 525

VI. Rechtliche Aspekte der sozialen Sicherheit von Ausländerinnen und Ausländern 527

1. Familienleistungen 527

2. Hartz IV – Viertes Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 531

3. SGB XII – Sozialhilfe 534

4. Ausbildungsförderung 535

5. Soziale Sicherheit der Drittstaatsangehörigen, die innerhalb der Europäischen Union wandern 536

6. Sonstige Sozialleistungen – Entwicklungen im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes 537

VII. Entwicklungen, Berichtspflichten und Verfahren in regionalen und internationalen Menschenrechtsgremien 540

1. Bericht an die deutsche Regierung über den Besuch des Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland des Europarates (CPT) . . 540

2. Vereinte Nationen 541

2.1 Fünfter Staatenbericht Deutschlands zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen (VN-Zivilpakt) 541

2.2 Dritter Deutscher Staatenbericht zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe der Vereinten Nationen 543

2.3 Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe der Vereinten Nationen 544

2.4 Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe der Vereinten Nationen 545

3. Fazit 546

Anhang 547

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
AbH	Ausbildungsbegleitende Hilfen
ABl	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADG	Antidiskriminierungsgesetz
a.F.	alte Fassung
AfL	Arbeit für Langzeitarbeitslose
AGABY	Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Bayerns
AGAH	Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessens
AGARP	Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Rheinland-Pfalz
AgfJ	Arbeitsgemeinschaft freier Jugendverbände
AG KAN	(ehem.) AG Kommunale Ausländervertretungen Niedersachsen, jetzt: NIR (s.u.)
AKI	Arbeitsstelle interkulturelle Konflikte und gesellschaftl. Integration, WZB
AmkA	Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt/Main
antl.	anteilig
ArbG	Arbeitsgericht
ArGV	Arbeitsgenehmigungsverordnung
ARICNRW	Anti-Rassismus-Informations-Centrum Nordrhein-Westfalen
ARGEFLÜ	Arbeitsgemeinschaft der Länder für Integration und Flüchtlingsfragen
ASAV	Anwerbestopausnahmeverordnung
ASB	Ausländersozialberatung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AsylSZBV	Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung
ATIAD	Verband türkischer Unternehmer und Industrieller in Europa, e.V.
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AZR	Ausländerzentralregister

BA	Bundesagentur für Arbeit
BaE	Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BerBiRefG	Berufsbildungsreformgesetz
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrenverordnung
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BiB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BMA	ehem. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BQF	Programm „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf, BMBF“
BQN	Berufliche Qualifizierungsnetzwerke
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BTEU	Bund Türkisch-Europäischer Unternehmer
BTGE	Bundesfachverband des türkischen Groß- und Einzelhandels e.V.
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVFG	Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz
CAT	Committee Against Torture
CDU/CSU	Christlich Demokratische Union/Christlich Soziale Union

CITO	Center für International Testing und Entwicklung
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
DBJR	Deutscher Bundesjugendring
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
DJO	Deutsche Jugend in Europa Bundesverband e.V.
DSJ	Deutsche Sportjugend
DST	Deutscher Städtetag
DTF	Deutsch-Türkisches Forum (in der nordrhein-westfälischen CDU)
DVU	Deutsche Volksunion
ebd.	ebenda
EBRF	Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassisismus und Fremdenfeindlichkeit (= EUMC European Monitoring Center on Racism and Xenophobia)
E&C	Entwicklung und Chancen für junge Menschen in sozialen Brennpunkten, BMFSFJ
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
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMN	European Migration Network
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EQJ	Einstiegsqualifizierung Jugendlicher
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union

EUGH	Europäischer Gerichtshof
EUMC	European Monitoring Center on Racism and Xenophobia
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FB	Fachbereich
FeV	Fahrerlaubnisverordnung
FörMig	Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund
FreizügG	Freizügigkeitsgesetz
FSTJ	Freiwilliges soziales Trainingsjahr, Programm im Rahmen von E&C, BMFSFJ
GARP	Government Assisted Repatriation Program
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V.
GeB	Geringfügig entlohnte Beschäftigte
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GMF	Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (Survey, Bielefelder Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung)
GSiG	Grundsicherungsgesetz
gsub	Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH
GUS-Staaten	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HAVAS	Hamburger Verfahren zur Analyse des Sprachstandes bei 5-Jährigen
HDE	Hauptverband des Deutschen Einzelhandels
HIS	Hochschul-Informationssystem GmbH
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
IDA	Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusarbeit e.V.
i.d.R.	in der Regel
IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
IG	Industriegewerkschaft

IG BAU	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
IGLU	Internationale-Grundschul-Leseuntersuchung
IGMG	Islamische Gemeinschaft Milli Görüs
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKoM	Informations- und Kontaktstelle für die Arbeit mit älteren Migranten
IMK e.V.	Internationales Zentrum für Menschenrechte der Kurden
IMK	Innenministerkonferenz/Ständige Konferenz der Innenminister der Länder
IntV	Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung)
InWIS	Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung, Ruhr-Universität Bochum
ipos	Institut für praxisorientierte Sozialforschung
IQ	Programm „Integration durch Qualifikation“, BMWA
ISS	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
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
JMK	Ständige Konferenz der Jugendminister der Länder
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
KuQ	Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen, Programm im Rahmen von E&C, BMFSFJ

LAGA NRW	Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen in NRW
LOS	Lokales Kapital für soziale Zwecke, Programm im Rahmen von E&C, BMFSFJ
LTD	Liberale Deutsch-Türkische Vereinigung, in der FDP
MEB	Migrationserstberatung
Mio.	Millionen
MOE	Mittel- und Osteuropa
Mrd.	Milliarden
MÜSIAD	Bundesverband der Vereine unabhängiger Industrieller und Unternehmer e.V.
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NGO	Nongovernmental Organization/ Nichtregierungs-(regierungsunabhängige) Organisation
NIR	Niedersächsischer Integrationsrat (ehemals AG KAN)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NQI	Nationale Qualitätsinitiative
NRW	Nordrhein-Westfalen
OBS	Otto Benecke Stiftung e.V.
ODIR	Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVG	Oberverwaltungsgericht
PISA	Programme for International Student Assessment
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PMK	Politisch motivierte Kriminalität (Deliktgruppe)
PStG	Personenstandsgesetz
REAG	Reintegration and Emigration Program for Asylum Seekers in Germany
REMID	Religionswissenschaftlicher Medien- und Informationsdienst e.V.
RPJ	Ring Politischer Jugend
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

S.	Seite/Satz
SGB	Sozialgesetzbuch
SISMIK	Sprachverhalten und Interesse an Sprache bei Migrantenkindern in Kindertageseinrichtungen
sog.	sogenannt
s.o.	siehe oben
SOEP	Sozioökonomischer Panel des DIW
SPI	Stiftung Sozialpädagogisches Institut
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
s.u.	siehe unten
TBB	Türkischer Bund Berlin-Brandenburg
TD-IHK	Deutsch-Türkische 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.a.	unter anderem/und andere
u.ä.	und ähnliche
UKlaG	Unterlassungsklagengesetz
UN (= VN)	United Nations (Vereinte Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNMIK	UN-Verwaltung im Kosovo
UpJ	Union progressiver Juden, e.V.
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.a.	vor allem
VG	Verwaltungsgericht

VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche, siehe
VIKZ	Verband der Islamischen Kulturzentren e.V.
VN (= UN)	Vereinte Nationen (United Nations)
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
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

Vorwort

Seit der Vorlage meines letzten Berichts im Jahr 2002 hat sich die integrationspolitische Debatte weiter entwickelt: „Integration in der Zuwanderungsgesellschaft“ ist nun als politisches Thema gesetzt. Über alle Kontroversen im Zuwanderungsgesetzgebungsverfahren hinweg entstand ein weit reichender Konsens, dass Integrationspolitik eine der zentralen Zukunftsaufgaben ist. In dem Zeitraum, den dieser Bericht abdeckt, wurde auf allen Zuständigkeitsebenen und vor allem auch im nichtstaatlichen Bereich Vieles erreicht. Genannt seien hier neben dem Abschluss des Zuwanderungsgesetzes und der Einführung einer zielgruppenübergreifenden Erstförderung von Neuzuwandernden die Verabschiedung einer ganzen Reihe europäischer Richtlinien im Migrations- und Flüchtlingsbereich, die ersten bildungspolitischen Konsequenzen, die auf Länderebene aus „PISA“ gezogen werden, die Diskussion um ein Antidiskriminierungsgesetz und die vielfältigen kommunalen Integrationsstrategien, die zunehmend auch sozialräumlich ansetzen, die verstärkte interkulturelle Ausrichtung der Angebote der sozialen Dienste und nicht zuletzt auch eine Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Initiativen.

Gleichwohl erscheint dieser Bericht in einer Zeit, in der das Projekt gesellschaftlicher Integration von Zuwandernden immer stärker in Verbindung zu den Fragen einer wirksamen Terrorismusbekämpfung gebracht wird. Die Attentate von Madrid und London haben in ganz Europa Debatten über Fehler von Integrationspolitik ausgelöst. Die Tatsache, dass ein Teil der Attentäter, Beschuldigten oder Angeklagten nicht „von außen“ kommt, sondern Einwanderer der zweiten und dritten Generation sind, die in Westeuropa aufwuchsen und mitunter auch den Pass eines westeuropäischen Landes besitzen, verstört. Der Terrorismus im Namen des Islam ist nicht zuletzt auch ein Angriff auf das, was in diesen Gesellschaften an Integration bereits geleistet wurde.

Es wäre ein fataler Fehler, Religiosität mit Fundamentalismus und den in Westeuropa gelebten Islam mit dem Terror des globalen Dschihads gleichzusetzen. Gefragt werden muss aber nach den Ursachen für die Anfälligkeit einzelner hier aufgewachsener Inländer für Islamismus und extremistische Ideologien. Angesichts dessen, was inzwischen über sozialen Status und Ausbildungsgrad von islamischen Extremisten bekannt ist, greift die These, dass die vermeintlich religiöse Radikalisierung ihre Ursache allein in gesellschaftlicher Unterprivilegierung habe, sicher zu kurz. Fehlende Teilhabechancen und Gestaltungsmöglichkeiten, Zurückweisungserfahrungen und Diskriminierung machen es jedoch grundsätzlich schwer, Zugehörigkeitsgefühle und positive gesellschaftliche Identifikationen zu entwickeln, und begünstigen die Flucht in politischen und religiösen Extremismus. Darauf setzt auch die internationale radikalislamistische Bewegung und bietet sich als Gegenidentität an.

Auf der Suche nach Identifikationsmöglichkeiten sind vor allem die nachwachsenden Migrantengenerationen. Anders als die erste Einwanderergeneration, die sich in Zeiten wirtschaftlicher Stabilität mit ihren mitgebrachten Identitäten in den westeuropäischen Gesellschaften einrichtete, orientieren sie sich oft wesentlich stärker am jeweiligen Umfeld

und haben weit höhere Erwartungen hinsichtlich gesellschaftlicher Anerkennung und Aufstieg, sehen sich gleichzeitig aber mit ökonomischer Unsicherheit konfrontiert. Gerade deshalb liegt es in unserer Verantwortung – und damit meine ich nicht nur die Verantwortung der Politik, sondern auch die der Religionsgemeinschaften, der Schulen und Jugendeinrichtungen und insbesondere auch die der Migrantencommunities und -familien – dafür zu sorgen, dass hier aufwachsenden Jugendlichen eine „globale", von nationalen und kulturellen Ausprägungen abgelöste islamistische Identität nicht als die einzige Alternative erscheint.

Gesellschaftliche Differenzierung macht die Verständigung über gemeinsame Werte und Regeln nicht einfacher. Gerade weil wir eine Kultur der gegenseitigen Anerkennung als Leitbild unseres Zusammenlebens akzeptieren, muss allen Beteiligten klar sein, dass die Werte des Grundgesetzes und die darauf basierende Rechtsordnung, dass die Würde jedes Einzelnen, die Gleichheit von Frau und Mann, die Religionsfreiheit und die Meinungsfreiheit alleinige Geschäftsgrundlage von Integration sind.

Schwieriger ist es, das Recht auf Verschiedenheit im alltäglichen gesellschaftlichen Umgang durchzubuchstabieren: Wie sieht die Zuwanderungsgesellschaft das Recht auf rituelles Schächten im Verhältnis zum Tierschutz? Wie regelt sie den Anspruch auf ungestörte Religionsausübung im Verhältnis zu den Ruhebedürfnissen der Anwohnerinnen und Anwohner von Moscheen und Kirchen? Wie viel Raum wird nichtchristlichen Bestattungsritualen in den Friedhofsordnungen gegeben? Welche Grenzen setzt das Postulat der Gleichheit von Frau und Mann der Erziehung durch die Eltern? Und: Ist das Kopftuch auch als ein religiöses oder nur als ein politisches Symbol zu „lesen"?

Wir müssen uns der Tatsache, dass wir eine Einwanderungsgesellschaft sind, deren Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten ethnisch, kulturell und religiös immer vielfältiger geworden ist, und damit auch diesen Fragen viel grundsätzlicher stellen als wir dies bisher getan haben. In Deutschland leben nicht nur 6,7 Millionen ausländische Staatsangehörige, sondern noch einmal so viele Menschen, die zwar einen deutschen Pass besitzen, für die aber die Tatsache, dass sie selbst oder ihre Eltern oder Großeltern gewandert sind, immer noch prägend ist. Sie sind Aussiedlerinnen und Aussiedler, Eingebürgerte oder Kinder ausländischer Eltern oder aus binationalen Ehen, die bereits mit der Geburt zu deutschen Staatsangehörigen wurden. Über 14 Millionen Menschen haben einen Migrationshintergrund – unabhängig von ihrer deutschen oder ausländischen Staatsangehörigkeit. Jede fünfte in Deutschland geschlossene Ehe ist heute binational, jedes vierte Neugeborene hat mindestens ein Elternteil mit Wanderungshintergrund, rund ein Drittel der Kinder und Jugendlichen in den deutschen Schulen kommt inzwischen aus Migrantenfamilien. Gesellschaftliche Integration ist längst kein Projekt mehr, das sich allein am Kriterium der Staatsangehörigkeit entscheidet und durch Zuwanderungssteuerung abschließend regeln ließe.

Angesichts dieser Pluralisierung reicht es nicht aus, Integration nur zu fordern – man muss sie auch fördern und Angebote machen, die Identifikation und das Gefühl von Zugehörigkeit ermöglichen. Wenn die Teilnahme am Erwerbsleben entscheidend ist für sozialen Status und gesellschaftliche Anerkennung, dann müssen wir allen längerfristig hier Le-

benden – egal welcher Staatsangehörigkeit – den Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt und auch zur Ausbildungsförderung weiter öffnen. Wenn unsere wirtschaftliche Zukunft als Wissensgesellschaft am Qualifikationsniveau der Bevölkerung hängt, dann müssen wir in weit stärkerem Maße als bisher in Bildung und in die individuelle Qualifikation jedes Einzelnen investieren. Wenn Sprache und Erwerbstätigkeit die Schlüssel zu Integration sind, dann müssen wir alles daransetzen, dass jedes hier geborene Kind spätestens bei Schuleintritt über ausreichende Deutschkenntnisse verfügt, damit es die Chance hat, im Bildungssystem zu bestehen und Qualifizierungs- und Erwerbschancen nicht schon im Kindesalter ungleich verteilt werden. Und wenn Politik auf die Eigenverantwortung mündiger Bürgerinnen und Bürger und die Selbsthilfepotenziale der Zivilgesellschaft setzt, dann muss sie rechtliche Gleichheit und die Möglichkeiten zur Mitgestaltung und politischer Partizipation gewähren.

Unsere Gesellschaft steht vor der Aufgabe, sich selbst aufnahmefähiger zu machen. Alle gesellschaftlichen Institutionen – Kindergärten und Schulen, Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen und Altenpflege – müssen in die Lage versetzt werden, mit Pluralität und Differenz produktiv umzugehen und sich interkulturell zu öffnen. In vielen erfolgreichen Wirtschaftsunternehmen ist „Diversity Management“ längst selbstverständlich, wird Interkulturalität gezielt gefördert und so eine neue Unternehmenskultur geschaffen. Oft sind es die „kleinen“, alltagsbezogenen Ansätze, die hier am besten greifen. So referiert dieser Bericht eine Vielzahl von Projekten, Aktivitäten und Dialogangeboten, die den Anspruch der Interkulturalität ernst nehmen – auch in Bereichen, die unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle der Medienöffentlichkeit liegen. Integrationspolitik ist mehr als Ausländer- oder Minderheitenpolitik und auch mehr als Sprachförderung und Eingliederungshilfe: Integrationspolitik ist Gesellschaftspolitik und muss endlich als Querschnittsaufgabe verstanden und verankert werden.

Ohne rechtliche Gleichstellung und politische Teilhabe steht Integrationspolitik jedoch auf tönernen Füßen. Die rechtliche Gleichstellung von Eingewanderten – sei es durch die großzügige Erfüllung der bestehenden humanitären Verpflichtungen, sei es durch integrationspolitisch vernünftige Regelungen im Sozialrecht und sonstigen Rechtsbereichen – bleibt politisches Kernanliegen dieses Berichts. Viel von der gesellschaftlichen Aufbruchstimmung, die sich anfangs mit dem Projekt Zuwanderungsgesetz und der Neufassung des Ausländerrechts verband, ist im Laufe des Gesetzgebungsprozesses verloren gegangen. Und auch die ersten Anwendungserfahrungen sind zum Teil ernüchternd.

Dies gilt für das neue Recht im humanitären Bereich etwa mit Blick auf geduldete Ausländer. Die einhellig gewollte und verkündete „Abschaffung der Kettenduldungen“ ist bisher in der Praxis nicht angekommen. Hier fehlt es auf allen verantwortlichen Ebenen an politischem Willen, die vorhandenen Spielräume des neuen Rechts im Sinne vernünftiger Integrationspolitik zu nutzen. Stattdessen wird weiterhin versucht, trennscharf zwischen Ausländergruppen, „die nicht ausreisen können“ und Ausländergruppen, „die nicht ausreisen wollen“, zu unterscheiden. Sollte sich hier die Auslegung des Aufenthaltsgesetzes nicht ändern, sind gesetzliche Korrekturen aus meiner Sicht unabweisbar, wenn der

politische Druck sich nicht auf die Härtefallgremien der Länder oder auf die Innenministerkonferenz (Gruppenbleiberechtsregelungen) konzentrieren soll.

Im Bereich der Aufenthaltsverfestigung sind derzeit insbesondere noch die Übergangsregelungen des neuen Rechts relevant, die auf einen weitgehenden Vertrauens- und Bestandsschutz der bereits lange in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer zielen. Wie sich hingegen die neu eingeführten höheren Hürden für die Erlangung des unbefristeten Aufenthaltstitels (Niederlassungserlaubnis) mittelfristig auswirken werden, wird nicht nur von der Zusammensetzung der künftig Zuwandernden, sondern wohl auch von der Leistungs- und Lernfähigkeit des neuen Integrationskurssystems abhängen. Das integrationspolitische Ziel, lange in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer grundsätzlich mit dem unbefristeten Aufenthaltstitel auszustatten, darf jedenfalls nicht aus den Augen verloren werden, wenn rechtliche Gleichstellung und Rechtssicherheit erreicht werden sollen.

Nachdem im Bericht 2002 noch der Inhalt der Richtlinienentwürfe der EU-Kommission sowie die Diskussionen innerhalb der Gremien in Brüssel vorgestellt worden waren, befasst sich dieser Bericht nunmehr mit den größtenteils verabschiedeten Rechtsakten. Oftmals wird in der öffentlichen Diskussion übersehen, wie weitgehend die Rechtsstellung eines Großteils der in Deutschland aufhältigen Ausländer (Unionsbürgerinnen und -bürger und türkische Staatsangehörige, die unter das Assoziationsrecht fallen) bereits durch europäisches Recht bestimmt wird und damit einer isolierten nationalen Rechtsetzung entzogen ist. Auch für die so genannten Drittstaatsangehörigen ist nun der erste Harmonisierungsschritt im Bereich Einwanderung und Asyl in Brüssel vollzogen. In den Mitgliedstaaten steht damit die Umsetzung der EU-Richtlinien in nationales Recht an. Dies wird auch das junge deutsche Zuwanderungsrecht erneut verändern. Der zwingende Änderungsbedarf im nationalen Recht wird die mit dem Zuwanderungsgesetz vorgenommenen Wertungen jedoch nicht verändern.

Ein wichtiger Baustein für rechtliche Gleichstellung und eine Kultur der Gleichbehandlung ist auch die – in der Öffentlichkeit nicht unumstrittene – Antidiskriminierungsgesetzgebung, die aufgrund von Rechtssetzung in Brüssel auch in Deutschland ansteht. Obwohl der Gleichbehandlungsgrundsatz nach Artikel 3 Grundgesetz fester Bestandteil unserer Rechtskultur ist, erscheint Vielen die Möglichkeit, rechtlich gegen Diskriminierungen im Geschäftsverkehr und auch im alltäglichen Umgang miteinander vorzugehen, wie rechtspolitisches Neuland. Die deutsche Diskussion bedarf hier eindeutig der Versachlichung.

Der wichtigste integrationspolitische Schritt der letzten Jahrzehnte ist und bleibt die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und insbesondere die Erleichterung von Einbürgerung und die Einführung des ius soli. In den fünf Jahren seit Inkrafttreten des neuen Rechts wurden mehr Menschen eingebürgert als in den zwanzig Jahren vor der Reform. Mehrstaatigkeit wird häufiger hingenommen und die meisten Unionsbürgerinnen und -bürger können heute ihre frühere Staatsangehörigkeit beibehalten. Aufgrund des neu eingeführten Geburtsortsprinzips erhielten zudem über 200 000 hier geborene Kinder ausländischer Eltern die

deutsche Staatsangehörigkeit. Zählt man die Einbürgerungen, die die 800 000-Grenze inzwischen deutlich überschritten haben dürften, und diese „ius-soli-Kinder“ zusammen, so liegt die Zahl der „neuen“ Deutschen nunmehr bei rund 1 Million. Die Kluft zwischen Wohnbevölkerung und Staatsvolk beginnt sich zu schließen.

Wir brauchen jedoch eine „Politik der Einbürgerung“, die über die Verleihung von Staatsangehörigkeit hinausgeht, die auf gleichberechtigte und selbstbestimmte Bürgerinnen und Bürger setzt, die struktureller Ungleichheit genauso entschieden entgegentritt wie Ungleichheitsideologien und die Einheimischen wie Zugewanderten die Identifikation mit den Grundwerten der pluralistischen Demokratie ermöglicht.

Ich hoffe, dass dieser Bericht dazu beitragen kann.

Berlin, im Juli 2005

M. Beck

Marieluise Beck

A Einleitung

Die Beauftragte der Bundesregierung Migration, Flüchtlinge und Integration erstattet hiermit gemäß § 94 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz dem Deutschen Bundestag ihren 6. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Wie die vorangegangenen Berichte verfolgt auch dieser Bericht das Ziel, die Lage der Migrantinnen und Migranten in Deutschland differenziert, umfassend und kritisch darzustellen. Der Bericht benennt Erreichtes wie Schwierigkeiten, stellt Erfolge und Fehlentwicklungen dar und skizziert – in der Perspektive der integrationspolitischen Erfordernisse – Handlungsmöglichkeiten für Politik und gesellschaftliche Akteure.

In Fortschreibung des 5. Berichts der Beauftragten, der im August 2002 vorgelegt wurde (Drs. 14/9883), umfasst der Berichtszeitraum die Zeit von September 2002 bis Ende 2004. In einigen Fällen wurde auf Rechtsetzung bzw. aktuelle Entwicklungen in der ersten Jahreshälfte 2005 Bezug genommen. Gründe für die – im Verhältnis zum Gesetzesauftrag – späte Vorlage des Berichts liegen im Gesetzgebungsverfahren Zuwanderungsgesetz, das sich nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Nichtigkeit des Gesetzes im Dezember 2002 bis Juli 2004 hinzog, sowie in den unmittelbar anschließenden Verfahren zur ergänzenden Rechtsetzung, die gleichfalls zu berücksichtigen waren.

Wie schon in den früheren Berichten nimmt auch diesmal die Berichterstattung zu Themenfeldern der Integration von Migrantinnen und Migranten breiten Raum ein. Besonderen Stellenwert misst die Beauftragte der Integration in das Bildungssystem und in den Arbeitsmarkt bei. Thematisiert werden zudem die Integration in den Sozialraum, die interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste und Regeleinrichtungen, die Integration zugewanderter Religionsgemeinschaften, das gesellschaftliche und politische Engagement von Migrantinnen und Migranten sowie auch Aspekte, die gesellschaftlicher Integration entgegenstehen, so Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, Kriminalität und familiäre Gewalt. Darüber hinaus wird die Neugestaltung der Integrationsförderung von Bund und Ländern skizziert und ein detaillierter Überblick über die Angebote des Bundes zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration und des Deutschspracherwerbs gegeben. Die thematische Breite der Berichterstattung unterstreicht, dass Integrationspolitik in unserer Einwanderungsgesellschaft fester Bestandteil von Gesellschaftspolitik ist und sich auf sämtliche Lebensbereiche bezieht.

Ein weiterer ausführlicher Teil des Berichtes beschäftigt sich mit der Rechtsetzung im Berichtszeitraum auf nationaler und europäischer Ebene. In den Kapiteln zum Antidiskriminierungsrecht, zum Staatsangehörigkeitsrecht, zur Rechtstellung von Drittstaatsangehörigen und Unionsbürgern, zu Flüchtlingen und zu den rechtlichen Aspekten der sozialen Sicherheit von Ausländern werden die wichtigsten rechtlichen Entwicklungen nachgezeichnet und integrationspolitisch bewertet. Besonders gewürdigt werden die Regelungen des am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetzes. Die Berichterstattung bezieht dabei die inzwischen erlassenen Rechtsverordnungen zum Zuwanderungsgesetz und das Erste Änderungsgesetz zum Aufenthaltsgesetz sowie erste Erfahrungen mit der Anwendung der neuen Gesetzgebung mit ein. Ab-

schließend wird auf Entwicklungen, Berichtspflichten und Verfahren in regionalen und internationalen Menschenrechtsgremien eingegangen.

Die Begriffe „Ausländerin“ und „Ausländer“ werden in diesem wie in allen vorangegangenen Berichten vor allem in rechtlichen und statistischen Zusammenhängen verwendet, da sie dort – zur Bezeichnung nichtdeutscher Staatsangehöriger – Teil der Fachsprache sind. Ansonsten werden die international üblichen Begriffe „Migrantin“ und „Migrant“ verwendet. Diese Begriffe bezeichnen sowohl in Deutschland lebende ausländische Staatsangehörige als auch Eingebürgerte und je nach Kontext gelegentlich auch Statusdeutsche. Bei Kindern und Jugendlichen, die oftmals nicht selbst über Migrationserfahrungen verfügen, sondern vielfach in Deutschland geboren und aufgewachsen sind, wird in der Regel auf die Bezeichnung „Kinder/Jugendliche mit Migrationshintergrund“ und gelegentlich auf „Kinder mit ausländischem Pass“ oder „Kinder von Migrantinnen/Migranten“ zurückgegriffen.

Der Bericht bemüht sich um Beachtung der Regeln für eine geschlechtergerechte Sprache gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 Bundesgleichstellungsgesetz. Der Titel des Berichts wurde unter Gesichtspunkten des gender mainstreaming angepasst.

B Integration

I. Bildung

Die Bildungsdiskussion wurde im Berichtszeitraum vorrangig geprägt durch die Ergebnisse der internationalen Vergleichsstudien PISA und IGLU.[1] Der entscheidende Befund, dass in keinem anderen Vergleichsland die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen derart vom sozialen Status der Eltern abhängen[2] wie in Deutschland, verweist darauf, dass die gesellschaftlichen und insbesondere die Bildungsinstitutionen offenbar nicht in der Lage sind, soziale Ungleichheit so zu kompensieren, dass von Chancengleichheit gesprochen werden kann.

Obwohl überwiegend in Deutschland geboren und aufgewachsen, sind Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im Schnitt im Bildungssystem wesentlich weniger konkurrenzfähig als Kinder ohne Migrationshintergrund. Die starke Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft trifft diese Kinder in besonderem Maße. Obwohl die Beteiligungsquote von Migrantenkindern in den Kindergärten zunimmt und sie in Vorschulen überproportional vertreten sind, gelingt es weder den Kindertageseinrichtungen noch dem Schul- und Ausbildungssystem, diese Kinder und Jugendlichen – trotz nachgewiesener hoher Bildungsmotivation – adäquat zu fördern. Der konstruktive Umgang mit sozialer und kultureller Heterogenität und Vielfalt ist in deutschen Bildungseinrichtungen schwach ausgeprägt. Leistungsdifferenzierung bestimmt den Bildungsalltag. Hierzu stellte der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration in seinem Bericht 2004 fest: „Für Schulen besteht die Möglichkeit, Schüler mit schlechteren Startchancen zurückzustellen bzw. an die ‚Sonderschule' abzugeben. Diese Selektionsmöglichkeiten schränken die Bildungschancen von Schülern mit Migrationshintergrund ein."[3] Konsequenz sind später schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt, eine wesentlich höhere Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von Transferleistungen. Alle verfügbaren Daten belegen, dass Migrationshintergründe in vielfacher Weise mit sozialer Ausgrenzung verknüpft sind. Schon heute wächst ein erheblicher Teil der Kinder und Jugendlichen in Deutschland in Migrantenfamilien auf. Fast jedes vierte in Deutschland Neugeborene hat mindestens ein ausländisches Elternteil.

Schulerfolg von sozialer Schichtzugehörigkeit abhängig

---

1 PISA = „Programme for International Student Assessment"; IGLU = „Internationale-Grundschul-Leseuntersuchung"; ein Vergleich beider Untersuchungen ist nur unter methodischen Vorbehalten möglich. Unterschiedliche Stichprobenverfahren und Testinstrumente sowie auch die Länderauswahl erlauben keinen direkten Vergleich. Da jedoch ein gleiches Leseverständnis zugrunde liegt, sind relative Vergleiche durchaus möglich. Vgl. Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schüler im internationalen Vergleich, Opladen 2001; Ders.: PISA-2003. Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland. Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs, Münster 2004; Bos, W. u.A.: Erste Ergebnisse aus IGLU, Schülerleistungen am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich, Münster 2003.

2 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, September 2002, S. 182.

3 Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004, S. 267.

Legt man statt der Staatsangehörigkeit das Kriterium „Migrationshintergrund“ zu Grunde, so kommt inzwischen fast ein Drittel aller Kinder und Jugendlichen in Deutschland aus Migrantenfamilien. In den Städten Westdeutschlands liegt der Anteil bei den 15jährigen Jugendlichen sogar bei bis zu 40 %.[4]

Ansätze für individuelle Förderung

Grundsätzlich zu begrüßen sind die Entwicklung länderübergreifender Bildungsstandards und die Vereinbarungen der Kultusminister der Länder und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung über eine gemeinsame Bildungsberichterstattung sowie den Ausbau von Ganztagsschulen. Der erste gemeinsame Bildungsbericht soll mit dem Schwerpunkt „Integration von Kindern, Jugendlichen und Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund im Bildungssystem“[5] im Jahr 2006 vorgelegt werden und alle bildungsbiografischen Etappen – vom Elementarbereich bis hin zur Erwachsenenbildung – erfassen. Entscheidend für die Aussagekraft des Berichts wird die Ausgestaltung des statistischen Kriteriums „Migrationshintergrund“ sein. In dieser Perspektive hatte die Beauftragte bereits bei der Reform des Berufsbildungsgesetzes angeregt, die Daten der Berufsbildungsstatistik um dieses Kriterium zu erweitern.[6]

1. Kindergärten/Bildung und Erziehung im Elementarbereich

In der derzeitigen bildungspolitischen Diskussion wird der frühkindlichen Bildung vor allem für Kinder mit Migrationshintergrund bzw. aus Risikofamilien besondere Bedeutung beigemessen. So empfiehlt der Entwicklungspsychologe Fthenakis insbesondere für diese Kinder einen gesetzlich verankerten Anspruch auf einen Betreuungsplatz für unter Dreijährige. Da die ersten sechs Lebensjahre entscheidende Bildungsjahre sind, in denen die Aufnahme- und Lernfähigkeit besonders hoch ist, sollte dabei die frühkindliche Bildung und weniger die Betreuung im Vordergrund stehen.[7]

---

4 Bremen und Hamburg nehmen mit 40,7 % bzw. 38,5 % eine Spitzenposition ein, in Hessen und Nordrhein-Westfalen sind es knapp ein Drittel, in Baden-Württemberg 29 %, Rheinland-Pfalz 25 % und Bayern 22 %. Zur Erfassung des Migrationshintergrunds wurden nicht nur der Ausländerstatus, sondern auch das Geburtsland der Eltern sowie die Familiensprache herangezogen. Vgl. Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000, S. 341.

5 KMK: Pressemitteilung vom 16.06.2004.

6 Die durchgängige Einbeziehung der Staatsangehörigkeit und des Migrationshintergrunds dienen der verbesserten Möglichkeit der Bildungsplanung und entsprechen dem dafür zugrunde liegenden Bedarf an statistischen Planungsdaten. Die Staatsangehörigkeit allein ist derzeit kein aussagekräftiger Indikator mehr. Aufgrund der Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht sowie der hohen Anzahl von Spätaussiedlern ist es notwendig, neben der Staatsangehörigkeit auch den Migrationshintergrund zu erfassen. Analog zu diesen in Zukunft zunehmend wichtiger werdenden Planungsdaten wurde auch das Item „Migrationshintergrund“ in das SGB III, § 11 Eingliederungsbilanz aufgenommen. Vgl. dazu Beschlussempfehlung des Deutschen Bundestages zur Drucksache 14/6944, S. 11 Nr. 1b.

7 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Auf den Anfang kommt es an! – Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland, Weinheim 2003.

Im internationalen Vergleich setzt das systematische Bildungsangebot in Deutschland erst relativ spät an. Kindertageseinrichtungen verstehen sich nur zu häufig als bildungsfreie Zonen, in denen vorrangig gespielt, aber nicht systematisch gelernt wird. Die derzeitige bildungspolitische Diskussion zielt auf die Weiterentwicklung dieses Betreuungssystems hin zu einem frühkindlichen Bildungssystem. Dies setzt aus Sicht der Beauftragten allerdings die Anerkennung der Elementarbildung als öffentliche Pflichtaufgabe und Teil des Bildungssystems voraus. Kindertageseinrichtungen wären dann nicht mehr kostenpflichtiges Betreuungs-, sondern kostenfreies Bildungsangebot.[8] Der hohe private Finanzierungsanteil, den Eltern mit 37 % in Deutschland für vorschulische Bildung und Erziehung ausgeben (der OECD-Durchschnitt beträgt nur 17 %), fördert damit grundsätzlich soziale Ungleichheit.[9]

Elementarbildung als öffentliche Pflichtaufgabe

1.1 Beteiligung an Kindertageseinrichtungen

Im Mai 2003 lebten in Deutschland insgesamt 514 000 ausländische Kinder im Alter von bis zu 8 Jahren,[10] die noch keine allgemein bildende Schule besuchten. Davon ist die Mehrzahl in Deutschland geboren; bei den unter 6-Jährigen sind es 87 %.[11] Trotz der eingeschränkten Aussagekraft[12] der zur Verfügung stehenden statistischen Daten wird deutlich, dass zumindest im alten Bundesgebiet ausländische Eltern ihre Kinder nahezu gleich häufig in Kindertageseinrichtungen schicken wie deutsche Eltern.[13] Rund die Hälfte aller deutschen und ausländischen Kinder besucht bis zum Schuleintritt eine Kindertageseinrichtung. Ähnlich wie die deutscher Kinder nimmt die Bildungsbeteiligung ausländischer Kinder mit dem Alter zu. Auch bei der Differenzierung nach Altersgruppen sind die Unterschiede in den Besuchsquoten deutscher und ausländischer Kinder nicht gravierend (zwischen 4 % bis 6 % je nach Altersgruppe). Sowohl in der Altergruppe der unter Dreijährigen, als auch im Kindergarten liegt die Beteiligung ausländischer Kinder nicht wesentlich unter dem in

Kindergartenbesuchsquote von ausländischen Kindern nur unwesentlich geringer als von deutschen Kindern

---

8 Das SGB VIII (§ 90) sieht deshalb vor, dass die Teilnahmebeiträge oder Gebühren nach Einkommensgruppen und Kinderzahl gestaffelt werden sowie erlassen werden können, wenn die Belastung den Eltern des Kindes nicht zugemutet werden kann.

9 Vgl. Fthenakis, Wassilios E.: Thesenpapier zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder unter sechs Jahren in Deutschland, S. 13.

10 Vgl. Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2003.

11 Vgl. Deutsches Jugendinstitut: OECD Early Childhood Policy Review 2002-2004, Hintergrundbericht Deutschland, München 2004, S. 21.

12 Das Statistische Bundesamt erfasst jährlich Daten zu den Kindertageseinrichtungen, Plätzen, Personal und Kosten, nicht jedoch zu Sozial- und Nationalitätsdaten der betreuten Kinder. Vgl. Statistisches Bundesamt: Kindertagesbetreuung in Deutschland, Wiesbaden 2004.

13 Der Hintergrundbericht des DJI „OECD Early Childhood Policy Review 2002 – 2004“ konstatiert demgegenüber eine deutlich geringere Beteiligung ausländischer Kinder an Kindertagesstätten. Grundlage dieser Aussage ist allerdings ein bundesweiter Vergleich deutscher und ausländischer Kinder unter Einschluss der ostdeutschen Bundesländer. Die hier aufgrund der sehr hohen Versorgungsdichte immer noch sehr hohe Betreuungsquote deutscher Kinder bei gleichzeitig niedriger Ausländerquote verzerrt das Bild. Deshalb wird in diesem Bericht ausschließlich auf die Daten zum früheren Bundesgebiet zurückgegriffen. Vgl. Deutsches Jugendinstitut: OECD Early Childhood Policy Review 2002 – 2004. Hintergrundbericht Deutschland, München 2004, S. 68.

den westlichen Bundesländern üblichen Stand (siehe nachfolgende Tabelle).

Beteiligungsquote von Kindern unter 8 Jahren in Kinderkrippen und Kindergärten in Prozent

	Unter 3 Jahre	3-4 Jahre	4-5 Jahre	5-6 Jahre	6-8 Jahre
Ausländische und deutsche Kinder	5,9	54,7	83,2	89,6	89,2
Ausländische Kinder	5,6	50,7	77,3	84,3	83,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus Mai 2003, nur früheres Bundesgebiet

Eine aktuelle Untersuchung des DJI belegt, dass Kinder aus sozio-ökonomisch besser gestellten Familien häufiger einen Kindergarten besuchen als Kinder aus niedrigeren Einkommensgruppen.[14] Vor diesem Hintergrund ist der Versorgungsgrad ausländischer Kinder in Kindertageseinrichtungen beachtlich, da Migrantenfamilien häufiger aus niedrigeren Einkommensgruppen kommen.

Betrachtet man die ausländischen Kinder in der Altersgruppe zwischen drei und acht Jahren, für die seit 1996 ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz besteht (§ 24 SGB VIII), so zeigen sich deutliche länderspezifische Unterschiede. Bei einem bundesweiten Anteil von 74 % erreicht Rheinland-Pfalz mit 86 % den höchsten Versorgungsanteil ausländischer Kinder gefolgt von Baden-Württemberg mit 85 %. Die niedrigsten Anteile sind in Hamburg (50 %) und in Niedersachsen (63 %) zu verzeichnen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Hamburg und Niedersachsen auch allgemein niedrige Kindergartenbesuchsquoten aufweisen.[15] Es besteht offensichtlich ein enger Zusammenhang zwischen dem regionalen Angebot an Kindertagesstättenplätzen und der jeweiligen Inanspruchnahme durch ausländische Familien. Im früheren Bundesgebiet sind es insbesondere die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, die 2002 eine hohe Platz-Kind-Relation – wenn auch überwiegend Halbtagsangebote – vorweisen können.[16] Es ist somit zu vermuten, dass ausländische Familien besonders vom Ausbau des Kindergartenangebots in Folge der Einführung des Rechtsanspruchs profitiert haben.

Kostenbefreiung unterstützt frühkindliche Förderung

Trotz Kostenpflichtigkeit des Kindergartenbesuchs sind ausländische Eltern in nahezu gleichem Umfang wie deutsche Eltern daran interessiert, ihren Kindern vorschulische Lern- und Förderangebote zukommen zu lassen. Dass der Kostenfaktor für einen Teil der ausländischen Eltern ein wichtiges Entscheidungskriterium ist, zeigt die Situation im Saarland. Nach Aussagen des Kultusministeriums ist dort der Anteil der ausländischen Kinder in den Kindergärten deutlich gestiegen, seit das letzte Kindergartenjahr kostenfrei angeboten wird. Auch Rheinland-Pfalz wird das

[14] Ebd. S. 69.

[15] Hamburg weist eine allgemeine Besuchsquote von 39 % und Niedersachen von 46 % auf. Vgl. Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 2003.

[16] Vgl. Statistisches Bundesamt: Kindertagesbetreuung in Deutschland, Einrichtungen, Plätze, Personal und Kosten 1990 bis 2002, S. 31; so beträgt die Platz-Kind-Relation in Rheinland-Pfalz 106, in Baden-Württemberg 104 und in Hamburg 65.

letzte Kindergartenjahr ab 2005 beitragsfrei stellen, um die Vorbereitung aller Kinder als Regelangebot auf die Schule weiterzuentwickeln.

Die Kosten sind sicher auch einer der entscheidenden Gründe für den hohen Anteil ausländischer Kinder an vorschulischer Erziehung (Vorklassen bzw. Schulkindergärten), da dieses Schulangebot im Gegensatz zu den Kindergärten grundsätzlich kostenfrei ist. So hatten z. B. im Schuljahr 2002 in den Berliner Vorklassen 27 % aller Kinder eine ausländische Staatsangehörigkeit, während ihr Anteil in den Grundschulen nur 21 % betrug. Bundesweit ist nahezu jeder vierte, in einigen Bundesländern sogar jeder dritte Vorschüler ausländischer Nationalität.[17] Ein weiterer Grund für den hohen Anteil ausländischer Kinder an den Vorschülern ist die Tatsache, dass sie überproportional häufig bei der Einschulung – oft aufgrund von Deutschsprachdefiziten – zurückgestellt werden und der Besuch der Vorschule für sie dann verpflichtend ist.

1.2 Vorschulische Sprachförderung

Frühkindliche Sprachförderung als Teil der Bildungspläne für den Elementarbereich

Im Grundsatz herrscht Einigkeit zwischen den Ländern hinsichtlich des dringenden Handlungsbedarfs bei der sprachlichen Förderung von deutschen und ausländischen Kindern vor dem Schuleintritt, weil „Sprache als das entscheidende Kommunikationsmittel des Menschen in alle anderen Bildungsbereiche hineinreicht. Sprachfähigkeit beeinflusst den Erwerb der meisten anderen Kompetenzen. Vor allem aber kommt laut PISA-Studie der Zusammenhang von mangelnder Sprachfähigkeit, mangelndem Schulerfolg und sozialer Segregation in der Bundesrepublik Deutschland stärker als in allen anderen Ländern zum Tragen.“[18]

Obwohl die PISA-Studie den Leistungsstand 15-jähriger Schülerinnen und Schüler maß, rückte sehr schnell die mangelnde vorschulische Förderung und der im internationalen Vergleich (u. a. durch Zurückstellungen bei der Einschulung) hohe Anteil verzögerter Schulkarrieren und damit insgesamt die Elementarpädagogik in den Mittelpunkt der Diskussionen. Vor diesem Hintergrund wurden bzw. werden in allen Bundesländern curriculare Vorgaben für den frühpädagogischen Bereich entwickelt und erprobt, wobei der Schwerpunkt bei der vorschulischen Sprachförderung liegt.[19] Allerdings fehlen bundesweit bisher konsistente pädagogische Konzepte für die Bildungs- und Erziehungsaufgaben der Kindertageseinrichtungen. Nur in wenigen Bundesländern gibt es Bildungspläne für den Elementarbereich; lediglich in Berlin, Bayern und Brandenburg sind spielerisches Lernen und lernendes Spielen Bestandteil eines systematischen vorschulischen Curriculums.

---

[17] Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur, Allgemeinbildende Schulen, Fachserie 11/Reihe 1, S. 14.

[18] Deutsches Jugendinstitut: OECD Early Childhood Policy Review 2002 – 2004. Hintergrundbericht Deutschland, München 2004, S. 51.

[19] Ein vom BMFSFJ gefördertes Projekt des DJI „Schlüsselkompetenz Sprache“ (noch unveröffentlicht) weist auf eine Vielzahl von Konzepten und Initiativen hin, die in einigen Ländern (z.B. in Bayern, Berlin und Brandenburg) in Bildungsprogramme und -richtlinien für den Elementarbereich Eingang gefunden haben. Das Projekt zielt auf die systematische Erfassung und Bewertung vorhandener Sprachförderansätze und bietet eine Orientierung sowohl für fachspezifische Entscheidungen als auch für die praktische Anwendung von Sprachlernprogrammen in den Kindertageseinrichtungen.

Dass Vorschulkinder erfolgreich sprachlich gefördert werden können, belegen die Ergebnisse der in Hessen im Jahr 2003 eingeführten Vorlaufkurse. Nach Feststellung eines sprachlichen Förderbedarfs im Einschulungsgespräch wird den Eltern und Kindern hier eine neunmonatige Sprachförderung auf freiwilliger Basis angeboten, die 2004 von 94 % aller Eltern angenommen wurde. Das Angebot umfasst 10 bis 15 Wochenstunden und findet meist in den zukünftigen Grundschulen statt. Wird das Angebot nicht angenommen und sprechen die Kinder bei der Einschulung kein ausreichendes Deutsch, so können sie vom Schulbesuch zurückgestellt und dann zur Teilnahme am Vorlaufkurs verpflichtet werden. Im Jahr 2003/2004 wurden insgesamt 677 Kurse mit 5 520 Kindern (davon 379 deutschsprachig) durchgeführt. Fast alle Kinder (96 %), die den Vorlaufkurs besuchten, konnten eingeschult werden, nur knapp 4 % wurden zurückgestellt. Von den Kindern, die trotz Empfehlung keinen Vorlaufkurs besuchten, konnten nur 19 % eingeschult werden, 81 % wurden zurückgestellt.

Verknüpfung der Bildungspläne des Elementar- und des Primarbereichs

Diese Daten verdeutlichen die Wirksamkeit systematischer vorschulischer Sprachförderung.[20] Aus Sicht der Beauftragten sollte aber auch für die ersten Grundschuljahre verstärkt Förderunterricht Deutsch als Zweitsprache angeboten werden. Gemeinsame Bildungspläne für den Elementar- und Primarbereich sollten sich auf die gesamte Lernphase bis zum Ende der Grundschule beziehen und einen flexibleren Übergang vom Kindergarten in die Grundschule vorsehen, um mehr Zeit für den Abbau sprachlicher und sonstiger Entwicklungsprobleme einzuräumen. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Beauftragte den von Bayern und Hessen vorlegten Entwurf eines Bildungs- und Erziehungsplans für Kinder bis zu zehn Jahren. Hier wird erstmalig die gesamte kindliche Entwicklung vom ersten bis zum zehnten Lebensjahr unabhängig von der jeweiligen institutionellen Einbindung (Kindertageseinrichtung bzw. Grundschule) berücksichtigt. Angesichts des im internationalen Vergleich hohen Anteils verzögerter Schulkarrieren insbesondere bei Migrantenkindern sollte zudem vom Instrument der Zurückstellungen Abstand genommen.

Derzeit wird im DJI ein sprachliches Bildungskonzept als Teil der kitaspezifischen Lernkultur erarbeitet. Sprachliche Bildung wird hier als Querschnittsaufgabe verstanden, die sich auf alle Kinder bezieht und sowohl sprachstrukturelle als auch kommunikative Aspekte berücksichtigt. Ziel ist es, systematisches, frühzeitiges Sprachlernen im Alltag der Kindertageseinrichtungen fest zu verankern. Unterstützt wird dieses Anliegen auch durch die „Nationale Qualitätsinitiative“ (NQI) des BMFSFJ, die der Entwicklung und Erprobung von Qualitätskriterien, von Material zur Qualitätsentwicklung und von Instrumenten und Verfahren für interne und externe Evaluation der Kindergartenpraxis dient. Einbezogen sind auch spezifische Einzelprogramme zur Sprachförderung und zur Arbeit mit Migrantenkindern und deren Eltern. Innerhalb von drei Jahren sollen bundesweit in Kooperation mit mindestens 3 000 Kindertageseinrichtungen nachhaltig Kompetenzen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung aufge-

[20] Vergleichbare Daten aus anderen Bundesländern liegen nicht vor.

baut werden.[21] Auch mit dem quantitativen Ausbau der Angebote für Kinder unter drei Jahren (Tagesbetreuungsausbaugesetz) beabsichtigt das BMFSFJ, qualitative Standards für die Bildung und Betreuung dieser Kinder (Krippen) zu setzen und zu entsprechenden Vereinbarungen mit den Ländern zu kommen. Auf politischer Ebene wird diese Diskussion unterstützt durch die Beschlüsse der JMK (Mai 2004) und der KMK (Juni 2004),[22] die sich auf die Entwicklung nationaler Mindeststandards zum Bildungs- und Erziehungsauftrag der Kindertageseinrichtungen beziehen. Darüber hinaus haben bzw. entwickeln derzeit alle Länder Bildungspläne für den Elementarbereich deren Implementierung durch das BLK-Verbundprojekt TransKiGs begleitet und unterstützt wird.[23]

Die Förderung der deutschen Sprache als Zweitsprache gelingt umso besser, je eher die Förderung im frühkindlichen Alter einsetzt und Kinder Sprache in spielerischem Kontakt anwenden und erlernen können. Aus diesem Grund empfiehlt Fthenakis in einem Thesenpapier zur Weiterentwicklung des Systems der Kindertageseinrichtungen für Kinder unter sechs Jahren in Deutschland „... den gesetzlichen Anspruch auf einen Betreuungsplatz auszudehnen auf zweijährige Kinder, die in Risikofamilien aufwachsen bzw. Migrationshintergrund haben".[24] Als erstes Bundesland hat Rheinland-Pfalz beschlossen, ab 2010 den Kindergarten für Zweijährige zu öffnen und einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz auch für diese Altersgruppe zu verankern.

Die frühe Förderung im Elementarbereich ist ohne Einbeziehung der Eltern allerdings nicht möglich, denn Eltern haben einen verfassungsrechtlich garantierten Erziehungsvorrang und die Familie gilt in der Regel als entscheidend für frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung. Deshalb ist die familiäre Erziehungsleistung und -kompetenz durch interkulturelle Elternarbeit zu unterstützen. Auch „Lokale Bündnisse für Familie" können durch die Verbesserung von Arrangements in der Bildung, Erziehung und Betreuung einen Beitrag zur Integration leisten. Lokale Bündnisse wählen ihre Handlungsfelder selbst. Sie können sich bei Bedarf auch mit den besonderen Anliegen von Migrantenfamilien befassen, zum Beispiel mit vorschulischer Förderung der Sprachkompetenz, der Werte-

---

[21] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Nationale Qualitätsoffensive im System der Tageseinrichtungen und ihre Implementierung in der Praxis. Bisher liegen folgende Ergebnisse vor: Tietze, W./Viernickel, S. (Hrsg.): Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder. Ein nationaler Kriterienkatalog, Beltz 2002; Strätz, R./Hermens, C./Fucks, R./Kleinen, K./Nordt, G./Wiedemann, P.: Qualität für Schulkinder in Tageseinrichtungen – ein nationaler Kriterienkatalog, Beltz 2003; Preissing, C. (Hrsg.): Qualität im Situationsansatz. Qualitätskriterien und Materialien für die Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen, Beltz 2003; Fthenakis, W.E./Hanssen, K./Oberhuemer, P./Schreyer, J. (Hrsg.): Träger zeigen Profil – Qualitätshandbuch für Träger von Kindertageseinrichtungen, Beltz 2003.

[22] Vgl. Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen, Beschluss der Jugendministerkonferenz Mai 2004 sowie der Kultusministerkonferenz Juni 2004.

[23] An TRANS-KIGS sind die Länder Brandenburg, Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen beteiligt. Zwischen Februar 2005 und Dezember 2009 soll darüber hinaus die Zusammenarbeit zwischen Kindergarten, Grundschule und Eltern verbessert werden.

[24] Fthenakis, Wassilios E.: Thesenpapier zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder unter sechs Jahren in Deutschland, S. 3.

Kooperation mit den Eltern

erziehung unter Einbeziehung der Eltern oder Sprachkurse für Eltern.[25] Da Eltern und Erzieherinnen/Erzieher über ganz unterschiedliche Ressourcen und Zugangsmöglichkeiten verfügen, sind sie auf Kooperation angewiesen. Beratung, Elterntreffs, Stammtische, Hausbesuche, Sprechstunden usw. müssen in zunehmend verbindlichere Formen der Kooperation und Mitgestaltung unter Einschluss von Migrantenorganisationen einmünden. Beispielhaft sind hier die Bildungs- und Erziehungsvereinbarungen in Nordrhein-Westfalen, die darauf zielen, dass Eltern, Erzieher/innen und Lehrer/innen sowie Kinder sich auf gemeinsame Erziehungsziele und Grundsätze verständigen und wechselseitige Rechte und Pflichten festlegen.

Eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrags von Kindertageseinrichtungen ist die enge Vernetzung mit anderen Angeboten des Elementar- und Primarbereichs in der Kommune. Diese Kooperation schließt nicht nur die Zusammenarbeit von Kindertagesstätten und Grundschulen ein. Sie sollte auch Bestandteil der Bildungsstandards für den Elementarbereich sein. Denn nur so sind Reibungsverluste insbesondere bei Kindern mit Migrationshintergrund an den Übergängen Familie, Krippe, Kindergarten, Grundschule zu verhindern, die oft zu gravierenden Brüchen im kindlichen Bildungsbiographieverlauf führen.

Anhebung der Erzieherausbildung auf ein international vergleichbares Niveau

Die differenzierte Förderung von Kindern und auch die Kooperation und Beratung von Eltern erfordert nicht zuletzt qualifiziertes Personal. Entscheidende Voraussetzung dafür ist, dass die Erzieherausbildung auf ein international vergleichbares qualitatives Niveau, mindestens mit Fachhochschulabschluss, gehoben und verstärkt in trägerübergreifende Weiter- und Fortbildung investiert wird. Auch die gemeinsame Qualifikation des Personals aller Einrichtungen im Elementar- und Primarbereich ist in der Perspektive auf institutionsübergreifende Bildungspläne sowie Netzwerkstrukturen entscheidend. Ohne grundlegende Kenntnisse frühkindlicher Sprachentwicklung, der Methoden frühkindlicher Sprachförderung sowie von Deutsch als Zweitsprache, ohne Kenntnisse interkultureller Pädagogik und diagnostischer Verfahren und ohne verstärkte Einbeziehung von Fachkräften mit Migrationshintergrund ist eine vorschulische Bildung und individuelle Förderung der Kinder in multiethnischen Gruppen nicht möglich. Aus Sicht der Beauftragten gilt es vor allem, die Fähigkeit des Personals zu stärken, mit Differenz in den Lerngruppen umzugehen und diese Vielfalt für die individuelle Förderung zu nutzen. Dies setzt allerdings auch Ausbau der Frühpädagogik als eigenständige wis-

---

[25] Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat gemeinsam mit Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Kommunen und Verbänden Anfang 2004 die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“ ins Leben gerufen. Die Initiative will die konkreten Lebensbedingungen für Familien verbessern und dafür sorgen, dass Familienfreundlichkeit als gemeinsame Aufgabe wahrgenommen wird. In den Bedürfnissen schließen sich örtliche Partner wie Unternehmen, Kommunen, Kammern, Verbänden, sozialen Organisationen und Initiativen zusammen, um gemeinsam konkrete Projekte für mehr Familienfreundlichkeit zu realisieren. Derzeit wird an rund 280 Standorten durch das für die Initiative eingerichtete Servicebüro kostenlos beraten, Deutschlandweit haben sich schon über 130 Lokale Bündnisse der Initiative angeschlossen. Das Thema Bildung, Erziehung und Betreuung bildet in nahezu allen „Lokalen Bündnissen für Familie einen Schwerpunkt, dabei geht es um Flexibilität, Verlässlichkeit und Qualität.

senschaftliche Disziplin unter Einschluss migrantenspezifischer und interkultureller Forschung voraus.[26]

1.3 Frühkindliche Sprachentwicklung und Mehrsprachigkeit

Multikulturelle und sprachliche Vielfalt gehört in vielen Einrichtungen zum festen Bestandteil des Kindergartenalltags. Bildung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen hat sich jedoch bislang noch nicht ausreichend auf diese Realität eingestellt. Ansätze von Zweisprachigkeit der Kinder werden häufig nicht als Fähigkeit und Leistung gesehen; Fähigkeiten in der Erstsprache können oft kaum eingeschätzt werden und werden deshalb ignoriert. Im Vordergrund stehen in der Regel tatsächliche oder vermeintliche Probleme mit der Zweitsprache Deutsch.

Der Alltag von Kindern mit Migrationshintergrund ist mehrsprachig

Die Umsetzung pädagogischer Ansätze, die der Mehrsprachigkeit von Kindern gerecht werden, stellt für die Kindertageseinrichtungen eine Herausforderung dar und rückt in der fachwissenschaftlichen Debatte immer mehr in den Blick: „Der Mangel an diagnostischen Instrumenten und gezielten Konzepten der Sprachförderung trägt ganz gravierend zu den sprachlichen Problemen bei Kindern aus sozial schwachen Familien sowie bei Kindern mit Migrationshintergrund bei bzw. behebt diese zu wenig. Erzieher und Erzieherinnen werden für die sprachliche Förderung in ihrer Ausbildung nicht hinreichend ausgebildet. Konzepte mehrsprachiger Bildung und Instrumente zur Diagnose von Sprachkompetenz in Erst- und Zweitsprachen gibt es bislang nur wenige.“[27]

Dabei stellt Mehrsprachigkeit und die gesellschaftliche Akzeptanz anderer Muttersprachen aus Sicht der Beauftragten durchaus eine Chance dar, auch wenn das Aufwachsen mit zwei Sprachen durchaus nicht immer unproblematisch ist. Entscheidend ist, dass mehrsprachig aufwachsende Kinder frühzeitig lernen, beide Sprachen kompetent zu nutzen. Das Erlernen einer Sprache setzt ein Umfeld voraus, in dem diese Sprache angewandt werden kann. Für Kinder, die weder in ihrer Familie noch in ihrem Wohnumfeld Deutsch sprechen, wird die Kindertageseinrichtung zum zentralen Lernort, an dem ihnen der Zugang zur deutschen Sprache eröffnet werden kann. Deshalb sind vorschulische Förderangebote, die die Zweisprachigkeit der Kinder aufgreifen, d.h. sowohl den Erstsprachen- als auch den Zweitsprachenerwerb unterstützen, von besonderer Bedeutung. Allerdings lassen sich Konzepte bilingualen Lernens und zweisprachiger Kindergärten nicht für alle Sprachgruppen realisieren. Umsetzbar sind sie aber zumindest für die Hauptherkunftssprachen.

1.4 Sprachstandserhebungen

In nahezu allen Bundesländern wurden im Berichtszeitraum die Angebote zur frühen Sprachförderung in vorschulischen Einrichtungen ausgebaut. Dem gingen in einigen Bundesländern Sprachstandsmessungen voraus. Ziel dieser Sprachstandsmessungen ist die Ermittlung des individuellen Sprachstands als Ausgangspunkt für gezielte Sprachförderange-

---

[26] Nur insgesamt fünf Lehrstühle widmen sich in Deutschland der Pädagogik der frühen Kindheit als eigenständigem Forschungsbereich.

[27] Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): Schule und Migration. 6. Empfehlung der Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2004, S. 14.

bote im Elementar- und Primarbereich. Spätestens seit den Ergebnissen der PISA- und IGLU-Studien gibt es eine breite bildungspolitische Diskussion um die Einführung formaler Diagnoseinstrumente zur Erfassung insbesondere der deutschsprachlichen Fähigkeiten von Vorschulkindern mit und ohne Migrationshintergrund bzw. mit und ohne deutscher Muttersprache. In Bremen werden Sprachstandserhebungen in formalisierter Form schon seit Jahren durchgeführt, in anderen Ländern haben die Vorbereitungen für ihre Einführung schon weit vor der Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse begonnen.

Sprachstandserhebungen in den Ländern unterschiedlich

Im Berichtszeitraum wurden von einigen Ländern unterschiedliche sprachdiagnostische Verfahren, die i.d.R. unabhängig voneinander entwickelt wurden, eingesetzt:

- In Bayern werden auf der Grundlage des vom Staatsinstitut für Pädagogik und Bildungsforschung 2002 vorgelegten Instruments SISMIK die Sprachkenntnisse von Kindern nichtdeutscher Muttersprache bei der Einschulungsuntersuchung eingeschätzt. Dieses Screening-Modell für Schulanfänger wird kurz vor der Einschulung, wenn die Vorschulkinder das sechste Lebensjahr vollendet haben, angewandt.
- In Berlin wurde in den Jahren 2002 und 2003 mit dem Instrument „Bärenstark“ die Sprechfähigkeit aller zukünftigen Erstklässler unabhängig von Muttersprache und Herkunft bei der Einschulungsuntersuchung überprüft. Mit der Einschulungsuntersuchung Ende 2003 wurde hier erstmals das Instrument „Deutsch Plus“ eingesetzt. Das Instrument hat seinen Ursprung in Niedersachsen, wird momentan überarbeitet und an die Verhältnisse Berlins angepasst. Ab 2005 soll der überarbeitete Test angewandt werden.
- In Hamburg wird das durch die Universität Koblenz/Landau entwikkelte Verfahren HAVAS ein Jahr vor der Einschulung in allen Vorschulklassen und in einigen Kindertageseinrichtungen durchgeführt; eine Ausweitung auf alle Kindertageseinrichtungen ist geplant. Diese Erhebung ermittelt nicht nur den Stand der Deutschkenntnisse, sondern auch den Sprachstand in der Herkunftssprache.
- In Nordrhein-Westfalen ist eine Sprachstandsfeststellung bei der Schulanmeldung aller schulpflichtigen Kinder seit Januar 2004 vorgeschrieben. Dabei ist es den Schulen freigestellt, welche der erprobten Instrumente sie jeweils einsetzen. Von besonderer Bedeutung ist der in Duisburg angewandte Test CITO (Computergestütztes bilinguales Diagnoseinstrument), aber auch das in Bayern eingesetzte Modell SISMIK.
- Mit dem Inkrafttreten des neuen Schulgesetzes wurde in Niedersachen seit September 2003 flächendeckend ein sprachdiagnostisches Verfahren („Fit in Deutsch – Feststellung des Sprachstandes 10 Monate vor der Einschulung“, Hannover 2003) eingeführt, mit dem die Deutschkenntnisse aller schulpflichtigen Kinder bei der Schulanmeldung gemessen werden.
- In Hessen trat mit dem neuen „Gesetz zur Qualitätssicherung in hessischen Schulen“ 2002 eine Regelung in Kraft, die die Schulanmeldung auf September/Oktober vorzieht und eine Einschätzung der Deutschsprachkenntnisse des Kindes durch die Grundschule integriert. Diese Einschätzung erfolgt durch das Einschulungsgespräch. Ein formalisiertes Verfahren wird nicht eingesetzt.

Ein Teil dieser Instrumente richtet sich ausschließlich an Kinder mit Migrationshintergrund, ein anderer Teil bezieht alle Kinder in die Tests ein. Dort, wo alle Kinder getestet wurden – so z. B. in Berlins Bärenstarktest – zeigt sich, dass es auch unter den ausschließlich deutschsprachigen Kindern erhebliche Mängel in der Sprechfähigkeit gibt und somit auch hier ein sprachlicher Förderbedarf gegeben ist.[28] Schon dieser kurze Länderüberblick zeigt, dass derzeit ein beachtliches Repertoire an sprachdiagnostischen Verfahren eingesetzt wird. Für die Fachkräfte des Elementar- und Primarbereichs ist es nicht immer leicht, das jeweils geeignete Verfahren für die Beobachtung von Sprachstand und Lernfortschritten auszuwählen. Einen Überblick und Bewertungen der derzeit gängigen Tests bieten hier zwei Gutachten, die im Auftrag der Bundesregierung erstellt wurden.[29]

Sprachstandserhebungen haben Mehrsprachigkeit zu berücksichtigen

Trotz dieser Vielfalt diagnostischer Instrumente kommt die Pädagogin Fried zu dem Schluss, dass „...noch längst nicht genügend Sprachtests vor(liegen), um damit alle wichtigen Sprachentwicklungsaspekte erfassen zu können. So benötigen wir dringend Verfahren, mit denen kommunikative, narrative und semantische Fähigkeiten näher charakterisiert werden können... Welche Optionen ins Auge gefasst werden müssen, um hier weiter zu kommen, kann am ehesten anhand der vereinzelten Spracherfassungsverfahren abgelesen werden, die Kindern mit Migrationshintergrund gerecht zu werden versuchen, wie z. B. CITO, HAVAS, TKS, SISMIK... Wenn das Ziel einer Sprachdiagnose darin besteht, Hinweise zu erhalten, ob bzw. wieweit die Sprachentwicklung eines Kindes mit nichtdeutscher Muttersprache zufrieden stellend verläuft oder als risikobehaftet einzuschätzen ist, müssen Verfahren eingesetzt werden, die dem aktuellen Stand der Forschung zum Zweit- und Mehrspracherwerb entsprechen. ... Somit muss eine Sprachstandserhebung bei Kindern mit nichtdeutscher Muttersprache auf deren gesamtes Sprachvermögen zielen.“[30] Eine ausschließliche Erfassung der Deutschsprachkompetenz von Vorschulkindern mit Migrationshintergrund ist für die fundierte Diagnose der Sprachentwicklung und des Sprachstands dieser Kinder unzureichend. Eventuell vorhandene Sprachentwicklungsstörungen nicht deutschsprachiger Kinder können so nicht erfasst werden.

Im Rahmen des 2004 aufgelegten Modellprogramms „Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“ der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung soll u. a. auch der Mangel an standardisierten, komparativ ausgerichteten Instru-

---

[28] Nach „Bärenstark“ hatten 80 % der nichtdeutschsprachigen Kinder und knapp 30 % der deutschsprachigen Kinder im Schuljahr 2003/2004 Förderbedarf.

[29] Ehlich, Konrad u.a.: Anforderungen an Verfahren der regelmäßigen Sprachstandsfeststellung als Grundlage für die frühe und individuelle Sprachförderung von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund, München 2004; Fried, Lilian: Expertise im Auftrag des DJI-Projektes „Schlüsselkompetenz Sprache“ zu derzeit auffindbaren Sprachstandserhebungsverfahren für Kindergartenkinder und Schulanfänger, München 2004.

[30] Ebd. S. 84 ff.; CITO: Test Zweisprachigkeit, NL: National Institute for Educational Measurement; Reich, H./Roth, H.-J.: Hamburger Verfahren zur Analyse des Sprachstandes bei 5-Jährigen HAVAS, Landau 2003; Staatsinstitut für Frühpädagogik: SISMIK, Sprachverhalten und Interesse an Sprache bei Migrantenkindern in Kindertageseinrichtungen, Freiburg 2003.

BLK-Programm „FörMig“ verknüpft Sprachstandsdiagnosen mit Sprachförderung

menten zur Erfassung des Sprachentwicklungsstandes von bi- und/oder multilingualen Kindern abgebaut werden. Die Weiterentwicklung sprachdiagnostischer Verfahren und darauf aufbauend die individuelle frühe Sprachförderung im Übergang Kindergarten und Grundschule stehen hier im Mittelpunkt. Denn in vielen Kultusministerien werden z.T. erhebliche Zweifel und Kritik an den Methoden derzeit vorliegender formalisierter Feststellungsverfahren formuliert.

Das gesamte Themenspektrum vor- und grundschulischer Förderung von Migrantenkindern wurde in einer Fachtagung „Förderung von Migrantinnen und Migranten im Elementar- und Primarbereich“ aufgegriffen, die die Beauftragte zusammen mit Bildung PLUS im März 2003 durchführte.[31] Diskutiert wurden positive Ansätze in den Bereichen Sprachförderung[32], Kooperation Kindergarten und Schule („Centers of Early Excellence“) und Qualifizierung des Fachpersonals. Schwerpunkt war aber auch eine erste Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Instrumenten zur Sprachstandsfeststellung.

2. Schulische Bildung

Seit ausländische Schülerinnen und Schüler Mitte der 1960er Jahre in die allgemeine Schulpflicht einbezogen wurden,[33] sind sie in dieser Hinsicht Deutschen formal gleichgestellt. Dennoch kann von tatsächlicher Chancengleichheit im Bildungssystem nicht die Rede sein. Die Bildungsstatistik belegt, dass ausländische Kinder und Jugendliche – wie deutsche Kinder aus unteren sozialen Schichten – in höheren Bildungsgängen unterrepräsentiert und an Schulen, die keinen weiterführenden Abschluss anbieten, überrepräsentiert sind. Auch die Ergebnisse der internationalen Vergleichsstudien PISA und IGLU verweisen auf einen dringenden Handlungsbedarf im Bereich der Bildung und Erziehung. Die Ausdehnung der Lernzeiten durch den flächendeckenden Ausbau von Ganztagsschulen, eine frühere Einschulung und verpflichtende vorschulische Förderung sind hier wichtige Schritte, reichen aber allein nicht aus.[34] In einer zunehmend heterogenen Gesellschaft sind individuelle Lernkonzepte und fächerübergreifendes Lernen entscheidend für den Unterrichtserfolg. Dazu bedarf es einer Revision der Lehrpläne und Curricula, einer flächendeckenden bildungsbegleitenden Sprachförderung für Migrantinnen und Migranten, der Kooperation aller am Bildungsprozess Beteiligten und einer Qualifizierungsoffensive für das pädagogische Per-

---

31 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Förderung von Migranten und Migrantinnen im Elementar- und Primarbereich, Berlin/Bonn 2003.

32 Vgl. dazu u.a. Projektansätze Kikus – Sprachförderungskurse im Kindergarten, München; Hippy – Home Instruction Program for Preschool Youngsters, Berlin; Deutschförderung im Kindergarten für Kinder und Mütter, Peine und weitere in: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Förderung von Migranten und Migrantinnen im Elementar- und Primarbereich, Berlin/Bonn 2003.

33 Ausgenommen sind lediglich Kinder von Diplomaten und ausländischen Militärangehörigen sowie in einigen Bundesländern Kinder von Eltern, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist bzw. die nur geduldet sind.

34 PISA konstatiert gerade für Deutschland eine ineffektive Nutzung des vorhandenen Stundenvolumens. Eine rein quantitative Ausdehnung ineffektiver Unterrichtsstunden wird nicht zu besseren Lernergebnissen führen.

sonal. Während es im Elementarbereich darum geht, den Bildungsauftrag auszubauen, gilt es für die allgemein bildenden Schulen, den Erziehungsauftrag zu stärken.

Dies gilt umso mehr, als inzwischen die Mehrzahl der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund entweder hier geboren oder vor Beginn der Schulpflicht eingereist ist. So waren 70 % der bei PISA und 75 % der bei ILGU getesteten Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Deutschland geboren. Diese Kinder stellen inzwischen einen erheblichen Teil der Gesamtschülerschaft insbesondere in Westdeutschland. So liegen die Anteile von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund an der Gesamtschülerschaft in Bremen und Hamburg bei 40,7 % bzw. 38,5 %. In Hessen und Nordrhein-Westfalen sind es knapp 32 %, in Baden Württemberg 29 %, Rheinland-Pfalz 25 % und in Bayern 22 %.[35]

Jugendliche mit Migrationshintergrund sind ein erheblicher Teil der Gesamtschülerschaft

Nach IGLU und PISA sind 25 % der Grundschulkinder mit Migrationshintergrund (beide Eltern im Ausland geboren) und 50 % der 15-Jährigen mit Migrationshintergrund schwache Leser. Auch wenn die beiden Untersuchungen unter methodischen Gesichtspunkten nicht direkt vergleichbar sind, so sind diese Daten doch Indiz für einen beträchtlichen Leistungsrückgang zwischen der 4. und 9. Jahrgangsstufe. In vergleichbaren anderen Ländern ist zwischen diesen Altersgruppen eher ein Leistungsfortschritt zu verzeichnen.[36] Der entscheidende Bruch bei den Schülerleistungen erfolgt in Deutschland offensichtlich nach der Grundschule und damit nach der Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die unterschiedlichen Schultypen der Sekundarstufe I. Soziale und migrationsspezifische Disparitäten nehmen in der Sekundarstufe zu, Leistungsfortschritte finden kaum noch statt.

Bruch bei den Schülerleistungen erfolgt in Sekundarstufe I

Eine Auswertung der PISA-Daten nach ausgewählten Herkunftssprachgruppen in OECD-Staaten mit vergleichbarer Migrantenpopulation belegt, dass gerade in Deutschland die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund besonders schlecht gelingt. So zeigte sich, „dass 15-Jährige, die aus Familien stammen, in denen serbisch, kroatisch oder bosnisch bzw. türkisch oder kurdisch gesprochen wird, und die in Deutschland eine Schule besuchen, über geringere Lesekompetenz verfügen als die Vergleichsgruppen in Norwegen, Österreich, Schweden und der Schweiz.“[37] Auch in der PISA-Studie 2003 werden für Deutschland ungünstigere Bedingungen für die Kompetenzentwicklung bei zugewanderten Jugendlichen konstatiert.[38] Auffällig ist, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren sind, noch schlechtere Ergebnisse erzielen als Jugendliche, die im Ausland geboren

---

35 Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000. Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2002.

36 Vgl. Schwippert, K.: Ergebnisse der IGLU-Studie mit Blick auf die Befunde von PISA, in: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Förderung von Migrantinnen und Migranten in der Sekundarstufe I, Berlin/Bonn 2004, S. 18ff.

37 Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000. Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2002, S. 396.

38 Ramm, G. u.a.: Soziokulturelle Herkunft. Migration, in: PISA-Konsortium. Deutschland (Hrsg.): PISA 2003. Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland. Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs, Münster 2004, S. 268.

und zur Schule gegangen sind. Ein möglichst frühes Einreisealter scheint somit keine ausreichende Bedingung für Erfolg im deutschen Bildungssystem zu sein.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Beauftragte die Entscheidung des Bundes und der Länder, im ersten gemeinsamen Bildungsbericht (s.o.) den Schwerpunkt auf die Bildungsbiografien von Migrantinnen und Migranten zu legen. Dies könnte der Beginn eines bundesweiten Bildungsmonitorings sein, das dem Kriterium des „cultural and ethnic mainstreaming“ gerecht wird.

2.1 Bildungsbeteiligung

Die folgende Auswertung der Schulstatistik vergleicht ausschließlich Bildungsbeteiligung und Schulerfolge ausländischer und deutscher Kinder, da die Schulstatistik bisher nur nach Staatsangehörigkeit unterscheidet. Daten zum Migrationshintergrund werden derzeit noch nicht erhoben, so dass Integrationsprobleme und -erfolge von Migrantenkindern mit deutscher Staatsangehörigkeit bisher statistisch nicht abgebildet sind. Da zudem auch keine Daten erhoben werden, die Rückschlüsse auf den sozialen Hintergrund von Schülern zulassen, bleibt lediglich der pauschale und nur bedingt aussagekräftige Vergleich nach Staatsangehörigkeit.

2.1.1 Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft

Ausländeranteil in Schulen

Im Schuljahr 2003/2004 besuchten knapp 12,5 Mio. Schülerinnen und Schüler die allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in Deutschland. Davon waren insgesamt 1,16 Mio. (9,3 %) nichtdeutscher Staatsangehörigkeit. Rund 962 Tsd. Schülerinnen und Schüler mit ausländischem Pass (80 %) besuchten die allgemeinbildenden Schulen und rund 192 Tsd. (20 %) die beruflichen Schulen.[39] Zwischen 1999 und 2003 stieg die Zahl der ausländischen Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen um 16 535, während sie an berufsbildenden Schulen um 21 344 sank. Grund hierfür ist zum einen die im Vergleich zu Deutschen höhere Geburtenrate der ausländischen Bevölkerung und zum anderen die deutlich niedrigere Beteiligung ausländischer Jugendlicher an der beruflichen Bildung (s. auch B.I.3.1.1).

Über 70 % der ausländischen Schülerinnen und Schüler leben in lediglich vier Bundesländern: in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen und Bayern. Allein in Nordrhein-Westfalen ging 2002/2003 ein Drittel aller in Deutschland lebenden ausländischen Kinder und Jugendlichen zur Schule. Die höchsten Ausländeranteile an der Gesamtschülerschaft an allgemeinbildenden Schulen wiesen 2002 die Bundesländer Hamburg (19,8 %), Berlin (16,1 %), Bremen (15,6 %), Hessen (14,7 %), Nordrhein-Westfalen (13,3 %) und Baden-Württemberg (12,7 %) auf. Die niedrigsten Anteile der westlichen Bundesländer verzeichneten Schleswig-Holstein (5,3 %), Niedersachsen (7,5 %), Rheinland-Pfalz (7,7 %) und Bayern (8 %). In den östlichen Bundesländern ist der Ausländeranteil in den letzten drei Jahren zwar gestiegen. Gleichwohl liegt der Ausländeranteil an der Gesamtschülerschaft hier nach wie vor weit unter dem Westdeutsch-

[39] Daten aus Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1, Schuljahr 2002/2003, eigene Berechnungen.

lands und rangiert zwischen 0,9 % in Thüringen und 1,4 % in Sachsen-Anhalt.

Die Mehrheit der ausländischen Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen besaß 2003 die Staatsangehörigkeit eines ehemaligen Anwerbelandes. 43,4 % hatten die türkische Staatsangehörigkeit und 11,8 % die eines Nachfolgestaates des ehemaligen Jugoslawiens. 15,5 % waren Staatsangehörige eines EU-Landes, davon kamen 81,8 % aus Griechenland, Italien, Portugal und Spanien, also aus einem ehemaligen Anwerbeland. Außereuropäischer Herkunft war nur ein Anteil von 19,5 %. Darunter waren die Hauptherkunftsländer Iran, Marokko, Afghanistan, Libanon und Vietnam.

2.1.2 Verteilung ausländischer Schülerinnen und Schüler nach Schulart

Trotz der Tatsache, dass die Mehrheit der ausländischen Schülerinnen und Schüler in Deutschland geboren wurde und auch überwiegend vorschulische Einrichtungen besuchte, sind in der Verteilung auf die Schularten der Sekundarstufe I erhebliche Unterschiede zu Deutschen festzustellen (vgl. nachfolgende Tabelle):

Ausländische und deutsche Schülerinnen und Schüler in allgemeinbildenden Schulen nach Schulart der Sekundarstufe I 2002/03 in Prozent

	Hauptschule	Realschule	Gymnasium	Gesamtschule	Sonstiges*
Ausländer/innen (n=462 755)	43,8	18,9	13,9	12,8	10,6
Deutsche (n=4 882 478)	18,6	24,5	32,3	8,4	16,2

* Umfasst v. a. Privatschulen, wie Freie Waldorfschulen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1 und eigene Berechnungen.

Große Anteile ausländischer Kinder und Jugendlicher an Hauptschulen

Während im Schuljahr 2002/2003 nur 19 % der deutschen Kinder und Jugendlichen eine Hauptschule besuchten, lag dieser Anteil bei den ausländischen bei 44 %. Dagegen besuchten 32 % der deutschen Schülerinnen und Schüler und nur 14 % der ausländischen ein Gymnasium. Beim Besuch der Realschule ist der Abstand nicht ganz so ausgeprägt. In Gesamtschulen, die im Gegensatz zu den Gymnasien und Realschulen auch ohne entsprechende Empfehlung der Grundschulen besucht werden können, zeigt sich ein umgekehrtes Verhältnis: der Gesamtschüleranteil liegt bei den Ausländern mit 13 % deutlich höher als bei den Deutschen mit 8 %.

Die Betrachtung nach Staatsangehörigkeit (vgl. Tabelle 13 im Anhang) ergibt, dass die Verteilung auf die Schularten bei spanischen Jugendlichen am ehesten mit der der Deutschen zu vergleichen ist. Nur etwas über ein Viertel der jungen Spanier und Spanierinnen besucht die Hauptschule, während dieser Anteil bei allen übrigen Nationalitäten wesentlich höher ist. Der Anteil der spanischen Jugendlichen, der weiterführende Schulen besucht, liegt mit 51 % Realschülern und Gymnasiasten weit über den entsprechenden Werten der anderen Vergleichsgruppen. Vor allem türkische und italienische Jugendliche sind überproportional häufig an

Hauptschulen und erheblich seltener an Gymnasien zu finden. Für türkische Jugendliche bietet allerdings die integrierte Gesamtschule häufiger als für alle anderen Staatsangehörigkeiten eine Alternative zu den anderen Schulformen.

Zudem sind bei den Schulkarrieren ausländischer Kinder und Jugendlicher geschlechtsspezifische Unterschiede festzustellen. Wie bei den Deutschen auch, besuchen Mädchen häufiger weiterführende Schulen als Jungen. Die Mädchen (38 %) gehen im Vergleich zu den Jungen (32 %) häufiger in Realschulen und Gymnasien.[40]

Betrachtet man die Bildungsbeteiligung im Zeitverlauf seit Anfang der 1990er Jahre, so lassen sich zwei Entwicklungen markieren:

- Der Anteil ausländischer Kinder und Jugendlicher an weiterführenden Schulen weist einen leichten Aufwärtstrend auf. Die Beteiligung ausländischer Schülerinnen und Schüler an Real- und Gesamtschulen stieg leicht an, bei den Gymnasien stagniert sie.
- Im gleichen Zeitraum nahm der Ausländeranteil an den Hauptschülern geringfügig ab, während er sich an den Sonderschulen drastisch erhöhte.

Sonderschulaufnahmeverfahren überproportional häufig bei Migrantenkindern

Die Einleitung eines Sonderschul-Aufnahmeverfahrens findet bei Migrantenkindern in der deutschen Schulpraxis überproportional häufig statt. Bei einem Anteil von 9,8 % an der Gesamtschülerschaft liegt ihr Anteil an den Sonderschülern bei 16 % und an den Sonderschülern für den besonderen Förderbereich „Lernen“ sogar bei 19 %.[41] Den höchsten Ausländeranteil an Sonderschülern hat mit 33 % Hamburg, gefolgt von Hessen (26 %) und Baden-Württemberg (25 %). Die niedrigsten Anteile sind in Schleswig-Holstein (8 %), Rheinland-Pfalz und Bayern (mit jeweils 13 %) festzustellen.

Ein Grund für diesen hohen Anteil ist die häufige Zurückstellung von Migrantenkindern bei der Einschulung. Damit steigt „das Risiko der so genannten Überalterung von Kindern in der Grundschule, die dann, unter der Prämisse alters- und leistungshomogener Gruppen als legitimer Grund für die Einleitung eines Sonderschul-Aufnahmeverfahrens gilt.“[42] Mangelnde und fehlende Deutschkenntnisse werden häufig zu generellen Lernschwierigkeiten umdefiniert und nicht als mögliche Ursachen für Lernprobleme erkannt. Zweisprachigkeit wird mehrheitlich ignoriert oder sogar negativ belegt und mit mangelndem Integrationswillen gleichgesetzt.

2.1.3 Niveau der Schulabschlüsse

Die tendenziellen Verbesserungen in der Schulbildung von ausländischen Jugendlichen spiegeln sich auch im Niveau der Schulabschlüsse

---

40 Eigene Berechnungen auf der Grundlage des Statistischen Bundesamts, Fachserie 11, Reihe 1.

41 Unter Sonderschulen für den besonderen Förderbereich „Lernen“ versteht man die früheren Sonderschulen für Lernbehinderte.

42 Gomolla, M.: Mechanismen institutioneller Diskriminierung in der Schule, in: DGB (Hrsg.): Schulbildung und ausländische Jugendliche, Tagungsbericht 1997, S. 34; in der Fachliteratur wird in diesem Zusammenhang von institutioneller Diskriminierung gesprochen.

wider. Verließen Ende der 1970er Jahre noch ca. die Hälfte der ausländischen Jugendlichen das allgemeinbildende Schulsystem ohne Abschluss, so sank dieser Anteil im Schuljahr 2001/02 auf 19,5 % (vgl. Tabelle 14 im Anhang).

Erhebliche Unterschiede bei Schulabschlüssen zwischen deutschen und ausländischen Jugendlichen

Dass im Berichtszeitraum jedoch weiterhin jeder fünfte ausländische Jugendliche die Schule ohne Abschluss verließ – bei Deutschen ist es nur jeder Zwölfte – ist Hinweis darauf, dass für einen großen Teil dieser Jugendlichen entscheidende Zukunftschancen immer noch fehlen.

Die Gegenüberstellung der Schulabschlüsse von deutschen und nichtdeutschen Schülerinnen und Schülern zeigt weiterhin eine erhebliche Diskrepanz in den Bildungserfolgen. Im Jahr 2003 wurden 80 145 Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Staatsangehörigkeit – dies sind 9 % aller Absolventen – aus den allgemeinbildenden Schulen entlassen. Die Aufschlüsselung der Schulabschlüsse ergibt folgendes Bild (vgl. nachfolgende Tabelle):

Deutsche und ausländische Schulabsolventen nach Schulart und Geschlecht 2003 – in Prozent

Abschlussart	Deutsche Schulentlassene			Ausländische Schulentlassene		
	insges.	m	w	insges.	m	w
Hauptschulabschluss	24,5	27,9	21,0	41,5	42,6	40,4
Realschulabschluss	41,6	39,8	43,4	29,1	26,4	32,1
Hoch-/Fachhochschulreife	26,0	22,3	29,8	10,2	8,5	12,1
Ohne Abschluss	7,9	10,0	5,8	19,2	22,6	15,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1

Der Tabelle 14 im Anhang ist darüber hinaus zu entnehmen, dass sich der Abstand zwischen den Bildungserfolgen deutscher und ausländischer Jugendlicher auch im Berichtszeitraum kaum verändert hat. Bei den ausländischen Jugendlichen dominiert auch weiterhin der Hauptschulabschluss. Während fast 70 % der deutschen Schulentlassenen einen mittleren oder höheren Abschluss erzielen, verlassen nur knapp 40 % der ausländischen Jugendlichen die allgemeinbildende Schule mit einem solchen Abschluss. Besonders eklatant ist der Abstand zwischen deutschen und ausländischen Schulentlassenen bei der Hochschulreife. Jeder vierte Deutsche verlässt die allgemeinbildende Schule mit dem Abitur, bei den ausländischen Jugendlichen ist es noch nicht einmal jeder Zehnte.

Ausländische Mädchen erzielen höhere Schulerfolge

Weiterhin zeigt sich, dass – wie bei deutschen Jugendlichen auch – junge Ausländerinnen im Schnitt höhere Abschlüsse erzielen als männliche ausländische Jugendliche. Deutlich mehr Mädchen erreichen den Realschulabschluss und das Abitur und erheblich weniger verlassen die Schule ohne Abschluss. Gerade junge Migrantinnen zeichnen sich durch eine hohe Bildungsmotivation aus und ihre Eltern sind in hohem Maße bereit, in Bildung zu investieren. Trotz überwiegend niedrigem sozialem

Status der Migrationsfamilie ist die Aufwärtsmobilität der jungen Migrantinnen enorm groß".[43]

Betrachtet man die Schulabgänger ohne Abschluss bzw. mit Abitur[44] nach ausgewählten Bundesländern, so zeigen sich z. T. erhebliche Unterschiede (vgl. Tabelle 15 im Anhang). In den Ländern Niedersachsen (26,6 %), Bayern (24,5 %) und Berlin (24,1 %) ist das Schulversagen ausländischer Jugendlicher besonders hoch, während in Nordrhein-Westfalen (14,4 %) und Bremen (14,3 %), wo die Versagensquote generell niedrig ist, auch ausländische Schulentlassene deutlich seltener die Schule ohne Abschluss verlassen. Ob dies an einer insgesamt besseren individuellen Förderung oder an einem generell niedrigeren Leistungsniveau liegt, kann hier nicht geklärt werden. Auch das Abitur erreichen ausländische Jugendliche überproportional häufig in den Stadtstaaten und in Nordrhein-Westfalen. Besonders niedrige Abiturswerte erreichen Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und das Saarland.

Ein Teil der Jugendlichen, die die allgemeinbildende Schule ohne Abschluss verlassen, nimmt die Chance wahr, den Schulabschluss an beruflichen Schulen nachholen. Rund die Hälfte aller Absolventen ohne Abschluss erreicht den Hauptschulabschluss später an beruflichen Schulen. Diese im Zuge der Bildungsreform in den 1970er Jahren geschaffene Möglichkeit wird von einer zunehmend größeren Anzahl insbesondere auch ausländischer Jugendlicher genutzt (s.u.).

2.2 Reformansätze in Bund und Ländern

Schwerpunkt auf „Deutsch als Zweitsprache" in den Ländern

In der Schulpolitik der Länder ist im Berichtszeitraum ein Perspektivwechsel festzustellen. Schulgesetze und Verordnungen orientieren sich zunehmend weniger am Rechtsstatus der Schülerinnen und Schüler und zunehmend mehr an ihren sprachlichen Voraussetzungen. So wird in Berlin von „Kindern nichtdeutscher Herkunftssprache", in Bayern von „Kindern nicht deutscher Erstsprache" und in Schleswig-Holstein von „Schülerinnen und Schülern nicht deutscher Muttersprache" gesprochen.[45]

Die durch den „PISA-Schock" ausgelösten Reformansätze im Bereich der allgemeinbildenden Schulen konzentrieren sich auf folgende Punkte:

- das Vorziehen des Schulpflichtalters,
- die frühere Schulanmeldung und frühe Sprachstandserhebungen,
- flexible Schuleingangsphasen,
- zusätzlichen Förderunterricht „Deutsch als Zweitsprache" für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund,
- die Entwicklung von Qualitätskriterien und Qualitätsmanagement,

---

43 Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasmin: Viele Welten leben. Eine Untersuchung zu Mädchen und jungen Frauen mit Migrationshintergrund. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2004, S. 21.

44 Die beiden Extreme verweisen am deutlichsten auf (mangelnde) Zukunftschancen. Darüber hinaus sind hier die Unterschiede zu deutschen Schülerinnen und Schülern besonders groß.

45 Ausnahme hier ist die Beschulung der Kinder von Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen, die in den Ländern noch unterschiedlich geregelt ist.

– die Einführung von Bildungsstandards und Bildungsmonitoring (meist durch Vergleichsarbeiten),
– den Ausbau von verlässlichen Halbtagsgrund- und Ganztagsschulen,
– die Stärkung der schulischen Autonomie bei interner und externer Evaluation und
– Verbesserungen bei der Lehreraus- und -fortbildung.

In allen Ländern ist Förderunterricht für Schülerinnen und Schüler, deren Deutschkenntnisse nicht ausreichend sind, als kompensatorisches Angebot inzwischen vorgesehen. Zum Teil werden in den Länderhaushalten hierfür erhebliche Mittel bereitgestellt. Da die tatsächliche Verwendung dieser Mittel im Schulalltag jedoch kaum zu ermitteln ist, wird in der Fachöffentlichkeit befürchtet, dass sie häufig lediglich dazu dienen, bestehende Unterversorgung mit Lehrerstunden oder anderen Unterrichtsausfall zu kompensieren.[46] Zudem fehlen bisher jegliche Qualitätskontrolle und auch gezielte Evaluationen des Förderunterrichts.

Der Schwerpunkt des Förderunterrichts liegt auf „Deutsch als Zweitsprache“ (DaZ) insbesondere im Elementar- und Primarbereich. Nur vereinzelt wird über eine vorbereitende Sprachförderung hinaus eine alle Schulformen umfassende bildungsbegleitende Sprachförderung unter Einschluss schulischer Fachsprachen angeboten (Language across the curriculum). So hat Nordrhein-Westfalen Hinweise für Fachlehrer und Fachlehrerinnen entwickelt, wie Deutsch als Zweitsprache in den Fachunterricht integriert werden kann. Das Verständnis schulischer Fachsprachen, insbesondere in den Sekundarstufen I und II, erfordert auch im Fachunterricht die Einbeziehung sprachlicher Aspekte. In der Regel ist derzeit im Fachunterricht der sprachliche Zugang zu Fachtexten als Unterrichtsinhalt nicht vorgesehen, sprachliches Textverständnis ist nicht Lerngegenstand im Fachunterricht.

Hier setzen in verstärktem Maße private Stiftungen an. So fördert z. B. die Stiftung Mercator bundesweit einen außerschulischen sprachlichen und fachlichen Unterricht für Schüler der Sekundarstufe I in mittlerweile zehn Bundesländern.[47] In diesem Zusammenhang besonders zu begrüßen ist das neue Fünf-Jahres-Programm der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) „Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund – FörMig“, das seit September 2004 von der Universität Hamburg koordiniert wird. In insgesamt 10 Ländern werden bis 2009 Modelle einer durchgehenden Sprachförderung an den Schnittstellen des Bildungssystems (Elemen-

BLK-Programm setzt an den Schnittstellen im Bildungssystem an

[46] Vgl. Gogolin, I./Neumann, U./Reuter, L. (Hrsg.): Schulbildung für Kinder aus Minderheiten in Deutschland 1989 – 1999. Schulrecht, Schulorganisation, curriculare Fragen, sprachliche Bildung, Münster/New York 2001.

[47] Auch andere Stiftungen engagieren sich inzwischen in der Migrantenförderung. So stellt die Hertie-Stiftung im Rahmen ihres Stipendien-Programms „START“ begabten Jugendlichen mit Migrationshintergrund ab der achten Klassenstufe ein monatliches Bildungsgeld und Computer mit Internetzugang in derzeit 14 Bundesländern zur Verfügung. Auch die Robert Bosch Stiftung vergibt Schülerstipendien an begabte Zuwanderer-Kinder in Bayern und Baden-Württemberg.

tar-/Primarbereich, Primarbereich/Sekundarstufe I, Sekundarstufe I/Berufsbildung) erprobt.[48]

Unterschiedliche Ansätze zur Förderung der Mehrsprachigkeit in den Ländern

Auch in den allgemeinbildenden Schulen werden herkunftssprachliche und interkulturelle Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationhintergrund nicht durchgängig berücksichtigt und von den Ländern auch ganz unterschiedlich gehandhabt. So wurde z. B. in Hessen der bis 1999 verpflichtende muttersprachliche Unterricht sukzessive abgeschafft und in die Verantwortung der Herkunftsstaaten übergeben (Konsulatsunterricht). Dagegen wird in Nordrhein-Westfalen muttersprachlicher Unterricht in 19 Sprachen erteilt und dient heute ausdrücklich nicht mehr der Rückkehrförderung, sondern der Mehrsprachigkeit und Unterstützung des Deutschspracherwerbs.[49] In Berlin sind interkulturelle Kompetenzen als Bildungsziel im neuen Schulgesetz festgeschrieben und in Hamburg wurde der herkunftssprachliche Unterricht 2003 sogar versetzungsrelevant.

Zudem sind in den letzten Jahren bilinguale Zweige insbesondere an Grundschulen ausgebaut worden. Diese zielen vorrangig auf zweisprachiges und interkulturelles Lernen deutsch- und nichtdeutschsprachiger Kinder. „Dementsprechend weisen diese Modelle ein spezifisches Sprachspektrum auf: Die Staatliche Europaschule Berlin bietet neun Sprachen[50] an 14 Grundschulen an, in Hamburg sind deutsch-italienische, deutsch-portugiesische, deutsch-spanische und deutsch-türkische Klassen eingerichtet worden und in Hessen gibt es an zwei Frankfurter Grundschulen einen deutsch-italienischen, einen deutsch-griechischen und einen deutsch-französischen Zug. Auch in anderen Bundesländern sind bilinguale Schulversuche an Grundschulen entstanden. So gibt es in Baden-Württemberg neben der Stuttgarter Deutsch-Französischen Grundschule deutsch-italienische Klassen, in Niedersachsen die Wolfsburger deutsch-italienische Gesamtschule, in Nordrhein-Westfalen ... deutsch-italienische sowie eine deutsch-türkische Klasse und in Rheinland-Pfalz einen deutsch-französischen Zug“.[51] Diese Modelle wenden sich sowohl an zweisprachige als auch an nur deutschsprachige Kinder und sollen zu Formen von Zweisprachigkeit führen, die weit über die üblichen schulischen Fremdsprachkenntnisse hinausgehen. Damit sollen Herkunftssprachen aufgewertet und die Mehrsprachigkeit insgesamt gefördert werden.

Über die Sprachförderung hinaus wird in allen Bundesländern versucht, die starke Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen und ethnischen Herkunft der Schülerinnen und Schüler durch individuelle Förderkonzepte aufzubrechen. Insbesondere im Rahmen des Ausbaus von

---

48 Bund und Länder stellen für dieses Programm zusammen 12,5 Mio. € zur Verfügung. Weitere Informationen unter www.blk-foermig.uni-hamburg.de.

49 Vgl. Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Konsequenzen der Zuwanderung für Schulen und Hochschulen. TOP 32 der 340 Sitzung des Schulausschusses, Schreiben vom 7. Mai 2001.

50 Englisch, Französisch, Russisch, Spanisch, Italienisch, Türkisch, Griechisch, Portugiesisch und Polnisch.

51 Vgl. Gogolin, I./Neumann, U./Roth, H-J.: Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, in: BLK (Hrsg.): Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung, Heft 107, S. 91.

Ganztagsschulen[52] werden individuelle Schulkonzepte in Verantwortung der Länder entwickelt, die für die individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund von besonderer Bedeutung sind. Effektive Ganztagsschulen setzen aus Sicht der Beauftragten jedoch die sozialräumliche Öffnung der Schulen voraus. Die Unterrichtsangebote sind stärker mit Zusatz-, Beratungs- und Freizeitangeboten zu verknüpfen. In Kooperation mit anderen regionalen Einrichtungen, insbesondere der Jugendhilfe, und auch mit Migrantenorganisationen sind außerschulische soziale, kulturelle und sportliche Angebote verstärkt in den Schulalltag einzubeziehen.

Individuelle Förderung

Die Mehrzahl der Bundesländer versucht derzeit, ihre Lehrerausbildung durch stärkeren Praxisbezug und die Einbeziehung von Deutsch als Zweitsprache zu reformieren. Denn individuelle Förderung erfordert spezifische Kompetenzen der Lehrkräfte im Umgang mit heterogenen, multiethnischen Gruppen. In fast allen Ländern werden entsprechende Zusatzqualifikationen zur Vorbereitung auf den Unterricht mit Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund angeboten, aber lediglich in Berlin und Schleswig-Holstein gibt es inzwischen verpflichtende Angebote für Lehramtstudierende zur „Arbeit mit Schülerinnen und Schülern anderer Herkunftssprachen“ bzw. für „Deutsch als Zweitsprache“. Unter qualitativen Gesichtspunkten sind die Angebote aber offenbar noch nicht ausreichend: „Bislang gibt es bundesweit kein Modell der Lehrerbildung, das strukturell und inhaltlich die Frage, wie die Querschnittsaufgabe des Umgangs mit Heterogenität in Bildung und Erziehung wahrgenommen werden kann, gelöst hätte. Das Angebot im grundständigen Studium erreicht nur ein Bruchteil der Studierenden, nicht einmal alle angehenden Lehrerinnen und Lehrer für das Fach Deutsch können sich auf die Anforderung, mindestens für einen Teil ihrer zukünftigen Schülerinnen und Schüler Deutsch als Zweitsprache unterrichten zu müssen, angemessen vorbereiten. In den Didaktiken anderer Fächer ist dieser Aspekt bisher fast gar nicht verankert.“[53]

Lehreraus- und -weiterbildung hat Umgang mit Heterogenität zu berücksichtigen

3. Berufliche Bildung von Migrantinnen und Migranten

Die Europäische Union betont immer wieder den Stellenwert der dauerhaften Integration von Migrantinnen und Migranten in das Beschäftigungssystem. Neben einer erfolgreichen schulischen Bildung ist eine qualifizierte Berufsausbildung Grundlage für berufliche Eingliederung und damit auch für gesellschaftliche Integration. Im Vordergrund berufsbildungspolitischer Strategien muss daher die berufliche Qualifizierung aller ausbildungsinteressierten Jugendlichen in anerkannten Ausbildungsberufen stehen. Das setzt ein auswahlfähiges Lehrstellenangebot voraus.

Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund verfügen immer noch erheblich seltener als Deutsche über formale Berufsabschlüsse. Sie sind erheblich häufiger als un- und angelernte Arbeitskräfte

---

[52] Im Rahmen des Investitionsprogramms der Bundesregierung „Zukunft Bildung und Betreuung“ werden seit 2003 in den Ländern verstärkt Ganztagsschulen aufgebaut. Der Bund stellt den Ländern zu diesem Zweck bis 2007 insgesamt 4 Mrd. € zur Verfügung.

[53] Gogolin, I. u.a.: a.a.O., 2003, S. 87.

beschäftigt und damit auf untere Positionen auf dem Arbeitsmarkt verwiesen und überproportional häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen bzw. bedroht.

3.1 Beteiligung an der beruflichen Bildung

3.1.1 Beteiligungsquoten an beruflichen Bildungsgängen

Die Beteiligung ausländischer Jugendlicher[54] an der Berufsausbildung ist – nach einer positiven Entwicklung in den 1980er Jahren – seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich rückläufig (vgl. Tabellen 16 und 17 im Anhang). Auch im Berichtszeitraum hielt dieser Negativtrend an. Während 1979/80 die Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher bei 14 % lag, stieg sie 1994 auf 44 % (Deutsche: 70 %) und erreichte damit ihren bisherigen Höchststand.[55] Aufgrund eines neuen Berechnungsmodus bei der Ermittlung der Ausbildungsquote sind die Zahlen ab 2002 mit den Daten der 1990er Jahre nur noch bedingt vergleichbar.

Ausbildungsbeteiligung weiterhin rückläufig

Nach der neuen Berechnungsmethode lag die Ausbildungsquote im Jahr 2002 bei nur noch 28 %[56] und sank im Jahr 2003 auf 27,1 %. In Westdeutschland (einschließlich Berlin) lag damit – bei einem Bevölkerungsanteil von 12,4 % – der Anteil der ausländischen Auszubildenden (79 205) an allen Auszubildenden lediglich bei 6,1 %.[57] In Ostdeutschland betrug die Ausbildungsquote ausländischer Jugendlicher 2003 sogar nur 3,1 %.[58] Gründe hierfür sind die insgesamt ungünstigere Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt sowie die Struktur der ausländischen Wohnbevölkerung, die einen vergleichsweise hohen Flüchtlingsanteil aufweist. Denn insbesondere geduldete jugendliche Flüchtlinge haben nur einen nachrangigen Arbeits- und Ausbildungsmarktzugang und sind auch im Rahmen des Benachteiligtenprogramms nicht förderfähig.

Die geringe Beteiligung ausländischer Jugendlicher an der beruflichen Bildung führt nicht dazu, dass sie sich verstärkt an die Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit wenden. Im Beratungsjahr Oktober 2002 bis zum September 2003 ließen sich 198 577 ausländische Jugendliche

---

54 Wie in der Bildungsstatistik insgesamt, muss auch hier von ausländischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen gesprochen werden, da die Berufsbildungsstatistik nur das Item Staatsangehörigkeit erhebt. Eingebürgerte und Aussiedlerjugendliche werden nicht erfasst.

55 Trotz dieser Steigerungen entsprach der Anteil ausländischer Auszubildender an allen Auszubildenden zu keinem Zeitpunkt ihrem Anteil an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung. So lag z.B. der Anteil ausländischer Auszubildender an allen Auszubildenden 1994 bei 9,7 %, während ihr Anteil an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung bei 11,8 % lag.

56 Im Berufsbildungsbericht 2004 ist dieser Wert noch mit 34 % ausgewiesen. Das Bundesinstitut für Berufsbildung hat jedoch ab 2002 eine neue Berechnungsweise eingeführt. Wurden bisher die Bevölkerungsdaten des Ausländerzentralregisters verwendet, so legt man nunmehr die Daten der Bevölkerungsfortschreibung zu Grunde. Im Ausländerzentralregister ist die Anzahl insbesondere der ausländischen Jugendlichen untererfasst. Die deutlich höhere Anzahl ausländischer Jugendlicher bei der Bevölkerungsfortschreibung führt auch zu einer deutlich niedrigeren Ausbildungsbeteiligungsquote.

57 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2005, S. 87.

58 Da die Ausbildungsquote die Zahl der Auszubildenden auf die gleichaltrige Gesamtpopulation bezieht, ist diese niedrige Quote in Ostdeutschland nicht auf den niedrigen Ausländeranteil an der dortigen Wohnbevölkerung zurückzuführen.

von der Berufsberatung der Agenturen für Arbeit beraten. Damit nahmen etwa 2 % weniger junge Ausländer diese Leistung in Anspruch als im Vorjahr".[59] Der Anteil junger Ausländer an allen Ratsuchenden betrug in Westdeutschland 11,7 %, während ihr Anteil an den noch nicht vermittelten Bewerbern bei 15,1 % lag.

Trotz dieser hohen Unversorgtenquote sind ausländische Jugendliche an den beruflichen Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit nur unterproportional beteiligt (2002/2003: 9,1 %).[60] Auch im Benachteiligtenprogramm sind sie unterrepräsentiert mit rückläufiger Tendenz. So waren im Juni 2004 nur 6,6 % aller Teilnehmer an der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE) ausländische Jugendliche; 1997 waren es 12 % und 2000 noch 9 %. Bei den ausbildungsbegleitenden Hilfen (AbH), die einen betrieblichen Ausbildungsplatz voraussetzen, stellten sie 2004 11,8 % der Teilnehmer, während ihr Anteil 1997 noch bei 17 % lag.[61] Und auch am Ende 2004 aufgelegten Sonderprogramm des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ-Programm) sind ausländische Jugendliche nur zu 9 % beteiligt.

Ursache für den Rückgang der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher ist die insgesamt verschlechterte Ausbildungsplatzsituation in Deutschland. Sie führt zu steigenden Anforderungen der Betriebe, schärferen Auswahlkriterien und somit insgesamt zu einer härteren Konkurrenz auf dem Ausbildungsstellenmarkt. Insbesondere ausländische Jugendliche beginnen in der Regel nicht unmittelbar nach der allgemeinbildenden Schule mit einer Berufsausbildung. Ihre Qualifizierungswege sind durch Umwege und Mehrfachdurchläufe geprägt, die sich oft zu „Maßnahme-Karrieren" addieren und dazu führen, dass jährlich mittlerweile rund 45 % der Lehrstellensuchenden so genannte Altbewerber sind.

Vollzeitschulische Bildungsgänge als Ausweichmöglichkeit

Nach Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung hat die Anzahl der Jugendlichen in schulischen und außerschulischen Maßnahmen der Berufsvorbereitung und -grundbildung von 1992 bis 2003 um 92 % zugenommen. In absoluten Zahlen bedeutet dies eine Zunahme um knapp 250 Tsd. auf über 500 Tsd.

Jugendliche ausländischer Herkunft nutzen besonders häufig vollzeitschulische Bildungsgänge als ‚Ausweichmöglichkeit· Dabei sind sie überproportional in den schulischen Bildungsgängen vertreten, die nicht zu einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf führen und auch nicht zu den weiterführenden Bildungsgängen des beruflichen Schulwesens gehören. Im Schuljahr 2002 waren sie – bei einem Gesamtanteil von rund 7 % an allen Schülern der beruflichen Schulen – mit ca. 16 % überproportional im Berufsgrundbildungs- und Berufsvorbereitungsjahr vertreten (vgl. Tabelle 18 im Anhang) und unterproportional in Fachoberschulen (5,6 %) und Fachschulen (4,4 %).[62]

---

59 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Berufsberatung 2002/2003, Aktivitäten, Ausbildungsstellenmarkt, Statistik, Nürnberg 2004, S. 22.

60 Ebd., S. 22 sowie Tabelle 7.

61 Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen – Berufsberatung, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter, Gesamtübersicht 1 und 2, Juni 2004.

62 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2004, S. 87.

Schulabschlüsse in der Berufsschule nachholen

Immerhin eröffnet die Nutzung berufsbildender Angebote ausländischen Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit, Schulabschlüsse nachzuholen und damit ihre individuellen Voraussetzungen bei der Suche nach Ausbildungsplätzen zu verbessern. 2002 verließen rund 1 Mio. Schüler die beruflichen Schulen, davon waren 89 754 (8,4 %) ausländische Jugendliche. 21 % der jungen Ausländerinnen und Ausländer und 24 % der Deutschen nutzten die Chance einen Schulabschluss nachzuholen. Wie bei der allgemeinbildenden Schule überwiegt bei den jungen Migrantinnen und Migranten auch hier mit 35 % der Hauptschulabschluss; bei den Deutschen sind es 19 %. Zur Art des Schulabschlusses vgl. nachfolgende Tabelle:

Berufsschulabsolventen des Schuljahres 2001/02 nach Schulabschluss, Nationalität und Geschlecht in Prozent

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

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

Hoher Anteil bleibt ohne Berufsabschluss

Ein Großteil der Jugendlichen, denen der Übergang in die Ausbildung nicht gelingt, bleibt auch als junge Erwachsene ohne berufliche Qualifikation. Zählt man zu den ausländischen Auszubildenden die Schülerinnen und Schüler an den beruflichen Vollzeitschulen (ohne die Teilnehmer am Berufsvorbereitungsjahr oder ähnlichen Maßnahmen) und die Schülerinnen und Schüler der gymnasialen Oberstufe hinzu, so übersteigt die Quote derer, die einen Ausbildungsvertrag haben oder die in Vollzeitschulen lernen, nicht 60 %. Dies aber bedeutet, dass 40 % aller Jugendlichen mit ausländischem Pass ohne jede Ausbildung im Anschluss an die Schulpflichtzeit bleiben. Bei deutschen Jugendlichen beträgt dieses Verhältnis ca. 85 % zu 15 %.

Dies bestätigt auch eine repräsentative Befragung von jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung des Bundesinstituts für Berufsbildung im alten Bundesgebiet. Während unter deutschen jungen Erwachsenen im Alter zwischen 24 und 29 Jahren zum Zeitpunkt der Befragung (2000) 10,4 % ohne Ausbildungsabschluss waren und sich nicht in einer Ausbildung befanden, betrug der Anteil bei den ausländischen jungen Erwachsenen 39,7 % (vgl. Tabelle 19 im Anhang). Auch hinsichtlich der Ungelerntenquoten junger Frauen und Männer ergab die Befragung erhebliche Unterschiede. Obwohl besser schulisch qualifiziert, verblieben rund 10 % mehr junge ausländische Frauen als Männer ohne berufliche Qualifikation; bei Deutschen betrug diese Differenz lediglich knapp 3 %.[63]

Auch Berechnungen des statistischen Bundesamtes weisen nach, dass 40 % der 20- bis unter 30jährigen jungen Erwachsenen ausländischer

[63] Vgl. ebd. S. 64.

Herkunft keinen Berufsabschluss haben (m: 37 %; w: 43 %), aber nur 12 % der deutschen Vergleichsgruppe (m: 10 %; w: 13 %).[64]

Hier wird aus Sicht der Beauftragten deutlich, dass Angebote zur beruflichen Nachqualifizierung[65] unabdingbar notwendig sind, will man nicht knapp die Hälfte eines Jahrgangs beruflich ins Abseits stellen. Auch die Tatsache, dass 70 % der ausländischen Arbeitslosen Ungelernte sind, verdeutlicht die Notwendigkeit der nachträglichen beruflichen Qualifizierung Erwachsener.[66]

3.1.2 Geschlechtsspezifische Ausbildungsbeteiligung

Ausbildungsnot trifft insbesondere junge Frauen

Der Anteil der jungen Frauen unter den ausländischen Auszubildenden im Dualen System betrug 2003 44,5 % und ist damit größer als bei deutschen Frauen, deren Anteil bei 40,4 % lag. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass deutsche junge Frauen häufiger schulische Berufsausbildungsgänge wählen (insbesondere Berufe des Gesundheits- und Sozialwesens). Ausländische junge Frauen sind dort nur mit 5 % vertreten.[67]

Aufgrund der geschlechtsspezifischen Berufswahl, die sich im Wesentlichen nicht von der der Deutschen unterscheidet, konkurrieren junge Ausländerinnen auf dem Ausbildungsstellenmarkt nicht in erster Linie mit ausländischen jungen Männern, sondern mit den schulisch besser ausgebildeten jungen deutschen Frauen.[68]

Untersuchungen belegen immer wieder das hohe Interesse der jungen Frauen ausländischer Herkunft an beruflicher Qualifizierung; auch der Unterstützung der Eltern können sie sich überwiegend gewiss sein.[69] Dennoch und trotz – im Vergleich zu den männlichen ausländischen Schulabgängern – besserer Schulabschlüsse und ihres größeren Engagements bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz bleibt ein großer Teil der jungen Frauen (44 %; vgl. Tabelle 19 im Anhang) ohne anerkann-

---

64 Vgl. Granato, M.: Jugendliche ausländischer Herkunft in der beruflichen Bildung, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Ausbildungschancen Jugendlicher ausländischer Herkunft, Ergebnisse, Veröffentlichungen und Materialien, Bonn 2000.

65 Vgl. dazu Granato, M.: Nachqualifizierung junger Erwachsener mit Migrationshintergrund; Dellbrück, J.: Nachqualifizierung von Migranten nach dem System Qualifikationspass, beide in: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Berufsausbildung – Eine Zukunftschance für Zugewanderte, Berlin/Bonn 2005, in Vorbereitung.

66 Vgl. Granato, M.: Nachqualifizierung junger Erwachsener mit Migrationshintergrund, in: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Berufsausbildung – Eine Zukunftschance für Zugewanderte – Dokumentation einer Fachtagung, in Vorbereitung; Dellbrück, J.: Nachqualifizierung von Migranten nach dem System Qualifikationspass, in: ebd.

67 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2001, S. 78.

68 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.): Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/Bonn 2002, S. 195.

69 Vgl. dazu Granato, M./Meissner, V.: Hochmotiviert und abgebremst. Junge Frauen ausländischer Herkunft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berichte zur beruflichen Bildung, Berlin/Bonn 1994; Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasmin: Viele Welten leben. Eine Untersuchung zu Mädchen und jungen Frauen mit Migrationshintergrund. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2004.

ten Berufsabschluss und damit ohne reelle Chance auf eine nachhaltige berufliche Integration.

3.1.3 Ausbildungsbereiche, Branchen und Berufe

Ausbildungsrückgang in allen Bereichen

In nahezu allen Ausbildungsbereichen wurden im Jahr 2003 gegenüber dem Vorjahr weniger Jugendliche ausländischer Herkunft ausgebildet. In Industrie und Handel waren es 36 715 ausländische Jugendliche und damit gegenüber dem Vorjahr 2 949 weniger; hier sank der Ausländeranteil von 5,8 % auf 5,4 %. Im Handwerk verringerte sich die Anzahl um 2 916; damit sank ihr Anteil auf 6,9 % (Vorjahr 7,4 %). Lediglich im Bereich der Freien Berufe ist nur ein leichter Rückgang um 134 Auszubildende festzustellen. Hier beträgt der Ausländeranteil gleich bleibend 9,1 %.

Der relativ hohe Ausländeranteil bei den Freien Berufen ist ein Indiz dafür, dass hier das zweisprachige Potenzial, das diese jungen Menschen häufig in die Ausbildung mitbringen, besonders hoch geschätzt wird. In nahezu allen anderen Berufen ist der Anteil ausländischer Jugendlicher an der Gesamtzahl der Auszubildenden deutlich geringer. Nach wie vor ist es der öffentliche Dienst, dessen Ausbildungsleistung am geringsten ist: gerade 2,6 % der Auszubildenden haben hier eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit.

Die im Vergleich zu deutschen Jugendlichen problematischere Ausbildungssituation verschärft sich noch durch das enge Berufsspektrum der Jugendlichen ausländischer Herkunft. Die Auszubildenden mit ausländischem Pass sind auf wenige Berufe konzentriert. Sie haben am ehesten in den Berufen eine Ausbildungschance, die für Deutsche weniger attraktiv sind, da sie gekennzeichnet sind durch vergleichsweise ungünstige Arbeitszeiten bzw. Arbeitsbedingungen, geringere Verdienstmöglichkeiten, geringere Aufstiegschancen sowie geringere Übernahmechancen und letztlich auch durch ein höheres Arbeitsplatzrisiko.

43 % aller ausländischen Auszubildenden münden in nur zehn Berufe. Die Mädchen finden am häufigsten als Friseurin (14 %) und Arzt- bzw. Zahnarzthelferin (jeweils ca. 11 %) einen Ausbildungsplatz (vgl. Tabelle 20 im Anhang). Bei den Jungen sind es die Berufe des Kraftfahrzeugmechanikers (7,6 %), Malers und Lackierers (10 %) und des Gas- und Wasserinstallateurs (10 %). Demgegenüber sind Migranten und Migrantinnen in den neuen Service-Berufen (6 %), den Büroberufen (5 %), den neuen Medienberufen (3 %) und in den neuen IT-Berufen (3 %) kaum vertreten.[70]

3.2 Disparitäten auf dem Ausbildungsstellenmarkt

Die Gründe für das Scheitern ausländischer Jugendlicher auf dem Ausbildungsstellenmarkt werden meist in der Person selbst gesucht und auf unzureichende Sprachkenntnisse, falsche Berufswahl, mangelndes Interesse etc. zurückgeführt. Für einen Teil der Jugendlichen mag dies auch zutreffen. Ein erheblicher Teil verfügt jedoch über gute Schulabschlüsse, ist zweisprachig und bikulturell aufgewachsen, hat eine hohe Bildungs-

[70] Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2004, S. 86.

motivation und ist dennoch beim Übergang in eine berufliche Ausbildung im Vergleich zu Deutschen benachteiligt.

Untersuchungen des Bundesinstituts für Berufsbildung[71] belegen die besonderen Schwierigkeiten von Jugendlichen mit Migrationshintergrund bei der Ausbildungsplatzsuche. Selbst bei gleichen Schulabschlüssen sind sie gegenüber deutschen Bewerbern benachteiligt. Deutsche Hauptschul- oder Sonderschulabsolventen finden mit 43 % wesentlich häufiger einen Ausbildungsplatz als ausländische Jugendliche mit gleichen Abschlüssen, denen dies nur zu 23 % gelingt. Noch deutlicher ist diese Diskrepanz bei Realschulabsolventen und -absolventinnen mit 61 % zu 24 %. Zudem erhöhen sich bei ausländischen Jugendlichen die Chancen auf einen Ausbildungsplatz – anders als bei deutschen Bewerbern – mit steigender schulischer Vorbildung offenbar nicht. Die Chance eines ausländischen Realschulabsolventen, einen Ausbildungsplatz zu erhalten, ist nicht höher als die eines ausländischen Hauptschulabsolventen (Differenz 1 %). Bei deutschen Jugendlichen liegt diese Differenz bei 18 %.[72]

Selbst bei gleichen Schulabschlüssen sind Migrantinnen und Migranten gegenüber Deutschen benachteiligt

Abgesehen von den Bildungsvoraussetzungen der Jugendlichen und ihrem Nachfrageverhalten sind die Zugangschancen zur Berufsausbildung in hohem Maße auch vom Angebots- und Auswahlverfahren der Betriebe und nicht zuletzt auch von den Vorurteilsstrukturen der Personalverantwortlichen abhängig. Die betrieblichen Entscheidungskriterien, die junge Menschen ausländischer Herkunft beim Zugang zu Ausbildung und Beruf diskriminieren, lassen sich durchaus benennen. Betriebe sind daran interessiert, homogene Arbeitsgruppen zu bilden, um Reibungsverluste und Konflikte zu reduzieren. Ausländischen und insbesondere türkischen Jugendlichen werden oft störende Verhaltensweisen, unzureichende Kenntnis der Sprache sowie der deutschen (Betriebs-) Kultur unterstellt. Spezifische kulturelle Praktiken werden als störend für den Betriebsablauf empfunden. Hinzu kommt – insbesondere bei Klein- und Mittelbetrieben – die vermutete mangelnde Kundenakzeptanz. Bei Großbetrieben ist es in erster Linie die fehlende Einbindung von Jugendlichen ausländischer Herkunft in die betrieblichen sozialen Netzwerke, die für die Nachwuchsrekrutierung oftmals entscheidend sind.

Gesellschaftliche bzw. institutionelle Diskriminierung beim Zugang zu beruflicher Qualifizierung hat viele Facetten. Besonders prekär ist in dieser Hinsicht die Situation junger Flüchtlinge, die lediglich über eine Duldung verfügen und deshalb nur einen nachrangigen Zugang zum Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarkt haben. Dieser Gruppe, deren vorübergehender Aufenthalt sich häufig über viele Jahre erstreckt und oftmals auch dauerhaft ist, die häufig hier zur Schule gegangen sind und erfolgreich Schulabschlüsse erreicht haben, ist aus Sicht der Beauftragten zügig der

Berufliche Qualifizierung von jungen Asylbewerbern und Flüchtlingen besonders prekär

[71] Bei der BA/BIBB-Bewerberbefragung handelt es sich um eine repräsentative Befragung von rund 4 000 Jugendlichen, die bei der Berufsberatung als Ausbildungsstellenbewerber gemeldet waren. Diese Befragung wurde vom Bundesinstitut für Berufsbildung und der Bundesagentur für Arbeit bundesweit schriftlich-postalisch bei Lehrstellenbewerbern durchgeführt. Vgl. Ulrich, Joachim Gerd u.a.: Nutzung und Nutzen des Internets bei der Berufswahl und bei der Lehrstellensuche. Ergebnisse der BA/BIBB-Lehrstellenbewerberbefragung 2002, in: Informationen für die Vermittlungs- und Beratungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit (ibv) Nr. 13, 2003.

[72] Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2005, S. 90.

gleichrangige Zugang zu Ausbildungsgängen zu ermöglichen.[73] Es wird abzuwarten sein, ob und wie die neue Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) in dieser Hinsicht greift.

Entbrannt ist im Berichtszeitraum eine Debatte um „Ausbildungsfähigkeit“ bzw. „Ausbildungsreife“, die sich nicht zuletzt auch auf Jugendliche ausländischer Herkunft bezieht. In Zeiten fehlender Ausbildungsplätze stehen diese Begriffe immer auf der Tagesordnung. Mit diesem Konzept wird die tatsächliche oder vermeintliche mangelnde Eignung Ausbildungsplatz suchender Jugendlicher zur Ursache für die Probleme auf dem Ausbildungsstellenmarkt gemacht. Erfahrungen aus der Praxis belegen dagegen, dass auch Jugendliche ohne Schulabschluss mit großem Erfolg im dualen System ausgebildet werden können, da für diesen Bildungsbereich keine schulischen Eingangsvoraussetzungen und kein einheitliches Anforderungsprofil formuliert sind. Gerade ausländische Jugendliche, die nicht über deutschen Schulabschlüsse verfügen, wurden in der Vergangenheit mit Erfolg ausgebildet. In diesem Zusammenhang kann u. a. auf die Ergebnisse der insgesamt 25 Modellversuche im Rahmen des Modellprogramms zur „Förderung der Ausbildung von ausländischen Jugendlichen in anerkannten Ausbildungsberufen“ verwiesen werden.[74] Gerade das duale System bietet die Chance, offen zu sein für alle Jugendlichen, die eine Berufsausbildung anstreben. Eventuelle Lücken im schulischen Basiswissen und Probleme mit der Fachtheorie insbesondere in der Berufsschule können und sollten aus Sicht der Beauftragten durch ausbildungsbegleitende Hilfen abgebaut werden.

3.3 Reformansätze in der beruflichen Bildung

Im Berichtszeitraum wurde das Berufsbildungsgesetz reformiert. Mit dem Berufsbildungsreformgesetz (BerBiRefG)[75] wurde u. a. die Möglichkeit geschaffen, vollzeitschulische und andere nicht betriebliche Ausbildungsgänge durch die Zulassung zur Kammerprüfung mit betrieblichen Ausbildungen gleichzusetzen. Die GEW sieht darin die Chance einer zu-

---

[73] Vgl. Neumann, U. u. a.: Lernen am Rande der Gesellschaft. Bildungsinstitutionen im Spiegel von Flüchtlingsbiografien, Münster 2003.

[74] Diese Modellversuche wurden zwischen 1980 und 1989 durch das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft gefördert. Insgesamt wurden rund 1 000 meist türkische, spät eingereiste Jugendliche ausgebildet und entsprechen somit größtenteils nicht den betrieblichen Eingangskriterien für eine betriebliche Berufsausbildung. Sie waren meist nicht in Deutschland zur Schule gegangen, hatten erhebliche deutschsprachliche Lücken und in der Regel keinen deutschen Schulabschluss. Trotzdem haben 93 % von ihnen die Abschlussprüfung in einem anerkannten Ausbildungsberuf bestanden. Vgl. Beer-Kern, D.: Lern- und Integrationsprozess ausländischer Jugendlicher in der Berufsausbildung; Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 141, Berlin/Bonn 1992.

[75] Vgl. BT-Drs. 15/3980 vom 20.10.2004 und 15/4752 vom 26.1.2005. Der Bundesrat hat dem Gesetzentwurf am 18.2.2005 zugestimmt. Für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit steht die ausbildungsfreundliche Umsetzung des neuen Berufsbildungsrechts im Vordergrund. Ausbilden soll insbesondere für die kleinen und mittleren Betriebe leichter und attraktiver gemacht und so mehr Ausbildungsstellen geschaffen werden. So wird z.B. im Rahmen der Neuordnungsverfahren künftig u.a. stets geprüft, inwieweit durch Einstiegsberufe und aufeinander aufbauende, ganz oder teilweise anzurechnende Qualifizierungsmöglichkeiten die Ausbildungsperspektiven vor allem für kleine Unternehmen und Jugendliche mit schlechteren Startchancen verbessert werden können.

nehmenden Akzeptanz nichtbetrieblicher Ausbildungsgänge durch die Betriebe, „weil die BBiG-Abschlüsse bekannter und eher einschätzbar sind als z. B. die von Assistentenausbildungen. Jugendliche werden sie nicht mehr nur als Überbrückung, sondern als echte Alternative betrachten. Die Fehlentwicklungen der Mehrfachdurchläufe und Umwege kann verhindert oder wenigsten reduziert werden.“[76] Zu begrüßen ist, dass hier die Möglichkeit geschaffen wurde, durch Ausbildungsverbünde, z. B. zwischen Schulen als Ausbildungsträgern und Praktikumsbetrieben, die Ausbildungsplatzsituation insgesamt zu verbessern, wovon nicht zuletzt auch Jugendliche mit Migrationshintergrund profitieren werden. Es liegt jetzt an den Ländern, diese Möglichkeit aufzugreifen, entsprechende Rechtsverordnungen zu erlassen und sich untereinander so abzustimmen, dass keine länderspezifischen Disparitäten entstehen.

Die Reform des Berufsbildungsgesetzes kann Ausbildungschancen erhöhen

Eine stärkere Verknüpfung berufsvorbereitender Angebote mit der nachfolgenden Berufsausbildung ist das Ziel des neuen Fachkonzepts zur Berufsausbildungsvorbereitung der Bundesagentur für Arbeit. Zentrales Instrument dieses 2004 vorgelegten Konzepts sind flexible Qualifizierungsbausteine, die u .a. auch (fach-)sprachliche Förderung umfassen und mit den Ausbildungsordnungen so abgestimmt sind, dass Anrechnungsmöglichkeiten auf die spätere Ausbildung eröffnet werden.[77]

Auf die Unterstützung junger Migrantinnen und Migranten beim Übergang von der Schule in die Berufsausbildung sind die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Beruflichen Qualifizierungsnetzwerke (BQN)[78] gerichtet. Diese lokalen und regionalen Netzwerke verstehen sich als lokale „Lobby“ für Jugendliche mit Migrationshintergrund und beraten Ausbildungsbetriebe, Ausbilder und insbesondere auch ausländische Betriebsinhaber.[79] Sie wurden im Berichtszeitraum an zehn Standorten aufgebaut und koordinieren gemeinsam mit Kammern, Betrieben, (Berufs-)Schulen, Arbeitsagenturen, Verbänden und Migrantenorganisationen die verschiedenen regionalen Berufsbildungs- und Beratungsangebote, um insgesamt die Vermittlung von Migrantinnen und Migranten in eine Berufsausbildung effektiver zu gestalten. Aus Sicht der Beauftragten sollte die dreijährige Laufzeit der Förderung für den flächendeckenden und dauerhaften Aufbau und die Absicherung dieser Netzwerke genutzt werden. Das Job-AQTIV-Gesetz bietet hierfür insofern eine Grundlage als der Deutsche Bundestag in seiner

Berufliche Qualifizierungsnetzwerke (BQN) ausbauen

---

[76] Herdt, U.: Beantwortung des Fragenkatalogs an die Sachverständigen zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Reform des Berufsbildungsgesetzes am 22.11.2004, in: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Hrsg.): Dokument 43/2004, S. 4.

[77] Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2004, S. 17.

[78] Dieses BQN's werden im Rahmen des Programms „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf (BQF)“ des BMBF gefördert. Vgl. dazu Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/Bonn 2002, S. 199ff.

[79] Grundlage für die Aquise von Ausbildungsplätzen in ausländischen Betrieben können die Erfahrungen des Projekts KAUSA – Koordinierungsstelle Ausbildung in ausländischen Unternehmen sein. Dieses bundesweite Projekt wird seit 1999 durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert.

Beschlussempfehlung zu diesem Gesetz ausdrücklich den Aufbau von BQN erwähnte.[80]

Für die soziale und berufliche Integration besonders benachteiligter Jugendlicher, davon viele Migrantinnen und Migranten, wurde seit 1999 das „Freiwillige Soziale Trainingsjahr“ vom BMFSFJ und von der Bundesagentur für Arbeit erprobt und 2004 in die Regelförderung des SGB III[81] überführt. Unterstützt wird dies durch die derzeitige modellhafte Erprobung von „Kompetenzagenturen“ an 15 Standorten. Diese verfolgen einen präventiven Netzwerkansatz, indem sie für Jugendliche mit Problemen von Schulmüdigkeit, Schulverdrossenheit oder Schulverweigerung auf mehrere Jahre angelegte individuelle Hilfeplanung entwickeln, um „Maßnahmekarrieren“ schon im Ansatz zu vermeiden.[82]

Zu prüfen sein wird, inwieweit diese Angebote – aber auch das Sonderprogramm des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ-Programm)[83] und der dreijährige „Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“[84] – auch Migrantinnen und Migranten den Einstieg in eine betriebliche Berufsausbildung erleichtern. Im Rahmen dieses im Dezember 2004 angelaufenen Programms will die Bundesregierung sechs- bis zwölfmonatige betriebliche Einstiegsqualifizierungen, die auf eine spätere Berufsausbildung anerkannt werden können, für insgesamt 25 000 Jugendliche pro Ausbildungsjahr fördern. Die Beauftragte regt an, dieses Programm in seiner Wirksamkeit als Brükkenfunktion zwischen Schule und Berufsausbildung insbesondere für Migrantinnen und Migranten, die seit Jahren einen hohen Anteil an den unversorgten Jugendlichen stellen, zu evaluieren.

Die Reform des Berufsbildungsgesetzes, das neue Fachkonzept für die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit und auch die betrieblichen Einstiegqualifizierungen (EQJ) erweitern die Möglichkeiten für eine stärkere Modularisierung der beruflichen Bildung. Modulare Qualifizierungsgänge sind eine Voraussetzung für die Umsetzung der EU-Vorhaben im Bereich der beruflichen Bildung (Kopenhagen-

---

80 „Mit der Vermittlung der arbeitlosen ausländischen Jugendlichen können auch Beratungsstellen zur Qualifizierung ausländischer Nachwuchskräfte (BQN) bzw., wenn diese keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, deren Träger beauftragt werden“, BT-Drs. 14/7347 vom 07.11.2001, S. 80.

81 § 241 Abs. 3a SGB III (Aktivierungshilfen). Während im Rahmen der Modellerprobung ca. 75 % der Kosten von der Bundesagentur für Arbeit getragen wurden, setzen Aktivierungshilfen eine Kofinanzierung von Dritten, hier in der Regel der Kommunen, von mindestens 50 % voraus. Zudem sind sie auf die Dauer von sechs Monaten beschränkt. Grundsätzlich kann sich eine berufsvorbereitende Maßnahme anschließen, wobei das Freiwillige Soziale Trainingsjahr auf deren Dauer angerechnet wird.

82 Die bundesweite organisatorische Umsetzung des Modellprogramms wird über eine Regiestelle gesteuert, die im Auftrag des BMFSFJ vom Institut für berufliche Bildung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik GmbH geführt wird. Für weitere Informationen zum Modellprogramm vgl. www.kompetenzagenturen.de.

83 Tatsächlich hat die Bundesagentur für Arbeit jedoch für das Ausbildungsjahr 2004/2005 nur 7 200 Jugendliche in Praktika vermittelt; davon hatten 4,8 % keinen Schulabschluss und 43 % einen mittleren Abschluss. Die Bundesagentur räumte insofern auch ein, dass mit diesem Instrument „die Problemgruppen des Ausbildungsmarktes nicht erreicht wurden.“

84 Diesen Pakt hat die Bundesregierung mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft am 16. Juni 2004 unterzeichnet. Im Rahmen dieses Paktes sollen im Jahresdurchschnitt 30 000 neue Ausbildungsplätze geschaffen werden.

Prozess), die zur Verbesserung der wechselseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen innerhalb der Europäischen Union führen sollen. In dieser Perspektive wurden mit der Reform des Berufsbildungsgesetzes auch Verbesserungen bei der Anerkennung ausländischer beruflicher Bildungsabschlüsse vorgenommen und die Möglichkeiten, die Ausbildung ganz oder teilweise im Ausland zu absolvieren, erweitert. Dies bietet aus Sicht der Beauftragten insbesondere Migrantinnen und Migranten die Chance, ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen zumindest teilweise anerkennen und dokumentieren zu lassen.

Anerkennung von Berufsabschlüssen aus dem Ausland erleichtern

4. Hochschulbildung (Bildungsinländer)

Betrachtet man die Bildungsbeteiligung von ausländischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Bildungsverlauf, so wird deutlich, dass ihre Bildungsbeteiligung mit jeder Stufe des Bildungssystems weiter abnimmt. Während an den allgemeinbildenden Schulen noch jeder Zehnte einen ausländischen Pass hat, so ist es bei den Auszubildenden nur noch jeder Sechzehnte und bei den Studierenden nur noch jeder Dreißigste.

4.1 Statistische Ausgangslage

Im Wintersemester 2003/2004 waren insgesamt 246 136 ausländische Studentinnen und Studenten an deutschen Hochschulen (Universitäten und Fachhochschule) immatrikuliert. Damit stieg der Anteil ausländischer Studierender auf 12,2 %. Dieser Anstieg ist allerdings ausschließlich auf den überproportionalen Zuwachs bei den Bildungsausländerzahlen zurückzuführen. Lediglich 26,7 % (65 830) der ausländischen Studierenden waren Bildungsinländer, d.h. Studierende ohne deutsche Staatsangehörigkeit, aber mit einer in Deutschland erworbenen Hochschulzugangsberechtigung. Der Anteil der Bildungsinländer an allen Studierenden betrug 3,3 % und ist seit dem Wintersemester 1999/2000 (3,5 %) rückläufig.[85]

Obwohl der Frauenanteil an allen Studierenden seit Jahren kontinuierlich steigt und auch die Abiturientenquote von Mädchen deutlich höher liegt als die der Jungen, sind nur rund 44 % aller Bildungsinländer Frauen. Dieser Wert liegt rund 3 Prozentpunkte unter dem entsprechenden Wert bei den deutschen Studierenden.[86] Auch bei den Studienanfängern liegt der Anteil der Bildungsinländerinnen mit 47 % unter dem entsprechenden Vergleichswert deutscher Studierender (50 %). Die Benachteiligung bei der beruflichen Qualifizierung von ausländischen jungen Frauen setzt sich somit trotz besserer Schulabschlüsse auch in der Hochschule fort.

Frauenanteil steigt

Die Mehrzahl der Bildungsinländer besitzt mit 78 % eine europäische Staatsangehörigkeit und mehr als die Hälfte (57,3 %) die eines ehemaligen Anwerbelandes. Die größte Gruppe unter den Bildungsinländern stellen die türkischen Studierenden mit 27,3 % (17 974). Unter den Bil-

---

85 Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 11, Reihe 4.1, 2004.

86 Isserstedt, W./Middendorf, E./Weber, S./Schnitzer, K./Wolter, A.: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003. 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn/Berlin 2004, S. 409.

dungsinländern mit außereuropäischen Staatsangehörigkeiten sind Iraner (2 308), Koreaner (1 586) und Marokkaner (1 306) am häufigsten vertreten. Weit über die Hälfte aller Bildungsinländer stammt somit aus Familien ehemaliger Arbeitsmigranten, die bereits in der zweiten bzw. dritten Generation hier leben.

Bildungsinländer formal gleichgestellt

Formal sind die Bildungsinländer bei der Studienplatzvergabe durch die Hochschulen und die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) wie auch bei den BAföG-Leistungen deutschen Studierenden gleichgestellt. Bis 2001 konnten allerdings Auslandsaufenthalte zu Studienzwecken bei Bildungsinländern, anders als bei Deutschen, nur bei Erfüllung besonderer Voraussetzungen durch BAföG gefördert werden. Diese Ungleichheit wurde mit der BAFöG-Novelle 2001 dahingehend geändert, dass nun auch Bildungsinländer ohne besondere Auflagen BAföG-Leistungen für einen Studienaufenthalt im Ausland erhalten können.

Bildungsinländer in Deutschland studieren zwar prinzipiell unter den gleichen Rahmenbedingungen wie ihre deutschen Kommilitonen, dennoch gibt es erhebliche Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen. Häufiger als deutsche Studierende kommen Bildungsinländer mit einer Fachhochschulreife an die Hochschule (14 % im Vergleich zu 9 %). Vergleicht man die Hochschulzugangsberechtigung deutscher Studierender mit der von Bildungsinländern aus ehemaligen Anwerbestaaten, so wird diese Differenz noch deutlicher: 21 % der Studierenden aus ehemaligen Anwerbestaaten, aber nur 12 % der Deutschen verfügten über eine Fach- bzw. fachgebundene Hochschulreife und 30 % dieser Bildungsinländer gegenüber 26 % der Deutschen konnten eine abgeschlossene Berufsausbildung vor Studienbeginn vorweisen. Entsprechend sind sie auch erheblich häufiger an einer Fachhochschule immatrikuliert (35 % gegenüber 26 % bei den Deutschen). Gerade die Fachhochschulen mit ihren geringeren Zugangsbarrieren eröffnen jungen Menschen mit Migrationshintergrund eher den Hochschulzugang.

Am häufigsten sind Bildungsinländer in ingenieur-, recht- und wirtschaftswissenschaftlichen Fächern eingeschrieben. Auffällig ist allerdings der mit 6 % geringe Anteil der Bildungsinländer, der einen Lehramtsabschluss anstrebt (Deutsche 12 %). Angesichts des hohen Bedarfs von Fachkräften mit Migrationshintergrund an den allgemein- und berufsbildenden Schulen sollte vor allem bei der Berufsberatung für Abiturienten und Hochschüler verstärkt für diese Studiengänge geworben werden.

4.2 Soziale Herkunft

Auch die soziale Herkunft der Bildungsinländer unterscheidet sich deutlich von der deutscher Studierender. So ist das Schulbildungsniveau der Eltern von Bildungsinländern nach der 17. Sozialerhebung deutlich geringer als das der Eltern deutscher Studierender.[87] Von den Bildungsinländern aus Anwerbestaaten haben fast zwei Drittel Eltern mit entweder nur einem Hauptschulabschluss (37 %, Deutsche 28 %) oder keinerlei Schulabschluss (27 %, Deutsche 16 %). Lediglich bei jedem sechsten

[87] Ebd. S. 411ff.

Bildungsinländer verfügt mindestens ein Elternteil über eine Hochschulreife (17 %, Deutsche 55 %). Auch im Vergleich zu Bildungsinländern anderer Staaten, bei denen 74 % mindestens ein Elternteil mit Hochschulreife haben, ist das Schulbildungsniveau der Eltern von Bildungsinländern aus Anwerbestaaten besonders gering. Und auch der Vergleich des höchsten Berufsabschlusses der Eltern liefert ein ähnliches Bild: Fast die Hälfte der Bildungsinländer aus Anwerbestaaten hat Eltern ohne Berufsausbildung (49 % vs. 12 % bei Bildungsinländern aus anderen Staaten und 3 % bei deutschen Studierenden). Nur bei 9 % der Bildungsinländer aus Anwerbestaaten hat ein Elternteil an einer Hochschule studiert (vs. 55 % bei Bildungsinländern aus anderen Staaten und 45 % bei deutschen Studierenden).

Erhebliche Unterschiede bei der sozialen Herkunft

Um differenzierte Aussagen über die Sozialstruktur von Studierenden zu ermöglichen, bilden die Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerks anhand der Items Schulabschluss, Berufsabschluss und ausgeübter Beruf der Eltern soziale Herkunftsgruppen. Die Ergebnisse der 17. Sozialerhebung[88] belegen, dass Bildungsinländer aus Anwerbestaaten sehr viel häufiger als deutsche Studierende der niedrigsten sozialen Herkunftsgruppe angehören (72 % vs. 12 %). Aus der höchsten sozialen Herkunftsgruppe, aus der fast zwei Fünftel der deutschen Studierenden stammen, kommen dagegen nur sehr wenige Bildungsinländer aus Anwerbestaaten (37 % vs. 5 %). Im Vergleich dazu kommen 43 % der Bildungsinländer aus anderen Staaten zu einem überproportional hohen Anteil aus der höchsten sozialen Herkunftsgruppe.

4.3 Studienfinanzierung

Vor diesem Hintergrund nicht überraschend sind die erheblichen Unterschiede zwischen Bildungsinländern und deutschen Studierenden bei der Studienfinanzierung. Bei den Bildungsinländern aus Anwerbestaaten liegt der Anteil derjenigen, die eine Förderung nach dem BAföG erhalten, geringfügig höher als bei den deutschen Studierenden (29 % vs. 25 %). Insgesamt erhalten Bildungsinländer seltener als Deutsche Geld von ihren Eltern (56 % vs. 79 %) oder von Verwandten (6 % vs. 18 %). Der Anteil elternfinanzierter Bildungsinländer reduzierte sich seit 1997 um 8 %. Der Prozentsatz derer, die sich u. a. über eigenen Verdienst aus Erwerbstätigkeit finanzieren, stieg seit 1997 um 2 %-Punkte und ist mit 70 % auch im Vergleich zu deutschen Studierenden (64 %) relativ hoch. „Während deutsche Studierende gut die Hälfte ihrer monatlichen Einnahmen von den Eltern erhalten, liegt der Beitrag der Eltern an den monatlichen Einnahmen der Bildungsinländer mit 39 % deutlich niedriger. Um Einnahmen in vergleichbarer Höhe zu erzielen, sind Bildungsinländer stärker auf eigenen Verdienst aus Tätigkeiten neben dem Studium angewiesen“.[89]

Hohe Erwerbsquote bei Bildungsinländern

Entsprechend ist auch die Erwerbstätigenquote von Bildungsinländern höher als bei deutschen Studierenden. Vor allem Bildungsinländer aus Anwerbestaaten arbeiten regelmäßiger als ihre deutschen Kommilitoninnen und Kommilitonen und sind überdurchschnittlich häufig als Aushilfskräfte beschäftigt. Dies ist einer der Gründe, warum sie seltener als deutsche Studierende bzw. Bildungsinländer aus anderen Staaten ein Voll-

[88] Ebd. S. 71.
[89] Ebd. S. 422.

zeitstudium absolvieren (62 % vs. 74 % bzw. 72 %). Entsprechend liegt die Erwerbsbelastung neben dem Studium auch höher als bei den Vergleichgruppen (mehr als 15 Wochenstunden: 32 % vs. 30 % vs. 20 %).

Die insgesamt schlechtere Finanzierungssituation von Bildungsinländern hat Auswirkungen auch auf den Studienverlauf. Der Anteil der Studienunterbrecher liegt bei Bildungsinländern aus Anwerbestaaten (23 %) wesentlich höher als bei deutschen Studierenden (16 %). Als Unterbrechungsgrund werden finanzielle Probleme von den Bildungsinländern doppelt so häufig genannt wie von den Deutschen (41 % vs. 20 %).

Angesichts der deutlich schwierigeren finanziellen Situation ausländischer Studierender werden Studiengebühren diese Gruppe besonders treffen und ggf. dazu führen, dass einkommensschwächere Studierende ihr Studium weiter verlängern oder aber überproportional häufig abbrechen werden. So warnen auch der World University Service, die Bundesvereinigung Ausländischer Studierender und sonstige Studentenorganisationen vor einer sozial unverträglichen Belastung und Benachteiligung ausländischer Studierender durch die Einführung von Gebühren.

Insgesamt kommt die 17. Sozialerhebung zu dem Schluss, dass die deutlichen Unterschiede in der sozialen Herkunft die Besonderheiten im Hochschulzugang und im Studienverlauf von Bildungsinländern wesentlich besser erklären als nur der Migrationshintergrund.

4.4 Exkurs Bildungsausländer

Zunahme ausländischer Studierender

Seit 1997 stieg die Zahl der ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen um 35,7 %.[90] Diese Anstieg ist ausschließlich darauf zurückzuführen, dass immer mehr Ausländer und Ausländerinnen zum Zwecke des Studiums nach Deutschland einreisen (im Folgenden: Bildungsausländer).

Im Vergleich zu den Bildungsinländern liegt der Frauenanteil mit 50,4 % bei den Bildungsausländern deutlich höher. Deutlich über dem Durchschnitt liegt der Studentinnenanteil bei den Bildungsausländern aus der EU (55 %) und aus dem übrigen Europa (63 %).[91] Demgegenüber sind nur rund 20 % aller afrikanischen Studierenden Frauen.

Über die Hälfte der Bildungsausländer stammte im Wintersemester 2002/2003 aus Europa (17,5 % EU-Bürger, 35,4 % aus dem sonstigen Europa). Dies ist vor allem mit der Zunahme von Studierenden aus den osteuropäischen Staaten zu erklären. Das größte Kontingent stellten Studierende aus Polen (6,3 %), gefolgt von Studierenden aus der Russischen Föderation (4,9 %) und der Türkei (3,5 %). Aus asiatischen Ländern kamen 29 % der Bildungsausländer und aus afrikanischen 11,7 %. Von den asiatischen Staaten stellt China mit 19 374 Studierenden das größte Kontingent. Die Mehrzahl der afrikanischen Studierenden stammt aus Marokko (6 159 bzw. 3,7 %), gefolgt von Kamerun (4 709 bzw. 2,8 %).

---

[90] Vgl. Deutscher Akademischer Austauschdienst (Hrsg.): Wissenschaft Weltoffen 2003. Daten und Fakten zur Internationalisierung von Studium und Forschung in Deutschland, Bielefeld 2003, im Internet unter: www.wissenschaft-weltoffen.de.

[91] Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1, 2004.

Nach den Befunden der 16. Sozialerhebung[92] stammen rund 40 % der Bildungsausländer aus Entwicklungsländern, rund 29 % aus Schwellenländern (vorwiegend osteuropäischen Staaten) und rund 26 % aus Industrieländern. Während unter den Studierenden aus Entwicklungsländern der Männeranteil mit 69 % deutlich überwiegt, kommen aus den Schwellen- und Industrieländern mit 71 % bzw. 69 % überwiegend Frauen nach Deutschland.

Rund ein Fünftel der Bildungsausländer erhält zur Finanzierung des Studienaufenthaltes in Deutschland ein Stipendium. Für Studierende ohne Stipendium sind die wichtigsten Einnahmequellen der eigene Verdienst (37 %) und die finanzielle Unterstützung durch die Eltern (35 %). Insbesondere Studierende aus Entwicklungs- und Schwellenländern sind auf Erwerbseinkommen zur Sicherung des Lebensunterhalts unabdingbar angewiesen.[93] Gefragt nach den Schwierigkeiten beim Studienaufenthalt in Deutschland, nimmt dementsprechend auch das Bemühen um eine Arbeitserlaubnis den ersten Platz ein.

Umfrageergebnisse über Schwierigkeiten in Deutschland

Neben Schwierigkeiten mit der Arbeitserlaubnis, der Aufenthaltserlaubnis und der Finanzierung des Studiums werden von den Bildungsausländern vorrangig folgende Probleme im Zusammenhang des Aufenthalts in Deutschland benannt: fehlende Kontakte zu deutschen Studierenden (34 %), Orientierungsschwierigkeiten im deutschen Bildungssystem (34 %), fehlende Kontakte zur einheimischen Bevölkerung (28 %), unzureichende Anerkennung der bisherigen Schul- und Studienleistungen (28 %), fehlende Kontakte zu den Hochschullehrern (26 %), Probleme bei der Zimmer- bzw. Wohnungssuche (26 %) und Verständigungsschwierigkeiten in der deutschen Sprache (24 %).

Die Internationalisierung der Hochschulen stellt auch die Studentenwerke vor neue Herausforderungen. Nicht nur ausreichend Wohnraum muss bereitgestellt werden, sondern auch die vielfältigen Serviceangebote zur Information, Beratung und Betreuung während des Studiums sind auszubauen und entsprechend zu differenzieren. Insbesondere die Tutorenprogramme, die inzwischen von über 40 Studentenwerken angeboten werden,[94] sind für die temporäre Integration ausländischer Studierender von besonderer Bedeutung. Zu erwähnen sind an dieser Stelle auch die Betreuungsprogramme des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) und der World University.

---

92 Die 17. Sozialerhebung weist hierzu keine Bildungsausländerzahlen aus. Vgl. Isserstedt, W./Schnitzer, K.: Internationalisierung des Studiums. Ausländische Studierende im Ausland. 16. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Herausgegeben durch Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn/Berlin 2002.

93 Für 84 % aller Studierenden aus Entwicklungsländern war der eigene Verdienst zur Bestreitung des Lebensunterhalts unabdingbar notwendig. Dies galt für 75 % der Studierenden aus Schwellenländern und für 51 % aus Industrieländern.

94 Vgl. Deutsches Studentenwerk (Hrsg.): Servicestelle Interkulturelle Kompetenz. Das Tutorenprogramm der Studentenwerke für ausländische Studierende. Auswertungen einer Umfrage, Berlin 2003. Die Studie basiert auf einer Befragung von 61 Studentenwerken in Deutschland und gibt einen Überblick über die inhaltliche Ausgestaltung der Tutorenprogramme der Studentenwerke. Neben Daten zum Anteil ausländischer Studierender in den Studentenwerken und deren Herkunftsländern werden Rahmenbedingungen der Tutorenprogramme dargestellt sowie die Kooperation mit den Hochschulgremien beurteilt.

Um eine bedarfsgerechte Beratung und Betreuung während des Studiums zu gewährleisten, empfahl die Beauftragte bereits in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2002, B.VIII.3.3), die Studienberatung und -begleitung zu verstärken, vermehrt Kontakt- und Servicebüros einzurichten, Coaching- und Laufbahnberatungsprogramme sowohl für Bildungsausländer als auch für Bildungsinländer anzubieten, die Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse weiter zu verbessern sowie für Bildungsausländer und Bildungsinländer Kurse für Deutsch als Wissenschaftssprache anzubieten.

II. Arbeitsmarkt

1. Steuerung der Ausländerbeschäftigung

Die Steuerung des Zuzugs und der Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern hat in Deutschland eine Tradition, die bis ins Kaiserreich zurückreicht. Sie diente traditionell in erster Linie dem Ziel der staatlichen Kontrolle von „Fremden", die als potentielle Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung der ausländerpolizeilichen Kontrolle unterworfen wurden.[1] Noch das Ausländergesetz 1965 sah in Nachfolge der Ausländerpolizeiverordnung von 1938 vor, dass eine Aufenthaltserlaubnis erteilt und verlängert werden kann, wenn dem keine Belange der Bundesrepublik Deutschland entgegen stehen, und räumte den Ausländerbehörden damit einen unter rechtsstaatlichen Aspekten fast uneingeschränkten Ermessensspielraum ein.

Historische Entwicklung der aufenthaltsrechtlichen Ansprüche angeworbener Arbeitskräfte

Seit Beginn der 1960iger Jahre führten die Anwerbevereinbarungen, die die Bundesrepublik Deutschland ab 1955 zunächst mit Italien und dann u. a. mit Jugoslawien, Spanien, Portugal und der Türkei schloss, um aktuelle Arbeitskräfteengpässe abzudecken, zum verstärkten Zuzug von ausländischen Arbeitskräften. Angelegt war die Anwerbung im Interesse flexibler Arbeitsmarktsteuerung als Arbeitskräfterotation, die rechtlich insofern sanktioniert war, als das Ausländergesetz 1965 keinerlei Rechtssicherheit für Migrantinnen und Migranten vorsah. Erst seit Mitte der 1970er Jahre wurde die Koppelung des Aufenthaltsrechts an arbeitsmarktpolitische Erwägungen durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die Ausländerinnen und Ausländern nach einer gewissen Aufenthaltsdauer einen Ausweisungsschutz bzw. einen Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis einräumten, relativiert. Das Ausländergesetz 1990[2] sah daraufhin nach fünfjährigem Aufenthalt und dem Vorliegen gewisser weiterer Voraussetzungen einen Anspruch auf Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels vor. Parallel dazu wurden die in der Arbeiterlaubnisverordnung – später dann Arbeitsgenehmigungsverordnung und nunmehr Beschäftigungsverfahrensverordnung – verbrieften Rechte auf einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang fortentwickelt.

1.1 Arbeitsgenehmigungsrechtliche Einschränkungen des Arbeitsmarktzugangs

Vorrangprinzip

Grundsätzlich ist es auch heute noch so, dass die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland nur zulässig ist, soweit nicht arbeitslose Deutsche, Unionsbürger oder bereits privilegierte Drittstaatsangehörige für einen bestimmten Arbeitsplatz in Betracht kommen (Vorrangprinzip). Diesem Grundsatz folgt auch das Zuwanderungsgesetz, das in § 18 Aufenthaltsgesetz das Festhalten am seit 1973 geltenden Anwerbestopp formuliert und weiterhin Regelungen zum nachrangigen Arbeitsmarktzugang sowie Kontrollaufträge an die Bundesagentur

---

1 Vgl. Herbert, Ulrich: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland – Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001.

2 Das Gesetz trat am 1.1.1991 in Kraft.

hinsichtlich der Löhne und Arbeitsbedingungen enthält. Diese Einschränkungen galten und gelten sowohl für die Zuwanderung zum Zwecke der Arbeitsaufnahme und damit für die Außenzugänge zum deutschen Arbeitsmarkt als auch für legal im Inland lebende Ausländerinnen und Ausländer. Hinzu kommen für Asylsuchende und Geduldete Wartezeiten und bei Geduldeten die Möglichkeit des Arbeitsverbots; hierzu finden sich Regelungen im Asylverfahrensgesetz und in der nach § 42 Aufenthaltsgesetz ergangenen Beschäftigungsverfahrensverordnung.

Wartezeiten und Arbeitsverbot für Asylsuchende und Geduldete

Das Gros der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer verfügte allerdings schon nach altem Recht über einen unbeschränkten „gleichrangigen" Zugang zum Arbeitsmarkt.[3] Einschränkenden Regelungen unterlagen lediglich Ausländerinnen und Ausländer mit erst relativ kurzen Aufenthaltszeiten sowie Geduldete und Asylsuchende, für die nach der Einreise eine einjährige Wartezeit galt (und auch weiterhin gilt), und die auch nach langjährigem Aufenthalt nicht in den Genuss des gleichrangigen Arbeitsmarktzugangs kamen.[4]

Die meisten Ausländerinnen/Ausländer hatten schon nach altem Recht einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang

Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes und der Beschäftigungsverfahrensverordnung wird die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang nochmals sinken. Für bestimmte Personengruppen ergibt sich das Recht, jede Erwerbstätigkeit ausüben zu dürfen, künftig unmittelbar aus dem Gesetz. Dies gilt z. B. für Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge, ausländische Familienangehörige von Deutschen sowie diejenigen, die einen unbefristeten Aufenthaltstitel (Niederlassungserlaubnis) besitzen. Auch nachgezogene Familienangehörige von Ausländerinnen und Ausländern werden ganz überwiegend unmittelbar einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang haben, weil sich ihr Status nach dem der in Deutschland lebenden Angehörigen richtet. Diejenigen, die nicht bereits aufgrund der gesetzlichen Regelungen einen Anspruch auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben, werden künftig nach dreijähriger Beschäftigung oder vierjährigem Aufenthalt in den Genuss des unbeschränkten Arbeitsmarktzugangs kommen. Ausgenommen bleibt weiterhin die Gruppe der Geduldeten und Asylsuchenden, für die diese Regelung mangels Aufenthaltserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz nicht gilt (vgl. auch C.III.2.5).[5] Hinsichtlich der in diesem Zusammenhang

Nach neuem Recht wird dieser Anteil weiter steigen

Arbeitsmarktzugänge nach Zuwanderungsgesetz

---

[3] Schon nach altem Recht bestand nach sechsjährigem Aufenthalt oder fünfjähriger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ein Anspruch auf Erteilung der Arbeitsberechtigung, d.h. auf gleichrangigen Arbeitsmarktzugang. Einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang genossen (und genießen auch künftig) außerdem Unionsbürger, Ehepartnerinnen und Ehepartner von Deutschen, Absolventinnen und Absolventen von deutschen Schulen oder Berufsgrundbildungsjahren, nachziehende Ehegatten und Lebenspartner, die zu einer/m in Deutschland lebenden Ausländerin/Ausländer ziehen, die/der bereits über einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang verfügt, Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sowie Migrantinnen und Migranten, für die die Verweigerung des Arbeitsmarktzugangs eine Härte bedeuten würde.

[4] Seit dem Anwerbestopp wurde das Arbeitsverbot der Arbeitserlaubnisverordnung, später Arbeitsgenehmigungsverordnung, je nach Konjunktur und befürchtetem Migrationsdruck verkürzt oder verlängert und zum Teil auch auf andere Personengruppen, wie z.B. nachgezogene Familienangehörige, ausgeweitet. Vgl. dazu: Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Berlin 2004, S. 133f. und insb. die Übersicht S. 134.

[5] Die Beauftragte schätzt die Gesamtzahl der derzeit im Bundesgebiet lebenden Asylsuchenden und Geduldeten mit Erwerbsneigung auf maximal 120 000.

immer wieder geäußerten Vermutung, dass Migranten ohne Arbeitsmarktzugang einen überproportionalen Anteil der illegal Beschäftigten stellen, ist anzumerken, dass verlässliche Daten hierzu nicht vorliegen.[6]

Angesichts der beschränkten Reichweite von Verboten der Ausübung einer legalen Beschäftigung erscheint ihre Steuerungswirkung begrenzt.[7] Insbesondere mit Blick auf Jugendliche und junge Erwachsene hat die Beauftragte in der Vergangenheit immer wieder auf die zentrale Bedeutung eines Zugangs zu Ausbildung und Arbeit hingewiesen; sie vertritt dieses Anliegen unter integrationspolitischen Gesichtspunkten und vor dem Hintergrund der Entscheidungen des BVerfG zur Problematik der Aufenthaltsperspektive (vgl. C.VI.6.1) auch weiterhin.

Zugang zu Ausbildung und Arbeit für Jugendliche besonders wichtig

1.2 Entwicklung der Vergabe von Arbeitsgenehmigungen

Vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes setzte die Beschäftigung vieler Drittstaater eine Arbeitsgenehmigung, d. h. eine Arbeitserlaubnis nach § 285 SGB III oder eine Arbeitsberechtigung nach § 286 SGB III, voraus. In der Vergangenheit hat die Beauftragte jeweils detailliert die Entwicklung der Vergabe von Arbeitsgenehmigungen im jeweiligen Berichtszeitraum dargestellt. Diese Darstellung wird künftig aus mehreren Gründen entfallen:

Zum einen werden die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit über die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen künftig nicht in bisheriger Form fortgeführt werden können, weil mit dem Aufenthaltsgesetz das Arbeitsgenehmigungsverfahren durch die Bundesagentur für Arbeit durch ein Zustimmungsverfahren der Dienststellen der Bundesagentur gegenüber den Ausländerämtern abgelöst wird („one-stop government“).

Arbeitsgenehmigungsstatistik wird nicht in bisheriger Form fortgeschrieben

Zum anderen waren die Statistiken über die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen jedoch auch bisher hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration von im Inland lebenden Drittstaatern wenig aussagekräftig. Sie unterschieden nicht nach befristeten Außenzugängen (z. B. Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer/innen) und bereits im Land lebenden Ausländerinnen und Ausländern, sondern lediglich nach erteilten Arbeitserlaubnissen und Arbeitsberechtigungen. Da sich zudem statistisch nicht die Zahl der zur Beschäftigung zugelassenen Personen, sondern nur die Zahl der Erteilungen[8] ausweisen ließ, war die Arbeitsgenehmigungsstatistik nur sehr

Statistik auch in der Vergangenheit nur beschränkt interpretierbar

---

6 Es liegen lediglich Schätzungen vor. Nach einer aktuelleren Untersuchung sind nur rund 13 % der illegal Beschäftigten in Deutschland Migrantinnen oder Migranten. Vgl. Schäfer, Wolf: Die Schattenwirtschaft bekämpfen! Von der Schattenwirtschaft lernen? Abschlussbericht der Kommission Schattenwirtschaft des Wirtschaftsrats der CDU Hamburg e.V. vom 1. Januar 2004, S. 12, Tabelle 5.

7 Deutlich illustrierte dies der so genannte Clever-Erlass von 1997, der erst im Dezember 2000 aufgehoben wurde (vgl. Bericht 2002, B.II.1.9.1). Die Entwicklung der Zugangszahlen von Geduldeten und Asylsuchenden vor und nach Aufhebung des Erlasses machen deutlich, dass die Möglichkeit der Aufnahme einer legalen Beschäftigung keinen signifikanten Einfluss auf Wanderungsbewegungen und Fluchtverhalten hat.

8 Insbesondere bei den zeitlich begrenzten Arbeitserlaubnissen ist davon auszugehen, dass häufig einem Arbeitsnehmer während eines Jahres mehrere Arbeitserlaubnisse erteilt wurden. Dies gilt keineswegs nur für die Außenzugänge, so für Saisonarbeitnehmer, sondern durchaus auch für „Arbeitsinländer“, so für Geduldete, die oft nur kurzfristig beschäftigt sind.

bedingt und in erster Linie unter Gesichtspunkten der konjunkturellen Entwicklung überhaupt interpretierbar.

Zahl der erteilten Arbeitgenehmigungen im Berichtszeitraum gesunken

Vor dem Hintergrund der konjunkturellen Abschwächung hat sich die Zahl der bundesweit erteilten Arbeitsgenehmigungen seit dem Jahr 2000 kontinuierlich verringert (2000: 1 083 268, 2001: 1 054 526, 2002: 945 073, 2003: 886 386). Dass in Ostdeutschland in diesem Zeitraum die Zahl der Erteilungen stieg (von 44 936 im Jahr 2000 auf 62 889 im Jahr 2003), ist Hinweis auf die nach wie vor geringe, aber kontinuierlich zunehmende Bedeutung des ausländischen Kräfteangebotes in den neuen Ländern.[9]

Rückgang betrifft in erster Linie Arbeitsinländer

Von den knapp 890 Tsd. im Jahr 2003 erteilten Arbeitsgenehmigungen waren knapp 14 % (122 511) Arbeitsberechtigungen, die unabhängig von der Arbeitsmarktlage und ohne Einschränkung erteilt wurden. Rund 86 % (763 875) waren befristete, unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten erteilte Arbeitserlaubnisse, die entweder an bereits im Inland lebende Ausländerinnen und Ausländer oder aber im Zusammenhang mit der Zulassung befristet Beschäftigter aus dem Ausland nach den Ausnahmetatbeständen der Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV) vergeben wurden. 2003 entfielen mehr als die Hälfte der Erteilungen (371 702) auf Außenzugänge nach ASAV.[10] Da diese Zahl seit 2000 relativ konstant war, ist davon auszugehen, dass der kontinuierliche Rückgang bei den befristeten Arbeitserlaubnissen[11] in erster Linie das Inländersegment betraf. Dafür spricht auch, dass der Rückgang größtenteils auf Erlaubnisse „zur Fortsetzung einer Tätigkeit“ entfiel, die praktisch nur „Arbeitsinländer“ betreffen.[12] Hinsichtlich der Frage, ob und in welchem Maße diese Daten Rückschlüsse auf die Möglichkeiten konjunktureller Feinsteuerung über das Arbeitsmarktzulassungsrecht erlauben oder aber auf andere Faktoren, wie den Rückgang des Arbeitskräftepotenzials durch Rückkehr in Herkunftsländer oder Weiterwanderung, zurückzuführen sind, erlauben die Statistiken keine Aussagen.

1.3 Einschränkungen durch Berufsrecht

Mitgebrachte Qualifikationen oft nur sehr eingeschränkt anerkannt

Von weitreichenderer Bedeutung als das Arbeitsmarktzulassungsrecht dürfte im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration von Ausländerinnen und Ausländern das deutsche Berufsrecht sein. Das System der streng formalisierten Berufsabschlüsse nach Berufsbildungsgesetz, Handwerksordnung und anderen Spezialregelungen für besondere Berufsgruppen, z. B. für die medizinischen Berufe, führt vielfach dazu, dass die von Migrantinnen und Migranten mitgebrachten Qualifikationen entwertet werden. Selbst im Herkunftsland erworbene formale Qualifikationen werden in der Regel in Deutschland nur sehr eingeschränkt aner-

---

9 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2003, S. 23ff.

10 Vgl. zu den detaillierten Zahlen nach Zweck der Arbeitsaufenthalte Migrationsbericht 2004. Bericht des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration im Auftrag der Bundesregierung, Tabellen 9 und 32, abzurufen unter: www.bamf.de.

11 2000: 928 182, 2001: 885 996, 2002: 804 850, 2003: 763 875. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2003.

12 2000: 401 962, 2001: 186 410, 2002: 212 303, 2003: 197 452. Der markante Rückgang 2000/2001 dürfte vor allem die Rückführung von Bürgerkriegsflüchtlingen in ihre Heimatländer auf dem Balkan spiegeln.

kannt.[13] Hinzu kommt, dass das System der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen kompliziert und unübersichtlich ist. Schon die Suche nach der jeweils für die Anerkennung zuständigen Stelle – IHK, Handwerkskammer, Kultusministerium oder Regierungspräsidium – bereitet erhebliche Mühe.

Soweit für die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen Nachqualifikationen erforderlich sind, fehlt es oft an entsprechenden Angeboten und Fördermöglichkeiten mit der Konsequenz, dass betroffene Migrantinnen und Migranten häufig – wenn überhaupt – unter ihrem eigentlichen Qualifikationsniveau beschäftigt sind. Aus Sicht der Beauftragten zu begrüßen sind vor diesem Hintergrund gezielte Programme zur Förderung von Anpassungsqualifikationen, so z. B. eine Maßnahme des Landes Sachsen, die Ärztinnen und Ärzten, die im Rahmen des Spätaussiedlerzuzugs nach Deutschland kommen, für die Dauer einer Nachqualifizierung ein Einkommen gewährt, sowie auch das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung finanzierte "Akademikerprogramm" (vgl. auch B.V.5.4). Angesichts des Strukturwandels im Arbeitsmarkt und insbesondere mit Blick auf den Bedarf an (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften empfiehlt die Beauftragte zu prüfen, ob das System der für Unionsbürger geltenden gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen auf bestimmte Drittstaaten – ggf. modifiziert – übertragen werden kann.

Förderung von Nachqualifikationen erforderlich

2. Daten zur Arbeitsmarktintegration

2.1 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials und Erwerbsquoten

Angesichts der Diskussionen um demographische Entwicklung und prognostizierten Rückgang des Arbeitskräfteangebots in Deutschland ist der quantitative Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung, ausländischem Erwerbspersonenpotenzial[14] und Wanderungseffekten von wachsendem Interesse. Obwohl Jahr für Jahr mehr ältere Menschen aus dem Erwerbsleben ausscheiden als junge nachrücken, ist das Arbeitskräfteangebot bzw. Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland derzeit noch nicht rückläufig. Die potenzialmindernden demographischen Einflüsse werden bisher noch durch zwei Faktoren mehr als ausgeglichen: durch eine im Schnitt steigende Erwerbsbeteiligung – insbesondere von Frauen in Westdeutschland – und durch die anhaltende Netto-

---

[13] Laut Gutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration sind hiervon in hohem Maße jüdische Migrantinnen und Migranten sowie Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler betroffen. „Von den 35- bis 60-jährigen jüdischen Migranten in Deutschland sind 80 Prozent Akademiker. Von diesen sind 60 bis 70 Prozent arbeitslos, obwohl sie nach eigenen Angaben dringend nach Arbeit suchen." Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Berlin 2004, S. 199.

[14] Zum Erwerbspersonenpotenzial zählt neben den selbständig oder anhängig Erwerbstätigen (inkl. mithelfenden Familienangehörigen und geringfügig Beschäftigten) und den registrierten Arbeitslosen auch die so genannte Stille Reserve, d.h. die nur potentiell Erwerbstätigen, die aktuell kein Arbeitsangebot machen (u.a. nicht registrierte Arbeitslose und Arbeitsuchende sowie Personen in Warteschleifen des Bildungs- und Ausbildungssystems). Während Erwerbstätige und Arbeitslose in amtlichen Statistiken erfasst werden, muss die Stille Reserve geschätzt werden. Veränderungen im ausländischen Erwerbspotenzial in Deutschland sind in starkem Maße durch Wanderungseffekte bedingt.

Zuwanderung. In einer Zusammenfassung der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom Juni 2003 heißt es: „Die Wanderungsüberschüsse haben verhindert, dass Deutschlands Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten abgenommen hat, obwohl seit 1972 jedes Jahr mehr Menschen sterben, als Kinder geboren werden ...“.[15] Laut Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) hat sich das Erwerbspotenzial durch die Zuwanderungen von Ausländern und Spätaussiedlern im Jahresdurchschnitt 2003 um insgesamt 91 000 Personen erhöht.[16] Die noch leicht positiven Zuwachsraten des Erwerbspersonenpotenzials in der Bundesrepublik Deutschland sind also maßgeblich der ausländischen Zuwanderung zu verdanken und es wird prognostiziert, dass sich der steigende prozentuale Anteil von Migrantinnen und Migranten an allen Erwerbspersonen auch in Zukunft fortsetzen wird.[17]

Demographische Entwicklungen werden u. a. durch anhaltende Netto-Zuwanderung noch ausgeglichen

So einhellig in dieser Perspektive die Forderung nach geregelter Arbeitsmarktzuwanderung in den Gutachten der wissenschaftlichen Institute und Kommissionen erhoben wird, so einhellig ist aber auch die Aussage, dass Einwanderung den Alterungsprozess der Gesellschaft nicht aufhalten, sondern nur verlangsamen kann. Vor diesem Hintergrund wird Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und insbesondere auch zur Verbesserung der Qualifikationsstruktur des Erwerbspersonenpotenzials eine entscheidende Bedeutung zugewiesen. Dies gilt auch für die ausländische Wohnbevölkerung. So fordert u. a. die so genannte Rürup-Kommission in ihrem Bericht „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“, der am 29. August 2003 vorgelegt wurde, zur Stärkung der intergenerativen Gerechtigkeit „die Erwerbsbeteiligung von Bevölkerungsgruppen zu steigern, deren Erwerbsbeteiligung im internationalen Vergleich gering ist, so die Älteren, Frauen und ausländischen Personen.“[18]

Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Verbesserung der Qualifikationsstruktur von entscheidender Bedeutung

Für Mai 2003 weisen die Ergebnisse des Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes für die ausländische Bevölkerung in Deutschland ein Erwerbspersonenpotenzial von 3,703 Mio. aus, das sich aus 2,991 Mio. Erwerbstätigen und 712 Tsd. Erwerbslosen zusammensetzt. Bei 3,458 Mio. ausländischen Nichterwerbspersonen liegt die Erwerbsquote[19] bei der ausländischen Bevölkerung somit bei 51,7 % und damit um 2,5 Punkte höher als die der deutschen Bevölkerung (49,2 %; vgl. Tabelle 21 im Anhang). Diese Abweichung zwischen Deutschen und Nicht-Deut-

Erwerbsquote der ausländischen übersteigt die der deutschen Bevölkerung

---

15 Sommer, Bettina: Die Bevölkerung Deutschlands in den nächsten Jahrzehnten. Annahmen und Ergebnisse der Bevölkerungsvorausberechnung 2003 des Statistischen Bundesamtes, in: Wirtschaft und Statistik, Sonderausgabe anlässlich des 54. Weltkongresses des Internationalen Statistischen Instituts vom 13.-20. August 2003 in Berlin, S. 89.

16 Vgl. IAB-Kurzbericht Nr. 5/2004. Im Saldo erhöhte sich das Potenzial um 49 Tsd. Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, 22 Tsd. Asylbewerberinnen und Asylbewerber und 20 Tsd. Ausländerinnen und Ausländer.

17 Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger: Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), 2005, S. 102.

18 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Nachhaltigkeit der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, 2003, S. 50.

19 Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) an der Bevölkerungsgruppe.

schen ist auf die demographische Tatsache zurückzuführen, dass der Anteil der Personen im Erwerbsalter (15 bis 64 Jahre) in der ausländischen Bevölkerung mit mehr als 76 % deutlich über dem der Deutschen (66 %) liegt. Da die ausländische Wohnbevölkerung jünger ist als die deutsche, kann davon ausgegangen werden, dass das ausländische Arbeitskräftepotenzial künftig weiter ansteigen wird. In den nächsten Jahren werden wesentlich mehr Ausländer in den Arbeitsmarkt eintreten (also eine Arbeit oder eine Lehrstelle suchen) als ausländische Arbeitnehmer aus Altersgründen ausscheiden. Insbesondere ist mit einem Arbeitskräftezuwachs von türkischen Migranten zu rechnen.[20]

Frauenerwerbsquote

Von den insgesamt 3,7 Mio. ausländischen Erwerbspersonen waren im Mai 2003 2,278 Mio. Männer (61,5 %) und 1,425 Mio. Frauen (38,5 %); bezogen auf ihren jeweiligen Bevölkerungsanteil lag die Erwerbsquote für ausländische Männer damit bei 60,8 % (deutsche Männer 55,6 %) und für ausländische Frauen bei 41,7 % (deutsche Frauen 43,2 %).[21] Betrachtet man die Erwerbsquoten der letzten Jahre getrennt nach deutschen und ausländischen Männern und Frauen, so ist festzustellen, dass die Quote von ausländischen Männern durchgehend höher lag als die der deutschen Männer, während die der ausländischen Frauen leicht unter der der deutschen Frauen lag. Allerdings ist die Erwerbsquote auch der ausländischen Frauen seit 1996 merklich gestiegen.

In ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte die relativ breite Diskussion über die möglichen Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Entwicklung des ausländischen Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland dargestellt (Bericht 2002, C.V.1.1). Diese Diskussion spielte im Berichtszeitraum insofern keine Rolle mehr als die Beitrittsakte Übergangsfristen von bis zu sieben Jahren im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Baugewerbe und in Teilbereichen des Handwerks vorsieht (vgl. C.IV.2). Thematisiert wurden im Berichtszeitraum und insbesondere seit dem Beitritt der neuen Mitgliedsstaaten allerdings wiederholt Fälle von Beschäftigung zu illegalen bzw. menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen und von Lohndumping. In diesem Zusammenhang wird zu beobachten sein, inwieweit die von der Bundesregierung geplante Ausweitung des Arbeitnehmerentsendegesetzes auf alle Branchen geeignet ist, dem Missbrauch der Dienstleistungsfreiheit (Scheinwerkverträge) und der Niederlassungsfreiheit (Scheinselbständigkeit) in bestimmten Branchen entgegen zu wirken.[22] Die Beauftragte wird dieses Thema in ihrem nächsten Bericht ausführlicher aufgreifen.

---

[20] Hönekopp, Elmar.: Ausländer auf dem Arbeitsmarkt. Zit. nach Europäische Kommission: Europäisches Beschäftigungsobservatorium: Bericht vom Herbst 2003, S. 52.

[21] Daten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

[22] Eine bemerkenswerte Initiative in der deutschen Gewerkschaftslandschaft ist in diesem Zusammenhang die Ende 2004 auf Betreiben der IG Bau erfolgte Gründung des „Europäischen Verbandes der Wanderarbeiter“, der sich gezielt für die Durchsetzung gesetzlicher und tariflicher Regeln für Entsendearbeitskräfte einsetzt.

2.2 Exkurs: Befristete Außenzugänge in den Arbeitsmarkt

2.2.1 Werkvertragsarbeitnehmer

Von dem seit 1973 geltenden Anwerbestopp gab und gibt es eine Reihe von Ausnahmen für befristete und zweckgebundene Arbeitsaufenthalte. Die wichtigsten Regelungen beziehen sich auf Werkvertrags- und Saison-Arbeitnehmer. Die entsprechenden bilateralen Regierungsvereinbarungen, die Deutschland mit mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE - Staaten) und der Türkei geschlossen hat, beinhalten länderspezifische Beschäftigungskontingente, die jährlich der Arbeitsmarktlage in Deutschland angepasst werden (vgl. Bericht 2002, C.V.1.1.6). Sie erlauben es ausländischen Subunternehmern deutscher Firmen, in Deutschland Arbeiten in bestimmtem Umfang mit ausländischen Arbeitskräften durchzuführen. Die Entlohnung muss dem Lohn entsprechen, den die deutschen Tarifverträge für vergleichbare Tätigkeiten vorsehen; Sozialabgaben werden in den Herkunftsländern gezahlt.

Beschäftigungskontingente rückläufig

Das Beschäftigungskontingent für alle Vertragsstaaten wurde vor dem Hintergrund der gestiegenen Arbeitslosenquote für den Zeitraum Oktober 2002 bis September 2003 auf 56 620 gesenkt und addiert sich für den Zeitraum Oktober 2003 bis April 2004 auf lediglich noch 54 480. Vor allem das Kontingent für die Bauwirtschaft wurde in den letzten Jahren stark zurückgeführt. Die tatsächliche Inanspruchnahme lag im Jahresdurchschnitt 2003 mit 43 804 erheblich unter dem Kontingent.[23] Die meisten Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer kamen aus Polen (47,3 %), gefolgt von Beschäftigten aus Ungarn (15,3 %), der Türkei, Kroatien und Rumänien.

Für diejenigen MOE-Staaten, die mittlerweile der Europäischen Union beigetreten sind, haben die Werkvertragsabkommen eine Bedeutung nur noch für die Branchen, in denen aufgrund der Übergangsregelungen vorübergehend die Dienstleistungsfreiheit eingeschränkt ist (vgl. C. IV.2).[24]

2.2.2 Saisonarbeitnehmer

Für bestimmte Wirtschaftsbereiche,[25] in denen zu Spitzenzeiten vorübergehender Arbeitskräftebedarf besteht, können ausländische Saisonarbeitnehmer aus ost- und südosteuropäischen Ländern[26] eine – nach altem Recht auf drei Monate und nach neuem Recht auf vier Monate pro Jahr (vgl. C.III.2.5.2) – begrenzte Arbeitserlaubnis bzw. Zustimmung zur Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Wirtschaftliche Bedeutung von Saisonarbeit nimmt zu

Gemessen an der Zahl der Arbeitserlaubnisse hat die wirtschaftliche Bedeutung der Saisonarbeit seit 1994 Jahr für Jahr kontinuierlich zugenommen (vgl. nachfolgende Tabelle). Auch im Berichtszeitraum stieg die Zahl

---

23 Bundesanstalt für Arbeit: Werkvertragskontingente nach den Regierungsabkommen – Abrechnungszeitraum 10/2003 – 9/2004, Stand Sept. 2003.

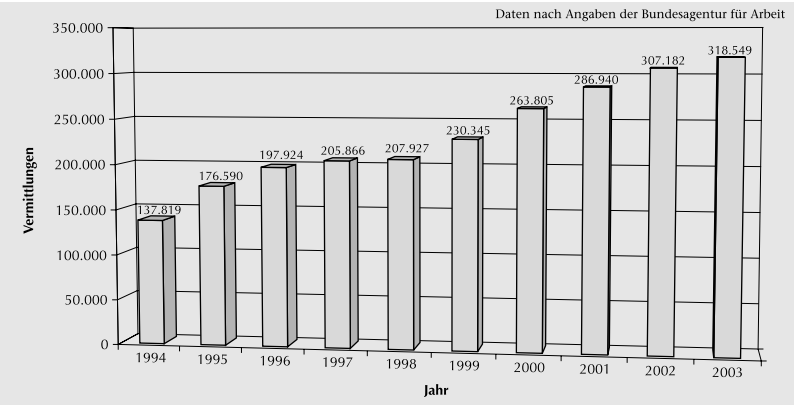
24 Bauwirtschaft, Reinigungsgewerbe, Innendekorateure.

25 Land- und Forstwirtschaft, Obst- und Gemüseverarbeitung, Arbeit in Sägewerken, Hotel- und Gaststättengewerbe.

26 Entsprechende bilaterale Vermittlungsabsprachen für saisonal Beschäftigte bestehen zur Zeit mit Polen, Rumänien, Ungarn, der Slowakischen Republik, Tschechien, Kroatien, Slowenien sowie Bulgarien (nur für Berufe des Hotel- und Gaststättengewerbes).

der Vermittlungen[27] von knapp 287 Tsd. im Jahr 2001 über rd. 307 Tsd. im Jahr 2002 auf fast 319 Tsd. im Jahr 2003.

Vermittlungen von Saisonarbeitnehmern und Schaustellergehilfen von 1994 bis 2003



Quelle: Darstellung des efms

Seit Mitte der 1990er Jahre stellen polnische Staatsangehörige weit über 80 % aller Saisonarbeitnehmer. Im Jahr 2003 waren es 271 907, gefolgt von Rumänen (24 599). Etwa 90 % der Saisonarbeitnehmer wurden 2003 im Bereich der Land- und Forstwirtschaft eingesetzt, rund 7 % arbeiteten im Hotel- und Gaststättengewerbe.

2.2.3 IT-Fachkräfte

In Anbetracht des Mangels an IT-Fachkräften in Deutschland führte die Bundesregierung im Jahr 2000 die so genannte Green-Card[28] ein, die Computerexperten aus Ländern außerhalb des europäischen Wirtschaftsraums berechtigte, für maximal fünf Jahre in einer deutschen Firma zu arbeiten. Da das Zuwanderungsgesetz nicht – wie bei Einführung dieses vereinfachten Zuwanderungsverfahrens erwartet – 2004 in Kraft trat, wurde die ursprünglich bis Ende 2003 befristete Regelung im Berichtszeitraum noch einmal um ein Jahr verlängert. Ab Januar 2005 erfolgt die Zuwanderung von ausländischen IT-Fachkräften nach der Beschäftigungsverordnung (§ 27 Nr. 1); auf eine zahlenmäßige Begrenzung wurde hier verzichtet. Zu begrüßen ist, dass nunmehr mit dem Zuwanderungsgesetz – anders als im Rahmen der Green-Card-Regelung, die nur eine befristete Aufenthaltsmöglichkeit vorsah – eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive für IT-Fachkräfte besteht (für „Altfälle“ durch entsprechende Übergangsregelungen unter den allgemeinen Voraussetzungen).

Mit dem Zuwanderungsgesetz dauerhafte Aufenthaltsperspektive für IT-Fachkräfte

[27] Die Statistik erfasst nur die Zahl der Vermittlungen, nicht Personen oder Einreisen. Mehrfache Vermittlung einer Person im gleichen Jahr ist möglich. Zudem umfassen die Zahlen auch einen – relativ kleinen – Anteil Schaustellergehilfen (2003: 3 %), die bis zu neun Monaten pro Jahr arbeiten dürfen.

[28] Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV).

Von August 2000 bis März 2004 erteilten die Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit insgesamt 16 580 Arbeitserlaubnisse für IT-Fachkräfte;[29] rund ein Viertel von ihnen kam aus Indien. Fast 90 % der Arbeitserlaubnisse gingen an männliche Bewerber. Als Folge der schlechten Konjunktur in der IT-Branche sank die Zahl der jährlichen Zusicherungen von Green-Cards, die in den ersten 12 Monaten nach Einführung sowohl von Fachkräften als auch von der Wirtschaft stark nachgefragt wurden, kontinuierlich; das für die ursprüngliche Laufzeit vorgesehene Kontingent von maximal 20 000 Green-Cards wurde nicht ausgeschöpft (vgl. nachfolgende Tabelle).

IT-Kontingent im Berichtszeitraum nicht ausgeschöpft

Erteilte Arbeitserlaubnisse für ausländische IT-Fachkräfte August 2000 bis Mai 2004

Zeitraum	Erstmalige Beschäftigung	Erneute Beschäftigung	Fortsetzung der Beschäftigung	Insgesamt erteilte Arbeitserlaubnisse
August 2000 – Juli 2001	5 535	530	154	**6 219**
August 2001 – Juli 2002	3 373	1 315	352	**5 040**
August 2002 – Juli 2003	1 735	1 024	463	**3 222**
August 2003 – März 2004	1 031	654	414	**2 099**
Insgesamt	**11 674**	**3 523**	**1 383**	**16 580**

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Eigene Berechnungen

Abgesehen von konjunkturellen Gründen sieht das IMIS-Institut einen weiteren Grund für die nur beschränkte Nutzung der Green-Card darin, dass insbesondere für multinationale Unternehmen auch ohne diese spezielle Anwerbemöglichkeit in „materieller Hinsicht bedeutende Anwerbemöglichkeiten bestanden".[30] Das Institut geht davon aus, dass vor allem kleine und mittelständische Unternehmen der IT-Branche mit weniger als 500 Beschäftigten auf die Green-Card zurückgriffen.[31] Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich die IT-Branche zu verstärkten Ausbildungsbemühungen verpflichtet hat, um stärker inländisches Potenzial zu nutzen und nicht allein auf ausländische IT-Arbeitskräfte zurückgreifen zu müssen.

Green-Card vor allem von KMU genutzt

Aufgrund der konjunkturellen Situation waren angeworbene IT-Fachkräfte im Berichtszeitraum zunehmend auch von Arbeitslosigkeit betroffen.[32] Eine von Marplan im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit durchgeführte Befragung von 500 Green-Card-Fach-

Arbeitslosigkeit von IT-Fachkräften

[29] Hinsichtlich des Bestands an „Green-Card"-Inhabern ist diese Angabe jedoch nur bedingt aussagekräftig, da jeweils nur die neu zugesicherten bzw. erteilten Arbeitserlaubnisse gezählt, Fortzüge ins Ausland hingegen nicht erfasst wurden.

[30] Kolb, Holger: Die „gap-Hypothese" in der Migrationsforschung und das Analysepotenzial der Politikwissenschaft: eine Diskussion am Beispiel der deutschen Green Card, in: IMIS Beiträge, Heft 22/2003, S. 24.

[31] Ebd. S.22.

[32] IT-Krise und Arbeitslosigkeit – von der Green Card zur Red Card?, IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 7 vom 06.06.2003.

kräften[33] kommt zu dem Ergebnis, dass immerhin 22 % der Befragten im Laufe ihrer Tätigkeit in Deutschland mindestens einmal arbeitslos waren.

Die Daten belegen jedoch auch, dass die Erwartungen an die Berufstätigkeit in Deutschland in der Regel erfüllt wurden. Nahezu drei Viertel der Befragten gaben an, dass sich ihre persönlichen Lebensbedingungen, verglichen mit der Zeit vor der Berufstätigkeit in Deutschland, verbessert hätten. Die Mehrzahl der Befragten fühlte sich beruflich akzeptiert und in der Einbindung in betriebliche Abläufe gleichberechtigt. Die in der Regel hohe fachliche Qualifikation und zum Teil auch hohe Deutschsprachkompetenz wirkten sich positiv auf die berufliche und auch die soziale Integration[34] aus. Gefragt nach ihren Zukunftsplänen äußerten knapp 60 % – und von den Befragten aus einem europäischen Land sogar 68,6 % –, dass sie am liebsten in Deutschland blieben würden. 38 % planten, sich selbständig zu machen und favorisierten Deutschland als Standort.

Erwartungen an Berufstätigkeit in Deutschland erfüllt

2.3 Entwicklung der Erwerbstätigkeit

Seit 1991 ist die absolute Zahl der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach Angaben des Mikrozensus um 14,6 % von 2,610 Mio. im Jahr 1991 auf 2,991 Mio. im Jahr 2003 angestiegen (vgl. Tabelle 22 im Anhang) – mit einem Höchststand von 3,074 Mio. im Jahr 2001 und einem leichten Rückgang in den beiden darauf folgenden Jahren. Die größte Nationalitätengruppe stellten 2003 – korrespondierend mit ihrem jeweiligen Bevölkerungsanteil – türkische Staatsangehörige mit 737 Tsd. Erwerbstätigen, gefolgt von Staatsangehörigen der Nachfolgestaaten Jugoslawiens[35] (419 Tsd.) und Italienern (352 Tsd.).

Erwerbstätigkeit nach Nationalität

Von den insgesamt 2,991 Mio. ausländischen Erwerbstätigen waren 2003 39,3 % (1,175 Mio.) Frauen; 1991 lag ihr Anteil noch bei 32,8 % und ist seitdem kontinuierlich angestiegen (vgl. Tabelle 22 im Anhang). Soweit sie abhängig beschäftigt sind, arbeitet jedoch ein großer Teil dieser Frauen Teilzeit. Während 2003 nur 8,5 % der ausländischen abhängig erwerbstätigen Männer teilzeitbeschäftigt waren (alle abhängig Erwerbstätigen: 6 %), lag der Anteil bei den ausländischen Frauen bei 45,4 % (alle abhängig Erwerbstätigen: 41,4 %). Aber auch insgesamt lag die Teilzeitquote der ausländischen abhängig Erwerbstätigen mit 23,3 % über der aller in Deutschland abhängig Erwerbstätigen (22,4 %).[36]

Zunehmende Frauenerwerbstätigkeit

Hinsichtlich der Stellung im Beruf ergeben die Daten des Mikrozensus für 2003 für die ausländischen Erwerbstätigen, dass sie insgesamt im Vergleich zu Deutschen nach wie vor wesentlich häufiger als Arbeiter (52,7 %; Deutsche 28,9 %) tätig und dementsprechend in der Kategorie „Angestellte“ mit 36,3% deutlich weniger vertreten sind als deutsche Er-

Stellung im Beruf

---

33 Veneman, Matthias: Green Card für ausländische IT – Fachkräfte, Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, o.O. 2003.

34 So gaben über drei Viertel der Befragten an, deutsche Freunde zu haben und schätzen diese Freizeitkontakte in der Mehrzahl als gut (77,1 %) oder befriedigend (22,9 %) ein. Freizeitkontakte zu Landsleuten oder anderen Green-Card-Fachkräften fanden im Vergleich dazu eher selten statt. Ausschlaggebend dafür könnte sein, dass 82,5 % der Befragten in Wohnvierteln mit überwiegend deutscher Bevölkerung lebten.

35 Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien und Montenegro.

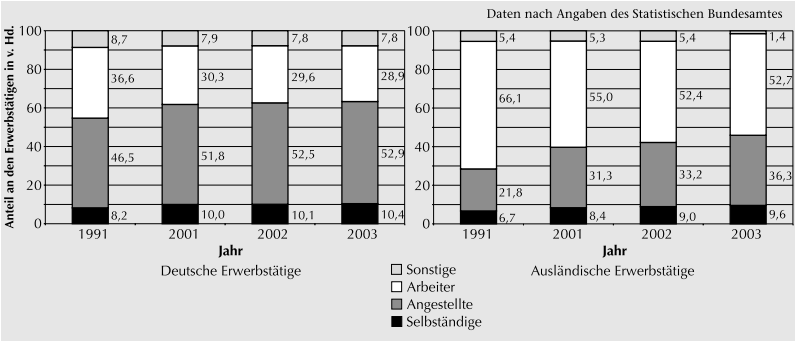
36 Zahlen von Mai 2003. Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, 2003.

werbstätige, von denen 2003 über die Hälfte (52,9 %) im Angestelltenverhältnis arbeiteten. Lediglich im Bereich der Selbständigen (s.u.) hatten Ausländerinnen und Ausländer 2003 mit 9,6 % fast die Quote deutscher Erwerbstätiger (10,4 %) ereicht. Diese Unterschiede in der beruflichen Stellung korrespondieren mit der im Verhältnis zu deutschen Erwerbstätigen ungünstigeren Qualifikationsstruktur ausländischer Erwerbstätiger. Insgesamt liegt ihr berufliches Bildungsniveau nach wie vor unter dem der deutschen; insbesondere der Anteil der Erwerbstätigen ohne beruflichen Abschluss ist bei den ausländischen Erwerbstätigen wesentlich höher als bei den deutschen, wobei der Anteil der ausländischen Frauen, die ohne beruflichen Abschluss arbeiten, noch höher ausfällt als der der ausländischen Männer.[37]

Berufliches Bildungsniveau nach wie vor unter dem der Deutschen

In langfristiger Betrachtung zeigen die Daten zur Stellung im Beruf allerdings, dass sich trotz nach wie vor großer Unterschiede die Situation von ausländischen und deutschen Erwerbstätigen seit Anfang der 1990er Jahre deutlich angenähert hat (vgl. nachfolgende Tabelle).[38]

Deutsche und ausländische Erwerbstätige nach ihrer Stellung im Beruf 1991, 2001-2003



Quelle: Darstellung des efms

[37] Vgl. Europäische Kommission: Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Bericht vom Herbst 2003, S. 54. Vgl. hierzu auch Tabelle 23 im Anhang.

[38] Waren 1991 nur 21,8 % (568 Tsd.) der ausländischen Erwerbstätigen als Angestellte tätig, so stieg dieser Anteil auf 36,3 % (1,087 Mio.) im Jahr 2003; im gleichen Zeitraum weist die Statistik für die deutschen Erwerbstätigen einen deutlich geringeren Anstieg aus, nämlich von 46,5 % (16,193 Mio.) im Jahr 1991 auf 52,9 % (17,547 Mio.) im Jahr 2003. Parallel dazu sank der Anteil der Arbeiter an allen ausländischen Erwerbstätigen von 66,1 % im Jahr 1991 (1,725 Mio.) auf 52,4 % im Jahr 2002 (1,599 Mio.) und stieg danach wieder leicht auf 52,7 % (2003: 1,575 Mio.) an; bei den Deutschen ging diese Quote zwischen 1991 und 2003 weniger stark von 33,6 % (12,760 Mio.) auf 28,9 % (9,590 Mio.) zurück. Die Selbständigenquote stieg bei den ausländischen Erwerbstätigen von 6,7 % (175 Tsd.) im Jahr 1991 auf 9,6 % (286 Tsd.) im Jahr 2003 kontinuierlich an – mit verhältnismäßig stärkerer Zunahme als bei den Deutschen (1991: 8,2 % bzw. 2,863 Mio.; 2003: 10,4 % bzw. 3,458 Mio.).

Die geschlechterdifferenzierende Betrachtung der Mikrozensusdaten zur beruflichen Stellung zeigt, dass Ausländerinnen im Vergleich zu Ausländern inzwischen überproportional häufig im Angestellten-Verhältnis beschäftigt sind: 2003 waren lediglich 26,2 % der ausländischen Selbständigen und 33,5 % der ausländischen Arbeiter weiblich, aber 50,3 % der ausländischen Angestellten. Die absolute Zahl der weiblichen Angestellten lag 2003 mit 547 Tsd. erstmals über der der ausländischen Arbeiterinnen (528 Tsd.; vgl. Tabelle 22 im Anhang).[39]

Frauenanteil insbesondere bei Angestellten hoch

Bei differenzierter Betrachtung nach Staatsangehörigkeiten weisen die Daten zur Erwerbstätigkeit nach Stellung im Beruf beträchtliche Unterschiede zwischen verschiedenen Nationalitäten auf. Insbesondere Erwerbstätige aus den ehemaligen Anwerbestaaten sind immer noch besonders selten als Angestellte und besonders häufig als Arbeiter tätig. Am deutlichsten fällt dies bei Erwerbstätigen mit türkischer Staatsangehörigkeit auf, deren Angestelltenanteil im Jahr 2003 bei lediglich 22,4 % und deren Arbeiteranteil bei 71,0 % lag. Ähnliches gilt für Erwerbstätige jugoslawischer Nationalität (Angestellte: 30,3 %; Arbeiter: 60,1 %) und auch bei ausländischen Erwerbstätigen mit griechischer, marokkanischer, italienischer und portugiesischer Staatsangehörigkeit lag der Angestelltenanteil unter dem Durchschnitt aller ausländischen Erwerbstätigen. Lediglich bei den spanischen Erwerbstätigen lag der Angestelltenanteil mit 45,8 % zwar unter dem der Deutschen (52,9 %), aber über dem der Ausländer insgesamt (36,3 %). Allerdings weist der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration in seinem Gutachten 2004 darauf hin, dass nach Daten des sozio-ökonomischen Panels (SOEP) der Angestelltenanteil bei den Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation deutlich höher liegt als der der ersten Generation und bei „beschäftigten Ausländern mit türkischer oder (ehemals) jugoslawischer Staatsangehörigkeit“ mit über 70 % inzwischen sogar den Wert der deutschen Vergleichsgruppe überschreitet.[40]

„Gastarbeiter“ immer noch besonders häufig als Arbeiter tätig

Angestelltenanteil bei 2. Generation deutlich höher als bei 1. Generation

Auch hinsichtlich des Selbständigenanteils an der jeweiligen Bezugspopulation wiesen einige Staatsangehörigkeitsgruppen deutlich höhere Anteile auf als die deutschen Erwerbstätigen (10,4 %), so etwa die Griechen (14,9 %) und die Italiener (13,1 %), während der Anteil der Selbständigen an den türkischen Erwerbstätigen bei nur 5,8 % (1991: 1,9 %) lag.

2.3.1 Selbständigkeit

Im Berichtszeitraum rückte die selbständige bzw. unternehmerische Tätigkeit von Migrantinnen und Migranten[41] sowohl unter ökonomischen als auch unter integrationspolitischen Gesichtspunkten zunehmend ins

---

39 Im Jahr 1991 betrug das Verhältnis von Arbeiterinnen zu weiblichen Angestellten noch 63,8 % zu 36,2 %.

40 Zahlen 2002. Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Berlin 2004, S. 197.

41 Im Folgenden können im Wesentlichen nur Aussagen über Selbständige mit ausländischer Staatsangehörigkeit gemacht werden. Es ist jedoch zu vermuten, dass gerade unter Selbständigen der Anteil der Eingebürgerten relativ hoch ist.

Blickfeld.[42] Dieses wachsende Interesse korreliert mit der Tatsache, dass sich die Zahl der ausländischen Unternehmensgründungen in Deutschland in den letzten Jahren sehr dynamisch entwickelt hat. Von 1991 bis 2003 ist die Zahl der ausländischen Selbständigen bzw. der Betriebe mit ausländischen Inhabern von 175 Tsd. um 63 % auf 286 Tsd. gestiegen (vgl. Tabelle 22 im Anhang). Waren nach der Anwerbephase 1975 lediglich 2,6 % aller ausländischen Erwerbstätigen selbständig (Deutsche 9,8 %), lag dieser Wert im Jahr 2003 bei 9,6 % und hat damit die deutsche Selbständigenquote (10,4 %) fast erreicht (vgl. Tabelle 24 im Anhang).

Selbständigenquote steigt und hat die der Deutschen fast erreicht

Gemessen an ihrem Anteil an der Wohnbevölkerung, sind sowohl deutsche als auch ausländische Frauen in der beruflichen Selbständigkeit trotz der positiven Entwicklung der letzten Jahre noch weit unterrepräsentiert. Im Jahr 2003 lag der Frauenanteil an den ausländischen Selbständigen bei 26,2 %[43] (deutsche Selbständige: 28,7 %). Vergleicht man die Entwicklung der spezifischen Selbständigenquoten[44] deutscher und ausländischer Frauen seit der Anwerbephase, so stellt man fest, das sich die Selbständigenquote der ausländischen Frauen wesentlich dynamischer entwickelt hat als die der deutschen Frauen (vgl. Tabelle 24 im Anhang).

Ausländerinnen bei Selbständigkeit unterrepräsentiert

Fast jeder Zweite der im Jahr 2003 in Deutschland selbständig tätigen Ausländer kam aus einem ehemaligen Anwerbeland; dabei sind Italiener mit 46 Tsd. Selbständigen die größte Gruppe gefolgt von Betriebsinhabern türkischer Nationalität (43 Tsd.). Bezieht man sich jedoch auf den Migrationshintergrund und rechnet eingebürgerte Selbständige mit ein, so stellen Selbständige türkischer Herkunft bei Weitem die größte Gruppe.[45]

Rund 15 % der ausländischen Selbständigen sind in Deutschland geboren, weitere 65 % lebten bereits vor 1991 in der Bundesrepublik, lediglich 20 % sind erst in den Jahren seit 1991 eingereist. Allerdings gibt es hinsichtlich des Zuzugszeitpunkts beträchtliche Unterschiede zwischen den Selbständigen aus den ehemaligen Anwerbeländern und denen aus son-

---

42 Dies schlägt sich auch in einer zunehmenden wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema nieder. Vgl. u.a.: Institut für Mittelstandsforschung der Universität Mannheim: Die Bedeutung der ethnischen Ökonomie in Deutschland. Push- und Pull-Faktoren für Unternehmensgründungen ausländischstämmiger Mitbürger, Schlussbericht zum Projekt 49/03 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Mannheim 2004; Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina/Floeting, Holger/Reimann, Bettina: Ethnische Ökonomie. Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab, Berlin 2005 (erstellt im Auftrag der Schader-Stiftung). Die 2003 in der Kreditanstalt für Wiederaufbau aufgegangene Deutsche Ausgleichsbank führt seit 2000 jährlich eine repräsentative Telefonbefragung zu Unternehmensgründungen in Deutschland durch („Gründungsmonitor"), die gleichfalls Daten zu ausländischer Selbständigkeit in Deutschland bietet.

43 Bei den Selbständigen aus Anwerbestaaten lag der Frauenanteil durchweg unter dem Wert aller ausländischen Selbständigen, so bei den griechischen Selbständigen bei 24 %, bei den italienischen bei 19,6 % und bei den türkischen bei nur 18,6 %.

44 Anteil der weiblichen Selbständigen an den weiblichen Erwerbstätigen.

45 Für das Jahr 2003 schätzt die oben erwähnte Studie der Universität Mannheim 60 328 Selbständige türkischer Herkunft, 49 623 Selbständige italienischer Herkunft und 27 477 Selbständige griechischer Herkunft. Vgl. Institut für Mittelstandsforschung der Universität Mannheim a.a.O., S. 153.

stigen ausgewählten Industrieländern: während fast jeder vierte Selbständige aus ausgewählten Industrieländern erst nach 1990 zuzog, ist es bei den Selbständigen aus den ehemaligen Anwerbeländern nicht einmal jeder Siebte.[46] Zudem nimmt auch der Anteil der ausländischen Selbständigen, der bereits in Deutschland geboren wurde, kontinuierlich zu und ist von 1996 bis 2002 von 5,6 % auf 14,6 % gestiegen. Vor allem bei den türkischen Selbständigen liegt er mit 21,2 % beträchtlich über dem Durchschnitt (vgl. Tabelle 25 im Anhang). Es sind also in starkem Maße ehemalige „Gastarbeiter" und ihre Kinder, die den Schritt in die Selbständigkeit wagen.

Vor allem „Gastarbeiter" und ihre Kinder wagen Schritt in die Selbständigkeit

Im Vergleich zu abhängig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländern haben ausländische Selbständige deutlich höhere Bildungsabschlüsse. Nach den Daten des Mikrozensus verfügen ausländische Selbständige doppelt so häufig wie abhängig Beschäftigte über einen Meisterbrief, eine Technikerausbildung oder einen (Fach-)Hochschulabschluss. Allerdings gibt es in der Qualifikationsstruktur beträchtliche Unterschiede zwischen ausländischen Selbständigen aus den ehemaligen Anwerbeländern einerseits und denen aus sonstigen ausgewählten Industriestaaten sowie den deutschen Selbständigen andererseits (vgl. Tabelle 23 im Anhang). Bemerkenswert ist insbesondere, dass der Anteil derer ohne beruflichen Abschluss bei den deutschen Selbständigen und denen aus ausgewählten Industriestaaten bei jeweils rund 7 % liegt, während er bei Selbständigen aus den ehemaligen Anwerbestaaten 38,6 % und bei den türkischen Selbständigen sogar 47,2 % erreicht – auch dies Hinweis auf die hohe Gründungs- und Risikobereitschaft der ehemaligen „Gastarbeiterpopulation". Der Vergleich mit den abhängig Beschäftigten zeigt zudem, dass ausländische Selbständige deutlich mehr verdienen.

Höheres Bildungsniveau als abhängig Beschäftigte

Die Branchenverteilung der aus den Anwerbestaaten zugewanderten Selbständigen weicht erheblich vom Verteilungsmuster der deutschen Selbständigen und der Selbständigen aus ausgewählten Industriestaaten ab. Selbständige aus den Anwerbestaaten konzentrieren sich vor allem im Gastgewerbe und im Handel, während deutsche Selbständige und Selbständige aus anderen Industriestaaten insbesondere unternehmensorientierte Dienstleistungen anbieten.[47] Dies deutet darauf hin, dass Ausländer aus den Anwerbestaaten ihre Unternehmen „offenbar weit überproportional häufig in den Wirtschaftsbereichen mit niedrigen Zutrittsbarrieren, aber hoher Wettbewerbsintensität" gründen. Allerdings scheint die Orientierung auf die vergleichsweise traditionellen Tätigkeiten

Unterschiede in der Branchenverteilung

---

[46] Vgl. Özcan, Veysel: Die Arbeitsmarktintegration ausländischer Selbständiger in Deutschland. Gutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin 2004. Das Gutachten beruht auf den Daten des Mikrozensus und vergleicht insbesondere die Selbständigen aus den ehemaligen Anwerbeländern (Griechenland, Italien, ehemaliges Jugoslawien, Portugal, Spanien, Türkei) mit den Selbständigen aus ausgewählten Industriestaaten (Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Niederland, Österreich, Luxemburg, Schweden, USA).

[47] 2002 waren 43,3 % aller Selbständigen aus den ehemaligen Anwerbestaaten im Gastgewerbe tätig; bei den Italienern lag dieser Anteil sogar bei 62,5 %. Hingegen waren nur 5 % der deutschen Selbständigen und 10,4 % der Selbständigen aus anderen Industrienationen in dieser Branche aktiv. Türkische Selbständige konzentrierten sich mit 32,5 % vor allem im (Einzel-)Handel. Unternehmensorientierte Dienstleistungen boten 21,8 % der deutschen Selbständigen und 29,2 % der Selbständigen aus anderen Industriestaaten an.

in Gastgewerbe und Handel stärker mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit als mit der ethnischen Zugehörigkeit zu korrelieren. Denn eingebürgerte Selbständige sind „weit weniger häufig im Gastgewerbe und dafür viel eher in den ‚sonstigen' Dienstleistungen, aber vor allem stärker in den wissensintensiven Diensten tätig".[48]

Beschäftigungsbeitrag ausländischer Selbständiger erheblich

Der Beschäftigungsbeitrag, den ausländische Selbständige in Deutschland erbringen, ist erheblich. Derzeit garantieren ausländische Selbständige mindestens eine Million Arbeitsplätze; davon werden über 600 Tsd. allein von griechisch-, italienisch- und türkischstämmigen Unternehmern und Unternehmerinnen gestellt. Dabei ist der Anteil der mithelfenden Familienangehörigen bei deutschen und ausländischen Selbständigen nahezu identisch (10,3 % bzw. 10,2 %). Allerdings hat sich die absolute Zahl der mithelfenden Familienangehörigen bei ausländischen Selbständigen seit Anfang der 1990er Jahre verdoppelt, während sie bei deutschen Selbständigen rückläufig ist.[49]

Ausbildungspotenzial ausländischer Betriebe

Koordinierungsstelle „Ausbildung in ausländischen Unternehmen"

Angesichts der schwierigen Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt rückt seit einiger Zeit zunehmend auch das Ausbildungspotenzial der von Migrantinnen und Migranten geführten Unternehmen stärker ins Blickfeld.[50] Um die Ausbildungsbereitschaft dieser Unternehmen – gerade auch mit Blick auf die besonders prekäre Ausbildungssituation ausländischer Jugendlicher – zu fördern, wurde bereits 1999 die „Koordinierungsstelle – Ausbildung in ausländischen Unternehmen" (KAUSA)[51] gegründet. KAUSA fungiert bundesweit als Informations- und Servicezentrale für Projekte und Initiativen, die Unternehmen mit Inhabern ausländischer Herkunft beim Einstieg in die Berufsausbildung unterstützen und für die Ausbildung in einem ausländisch geführten Unternehmen werben.

Existenzgründungsförderung des BMWA

Und auch im Rahmen der Existenzgründungsförderung rücken Selbständige mit Migrationshintergrund zunehmend in den Blick. So setzt die im Januar 2003 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) gestartete Mittelstandsoffensive „pro mittelstand" einen Schwerpunkt bei der Existenzgründungsberatung von Selbständigen ausländischer Herkunft. Seit Herbst 2004 bietet das BMWA zudem im Internet ein Gründerportal in türkischer, englischer, französischer und russischer Sprache an.[52]

2.3.2 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Am Ende des ersten Quartals 2004 (März 2004) waren im gesamten Bundesgebiet 1,789 Mio. Ausländer sozialversicherungspflichtig beschäf-

---

48 Zitate: Institut für Mittelstandsforschung der Universität Mannheim a.a.O., S. 187 und 191.

49 Vgl. Institut für Mittelstandsforschung der Universität Mannheim a.a.O., S. 235f. und S. 257ff.

50 Dies war u.a. auch Thema des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im September 2003 veranstalteten „Tags des türkischen Mittelstandes in Deutschland".

51 KAUSA ist ein Projekt des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) und wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert. Weiter Informationen über die Arbeit von KAUSA sind unter www.kausa.de zu erhalten.

52 Unter www.existenzgruender.de abrufbar.

tigt.[53] Dies entspricht einem Anteil von 6,8 % aller in Deutschland sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (26,4 Mio.). Nach leichten Zunahmen in den Jahren 2000 und 2001 ist die Zahl der ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten damit wie in den Jahren 2002 (1,9 Mio.) und 2003 (1,79 Mio.) weiter gesunken – und zwar deutlicher als bei den deutschen Beschäftigten. Entsprechend sank auch der prozentuale Anteil der ausländischen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (vgl. Tabelle 26 im Anhang).

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung rückläufig

Die Daten belegen jedoch nicht nur, dass ausländische Beschäftigte überproportional von der generellen Abnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung betroffen sind. Betrachtet man die jeweiligen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in der Zeitreihe 1999 bis 2000, so wird deutlich, dass ausländische Beschäftigte sowohl positiv als auch negativ von konjunkturellen Schwankungen weit stärker betroffen sind als deutsche und ihnen somit offenbar auch als Arbeitsinländern eine konjunkturelle Pufferfunktion zukommt (vgl. Tabelle 26 im Anhang).

Ausländische Beschäftigte von Abnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung überproportional betroffen

Die Differenzierung nach Geschlecht zeigt, dass der Frauenanteil bei den ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten weiterhin deutlich niedriger liegt als bei den deutschen: 2003 waren nur 36,7 % der ausländischen, aber rund 46 % der deutschen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Frauen (vgl. Tabellen 26 und 27 im Anhang).[54] Allerdings ist der Frauenanteil bei den ausländischen Beschäftigten seit 1999 (34,1 %) deutlich stärker gestiegen als der der deutschen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Zudem differiert der Frauenanteil bei den verschiedenen Staatsangehörigkeitsgruppen beträchtlich und nähert sich zum Teil dem der deutschen Vergleichsgruppe an, so bei den Beschäftigten aus der russischen Föderation und aus Bosnien/Herzegowina. Den höchsten Frauenanteil aller Vergleichsgruppen (einschließlich der deutschen) weisen die polnischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 53,7 % auf, während er bei der türkischen Vergleichsgruppe unter dem durchschnittlichen Frauenanteil aller ausländischen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten liegt (vgl. Tabelle 28 im Anhang).

Frauenanteil an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung deutlich gestiegen

Die größte Nationalitätengruppe unter den ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stellten – entsprechen ihrem Anteil an der ausländischen Wohnbevölkerung – im März 2004 wie in den Jahren zuvor die türkischen Staatsangehörigen (26,9 % bzw. 479 884), gefolgt von Italienern (9,8 % bzw. 175 136), Staatsangehörigen aus Serbien und Montenegro (8,6 % bzw. 153 763) und Griechen (5,4 % bzw. 96 161). Fast ein Drittel aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer waren Unionsbürger[55] (31 % bzw. 556 481; vgl. Tabelle 28 im Anhang).

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach Nationalitäten

---

[53] Die Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten beruht auf dem Meldeverfahren zur Sozialversicherung. Dieses wurde ab dem 2. Quartal 1999 auf ein neues Verfahren umgestellt. Frühere Zahlen sind insofern nur noch eingeschränkt vergleichbar, als fehlende Angaben zur Nationalität seitdem nicht mehr automatisch einer ausländischen Staatsangehörigkeit zugeordnet werden. Diese Umstellung führte zu einem geringfügigen Absinken der Ausländerzahlen in der Sozialversicherungsstatistik.

[54] Die Daten bzw. Prozentangaben der Tabellen 26 und 27 weichen geringfügig voneinander ab, da es sich einmal um Bestandsdaten zum Jahresende und einmal um Daten Stand Juni des Berichtsjahres handelt.

[55] Noch ohne Staatsangehörige der Beitrittsländer.

Insgesamt lag die Beschäftigungsquote von Ausländerinnen und Ausländern[56] im Jahr 2003 mit rund 24 % deutlich unter der der Deutschen, die zu rund 33 % sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren.[57] Gelegentlich wird diese Zahl im politischen Raum in Beziehung gesetzt zu der von 1973, die mit rund 65 % weit über dem in wesentlichen Industriegesellschaften je erreichten Niveau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung lag – dies aufgrund der Tatsache, dass die ausländische Zuwanderung bis 1973 in hohem Maße auf der gezielten Anwerbung sozialversicherungspflichtiger, „gastarbeitender" Männer beruhte. Der Anwerbestopp und die anschließende Abwanderung vieler Arbeitsmigranten und insbesondere der zunehmende Familiennachzug (von Frauen und Kindern) zu denen, die blieben, führte jedoch tendenziell in der ausländischen Wohnbevölkerung zu einer sozialstrukturellen Normalisierung, d.h. zur Angleichung an die Sozialstruktur der deutschen Bevölkerung. Entsprechend sank auch der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bzw. die Beschäftigungsquote der Ausländer kontinuierlich, unterschritt 1976 die 50 %- und 1982 die 40 %-Marke und erreichte 1996 mit rund 30 % die der Deutschen.

Angleichung an die Sozialstruktur der deutschen Bevölkerung

Eine nationalitätsspezifische Differenzierung der Beschäftigungsquote zeigt, dass türkische Staatsangehörige eine besonders niedrige Quote sozialversicherungspflichtig Beschäftigter aufweisen: Nur rund 26 % aller Türken in Deutschland waren Ende Dezember 2003 sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Mit ca. 27 % fiel diese Quote bei Staatsangehörigen aus Serbien und Montenegro sowie bei den Griechen ähnlich niedrig aus. Von den italienischen Staatsangehörigen waren 29 % sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Die durchschnittliche Beschäftigungsquote von Unionsbürgern in Deutschland lag bei rund 30 % (vgl. Tabelle 29 im Anhang).

Beschäftigungsquote nach Nationalitäten

Die Verteilung ausländischer sozialversicherungspflichtig Beschäftigter auf Wirtschaftssektoren und Wirtschaftszweige weist immer noch beträchtliche Abweichungen von der der deutschen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf. Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer sind nach wie vor überproportional, wenn auch mit rückläufiger Tendenz, im verarbeitenden Gewerbe tätig. Noch 1989 betrug der Anteil der im verarbeitenden Gewerbe Beschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern rund 54 %. Im März 2004 lag dieser Anteil einschließlich der Beschäftigten in Bergbau, Energie- und Wasserversorgung und Baugewerbe zwar nur noch bei 39,1 % (699 807 Personen); gleichzeitig arbeiteten jedoch in der deutschen Vergleichsgruppe lediglich noch 33,1 % in diesem Sektor. Parallel waren ausländische Beschäftigte im März 2004 mit 59,7 % (1 067 606 Personen) verhältnismäßig weniger im tertiären Sektor (Handel und Dienstleitung) vertreten als Deutsche (65,9 %). Insgesamt lässt sich nachzeichnen, dass Migrantinnen und Migranten vom Strukturwandel der deutschen Wirtschaft wie auch von konjunkturellen Einbrüchen in besonderem Maße betroffen sind.

Anteil der ausländischen Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe rückläufig, aber nach wie vor hoch

---

[56] Verhältnis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zur Gesamtzahl aller in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer.

[57] Das Durchschnittsniveau (Deutsche und Ausländer) lag im Dezember 2003 bei ca. 32 %.

Der Blick auf die Wirtschaftszweige liefert ein differenzierteres Bild dieser Entwicklung. Betrachtet man die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern nach Branchen (vgl. Tabelle 30 im Anhang), so zeigt sich für den Zeitraum 2001 bis 2004 ein Beschäftigungsrückgang nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch hinsichtlich des Anteils ausländischer Beschäftigter an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der jeweiligen Branche insbesondere im verarbeitenden Gewerbe (minus 104 757 Beschäftigte bzw. 0,9 Prozentpunkte), im Bergbau (minus 3 097 Beschäftigte bzw. 0,7 Prozentpunkte), im Baugewerbe (minus 40 820 Beschäftigte bzw. 0,5 Prozentpunkte) sowie im Gastgewerbe (minus 23 193 Beschäftigte bzw. 1,1 Prozentpunkte). Andererseits lässt sich feststellen, dass ausländische Beschäftigte im Dienstleistungssektor in bestimmten Branchen deutlich überrepräsentiert sind, so im Gastgewerbe, wo sie 21,2 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stellen, und im Bereich der Gebäudereinigung (27,4 %), während sie in anderen Dienstleitungsbranchen deutlich unterrepräsentiert sind, so im Kredit- und Versicherungsgewerbe (2,4 %), in der öffentlichen Verwaltung (2,4 %), im Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen (4,4 %) und im Bereich Erziehung und Unterricht (4,8 %). Von allen Wirtschaftszweigen hat der Anteil ausländischer Beschäftigter zwischen 2001 und 2004 allein im Bildungssektor (Erziehung und Unterricht) zugenommen und zwar um 2 522 Personen.

Ausländische Beschäftigte in bestimmten Dienstleistungsbranchen überrepräsentiert

2.3.3 Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst

Bundesweite Zahlen zur Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern im Öffentlichen Dienst liegen nicht vor. Der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration schätzt in seinem Gutachten 2004 ihren Anteil anhand der Daten des Mikrozensus auf etwa 3,6 % und konstatiert – unter Verweis auf den wesentlich höheren Anteil ausländischer Beschäftigter im produzierenden Gewerbe (rund 10,5 %) – hinsichtlich dieser „Diskriminierung“ einen „erheblichen Handlungsbedarf“.[58]

Nimmt man hilfsweise die Entwicklung der Zahlen der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer im Wirtschaftszweig „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung“ (vgl. Tabelle 30 im Anhang) als Indikator für die Entwicklung der Ausländerbeschäftigung im öffentlichen Dienst, so muss man feststellen, dass es hier in den letzten Jahren praktisch keine Veränderung gab. Der Anteil ausländischer Beschäftigter in diesem Wirtschaftszweig liegt seit 2001 bei 2,4 % aller Beschäftigten und weist damit – neben der Energie und Wasserversorgung und dem Kredit- und Versicherungsgewerbe – den geringsten Ausländeranteil aller Wirtschaftszweige auf. Und auch bei den Auszubildenden ist der Öffentliche Dienst im Branchenvergleich nach wie vor die Branche mit dem niedrigsten Anteil ausländischer Jugendlicher (vgl. B.I.3.1.3).

Keine Zunahme der Ausländerbeschäftigung im Berichtszeitraum

In bestimmten Bereichen des Öffentlichen Dienstes finden sich im Berichtszeitraum verstärkt Ausnahmen von der beamtenrechtlichen Vorgabe, dass das Beamtenverhältnis grundsätzlich nur deutschen Staatsangehörigen und Unionsbürgern offen steht. Dies gilt für den Erziehungs-

[58] Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Berlin 2004, S.388.

Aber verstärkt Ausnahmen von beamtenrechtlichen Vorgaben

und Sozialbereich und insbesondere für den Polizeidienst und Strafvollzug. So besteht z. B. in Bremen seit 1997 „grundsätzlich das dringende dienstliche Bedürfnis für die Rekrutierung ausländischer Beamter für den Polizeidienst“[59], während in anderen Bundesländern dieses „dienstliche Bedürfnis“ zumindest dann als gegeben gilt, wenn ausländische Beschäftigte gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil im Polizeidienst unterrepräsentiert sind. Inwieweit diesen Selbstverpflichtungen in der Einstellungspraxis tatsächlich nachgekommen wird, lässt sich an dieser Stelle nicht beurteilen, da gesicherte Zahlen zur Migrantenbeschäftigung im Polizeidienst der Länder nicht vorliegen.

Modellprojekte zur interkulturellen Öffnung der Verwaltungen

Insgesamt ist davon auszugehen, dass in der Einstellungs- und Ausbildungspraxis der öffentlichen Verwaltungen dem vor allem in den Ballungszentren kontinuierlich wachsenden Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund bisher nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Vor diesem Hintergrund kommt man in einschlägigen Fachkreisen zu dem Schluss, dass „die Bedeutung von zweisprachigen Beschäftigten mit interkulturellen Kompetenzen für eine effektive Gestaltung auch des öffentlichen Dienstes ... nach wie vor nicht ausreichend erkannt“ wird.[60] Insofern zu begrüßen sind Modellprojekte zur interkulturellen Öffnung der Verwaltungen, so ein derzeit laufendes Projekt der Stadt Duisburg, das auf die Gewinnung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund für die mittlere Laufbahn des öffentlichen Dienstes zielt. Langfristig soll hier der Anteil von Migrantinnen und Migranten in der Stadtverwaltung dem ausländischen Bevölkerungsanteil Duisburgs entsprechen.[61]

2.3.4 Geringfügig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer

Ausländeranteil bei geringfügiger Beschäftigung deutlich höher als bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung

Zum Stichtag 31. März 2004 waren insgesamt 6,21 Mio. Personen in Deutschland geringfügig entlohnt, in so genannten Minijobs, beschäftigt.[62] Der Anteil der ausländischen Beschäftigten an allen geringfügig Beschäftigen betrug 9 % (vgl. Tabelle 31 im Anhang) und lag damit deutlich höher als ihr Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (6,8 %).

---

59 Suntum van, Ulrich/Schlotböller, Dirk: Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern. Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen, 2002, S. 186. Da mangelnde Sprachkenntnisse häufig eine Zugangsbarriere für die Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten im Öffentlichen Dienst sind, bietet das Land Bremen zur Vorbereitung auf den Polizeidienst gezielte Sprachkurse an.

60 Mehrländer, Ursula: Vorbemerkung, in: Von Förderprogrammen zu Mainstreamingstrategien; Migrant/innen als Kunden und Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, Gemeinsame Fachkonferenz des Gesprächkreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung und des DGB-Bildungswerks Bereich Migration und Qualifizierung am 1. Oktober 2002 in Bonn, 2003.

61 Das Projekt, das Anfang 2004 anlief und bis April 2006 terminiert ist, wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Europäischen Union gefördert und von der Regionalen Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) federführend betreut. Vgl. www.duisburg.de/raa/vbo/cfm.

62 Geringfügig entlohnte Beschäftigte können bis zu 400 € im Monat verdienen. Sie selbst müssen aus diesem Entgelt weder Sozialversicherungsbeiträge noch Steuern zahlen. Daten über Beschäftigte in den so genannten Midi-Jobs (Einkommensgrenze bis 800 €) liegen erst ab März 2005 vor.

Wie bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist auch bei den geringfügig beschäftigten Ausländern der Personenanteil aus den Anwerbestaaten quantitativ am höchsten (vgl. Tabelle 33 im Anhang). Die zahlenmäßig größte Gruppe stellen türkische Staatsangehörige (174 Tsd.), gefolgt von italienischen (45,6 Tsd.), jugoslawischen (41 Tsd.), griechischen (24 Tsd.) und polnischen (21 Tsd.) Staatsangehörigen.

Ausländer/Ausländerinnen häufiger auf geringfügige Nebenjobs angewiesen

Drei Viertel aller geringfügig entlohnt Beschäftigten gingen ausschließlich einem Minijob nach; ein Viertel übte eine geringfügig entlohnte Beschäftigung im Nebenjob, also neben einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit aus. Auffällig ist, dass der Anteil ausländischer Beschäftigter bei den im Nebenjob geringfügig Beschäftigten mit 11,1 % deutlich höher liegt als bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten (8,3 %). Offenbar sind Ausländerinnen und Ausländer ergänzend zu den Einkommen aus ihrer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zur Bestreitung ihrer Lebenshaltungskosten häufiger auf zusätzliche Einkünfte angewiesen als Deutsche. Dies betrifft in besonderem Maße auch ausländische Männer. Während bei den ausländischen geringfügig Beschäftigten, die diese Beschäftigung als Nebenjob ausüben, weit über die Hälfte (54,5 %) Männer sind, liegt der Männeranteil bei den zusätzlich in einem geringfügigen Nebenjob tätigen Deutschen bei nur 41,9 %.

Geringfügige Beschäftigung für Migrantinnen oft der einzige Weg in die Erwerbstätigkeit

Insgesamt betrachtet ist geringfügige Beschäftigung aber immer noch in hohem Maße weibliche Beschäftigung. Im März 2004 waren rund 65 % der deutschen geringfügig Beschäftigten und rund 60 % der nichtdeutschen geringfügig Beschäftigten Frauen, wobei sowohl bei den deutschen als auch bei den ausländischen Beschäftigten der Frauenanteil bei den ausschließlich in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis Tätigen deutlich höher liegt (Deutsche: rund 68 %, Nichtdeutsche rund 66 %) als bei den im Nebenjob geringfügig Tätigen (Deutsche rund 58 %, Nichtdeutsche rund 46 %; vgl. Tabelle 31 im Anhang). Setzt man den hohen Frauenanteil an der geringfügigen Beschäftigung in Beziehung zu dem im Geschlechtervergleich geringeren Frauenanteil an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (s.o.), so wird deutlich, dass diese Beschäftigungsverhältnisse auch für Migrantinnen angesichts der schwierigen Situation auf dem Arbeitsmarkt oft der einzige Weg in die Erwerbstätigkeit sind.

Wachsender Anteil von ausländischen Männern bei geringfügiger Beschäftigung

Betrachtet man lediglich die Zahlen der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Zeitverlauf (vgl. Tabelle 32 im Anhang), so zeigt sich jedoch, dass seit 1999 der Frauenanteil sowohl bei den Deutschen als auch bei den Nichtdeutschen – bei insgesamt steigenden Beschäftigtenzahlen – kontinuierlich rückläufig ist. Die Zunahme geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse der letzten Jahre ist also offenbar in hohem Maße männlich. Dies gilt für die ausländischen Beschäftigten in noch stärkerem Maße als für die deutschen.

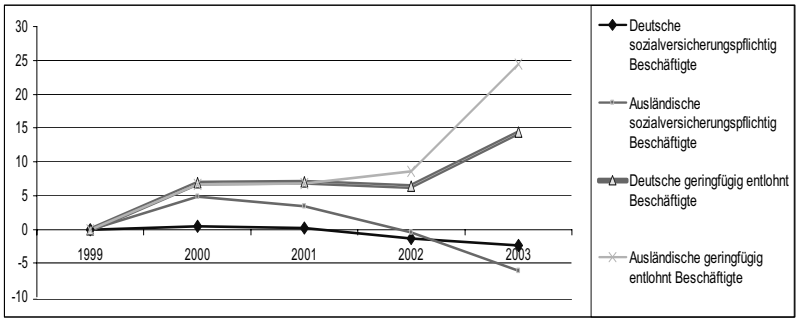
Deutliche Zunahme geringfügiger Beschäftigung im Berichtszeitraum, aber sinkender Anteil deutscher Beschäftigter

Insgesamt weist der Zeitreihenvergleich – abgesehen von einem leichten Rückgang im Jahr 2002 – eine deutliche Zunahme geringfügiger Beschäftigung auf, wobei sich die Zuwächse allerdings überproportional auf die ausländischen Beschäftigten verteilen. Während der Anteil der Deutschen an diesen Beschäftigungsverhältnissen seit 1991 gesunken ist, steigt der der Ausländerinnen und Ausländer kontinuierlich an. Allein von 2002 auf 2003 stieg die Zahl der ausschließlich geringfügig beschäf-

tigten Ausländerinnen und Ausländer um rund 50,6 Tsd. (entspricht 15,9 Prozentpunkten).

Vor dem Hintergrund des überproportionalen Rückgangs sozialversicherungspflichtiger Ausländerbeschäftigung (s.o.) kann dieser Umstand nicht verwundern, sondern lässt den Schluss zu, dass Ausländerinnen und Ausländern sozial abgesicherte Arbeitsplätze in immer geringerem Maße offen stehen. Die Schere zwischen sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung bei Deutschen und bei Nichtdeutschen hat sich in den letzten Jahren immer weiter geöffnet (vgl. nachfolgende Abbildung).

Deutsche und ausländische sozialversicherungspflichtig und geringfügig entlohnt Beschäftigte in Prozent gegenüber dem jeweiligen Vorjahr



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Eigene Berechnungen

2.4 Arbeitslosigkeit

Beschäftigungssituation von Ausländerinnen/ Ausländern weiter verschlechtert

Nach einem leichten Rückgang der Arbeitslosenzahlen[63] ausländischer Staatsangehöriger zwischen 1998 und 2001 hat sich die Beschäftigungssituation der im Bundesgebiet lebenden Ausländerinnen und Ausländer seit 2001 wieder deutlich verschlechtert. Im Jahr 2003 waren 12,5 % der insgesamt 4,4 Millionen registrierten Arbeitslosen ausländische Staatsangehörige (548,5 Tsd.; vgl. Tabelle 34 im Anhang) – dies bei einem Ausländeranteil an allen Erwerbspersonen von etwa 9 %.[64]

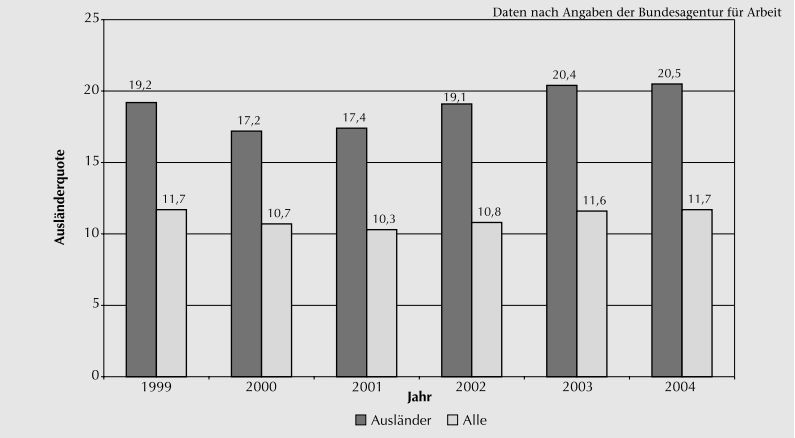
[63] Die Arbeitslosenzahlen sind nicht identisch mit der Zahl der Erwerbslosen (Erwerbskonzept); so kann eine Person erwerbstätig sein (z.B. als geringfügig Beschäftigter oder mithelfender Familienangehöriger) und zugleich in der Arbeitslosenstatistik geführt werden. Die im Folgenden verwendeten Zahlen der Bundesagentur für Arbeit zur Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern beziehen sich grundsätzlich auf das gesamte Bundesgebiet; da ab 1998 das Erhebungsverfahren geändert wurde, wird auf frühere Zahlen wegen fehlender Vergleichbarkeit kein Bezug genommen.

[64] Der Anteil der Spätaussiedlerinnen/Spätaussiedler an den Arbeitslosen insgesamt liegt seit 2001 bei unter 2 % (vgl. Tabelle 34 im Anhang). Die seit Ende der 1990er Jahre sinkenden Arbeitslosenzahlen der Statusdeutschen sind u.a. auf die sinkenden Zuzugszahlen zurückzuführen. Arbeitslose Spätaussiedlerinnen/ Spätaussiedler werden nach fünf Jahren nicht mehr gesondert durch die Arbeitsämter erfasst.

Die Quote der Ausländerarbeitslosigkeit stieg von 17,4 % im Jahresdurchschnitt 2001 auf 20,5 % im Jahresdurchschnitt 2004 und erreichte damit einen historischen Höchststand. Mit einer Quotendifferenz von 8,8 Prozentpunkten liegt die Arbeitslosenquote der Nichtdeutschen in den Jahren 2003 und 2004 fast doppelt so hoch wie die der Deutschen (vgl. nachfolgende Abbildung).

Arbeitslosenquote der Nichtdeutschen fast doppelt so hoch wie die der Deutschen

Allgemeine und Ausländerarbeitslosenquote* in Deutschland im Jahresdurchschnitt von 1999 bis 2004



* Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen der jeweiligen Bevölkerungsgruppe

Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit; Darstellung efms

Der Vergleich nach Herkunftsländern zeigt, dass die türkischen Staatsangehörigen als größte ausländische Bevölkerungsgruppe mit fast einem Drittel (2003: 31 %) auch den höchsten Anteil aller arbeitslosen Nichtdeutschen stellen. Insgesamt sind fast 80 % der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer (2003) Staatsangehörige aus Nicht-EU-Staaten (vgl. Tabelle 35 im Anhang). Vergleicht man die spezifischen Arbeitslosenquoten[65] der in Deutschland lebenden Unionsbürger mit der der Drittstaatsangehörigen (Nicht-EU-Ausländer) so zeigt sich, dass von der in den „Beschäftigungspolitischen Leitlinien" der EU (s.u.) geforderten Angleichung der Arbeitslosenquoten von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen bisher nicht die Rede sein kann: 2003 lag die Quote der Unionsbürger mit rund 15 % deutlich unter der Drittstaatsangehörigen (rund 25 %). Mit einer spezifischen Quote von 25,2 % (2003) sind türkische Staatsangehörige besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Aber auch die Arbeitslosenquoten der italienischen (19,4 %), griechischen (18,6 %) sowie der Staatsangehörigen aus Serbien und Montenegro (16,8 %) liegen über dem Durchschnitt der Unionsbürger.

Arbeitslosenquote von Drittstaatern deutlich höher als die von Unionsbürgern

[65] Berechnungen des efms. Diese Quoten sind mit den oben dargestellten Arbeitslosenquoten der Deutschen bzw. Ausländer insgesamt (Arbeitslose in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen der jeweiligen Bevölkerungsgruppe) nur bedingt vergleichbar, da sie Arbeitslose in Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten plus Arbeitslose der jeweiligen Bevölkerungsgruppe ausweisen.

Frauenanteil an den Arbeitslosen bei Nichtdeutschen niedriger als bei Deutschen

Im Jahr 2003 waren rund 198 Tsd. ausländische Frauen arbeitslos (vgl. Tabellen 35 und 36 im Anhang) und stellten damit rund 36 % der ausländischen Arbeitslosen. Dieser Anteil liegt deutlich unter dem der deutschen Frauen, die inzwischen fast die Hälfte der arbeitslosen Deutschen ausmachen (2003: 45,3 %).[66] Je nach Nationalität schwankt der Frauenanteil an den Arbeitslosen der jeweiligen Staatsangehörigkeit allerdings erheblich (vgl. Tabelle 35 im Anhang).

Anteil der Arbeitslosen aus Arbeiterberufen rückläufig

Betrachtet man die Ausländerarbeitslosigkeit hinsichtlich der Stellung im Beruf, so zeigt sich, dass der Anteil der Arbeitslosen aus Arbeiterberufen im Berichtszeitraum leicht rückläufig ist, während der Anteil aus Angestelltenberufen kontinuierlich steigt (vgl. Tabelle 36 im Anhang). Gleichwohl lag der Anteil der ausländischen Arbeitslosen aus Arbeiterberufen 2003 mit 76,6 % (Deutsche 57,2 %) weithin hoch – dies ist ein Hinweis auf die nach wie vor relativ höhere Ausländerbeschäftigung im sekundären Sektor.

Fast drei Viertel der nichtdeutschen Arbeitslosen ohne beruflichen Abschluss

In welchem Maße die Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern auf Qualifikationsprobleme zurückzuführen ist, belegt die Zahl der ausländischen Arbeitslosen, die keine Berufsausbildung aufweisen. Während im September 2003 fast drei Viertel (72,5 %) der nichtdeutschen Arbeitslosen keinen beruflichen Abschluss hatten, lag dieser Anteil bei den deutschen Arbeitslosen lediglich bei 28,4 %. Migranten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung werden dagegen vergleichsweise seltener arbeitslos (vgl. Tabelle 36 im Anhang). Auch hier ergibt die Betrachtung nach Staatsangehörigkeiten ein differenzierteres Bild. So lag der Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsbildung bei den türkischen Staatsangehörigen 2003 mit 81,8 % weit über dem Durchschnitt aller ausländischen Arbeitslosen, während er bei den spanischen Staatsangehörigen mit knapp 60 % unter dem Durchschnitt lag.[67]

Nichtdeutsche weniger häufig langzeitarbeitslos

Insgesamt sind Ausländerinnen und Ausländer weniger stark von Langzeitarbeitslosigkeit (Arbeitslosigkeit von über einem Jahr) betroffen als Deutsche. Während im Jahr 2003 37,1 % der deutschen Arbeitslosen 12 Monate oder länger arbeitslos waren, lag dieser Anteil bei allen ausländischen Arbeitslosen lediglich bei 35,2 % (türkische Staatsangehörige: 38,1 %).[68] Allerdings ist die Langzeitarbeitslosigkeit auch bei den ausländischen Arbeitslosen im Berichtszeitraum angestiegen (vgl. Tabelle 36 im Anhang).

Zudem ist festzustellen, dass das Abmelden aus der Arbeitslosigkeit nicht unbedingt gleichzusetzen ist mit einem Wiedereintritt ins Erwerbsleben. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit wurden im Jahr 2003 zwar fast 1 Mio. Abgänge nichtdeutscher Staatsangehöriger aus der Arbeitslosigkeit registriert.[69] Hiervon nahm jedoch lediglich knapp ein Drittel (31,8 %) eine Beschäftigung auf und 4,7 % begannen eine Ausbildung

---

66 Bei den arbeitslosen Spätaussiedlern betrug der Frauenanteil im September 2003 sogar 51,2 %.

67 Bei den Spätaussiedlern lag der Anteil ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei 59 %.

68 Bei den arbeitslosen Spätaussiedlern lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen im gleichen Zeitraum mit 22,6 % deutlich unter dem Langzeitarbeitslosenanteil der arbeitslosen Deutschen wie auch dem der arbeitslosen Ausländer.

69 918 109, das sind 12,2 % der insgesamt 7 533 861 Abgänge.

(Deutsche 6,4 %). Der überwiegende Teil der in diesem Jahr aus der Arbeitslosigkeit abgemeldeten Ausländerinnen und Ausländer (52 %) blieb nichterwerbstätig (alle Arbeitslosen 43,1 %). Empirische Daten belegen jedoch, dass die Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt bei Ausländerinnen/Ausländern und Deutschen mit vergleichbarem Bildungsgrad und Alter praktisch identisch sind (Vermittlung und eigenständige Suche). Die „Tatsachen zeigen, dass sich Einstieg und Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nicht nach dem Merkmal der Staatsangehörigkeit vollziehen, sondern Alter und Bildung einen starken Einfluss haben".[70] Zudem sind ausländische Arbeitslose bei der Arbeitsplatzsuche, sofern keine rechtlichen Einschränkungen bestehen, inzwischen ähnlich mobil und im gleichen Zeitraum erfolgreich wie deutsche.[71]

Chancen auf Arbeitsmarktintegration hängen nicht von Nationalität, sondern von Bildungsgrad und Alter ab

Die ausländischen Arbeitslosen sind im Durchschnitt jünger als die deutschen Arbeitslosen: 41,1 % der arbeitslosen Ausländer, aber nur 33 % der arbeitslosen Deutschen waren im September 2003 unter 35 Jahre alt. Besonders hoch lag der Anteil der unter 35jährigen bei den türkischen (49,1 %) und bei den Staatsangehörigen aus Serbien und Montenegro (44,7 %). Dagegen waren fast 25 % der arbeitlosen Deutschen 50 Jahre und älter, während dieser Anteil bei den ausländischen Arbeitslosen bei lediglich rund 21 % lag.

Ausländische Arbeitslose im Durchschnitt jünger

Bemerkenswert ist, dass nach den Daten der Bundesagentur für Arbeit der Anteil der unter 25jährigen bei den ausländischen Arbeitslosen mit 10,2 % (September 2003) deutlich niedriger liegt als bei den deutschen mit 12,6 % (vgl. Tabelle 36 im Anhang). Gemessen an ihren Anteil an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung lag die Arbeitslosenquote deutscher Jugendlicher und junger Erwachsener (15 bis 24 Jahre) Ende 2003 mit 9,5 % deutlich höher als die Quote der gleichaltrigen Ausländerinnen und Ausländer (8,3 %). Betrachtet man die offizielle Statistik zur Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit im Zeitverlauf (1999 bis 2003), so kommt man sogar zu dem Schluss, dass die Arbeitslosigkeit unter ausländischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen stärker zurückgeht als bei der deutschen Vergleichsgruppe. So fällt der Rückgang der Arbeitslosigkeit in der Altersgruppe der 15- bis 19jährigen nach offiziellen Daten bei den ausländischen Jugendlichen relativ stärker aus; die absolute Zahl der arbeitslosen ausländischen Jugendlichen hat sich in diesem Zeitraum fast halbiert, während die der deutschen Jugendlichen nur zu rund einem Drittel zurückging. Und auch in der Altersgruppe der 20- bis 24jährigen verringerte sich die absolute Zahl der arbeitslosen ausländischen jungen Erwachsenen in diesem Zeitraum, während die Zahl der deutschen Arbeitslosen dieser Altersgruppe beträchtlich anstieg (vgl. Tab. 37 im Anhang).

Nach offizieller Statistik integrieren sich ausländische Jugendliche besser in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt als deutsche

Den Zahlen nach zu urteilen würde dies bedeuten, dass es ausländischen Jugendlichen in den vergangenen Jahren besser gelungen sein müsste, sich in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu integrieren als deutschen Jugendlichen. Da gleichzeitig aber auch die Zahlen der ausländischen Schüler und Auszubildenden sanken, stellt sich die Frage, wo die jugendlichen Ausländer, die weder in der Arbeitlosen- noch in der Bil-

---

70 Hinrichs, Wilhelm: Ausländische Bevölkerungsgruppen in Deutschland. Integrationschancen 1985 und 2000, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2003, S. 28.

71 Ebd.

Vermutung: hohe Dunkelziffern bei der Arbeitsmarkt- und Bildungsstatistik

dungsstatistik auftauchen, verbleiben. Die Vermutung von hohen Dunkelziffern liegt hier nahe und es ist davon auszugehen, dass sich viele ausländische Jugendliche, die weder die Schule besuchen noch eine Ausbildung absolvieren, einfach nicht arbeitslos melden.

3. Maßnahmen und Programme zur Förderung der beruflichen Eingliederung

Zielvorgaben der „Beschäftigungspolitischen Leitlinien" der EU

Aufgrund ihrer vielfach unzureichenden beruflichen Qualifizierung und ihres hohen Anteils an den Arbeitslosen sind Migrantinnen und Migranten in besonderer Weise auf die Förderung ihrer individuellen Beschäftigungsfähigkeit angewiesen. Dies haben die „Beschäftigungspolitischen Leitlinien" der Europäischen Union[72] u. a. im Blick, die für bestimmte Zielgruppen im Arbeitsmarkt, so für Jugendliche, Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte, zum Teil mit konkreten Zielvorgaben unterlegte Forderungen an die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit formulieren. So ist die Teilnahme von 25 % der Langzeitarbeitslosen an aktiven Beschäftigungsmaßnahmen, die Förderung des Zugangs zu Qualifizierungsmaßnahmen insbesondere bei Geringqualifizierten, die Senkung der durchschnittlichen Schulabbrecherquote in der Europäischen Union auf höchstens 10 % sowie eine erhebliche Verringerung der Differenz zwischen den Arbeitslosenquoten von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen vorgesehen.[73] Im Berichtszeitraum hat sich Deutschland im Rahmen der jährlich zu erstellenden Nationalen Aktionspläne zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien[74] insbesondere auf die allgemeine Darstellung der von Bund und Ländern ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten beschränkt. Aus Sicht der Beauftragten wäre hier eine deutlichere Konkretisierung, wie die Ziele der beschäftigungspolitischen Leitlinien umgesetzt werden sollen, wünschenswert gewesen.

Von den im Berichtszeitraum auf den Weg gebrachten Arbeitsmarktreformen im Rahmen der „Agenda 2010", die in erster Linie auf die schnellere Eingliederung in den Arbeitsmarkt zielen, sind auch Migrantinnen und Migranten maßgeblich betroffen. Die bereits mit dem Job-AQTIV-Gesetz 2002 (vgl. Bericht 2002, B.VIII.5.2) erfolgte stärkere Konzentration der Arbeitsförderung auf die Vermittlung in den Arbeitsmarkt nach dem Grundsatz des „Förderns und Forderns" wurde mit den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-Gesetze") weiter ausge-

---

[72] Vgl. Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union L 197/13 vom 5. August 2003.

[73] Vgl. ebd. Leitlinie 1 „Aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen, Leitlinie 3 „Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt" und Leitlinie 7 „Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung benachteiligter Menschen auf dem Arbeitsmarkt".

[74] Im Rahmen eines 2003 vereinbarten dreijährigen Verfahrens sollen die Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen Nationalen Aktionsplänen im ersten Jahr (2003) ihre beschäftigungspolitischen Strategien beschreiben, im zweiten Jahr (2004) über erste Umsetzungsschritte und Ergebnisse berichten und im dritten Jahr (2005) eine umfassende Bewertung der nationalen Beschäftigungsstrategien und des Gesamtergebnisses vornehmen.

baut. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang der Beschluss des Deutschen Bundestages, diese grundlegenden Umstrukturierungen der Arbeitsförderung wissenschaftlich begleiten und evaluieren zu lassen.[75] Aus Sicht der Beauftragten zu bedauern ist jedoch, dass nach den bisher vorliegenden ersten Sachstandsberichten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Migrationshintergrund nicht als Zielgruppe der Evaluierung vorgesehen sind. Eine entsprechende Modifikation der Untersuchungsdesigns ist dringend zu empfehlen. In ihrem nächsten Bericht wird sich die Beauftragte ausführlich mit den Auswirkungen der Arbeitsmarktreformen auf Migrantinnen und Migranten auseinander setzen.

Bisher keine Berücksichtigung von Migranten bei Evaluation der „Hartz-Gesetze“

Nicht zuletzt mit Blick auf die Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie wären zudem Statistiken zur Beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund an Arbeitsmarktprogrammen und Arbeitsförderungsmaßnahmen von großem Nutzen. Obwohl durch das Job-AQTIV-Gesetz eine entsprechende Differenzierung der Eingliederungsbilanz der Bundesagentur für Arbeit gesetzlich festgeschrieben wurde,[76] die erstmals 2004 hätte erfolgen müssen, liegen diese Daten bisher nicht vor. Für Einzelstatistiken erhebt die Bundesagentur allerdings bereits Daten zu Personen mit Migrationshintergrund, zu denen ausländische Staatsangehörige, Personen mit Spätaussiedlerstatus sowie Personen, die als Familiensprache eine andere Sprache als Deutsch angeben, gezählt werden.

Statistiken zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund erforderlich

3.1 Allgemeine Arbeitsmarktprogramme

Ergänzend zu den Leistungen der Arbeitsförderung führt die Bundesregierung eine Reihe von Sonderprogrammen zur Förderung der beruflichen Eingliederung durch, die sich entweder explizit an Personen mit Migrationshintergrund richten oder in die sie mittelbar als Zielgruppe eingebunden sind. Ein Schwerpunkt lag im Berichtszeitraum auf Förderprogrammen für Jugendliche.

Bereits 1999 hatte die Bundesregierung ein Sonderprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (Jump) aufgelegt, das im Berichtszeitraum (Ende 2003) auslief. Im Jahresdurchschnitt wurden im Rahmen dieses Programms 75 000 Jugendliche unter 25 Jahren mit jeweils rund 1 Mrd. € pro Jahr gefördert. Hinsichtlich der Beteiligung ausländischer Jugendlicher an diesem Programm ist anzumerken, dass die Vorgaben der dem Programm zugrunde liegenden Richtlinie, diese Zielgruppe entsprechend ihrem Anteil an den unvermittelten Bewerbern bzw. an den Arbeitslosen unter 25 Jahren zu beteiligen, nicht erfüllt wurde (vgl. auch Bericht 2002, B.VIII.4.2.3). Zu begrüßen ist, dass einige erfolgreiche Instrumente des Jump-Programms ab 2004 in die Regelförderung des SGB III überführt wurden (Nachholen des Hauptschulabschlusses, kombiniertes Betriebspraktikum mit Berufsvorbereitung, Aktivierungshilfen).

Jump-Programm

Bereits zum 1. Juli 2003 legte die Bundesregierung ein neues, mit 308 Mio. € ausgestattetes Sonderprogramm zum Einstieg arbeitsloser Jugendlicher in Beschäftigung und Qualifizierung (Jump Plus) auf, das

Jump Plus-Programm

[75] Vgl. BT-Drs. 15/98 vom 14.11.2002.

[76] Vgl. § 11 Abs. 2 Nummer 9. SGB III.

bis Ende 2004 lief.[77] Zielgruppe dieses Programms waren langzeitarbeitslose Jugendliche unter 25 Jahre im Sozial- oder Arbeitslosenhilfebezug.[78] Gefördert wurden Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt sowie der Zugang zu kommunalen Beschäftigungs- und Qualifizierungsangeboten.[79] Bis November 2004 erfolgten 89 975 Eintritte in das Programm, darunter 8 829 von jungen Ausländerinnen/Ausländern und 4 450 von Spätaussiedlerinnen/Spätaussiedlern.[80]

Anspruch auf Vermittlung für Jugendliche

Seit dem 1. Januar 2005 gilt das neue Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SBG II), mit dem die „Grundsicherung für Arbeitsuchende" eingeführt wurde. § 3 Abs. 2 SGB II regelt, dass erwerbsfähige hilfebedürftige Jugendliche unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen nach dem SGB II in Arbeit, Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind. Vorrang hat die Vermittlung in eine Ausbildung. Dabei wird darauf zu achten sein, dass die Vermittlung in Arbeitsgelegenheiten lediglich ultima ratio bleibt und auch Qualifizierung beinhaltet.

Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose"

Analog zur Konzeption von Jump Plus legte die Bundesregierung zudem im September 2003 ein Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose"[81] für über 25jährige Langzeitarbeitslose auf. Die Laufzeit des ursprünglich bis Ende 2004 terminierten und mit knapp 870 Mio. € ausgestatteten Programms wurde inzwischen bis zum 31. August 2005 verlängert. Auch bei diesem Programm gilt, dass ausländische Staatsangehörige, soweit sie nicht Anspruch auf Leistungen nach § 1 AsylbLG haben, sowie auch Spätaussiedlerinnen/Spätaussiedler mindestens entsprechend ihrem Anteil an der Arbeitslosigkeit der über 25jährigen zu berücksichtigen sind.[82] Bis November 2004 erfolgten 67 148 Eintritte in das Programm, davon 8 762 von Ausländerinnen/Ausländern und 5 579 von Spätaussiedlerinnen/Spätaussiedlern.

---

77 Die Förderung erfolgte auf Grundlage der Richtlinie zur Durchführung des Sonderprogramms des Bundes zum Einstieg arbeitsloser Jugendlicher in Beschäftigung und Qualifizierung – Jump Plus vom 4. Juni 2003, Bundesanzeiger Nr. 109 vom 14.6.2003, S. 12905.

78 Die Beauftragte hatte bei diesem Programm für die Einbeziehung von geduldeten Jugendlichen plädiert.

79 Das Programm sollte insbesondere den Abbau von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für junge Sozialhilfeempfänger auf kommunaler Ebene im Vorgriff auf die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Rahmen von Hartz IV verhindern.

80 Im gleichen Zeitraum erfolgten 70 999 Austritte, davon 3 548 in Ausbildung, 5 756 in Beschäftigung, 545 Eintritte in Arbeitsförderungsmaßnahmen gemäß SGB III. 20 154 Jugendliche wurden arbeitslos, 36 418 wurden unter fehlendem/unbekannten/sonstigen Verbleib registriert und 4 578 wechselten in eine andere BSHG-Maßnahme. Vgl. Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit zum Jump Plus-Programm und zum Programm „Arbeit für Langzeitarbeitslose" (AfL), o.J.

81 Förderungsgrundlage ist die Richtlinie zur Durchführung des Sonderprogramms des Bundes zum (Wieder-)Einstieg von Langzeitarbeitslosen ab 25 Jahren in Beschäftigung – Arbeit für Langzeitarbeitslose – (AfL) vom 16. Juli 2003. Die in diesem Programm vorgesehene Fallpauschale für die Vermittlung in ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis mit Qualifizierungsanteil beträgt 800 € monatlich je Teilnehmer.

82 Vgl. Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie.

3.2 Arbeitsmarktprogramme für Migrantinnen und Migranten

Ein erster Schritt zur gezielten Förderung von ausbildungssuchenden oder arbeitslosen Jugendlichen mit Migrationshintergrund war die Erweiterung des Sonderprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (s.o.) zum 1. Juli 2003 um die Vermittlung von berufsbezogenen Deutschsprachkenntnissen. Da das Programm bereits Ende 2003 auslief, lassen sich Aussagen zum Erfolg dieses Förderelements an dieser Stelle nicht machen.

Förderung berufsbezogener Deutschsprachkenntnisse im Rahmen des Jump-Programms

Im Jahr 2004 wurde in das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierte arbeitsmarktpolitische ESF-BA-Programm[83] als „vierte Säule“ die Förderung der berufsbezogenen Sprachkompetenz von Leistungsbeziehern mit Migrationshintergrund einbezogen. Hierfür stehen aus Bundes- und ESF-Mitteln jährlich 50 Mio. € zur Verfügung.[84] Gefördert werden sollen jährlich rund 25 Tsd. Personen mit bis zu 450 Stunden berufsbezogenem Deutschunterricht. Die Förderung umfasst Lehrgangs-, Fahrt- und Kinderbetreuungskosten sowie Kosten für die auswärtige Unterbringung und Verpflegung. Damit steht erstmalig ein Instrument zur Verfügung, das im Zusammenhang von berufsqualifizierenden Maßnahmen eine gezielte vorbereitende oder begleitende fachsprachliche Unterstützung von erwachsenen Leistungsbeziehern mit Migrationshintergrund erlaubt.[85] Da das Programm erst im September 2004 angelaufen ist, sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine Aussagen zum Erfolg dieser Maßnahmen möglich. Die relativ hohe Teilnehmerzahl in den ersten vier Fördermonaten ist jedoch Hinweis auf einen entsprechend großen Bedarf an solcherart Förderung. Aus Sicht der Beauftragten sollte mit fortschreitendem Ausbau der Sprachförderung nach Zuwanderungsgesetz (vgl. B.V.5.3) geprüft werden, ob und wie diese Maßnahmen mit den berufsbezogenen Sprachkursen des ESF-BA-Programms abgestimmt bzw. verzahnt werden könnten.

Förderung berufsbezogener Sprachkompetenz im Rahmen des ESF-BA-Programms

Hinzuweisen ist an dieser Stelle zudem auf die EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL, die u. a. auf die (Wieder-)Herstellung, Erhaltung und Erweiterung der Beschäftigungsfähigkeit von Migrantinnen und Migranten zielt (vgl. auch Bericht 2002, B.VIII.4.3 sowie in diesem Bericht B.V.4.4.3). Zu begrüßen ist, dass hier auch in der 2. Förderphase ein Schwerpunkt des Programms bei Maßnahmen zur beruflichen Integration von Asylsuchen-

Maßnahmen zur beruflichen Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen im Rahmen des EU-Programms EQUAL

---

83 Das ESF-BA-Programm hat eine Laufzeit von 2000-2006 und zielt auf die Schließung von Förderlücken im SGB III. Möglich ist im Rahmen des Programms z.B. die Einbeziehung von Arbeitslosen, die wegen fehlender leistungsrechtlicher Voraussetzungen an SGB III-Maßnahmen nicht teilnehmen können (z.B. Berufsrückkehrerinnen), in berufliche Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Förderung von spezifischen Qualifizierungsbausteinen, die im Rahmen von SGB III nicht gefördert werden können.

84 Die Bundesagentur für Arbeit hat für dieses neue Förderelement Höchstbeträge der übernahmefähigen Kosten festgelegt. Allerdings werden die Lehrgangskosten in Höhe von 2 € von den Sprachkursträgern als nicht ausreichend bezeichnet.

85 Um Leistungsempfängern die Teilnahme an Maßnahmen dieser Art zu ermöglichen, sind mit dem sog. Hartz III-Gesetz (BGBl. I 2003 S. 2848ff.) zum 1. Januar 2004 die Verfügbarkeitsregelungen in § 120 SGB III entsprechend angepasst worden. Bis dahin war eine Förderung nicht möglich, wenn es sich zwar grundsätzlich um Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung handelte, es aber hierfür nach § 77 SGB III an bestimmten Voraussetzungen fehlte, um die Maßnahmekosten zu übernehmen.

den und Flüchtlingen liegt. Als Querschnittsziele wurden zudem die berufliche Integration von Sinti und Roma sowie von Opfern von Menschenhandel gesetzt.[86]

Informations- und Beratungsnetzwerk zur beruflichen Integration von Migranten

Angesicht der Tatsache, dass über 70 % der ausländischen Arbeitslosen Ungelernte sind, die häufig besonderer Beratungs- und Informationsangebote bedürfen, um ihre Eingliederung in das Regelsystem der Arbeitsförderung überhaupt erst zu ermöglichen, baut das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit derzeit zudem ein bundesweites Informations- und Beratungsnetzwerk für die berufliche Integration von Personen mit Migrationshintergrund auf („IQ – Integration durch Qualifikation"). Ziel dieses aus EU-Mitteln kofinanzierten Projektes ist es, möglichst viele an der Migrationsarbeit beteiligte Einrichtungen in dem Anliegen zu vernetzen, Migrantinnen und Migranten den Zugang zu den arbeitsmarktpolitischen Regelinstrumenten durch Optimierung der Zielgruppenberatung, des Fall-Managements in den Job-Centern und im berufsqualifizierenden Regelsystem zu ermöglichen. Dies schließt berufsbezogene Sprachförderung, Angebote der Fort- und Weiterbildung bzw. Nachqualifizierung und zielgruppenbezogene Kompetenzfeststellungs- und Profilingverfahren ebenso ein wie Personalentwicklung, Diversity-Management, Existenzgründungsberatung, die Verknüpfung vorhandener Förderangebote und die Zusammenarbeit mit Betrieben, den Organisationen des Handwerks, der Industrie und den Gewerkschaften. Ab 2005 werden solche Netzwerke in sechs Regionen modellhaft erprobt.[87] Das Projekt wird durch die Bundesagentur für Arbeit mit Unterstützung des Zentralverbands des deutschen Handwerks und der Zentralstelle für die Weiterbildung im Handwerk koordiniert und evaluiert. Mittelfristiges Ziel ist die Überführung in eine flächendeckende und dauerhafte Struktur im Rahmen der Arbeitsförderung.

4. Soziale und wirtschaftliche Lage

4.1 Einkommen

Ausländer haben vergleichsweise niedrige Einkommen

In Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer gehören derzeit oftmals unteren Einkommensgruppen an und haben daher im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung vergleichsweise niedrige Einkommen. Die Einkommenssituation von Zugewanderten wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Ausländerinnen und Ausländer haben einen schlechteren Zugang zu gut bezahlten Arbeitsplätzen. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass Qualifikationen oftmals nicht anerkannt werden und zum Teil Sprachbarrieren bestehen. Fehlende oder niedrige Schul- und Berufsabschlüsse wirken sich in der zweiten und dritten Generation negativ auf die Arbeitsmarktchancen von Zugewanderten aus. Für einige wenige Ausländergruppen bestehen darüber hinaus unabhängig von ihrer Qualifikation rechtliche Barrieren, die einen Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren oder gar versperren (vgl. B.II.1.1).

---

86 Weitere Informationen finden sich unter www.equal.de.

87 Norddeutschland (Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein), Köln (Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern), Berlin (Berlin, Mecklenburg-Vorpommern), Mainz (Rheinland-Pfalz, Saarland), Augsburg (Bayern, Brandenburg), Frankfurt (Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen).

Zudem waren bzw. sind Ausländerinnen und Ausländer häufig in den vom Strukturwandel besonders betroffenen, als „Altindustrien“ bezeichneten Branchen beschäftigt und sind heute überproportional vom Arbeitsplatzabbau in diesen Industrien betroffen. Die sozialen Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit und Eintritt ins Rentenalter sind weitgehend von den Erwerbseinkommen abhängig, so dass ein geringer Verdienst während der Berufstätigkeit auch zu geringeren Ansprüchen auf Leistungen der Arbeitslosen- und Rentenversicherung führt. Unter den armen Haushalten sind Migrantinnen und Migranten somit auch dann überdurchschnittlich vertreten, wenn sie eine lang währende Phase der Erwerbstätigkeit aufweisen.

Hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Rentenansprüche

Die Haushalte mit ausländischer Bezugsperson[88] verfügten im Jahr 2003 über weniger Geld als deutsche Haushalte, obwohl sie in der Regel mehr Haushaltsmitglieder zählten. In den Einkommensgruppen bis 2 000 € sind Haushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand überproportional vertreten (68 % gegenüber 58 % mit deutschem Haushaltsvorstand), wohingegen in den oberen Einkommensgruppen deutsche Haushalte stärker vertreten sind. Im Jahr 2003 konnten 9 % der ausländischen Haushalte monatliche Nettoeinkommen über 3 200 € verbuchen (Deutsche: 16 %).[89]

Die ungleiche Einkommensverteilung betrifft insbesondere Haushalte mit erwerbstätiger Bezugsperson. Unter diesen erwirtschafteten 44 % der ausländischen Haushalte ein monatliches Nettoeinkommen von über 2 000 € (Deutsche: 57 %). Einkommen über 4 500 € können nur 4,6 % der ausländischen Erwerbstätigenhaushalte realisieren (Deutsche: 8,9 %).[90]

Die Daten des Mikrozensus zeigen, dass Haushalte von Selbständigen und Angestellten vergleichsweise hohe Einkommen erzielen: 10,7 % der ausländischen (und 20,6 % der deutschen) Selbständigen verdienten im Jahr 2003 monatlich mehr als 4 500 €.[91] Die Einkommensunterschiede zwischen Selbständigen und abhängig Beschäftigten sind bei deutschen Erwerbstätigen aber höher als bei ausländischen und dies insbesondere bei den türkischen Erwerbstätigen. Zugleich sind gerade Selbständige

Selbständige weisen höhere Einkommen auf

---

88 Die im Folgenden referierten Daten zur Einkommenssituation aus dem Mikrozensus sind differenziert nach der Staatsangehörigkeit (deutsch/ausländisch) des Haushaltsvorstandes (Bezugsperson des Haushaltes). Die Einkommensangaben werden in Einkommensgruppen erhoben, so dass die Berechnung eines Mittelwertes der Einkommen nicht möglich ist. Neben Erwerbstätigen werden auch Erwerbslose sowie Nichterwerbspersonen ausgewiesen. Unter den Erwerbstätigen können Selbständige, Beamte, Angestellte sowie Arbeiter wiederum einzeln dargestellt werden. Nach dem Beamtenrechtsrahmengesetz können auch Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit bei übergeordnetem Interesse als Beamte beschäftigt werden (vgl.B.II.2.3.3). Die Fallzahl von Beamten ohne deutsche Staatsangehörigkeit ist jedoch so gering, dass eine detaillierte Auswertung nicht möglich ist.

89 Vgl. im Anhang Tabelle 38.

90 Vgl. im Anhang Tabelle 39.

91 Allerdings machen 17 % der Haushalte mit selbständigem Haushaltsvorstand keine Angabe zum Einkommen. Zu vermuten ist, dass es sich hierbei vor allem um Selbständige mit geringen oder stark schwankenden Einkommen handelt sowie um jene, die erst seit kurzer Zeit selbständig sind und noch kein Wissen über die zu erwartenden Einkommen haben. Vgl. auch B.II.2.3.1.

unter den türkischen Erwerbstätigen mit hohen Einkommen besonders stark vertreten.[92]

Besonders niedrig sind die Einkommen der Erwerbslosen und der nicht auf Erwerb ausgerichteten Personen (insbesondere Rentnerinnen und Rentner). Fast 90 % der Erwerbslosen verfügen monatlich über weniger als 2 000 €. Nur 15 % der ausländischen Nichterwerbshaushalte (Deutsche: 26 %) haben monatlich mehr als 2 000 € zur Verfügung. Bei den ausländischen Haushalten verfügen 44 % über weniger als 900 € (Deutsche: 20 %). Darin spiegelt sich die vergleichsweise schlechte finanzielle Lage von ausländischen Seniorinnen und Senioren, die nur geringe Rentenansprüche haben (vgl. B.II.4.4.1).

4.2 Entwicklung des Armutsrisikos bei Zuwanderern

2. Armuts- und Reichtumsbericht: Ausländer haben höheres Armutsrisiko

Nach Angaben des 2. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung ist in Deutschland das Armutsrisiko von Personen mit Migrationshintergrund zwischen 1998 und 2003 insgesamt von 19,6 % auf 24 % gestiegen. Es liegt damit weiterhin deutlich über der Armutsrisikoquote der Gesamtbevölkerung, die zwischen 1998 und 2003 von 12,9 % auf 15,4 % angestiegen ist. Dabei sind Aussiedlerinnen und Aussiedler sowie Zugewanderte aus nicht-westlichen Herkunftsländern besonders häufig von Armut betroffen. In der Gruppe der Aussiedler lebte im Jahr 2003 über ein Viertel unterhalb der Armutsrisikogrenze. Migrantinnen und Migranten türkischer Herkunft und aus dem ehemaligen Jugoslawien sind am stärksten von Armut betroffen und haben die längste Verweildauer in Armut.[93]

Die Ergebnisse des 2. Armuts- und Reichtumsberichts werden auch durch eine Untersuchung des DIW auf der Basis des Sozioökonomischen Panels bestätigt.[94] Dieser Studie zufolge weisen Migrantinnen eine höhere Armutsrisikoquote auf als Migranten: 24 % der Frauen und 21 % der Männer lebten 2003 unter der Armutsrisikogrenze. Auch gegenüber den inländischen Frauen, deren Armutsrisikoquote bei 16 % lag, lag das Armutsrisiko für Migrantinnen deutlich höher und wird vor allem auf ihre geringe Erwerbsbeteiligung zurückgeführt.

Armutsrisiko von ausländischen Senioren stark gestiegen

Zwischen 1998 und 2003 ist die Armutsrisikoquote der über 60-jährigen Ausländerinnen und Ausländer von 17 % auf 29 % gestiegen. Sie sind inzwischen die am stärksten von Armut gefährdete Gruppe. In der zweiten Generation der Zugewanderten (bis 35 Jahre) leben 33 % in Armut, bei der Referenzpopulation nur 16 %.

---

92 Vgl. Özcan, Veysel: Die Arbeitsmarktintegration ausländischer Selbständiger in Deutschland. Gutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin 2004. Grundlage des Gutachtens waren die Daten des Mikrozensus 2002.

93 Vgl. Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 166f.

94 Auswertung auf der Basis des Sozioökonomischen Panels (SOEP) 2003. Vgl. Tucci, Ingrid/Wagner, Gert G.: Einkommensarmut bei Zuwanderern überdurchschnittlich gestiegen, in: DIW-Wochenbericht Nr. 5/2005, S. 85. In der DIW-Studie wird nicht der Begriff „Armutsrisikoquote“ benutzt, sondern von Armut gesprochen. Die Definition von Armut entspricht jedoch der Definition von Armutsrisiko im 2. Armuts- und Reichtumsbericht.

Ausländerinnen und Ausländer, die mit Deutschen zusammen leben („gemischte Haushalte“) unterscheiden sich nach Berechnungen des DIW „weder bei der Armuts- noch bei der Wohlhabenheitsquote von den deutschen Haushalten signifikant“.[95] Auch in Deutschland geborene Ausländerinnen und Ausländer finden sich weit häufiger in den oberen Einkommensgruppen. Dies kann als Hinweis auf die soziale Mobilität der zweiten Generation gewertet werden. Allerdings leben Migrantinnen und Migranten – auch bei gutem Einkommen – „weit häufiger in beengten Wohnverhältnissen als die zur Mehrheitsbevölkerung zählenden Personen“.[96]

Gründe für hohes Armutsrisiko:

Das hohe Armutsrisiko der ausländischen Bevölkerung ist besonders auf Arbeitslosigkeit, Aufenthaltsdauer und Familiengröße zurückzuführen: Nach Angaben des 2. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung lag die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung 2004 mit 20,4 % weiterhin beinahe doppelt so hoch wie die der Gesamtbevölkerung (11,7 %). Als Erklärung für das höhere Arbeitsmarktrisiko werden vor allem Defizite bei der sprachlichen Kompetenz und der schulischen sowie beruflichen Qualifikation genannt. Im Jahr 2003 lag der Anteil der ausländischen Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei 72,5 % aller ausländischen Arbeitslosen, der entsprechende Anteil der Deutschen bei 28,9 %.[97]

Arbeitslosigkeit

Aufenthaltsdauer

Die ökonomische Integration der zugewanderten Bevölkerung hängt auch mit der Verweildauer in Deutschland zusammen. Länger in Deutschland ansässige Migrantinnen und Migranten sind häufiger in den höheren Einkommensschichten zu finden als Neuankömmlinge.[98] Den Zusammenhang von Aufenthaltsdauer und Armut betont auch eine UNICEF-Studie zu Kinderarmut: Je kürzer die Ankunft der Familie in Deutschland zurückliegt, desto größer ist das Armutsrisiko für die Kinder.[99]

Familiengröße

Nach der Deutschlandstudie der UNICEF hängt Armut zudem mit der Familienstruktur zusammen. Familien mit bis zu zwei Kindern weisen nur ein leicht erhöhtes Armutsrisiko auf. Besonders häufig sind Haushalte von Alleinerziehenden (40 %) sowie große Familien von Armut betroffen; unter ihnen befinden sich viele Migrantenfamilien. In den 1990er Jahren verdreifachte sich der Anteil armer Kinder aus Migrantenfamilien von fünf auf fünfzehn Prozent. Seit Mitte der neunziger Jahre liegt das Armutsrisiko bei Kindern aus diesen Familien deutlich höher als bei deutschen Kindern.

---

95 Ebd. S. 83. Vgl. Anmerkung zur Definition von Armut in vorangegangener Fußnote.

96 Ebd. S. 84f. Siehe auch Kapitel B.III.1.1.

97 Vgl. Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 161.

98 Vgl. ebd. S. 167.

99 Die UNICEF-Teilstudie für Deutschland wurde vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung RWI erstellt und im Februar 2005 veröffentlicht. Sie trägt den Titel „A Portrait of Child Poverty in Germany“ und wurde bearbeitet von Miles Corak, Michael Fertig und Marcus Tamm.

4.3 Sparverhalten und Rücküberweisungen von Migranten

Neben den Einkommen spielt das finanzielle Vermögen eine entscheidende Rolle für die soziale Situation. Über die Höhe von Vermögen und Spareinlagen der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer gibt es keine genauen Angaben. Hinweise auf das Sparverhalten liefern jedoch Daten des Sozioökonomischen Panels sowie eine repräsentative Studie, die im Jahr 2001 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung erstellt wurde.[100]

Von den befragten ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Auszubildenden gaben über 40 % an, weniger als 300 DM (153 €) monatlich zu sparen, knapp 40 % sparen Beträge zwischen 300 und 600 DM. Sparbeträge von monatlich mindestens 600 DM (306 €) sind dagegen seltener und werden nur von ca. einem Fünftel der Befragten zurückgelegt. Unter den befragten Gruppen überwiesen die griechischen und italienischen Befragten zu einem höheren Anteil monatlich Beträge von über 600 DM (306 €) auf ein Sparbuch. Dies waren 24 % der Befragten aus Griechenland und 22 % der Italienerinnen und Italiener, unter den Befragten aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien jedoch nur 16 % bzw. 17 %.

Sparbeträge sinken

Insgesamt machten je nach Herkunftsgruppe nur 60 – 67 % der Befragten Angaben zur Spartätigkeit. Die Sparerquote hat sich nach Aussage der Studie des BMA zwischen 1995 und 2001 nicht verändert, und sie unterscheidet sich geschlechtsspezifisch nur geringfügig. Die Sparbeträge sind jedoch bereits seit 1980 rückläufig, ein Trend, der sich auch im Zeitraum zwischen 1995 und 2001 fortgesetzt hat. Erklärt wird dies unter anderem mit einer sinkenden Rückkehrorientierung, die sich in einem veränderten Spar- und Konsumverhalten äußert.

Sparerquote geringer als bei deutscher Bevölkerung

Auf der Basis der Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) lässt sich für das Jahr 2002 eine Quote von 64 % der Zuwandererhaushalte aus der Türkei und aus dem ehemaligen Jugoslawien errechnen, die über eine Wertanlage verfügen.[101] Die Sparsummen von Migrantinnen und Migranten liegen im Schnitt bei knapp 12 % des verfügbaren Einkommens. Eine *regelmäßige* Spartätigkeit besteht nach Frick jedoch nur bei 37 % der türkischen und jugoslawischen Haushalte (Bevölkerung insgesamt: 60 %). Der relativ geringe Anteil von Migrantenhaushalten mit regelmäßiger Spartätigkeit[102] und der hohe Anteil von Migrantenhaushalten

---

[100] In dieser Repräsentativuntersuchung wurden im Jahr 2001 insgesamt 2 300 Arbeitnehmer aus vier Anwerbestaaten (Italien, Griechenland, Türkei und Jugoslawien) unter anderem zu ihrem Sparverhalten befragt. Vgl. im Anhang Tabelle 40.

[101] Vgl. Frick, Joachim R.: Gutachten zur „Integration von Migranten in Deutschland“ auf Basis national und international vergleichbarer repräsentativer Mikrodaten. Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration, Berlin 2004, S. 53.

[102] Unterschieden werden bei Frick 2004 (erstens) Ausländer aus der EU und anderen westlichen Industrieländern, (zweitens) Ausländer aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien, (drittens) sonstige Ausländer sowie (viertens) Aussiedler. Unter diesen Gruppen haben Türken und Jugoslawen (37,1 %) sowie „sonstige Ausländer (39,4 %) eine sehr geringe Spartätigkeit. Höher ist die regelmäßige Spartätigkeit unter den Aussiedlern (56,4 %) und den Ausländern aus EU und westlichen Ländern (64,7 %). Der Durchschnitt für die Gesamtbevölkerung liegt bei 60,2 %. Besonders häufig sind bei Zuwanderern aus der Türkei und Jugoslawien Sparbücher (46 %), Bausparverträge (40 %) und Lebensversicherungen (34 %). Vgl. Frick 2004 a.a.O.

ohne Wertanlage[103] bergen die Gefahr, dass finanzielle Engpässe und Krisen schlechter überwunden werden können. Im Wesentlichen spiegelt sich in den Zahlen die vergleichsweise schlechte soziale Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland wider.

Im Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration wird die Bedeutung von privaten Geldüberweisungen von Migrantinnen und Migranten in ihre Heimatländer hervorgehoben.[104] Diese belaufen sich z. B. in die Türkei auf das Vierfache der ausländischen Direktinvestitionen und stellen ein wichtiges soziales Sicherungssystem für die Familienangehörigen im Herkunftsland dar. Die Bundesbank veröffentlicht jährlich Daten zu den Rücküberweisungen aus der Zahlungsbilanzstatistik.[105] In den Jahren 1995 bis 2003 sind die Überweisungen kontinuierlich von 3,360 Mrd. € auf 2,486 Mrd. € gesunken.

Sinkende Rücküberweisungen

4.4 Bezug von Transferleistungen

4.4.1 Sozialhilfe

Im Zuge der Arbeitsmarktreform sind die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige zum 1.1.2005 zu einer einheitlichen Leistung, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, zusammengeführt worden. Die meisten ehemaligen Empfänger von Sozialhilfe nach dem SGB XII fallen nun in die Zuständigkeit des SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende). Lediglich nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten ab Januar 2005 Sozialhilfe nach dem SGB XII, so dass die Zahl der Sozialhilfeempfänger gegenüber den Vorjahren stark zurückgegangen ist. Der vorliegende Bericht kann diese Entwicklung naturgemäß noch nicht aufarbeiten und orientiert sich deshalb an der Datenlage vor Inkrafttreten der Reform.

Aufgrund der höheren Arbeitslosigkeit sowie den geringeren Leistungen aus Arbeitslosen- und Rentenversicherung, die sich aus den geringeren Erwerbseinkommen ergeben, waren im Berichtszeitraum überdurchschnittlich viele Ausländerinnen und Ausländer auf Sozialhilfeleistungen

---

[103] Der Anteil liegt bei den Ausländern aus der Türkei und Jugoslawien bei 36 %, bei den „sonstigen Ausländern“ bei 25,7 %, bei den Aussiedlern bei 16,5 % und den Ausländern aus der EU und westlichen Staaten bei 9,6 %. Im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung beläuft sich der Anteil der Haushalte ohne Wertanlage auf 14,1 %. Vgl. Frick 2004 a.a.O.

[104] Vgl. Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Berlin 2004, S. 204f. Vgl. Frick 2004, a.a.O.: 16,7 % der Ausländer aus der Türkei und Jugoslawien überweisen private Transferleistungen an *Dritte im Ausland*. Unter den „sonstigen Ausländern“, die nicht aus der EU oder westlichen Industriestaaten kommen, sind es 12 %, unter den Aussiedlern 8,6 %.

[105] Diese werden mit Hilfe unterschiedlicher statistischer Verfahren geschätzt. In die Schätzung fließen die gemeldeten Banküberweisungen an Privatkonten im Ausland ein, die auch unterhalb der Meldegrenze erhoben werden. Auf der Basis von repräsentativen Befragungen werden darüber hinaus Zuschätzungen von Bargeldmitnahmen vorgenommen sowie Beträge abgezogen, bei denen es Anhaltspunkte gibt, dass sie für andere (z.B. geschäftliche oder wohltätige) Zwecke aufgebracht wurden. In vielen Fällen dürfte es jedoch schwierig sein, zwischen Transferleistungen an Dritte und geschäftlichen Überweisungen einwandfrei zu trennen.

angewiesen. Zum Jahresende 2003[106] erhielten insgesamt 616 934 Ausländerinnen und Ausländer Sozialhilfe im engeren Sinne (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen).[107] Im Durchschnitt waren 2003 8,4 % aller Ausländerinnen und Ausländer Bezieher von Sozialhilfeleistungen (Deutsche: 2,9 %). Unter allen Sozialhilfeempfängern waren damit 22 % ausländischer Herkunft. Die Sozialhilfequote von ausländischen Frauen betrug 9,4 % (deutsche Frauen: 3,2 %), von ausländischen Männern 7,5 % (deutsche Männer: 2,7 %).

Hohe Sozialhilfedichte bei Ausländern 2003

Von den ausländischen Empfängerinnen und Empfängern von Sozialhilfe hatten 9 % den Status von Asylberechtigten, 1 % waren Bürgerkriegsflüchtlinge, 10 % kamen aus Staaten der Europäischen Union, 80 % entfielen auf die Gruppe der „sonstigen Ausländer", unter denen türkische Staatsangehörige die größte Gruppe bildeten.

In einer Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes weisen Haustein u. a.[108] darauf hin, dass Sozialhilfebedürftigkeit heute nicht mehr in erster Linie aufgrund einer bestimmten sozialen Ausnahmesituation entsteht; vielmehr seien die Ursachen hierfür eher im Zusammenhang mit dem Erwerbsstatus zu sehen. Von den Sozialhilfe beziehenden Ausländerinnen und Ausländern im Erwerbsalter waren zum Jahresende 2003 8,6 % erwerbstätig, weitere 44,9 % waren arbeitslos gemeldet, 14,5 % (bzw. 32 % der Arbeitslosen) bezogen die Sozialhilfe ergänzend zu Leistungen der Bundesagentur für Arbeit (vgl. B.II.4.4.2).

Gering qualifizierte Ausländer und ausländische Akademiker hatten 2003 besonders hohes Sozialhilferisiko

Unter den Ausländerinnen und Ausländern hatten sowohl gering qualifizierte Personen als auch Personen mit Abitur oder Hochschulabschluss ein besonders hohes Sozialhilferisiko. Der Anteil der Personen ohne Schulabschluss (21,5 %) und von Personen, die noch in schulischer Ausbildung waren (11,5 %) übertraf bei den ausländischen Sozialhilfebezieherinnen und -beziehern jeweils die Anteile der gleichen Gruppen unter den deutschen Sozialhilfebezieherinnen und -beziehern (Deutsche: 10,3 %; 9,1 %). Auch lag der Anteil der Personen im Erwerbsalter, die über keinen beruflichen Ausbildungsabschluss verfügen (58,7 %) über den Werten für die deutsche Erwerbsbevölkerung (49 %). Gleichzeitig war jedoch auch der Anteil der Personen mit einem Fachhochschul- oder Hochschulabschluss (7,6 %) und der Personen mit Abitur (14 %) unter den ausländischen Sozialhilfebeziehern überdurchschnittlich hoch (Deutsche: 2,5 %; 6,9 %).

---

[106] Die Daten werden vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt. Für den Datenstand 2002 war der Bericht „Sozialhilfe in Deutschland, Entwicklung, Umfang, Strukturen", sowie der Bericht „Ausländer in der Sozialhilfe und Asylbewerberleistungsstatistik 2002" in der Reihe „Statistik der Sozialhilfe" (hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden 2004) erschienen. Für den Datenstand 2003 wurde der Bericht „Ausländer in der Sozialhilfe und Asylbewerberleistungsstatistik 2003" vom Statistischen Bundesamt Wiesbaden 2005 herausgegeben. Vgl. auch den 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung „Lebenslagen in Deutschland", S. 61ff. und 162ff.

[107] Dies waren 289 194 Männer und 327 740 Frauen, was einem Anteil von 53 % Frauen und 47 % Männern entspricht.

[108] Vgl. Haustein, Thomas/Krieger, Sascha u.a.: Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 2002, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik Heft 2, 2004, S. 192ff.

Im Vergleich zu den deutschen waren die ausländischen Sozialhilfebezieherinnen und -beziehern älter. Das Durchschnittsalter der ausländischen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger lag im Jahr 2003 bei 30 Jahren, 43 % waren jünger als 25 Jahre. Die deutschen Bezieherinnen und Bezieher waren im Durchschnitt 27 Jahre alt und sogar zu 51 % jünger als 25 Jahre. Zwar lag die Sozialhilfequote bei ausländischen Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren sehr hoch: In den ersten sechs Lebensjahren bezog jedes sechste ausländische Kind in Deutschland Sozialhilfe (17,6 %), zwischen 15 und 18 Jahren war es dann nur noch jedes achte ausländische Kind (12,7 %). Ebenso lag die Bezugsquote zwischen 18 und 59 Jahren bei Ausländerinnen und Ausländern mit 6,6 % vergleichsweise niedrig. Anders als bei der deutschen Bevölkerung nahm aber bei ausländischen Seniorinnen und Senioren die Abhängigkeit von Transferleistungen wieder zu. Dies erklärt das höhere Durchschnittsalter der ausländischen Bezieherinnen und Bezieher. In der Altersgruppe der Über-65-jährigen bezogen zum Ende des Jahres 2002 13 % der Ausländerinnen und Ausländer Sozialhilfe, gegenüber nur 1 % der Deutschen.

Ausländische Sozialhilfebezieher sind im Jahr 2003 älter als deutsche Bezieher

Zum Jahresende 2003 halbierten sich die Quoten für Deutsche wie für Ausländerinnen und Ausländer auf 0,5 % bzw. 6,5 %. Grund hierfür ist, dass Personen im Rentenalter seit dem Jahr 2003 in der Regel nicht mehr in der Sozialhilfestatistik, sondern in einer gesonderten Leistungsstatistik nach dem Grundsicherungsgesetz (GSiG) geführt werden. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes erhielten Ende 2003 rund 214 Tsd. Personen ab 65 Jahren Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen, davon waren 51 600 bzw. 24 % Ausländer. Das Statistische Bundesamt vermutet, dass dies vor allem durch die – trotz teilweise langer Erwerbstätigkeitszeiten – sehr geringen Rentenansprüche der Zugewanderten begründet ist, die zu Versicherungsleistungen unterhalb des Sozialhilfesatzes führen.[109]

Die Anzahl der nichtdeutschen Personen an den Empfängerinnen und Empfängern von Hilfe in besonderen Lebenslagen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen lag im Laufe des Jahres 2003 bei ca. 295 890. Dabei handelt es sich oftmals um einmalige Leistungen für Personen, die über keinen ausreichenden Krankenversicherungsschutz verfügen (40 % der Fälle „Hilfe bei Krankheit“). Der Anteil der ausländischen Hilfeempfängerinnen und -empfänger liegt mit 34,4 % weit über deren Bevölkerungsanteil.

4.4.2 Versicherungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit

Im September 2004 waren 534 000 Ausländerinnen und Ausländer arbeitslos gemeldet. Dies entspricht 12,5 % aller Arbeitslosen und einer Ar-

[109] Vgl. Statistischen Bundesamt: Ausländer in der Sozialhilfe und Asylbewerberleistungsstatistik 2003. Wiesbaden 2005, Kap. C2. Während die Sozialhilfedichte unter der deutschen Bevölkerung in den vergangenen Jahrzehnten stetig zurückgegangen ist, stieg sie bei Ausländerinnen und Ausländern bis zur Einführung des GSiG an. Auf das Problem steigender Altersarmut unter Ausländern hat bereits der Dritte Altenbericht der Bundesregierung hingewiesen. Vgl. Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Alter und Gesellschaft, BT-Drs. 14/5130 vom 19.1.2000.

beitslosenquote unter den Ausländerinnen und Ausländern von 20 %.[110] Die Anzahl der ausländischen Leistungsempfänger lag mit 451 233 Personen (= 11,1 % aller Leistungsbezieher) jedoch deutlich unter der Zahl der arbeitslos gemeldeten Ausländerinnen und Ausländer. Das heißt: jeder achte Arbeitslose, aber nur jeder neunte Leistungsempfänger war ausländischer Herkunft.

Arbeitslosenquote von Ausländern

Die meisten ausländischen Leistungsempfängerinnen und -empfänger bezogen Arbeitslosenhilfe (59,3 %). Der Anteil der Personen, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten, lag deutlich darunter (35,4 %).[111] Die restlichen 5 % bezogen Eingliederungshilfe oder Unterhaltsgeld. Vergleicht man die Leistungsempfängerstatistik der Bundesagentur für Arbeit mit der Sozialhilfestatistik so zeigt sich, dass zum Jahresende 2003 12,7 % der ausländischen Leistungsempfängerinnen und -empfänger der Bundesagentur für Arbeit zusätzlich aufstockende Sozialhilfe bezogen. Unter den deutschen Leistungsempfängerinnen und -empfängern waren dies nur 6,6 %. Dies verweist auf geringere Leistungen aus Arbeitslosengeld und -hilfe unter der ausländischen Bevölkerung, die sich aus geringen Erwerbseinkommen erklären und zur häufigeren Inanspruchnahme mehrerer sozialer Sicherungssysteme führt. Das Nebeneinander zweier staatlicher Fürsorgesysteme war eine wesentliche Motivation für die Reform des Sozialgesetzbuches.

Hoher Anteil an Arbeitslosenhilfe

Durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige in der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden künftig die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger erstmals Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen haben und auch in der Sozialversicherung versichert sein.[112] Auch den bisherigen Bezieherinnen und Beziehern von Sozialhilfe werden in Zukunft Angebote der Bundesagentur für Arbeit zur Qualifizierung und Arbeitsförderung offen stehen, wenn sie das Arbeitslosengeld II bekommen. Die Leistungen für ehemalige Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosenhilfe werden sich aller Voraussicht nach dann verringern, wenn diese zuvor in einer vergleichsweise gut bezahlten Beschäftigung tätig waren und/oder einen kleinen Haushalt haben. Für größere Haushalte mit geringeren Einkommen, zu denen überdurchschnittlich oft ausländische Haushalte zählen, ist davon auszugehen, dass sich die Höhe der Transfereinkommen durch die Reform des Sozialgesetzbuches nicht wesentlich verändert.

Arbeitslosengeld II

Der Bezug von Arbeitslosengeld II stellt keinen Ausweisungsgrund dar, bietet aber auch keine Möglichkeit zur Erlangung einer Niederlassungserlaubnis. Bürgerkriegsflüchtlinge und ausländische Personen, die eine

---

[110] Die Arbeitslosenquote der Bevölkerung insgesamt lag im September 2004 bei 11,4 % der abhängig beschäftigten zivilen Erwerbspersonen.

[111] Unter den deutschen Leistungsempfängern bezogen 53,4 % Arbeitslosenhilfe, 42,6 % erhielten Arbeitslosengeld. Die restlichen Leistungsempfänger erhielten Unterhaltsgeld oder Eingliederungshilfe. Unter allen Leistungsbeziehern bezogen also Deutsche überdurchschnittlich oft das in der Regel höher liegende Arbeitslosengeld.

[112] Die meisten ehemaligen Bezieher von Sozialhilfe und/oder Arbeitslosenhilfe erhalten nun das so genannte Arbeitslosengeld II, das sich nicht wie die Arbeitslosenhilfe am früheren Erwerbseinkommen bemisst, sondern an pauschalierten Sätzen, die weitgehend der Höhe des üblichen Sozialhilfesatzes entsprechen. Für jene Bevölkerungsgruppen, die zuvor sowohl auf Arbeitslosenhilfe als auch auf Sozialhilfe angewiesen waren, werden sich durch die Reform nur geringe Veränderungen ergeben.

Duldung besitzen, sind nicht zum Bezug von Arbeitslosengeld II berechtigt, auch wenn sie zuvor gearbeitet haben und Arbeitslosengeld bezogen haben. Da das Arbeitslosengeld II keine Versicherungsleistung darstellt, haben geduldete Ausländerinnen und Ausländer lediglich Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Keine Niederlassungserlaubnis mit ALG II

4.4.3 Leistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Asylsuchende, geduldete oder vollziehbar ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer sowie deren Ehegatten und Kinder haben ein Anrecht auf Leistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Das Asylbewerberleistungsgesetz trat 1993 in Kraft. Die Leistungen nach AsylbLG liegen unter dem Satz der Sozialhilfe und werden primär als Sachleistungen, daneben in der Form von Wertgutscheinen sowie selten als Geldleistungen erteilt (vgl. hierzu C.VI.6). Zumindest während der Wartezeit von einem Jahr, in der die Arbeitsaufnahme nicht erlaubt ist, sind geduldete Ausländerinnen und Ausländer und Asylbewerberinnen und -bewerber auf die Leistungen des AsylbLG angewiesen (s.u.).

Sachleistungen und Wertgutscheine

Leistungen nach dem AsylbLG erhielten am 31. Dezember 2003 insgesamt 264 240 Personen, davon waren 157 249 (59,5 %) männlich und 106 991 (40,5 %) weiblich.[113] Vor allem bedingt durch den Rückgang der Asylbewerberzahlen ist auch die Zahl der Leistungsbezieher seit 1996 rückläufig. Im Jahr 1996 bezogen noch 489 742 Asylbewerberinnen und -bewerber die Transferleistungen, im Jahr 2000 waren es 351 642 Personen. Das Durchschnittsalter der Bezieherinnen und Bezieher ist dabei leicht angestiegen;[114] im Jahr 2003 waren 36,6 % minderjährig, 2,3 % über 60 Jahre alt.

Über ein Drittel der Bezieher sind minderjährig

Die Empfängerinnen und Empfänger lebten in 141 000 Haushalten, in über der Hälfte der Fälle handelte es sich um Haushalte allein stehender Männer (73 000). Etwas mehr als die Hälfte der Personen lebte in Gemeinschaftsunterkünften oder Aufnahmeeinrichtungen, die anderen Leistungsempfängerinnen und -empfänger waren dezentral untergebracht. 46,7 % der Hilfeempfängerinnen und -empfänger stammten aus Europa, von diesen waren wiederum 61,8 % Flüchtlinge aus Serbien und Montenegro, 19,3 % stammten aus der Türkei. In der Reihe der Herkunftsländer folgen danach der Irak und Afghanistan. Grund für den Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG ist neben der Wartefrist das arbeitsgenehmigungsrechtliche Nachrangprinzip, das teilweise Ausländerinnen und Ausländern auch mit schon langjährigem Aufenthalt, insbesondere in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, die Arbeitsaufnahme erschwert.

Wartefrist für Arbeitsmarktzugang und Nachrangprinzip

Die Anzahl der Fälle des Bezugs von *besonderen Leistungen nach dem AsylbLG* lag im Jahr 2003 bei 144 000 und damit über der Fallzahl von 2001 (+3,3 %). Hierbei handelt es sich zu 89,6 % um Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt.

---

[113] Statistisches Bundesamt Wiesbaden. Erste Zahlen für das Jahr 2003 wurden in einer Pressemitteilung am 14.12.2004 veröffentlicht, eine Publikation soll im ersten Quartal 2005 folgen.

[114] Das Durchschnittsalter lag im Jahr 2000 noch bei 23,5 Jahren, Ende 2003 betrug es 24,6 Jahre (24,8 Jahre bei Männern, 24,2 Jahre bei Frauen).

Im Jahr 2003 lagen die Bruttoausgaben nach dem AsylbLG bei 1,440 Mrd. €. Sie gingen damit gegenüber dem Jahr 2000 um mehr als ein Viertel (26 %) und gegenüber dem Höchststand im Jahre 1996 (2,879 Mrd. €) sogar um die Hälfte zurück (vgl. auch Bericht 2002, C.V.2.3). 1,06 Mrd. € bzw. drei Viertel der gesamten Ausgaben wurden 2003 für die Regelleistungen Unterkunft, Kleidung, Essen, usw. verwendet.

4.4.4 Resümee zur sozialen und wirtschaftlichen Lage

Die soziale Lage von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland ist, gemessen an der Einkommenssituation, deutlich schlechter als die der deutschen Bevölkerung. Niedrigere Erwerbseinkommen und die höhere Arbeitslosigkeit führen häufiger zur Angewiesenheit auf soziale Transferleistungen.

Ausländerinnen und Ausländer haben grundsätzlich einen rechtlichen Anspruch auf staatliche Transferleistungen. Während Renten, Arbeitslosengeld und die frühere Arbeitslosenhilfe einkommensabhängige Leistungen sind, werden die Sozialhilfe, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und seit 1.1.2005 auch das Arbeitslosengeld II pauschaliert auf der Basis eines rechtlichen Anspruchs ausgezahlt. In den sozialen Sicherungssystemen sind Ausländerinnen und Ausländer aufgrund ihrer in der Regel niedrigeren sozialen Stellung überproportional vertreten.

Keine „Einwanderung in die Sozialsysteme“

In der öffentlichen Diskussion ist gelegentlich von einer „Einwanderung in die Sozialsysteme“ die Rede gewesen. Das Jahresgutachten des Sachverständigenrates für Migration und Integration verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass Migrantinnen und Migranten insgesamt mehr Steuern und Sozialbeiträge zahlen als sie tatsächlich auch in Anspruch nehmen: „Im Durchschnitt überwiegen die Erträge die Kosten um knapp 1 800 € pro ausländischem Zuwanderer, wobei die Kosten und Erträge sich unterschiedlich auf die verschiedenen öffentlichen Haushalte verteilen.“[115]

Die gesamtökonomische Berechnung der fiskalischen Effekte der Zuwanderung suggeriert, dass sich die wirtschaftlichen Effekte individuell zurechnen lassen und die Zugewanderten aufgrund ihres Nutzens für die Gesellschaft bewertet werden können. Was für eine ökonomische Debatte zunächst sinnvoll erscheint, ist unter sozialpolitischen wie auch humanitären Gesichtspunkten äußerst zweifelhaft. So wird es auch in Zukunft eine Zuwanderung aus rein humanitären Gründen geben, die politisch gewollt und rechtlich – auch völkerrechtlich – abgesichert ist. Diese darf nicht an ökonomischen Kosten gemessen werden. Auch müssen dauerhaft in Deutschland ansässige Ausländerinnen und Ausländer bei der sozialen Versorgung die gleichen Rechte wie die deutsche Bevölkerung haben.

[115] Vgl. Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Berlin 2004, S. 211f.

III. Sozialraum

1. Wohnsituation, Segregation und Leben im Stadtteil

Neben der ökonomischen, politischen und rechtlichen Integration spielt die soziale Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern eine herausragende Rolle für das Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten. Das alltägliche Wohn- und Lebensumfeld hat hierbei eine zentrale Funktion. Vor allem Kinder und Jugendliche verbringen einen Großteil des Tages im Stadtteil, ebenso die nicht erwerbstätigen Erwachsenen. Der Stadtteil stellt für diese Gruppen Lebensmittelpunkt, Lernraum und wichtiges Kontaktfeld dar.

Stadtteil ist Lebensmittelpunkt und Lernraum

Die Bedeutung des Stadtteils für den sozialen Zusammenhalt und die Integration der Zuwanderinnen und Zuwanderer ist inzwischen auf europäischer Ebene sowie von Bund, Ländern und Kommunen erkannt worden. Mit dem Bund-Länder Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ wird eine ressortübergreifende und sozialräumlich orientierte Strategie verfolgt, die die Entwicklung benachteiligter Quartiere, das Zusammenleben im Quartier sowie die Integration benachteiligter Stadtquartiere in die Gesamtstadt befördern soll.[1] Auch die Programmplattform E&C (Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten) des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend knüpft an die Gebietskulisse des Programms Soziale Stadt an.[2] In besonderem Maße gehen von diesen Programmen Impulse für das Zusammenleben von Deutschen und Ausländern, für die soziale Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern und für beschäftigungswirksame quartiersbezogene Projekte aus.

Stadtteilbezogene Programme des Bundes

1.1 Wohnsituation

Die Wohnbedingungen sind ein wesentliches Merkmal zur Beschreibung der sozialen Lage, denn sie spielen eine entscheidende Rolle für die Gesundheit und das Wohlbefinden von Individuen. Die schlechte Wohnungsversorgung von Ausländerinnen und Ausländern wird seit langer Zeit in Sozialberichten und wissenschaftlichen Untersuchungen dokumentiert.[3] Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) stellte 2001 fest, dass Ausländer auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind.[4]

Ausländer sind auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt

Unterschiede in der Wohnungsversorgung zeigen sich vor allem in der Wohndichte bzw. der Belegung von Wohnraum. Die durchschnittliche Wohnfläche ausländischer Haushalte ist mit 74 m² deutlich geringer als jene von deutschen Haushalten (90 m²). Auch sind ausländische Haushalte größer als deutsche Haushalte: In Haushalten mit ausländischer Bezugsperson leben im Durchschnitt 2,7 Personen, in Haushalten mit deutscher Bezugsperson lediglich 2,1 Personen. Familien ausländischer Herkunft verfügen daher im Durchschnitt nur über 27 m² pro Person, bei

Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern vor allem bei verfügbaren Wohnflächen

---

1 Vgl. die Internetseite: www.sozialestadt.de.

2 Vgl. die Internetseite: www.eundc.de.

3 Vgl. z.B. Hanesch, Walter u.a.: Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek 1994; Häußermann; Hartmut/Siebel, Walter: Soziologie des Wohnens, Weinheim 1996.

4 Vgl. Wochenbericht des DIW 30/2001, Berlin 2001.

deutschen Familien sind dies im Durchschnitt fast 43 m² pro Person. In der Folge leben ausländische Haushalte oftmals in Überbelegung. Unter den Zuwanderinnen und Zuwanderern, die von Einkommensarmut betroffen sind, lebt im Jahre 2003 jede dritte Person (34 %) in beengten Wohnverhältnissen. Unter den restlichen Zuwanderinnen und Zuwanderern ist dies jedoch immer noch jede vierte Person (24 %). Dies verweist darauf, dass beengte Wohnverhältnisse bei Ausländerinnen und Ausländern nicht nur durch Einkommensarmut begründet sind.[5]

Bewohnte Wohneinheiten in Wohngebäuden nach Belegung und Fläche im Jahr 2002

Staatsangehörigkeit der Bezugsperson	Fläche pro Wohneinheit in qm	Personen je Wohneinheit	Fläche pro Person in qm
Alle Haushalte	89,6	2,2	41,6
Deutsch	90,4	2,1	42,6
Nichtdeutsch	74,4	2,7	27,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Haushalte von Ausländern sind größer als Haushalte von Deutschen

In den vergangenen 20 Jahren ist der Trend zu beobachten, dass der Anteil von großen Haushalten mit fünf oder mehr Personen unter den Ausländerinnen und Ausländern deutlich zurückgeht; zwischen 1985 und 2002 ist er von 27,4 % auf 11,5 % gesunken. Dies verweist darauf, dass sich die Zuwandererhaushalte bezüglich der Haushaltsgrößen (und das bedeutet insbesondere bezüglich der Kinderzahl) den deutschen Haushalten zunehmend angleichen. Ein deutlicher Unterschied besteht jedoch weiterhin darin, dass unter Ausländerinnen und Ausländern häufiger Familien und seltener Einpersonenhaushalte vorzufinden sind. In der Hälfte aller Migrantenhaushalte leben Kinder im Haushalt (50,8 %), dies trifft lediglich auf 31,5 % der deutschen Haushalte zu. Nur 29,9 % der ausländischen Haushalte in Deutschland bestehen aus Singles, gegenüber 37,3 % bei der deutschen Bevölkerung. Dies hängt mit der in der Regel früheren Familiengründung und dem geringeren Anteil von Seniorinnen und Senioren unter den Ausländerinnen und Ausländern zusammen.[6]

Haushalte nach Personenzahl im Haushalt im Jahr 2002 (Angaben in Prozent)

Staatsangehörigkeit der Bezugsperson	1 Pers.	2 Pers.	3 Pers.	4 Pers.	5 und mehr Pers.
Alle Haushalte	36,7	33,7	14,2	11,1	4,2
Deutsch	37,3	34,5	13,9	10,7	3,7
Nichtdeutsch	29,9	23,7	18,0	17,0	11,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

[5] Auswertung auf der Basis des Sozioökonomischen Panels (SOEP) 2003. Vgl. Tucci, Ingrid/Wagner, Gert G.: Einkommensarmut bei Zugewanderten überdurchschnittlich gestiegen, in: DIW-Wochenbericht Nr. 5/2005, S. 85.

[6] Vgl. BMFSFJ: Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, Berlin 2003.

Die Ausstattung der Wohnungen von Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern hat sich in den vergangenen Jahren weitgehend angeglichen. Bei der Ausstattung mit Bad und WC in der Wohnung ergeben sich keine Unterschiede mehr zwischen deutschen und ausländischen Haushalten. Das Ausstattungsmerkmal Zentralheizung ist bei Ausländerinnen und Ausländern weiterhin seltener. Die Verringerung der Unterschiede bei den Ausstattungsmerkmalen der Wohnungen geht vor allem auf die Sanierung von Altbaugebieten und die verstärkte Belegung der Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus mit Zuwandererhaushalten zurück.

Geringe Unterschiede bei der Wohnungsausstattung von Deutschen und Ausländern

Wohnungsausstattung deutscher und ausländischer Haushalte (Angaben in Prozent)

	Deutsche Staatsangehörige			Ausländer		
	1984	1989	1998	1984	1989	1998
Mit Toilette	97	97	98	84	89	98
Mit Bad	97	98	98	76	85	97
Mit Zentralheizung	81	84	93	53	58	84

Quelle: Statistisches Bundesamt 1992 (für 1984 und 1989) und SOEP (für 1998), übernommen aus Häußermann/Siebel 2001

Trotz der insgesamt schlechteren Wohnversorgung zahlen ausländische Familien höhere Mieten im Vergleich zu deutschen Familien. Dieser Unterschied bei den Mietzahlungen lässt sich nicht durch die Größe der Wohnungen erklären, da Ausländerinnen und Ausländer im Durchschnitt kleinere Wohnungen anmieten als deutsche Mieter und sich daher der Unterschied bei den Mietzahlungen für die Quadratmetermiete erhöht. Die durchschnittliche Kaltmiete von Haushalten mit ausländischem Haushaltsvorstand lag im Jahr 2002 bei 422 €, gegenüber 407 € bei deutschen Haushalten.[7] Trotz erheblicher Einkommensunterschiede mietet unter deutschen wie unter ausländischen Haushalten jeder Achte eine Wohnung mit einer vergleichsweise hohen Miete (600 € Kaltmiete und mehr). Unterschiede sind dagegen bei Wohnungen in den günstigen Marktsegmenten festzustellen. 28,4 % der deutschen Haushalte aber nur 23,4 % der ausländischen Haushalte wohnen in einer Wohnung, deren Kaltmiete unter 300 € liegt.[8] Am größten sind die Unterschiede der Durchschnittsmieten bei den Haushalten mit einem mittleren Einkommen. Deutsche Haushalte mit einem Nettoeinkommen zwischen 1 100 und 2 000 € zahlen im Durchschnitt monatlich 382 € für ihre Wohnung, ausländische Haushalte mit gleichem Einkommen über 8 % mehr (414 €).

Ausländer zahlen höhere Mieten als Deutsche

Entsprechend höher ist auch die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte im Verhältnis zu den Haushaltseinkommen. 28,4 % der ausländischen Haushalte zahlen mehr als 35 % ihres Haushaltseinkommens für die Miete, bei deutschen Haushalten sind dies nur 23,5 %.

---

7 Vgl. Statistisches Bundesamt Wiesbaden: Mikrozensus 2002.

8 Vgl. ebd.

Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt

In den vergleichsweise hohen Mietpreisen für Ausländerhaushalte deuten sich differenzierende Praktiken des Wohnungsmarktes an, die deutschen Haushalten die günstigen Wohnungen vorhalten und einen Teil der Ausländerinnen und Ausländer dazu zwingen, vergleichsweise teure Wohnungen anzumieten.[9] Nur zum Teil erklärt sich die niedrigere Miete durch die durchschnittlich längere Wohndauer deutscher Haushalte, denn bereits lange bestehende Mietverträge zeichnen sich im Regelfall durch günstigere Mieten aus.

Hauptmieterhaushalte nach Höhe der Bruttokaltmiete in reinen Mietwohneinheiten in Gebäuden mit Wohnraum (ohne Wohnheime) im Jahr 2002 (Angaben in Prozent)

Staatsangehörigkeit der Bezugsperson	Haushalte insgesamt in Tsd.	Miete in €			
		unter 300	300-600	600 u. mehr	Durchschnittliche Miete
Alle Haushalte	16 529	28,0	59,5	12,5	408
Deutsch	15 170	28,4	59,1	12,5	407
Nichtdeutsch	1 359	23,3	63,9	12,7	422

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Hauptmieterhaushalte nach Mietbelastung in reinen Mietwohneinheiten in Gebäuden mit Wohnraum (ohne Wohnheime) im Jahr 2002 (Angaben in Prozent)

Staatsangehörigkeit der Bezugsperson	Miete in % des Nettoeinkommens				
	Unter 15	15–25	25–35	35 u. mehr	Durchschnittliche Mietbelastung
Alle Haushalte	14,8	35,8	25,5	23,9	22,7
Deutsch	15,1	35,9	25,5	23,5	22,6
Nichtdeutsch	12,2	33,4	25,9	28,4	24,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Neben den statistisch dokumentierten Unterschieden zwischen deutschen und ausländischen Haushalten bestehen weitere Unterschiede, die sich aus dem Zustand des Wohnhauses – der Treppenhäuser und Balkone, Höfe und Gärten – sowie aus dem Zustand des Wohnumfeldes ergeben. Zuwanderer konzentrieren sich besonders stark in den von Armut, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug betroffenen Gebieten. Es muss davon ausgegangen werden, dass die durchschnittliche Qualität der Wohnumgebung von Ausländerinnen und Ausländern schlechter ist als von Deutschen. Dazu gehört zum Beispiel auch eine höhere Bela-

[9] Vgl. Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter: Soziologie des Wohnens, Weinheim 1996.

stung mit Verkehrs-, Flug- und Industrielärm sowie mit Luftverunreinigungen.

Wie oben bereits dargelegt stehen Ausländerinnen und Ausländern kleinere Wohnflächen zur Verfügung als deutschen Haushalten. Die großen Unterschiede in den verfügbaren Wohnflächen zwischen Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern resultieren vor allem aus dem unterschiedlichen Grad der Eigentumsbildung. Die Wohnflächen von ausländischen Wohnungs- und Hauseigentümern sind im Durchschnitt um 7 % kleiner als die von deutschen Eigentümern, die Mietwohnungen um 3 % kleiner als jene von deutschen Mietern. Da Mietwohnungen jedoch eine deutlich geringere Flächenausstattung als das selbst genutzte Eigentum haben, ergeben sich aufgrund der unterschiedlichen Eigentümerquote bei deutschen Haushalten Wohnflächen, die über 20 % größer sind als bei ausländischen Haushalten (vgl. Tabelle 41 im Anhang).

Geringere Eigentümerquote bei Ausländern

Vor diesem Hintergrund ist die Eigentumsbildung bei Migrantinnen und Migranten von besonderem Interesse. Die bereits im letzten Lagebericht (vgl. Bericht 2002, C.VII.) aufgewiesene Tendenz, dass der Anteil an Wohnungseigentümern bei Ausländerinnen und Ausländern steigt, setzt sich augenscheinlich weiter fort. Während 1995 nur 6 % der Migrantinnen und Migranten Wohneigentum gebildet hatten, stieg der Anteil der selbstnutzenden Immobilieneigentümer unter Ausländerinnen und Ausländern zum Jahr 2002 auf 15,5 %. Vor allem Selbständige haben, so eine Studie von Marplan 2003, zu 43 % Wohnung oder Haus als Eigentum.[10] Dabei drücken sich regionale Besonderheiten auch in der Statistik aus. Durch den Verkauf von Häusern in den ehemaligen Werkssiedlungen stieg der Anteil türkischer Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer in Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren deutlich an.[11] Während 1999 erst 16 % der türkischen Haushalte in NRW im eigenen Heim lebten, waren dies 2003 bereits 28 %.[12] In anderen Städten und Stadtteilen mit hohem Zuwandereranteil stagniert die Eigentumsbildung jedoch aufgrund der prekären Vermögenssituation der Zuwanderinnen und Zuwanderer.[13]

Eigentumsbildung von Migranten nimmt zu

---

10 Vgl. Marplan: Ausländer in Deutschland 2003. Soziale Situation, Offenbach 2003.

11 Vgl. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS): Potenziale der Wohneigentumsbildung von Migrantinnen und Migranten in benachteiligten Stadtteilen, Dortmund 2003.

12 Vgl. Zentrum für Türkeistudien: 5. Mehrthemenbefragung unter der türkischen Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen, Essen 2004. Vgl. auch Firat, Serap/Laux, Hans-Dieter: Wohneigentumsbildung von Migranten. Ihre Bedeutung für die räumliche und individuelle Eingliederung am Beispiel der türkischen Bevölkerung in Köln. Informationen zur Raumentwicklung Heft 6/2003, S.389-399.

13 Vgl. Kapphan, Andreas/König, Barbara: Immobilieneigentümer mit Migrationshintergrund als Akteure im Quartier, in: Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.): Zuwanderer in der Stadt. Expertisen zum Projekt, Darmstadt 2005, S. 269-298.

Haushalte nach Eigentümerstruktur der Wohneinheit in Gebäuden mit Wohnraum (ohne Wohnheime) im Jahr 2002 (Angaben in Prozent)

Staatsangehörigkeit der Bezugsperson	Haushalte insgesamt in Tsd.	Eigentümer	Hauptmieter	Untermieter
Alle	35.873	42,2	55,5	2,3
Deutsch	33.956	43,7	54,1	2,3
Nichtdeutsch	1.917	15,5	80,6	3,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Wohnungseigentümer sind ein stabilisierendes Element für Stadtteile

Die Wohneigentumsbildung zur eigenen Nutzung wird in den benachteiligten Quartieren mit hoher Mobilität, zu denen die Wohngebiete von Ausländerinnen und Ausländern oftmals gehören, in wissenschaftlichen Studien als stabilisierender Faktor diskutiert.[14] Die Eigentumsbildung hat sowohl günstige Effekte auf die Absicherung im Alter als auch bei Krankheit und Erwerbslosigkeit. Bedeutsam ist zudem die zusätzliche Bindung an das Wohngebiet und das Zuwanderungsland, die durch die Eigentumsbildung entsteht. In Quartieren mit hohen Zuwandereranteilen und großen sozialen Problemen stellen selbstnutzende Wohnungseigentümer ein stabilisierendes Element bei ansonsten hoher Fluktuation und damit ein wichtiges Potenzial der Stadtentwicklung dar.

1.2 Räumliche Segregation

Segregation als Maß für räumliche Trennung von Bevölkerungsgruppen

Als Segregation wird die ungleiche Verteilung von Bevölkerungsgruppen bezeichnet. Die räumliche Segregation wird vor allem bezüglich der Merkmale ‚Ausländer, sozialer Status und Altersgruppen (ethnische, soziale und demographische Segregation) gemessen. Segregation beschreibt das Verhältnis von zwei Gruppen.[15] Wenn Ausländerinnen und Ausländer stark segregiert sind, so sind Deutsche ebenso segregiert. Die Segregation von Ausländerinnen und Ausländern entspricht also der Segregation von Deutschen.

Segregation von Zuwanderern in Deutschland geringer als von Minderheiten in den USA

Die Konzentrationen von ethnischen Minderheiten in bestimmten Stadtteilen sind ein weltweites Phänomen. Auch in Deutschland hat sich in allen Städten eine Segregation von Zuwanderinnen und Zuwanderern herausgebildet, die quantitativ allerdings nicht mit der starken Segregation von Zugewanderten und Minderheiten in den USA und Großbritannien vergleichbar ist.[16] Auch haben die staatlichen Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und Erwerbsunfähigkeit sowie das staatli-

[14] Vgl. ebd.; Zentrum für Türkeistudien 2004 a.a.O.; ILS 2003 a.a.O.; Firat/Laux 2003 a.a.O.

[15] Werden zwei sich ergänzende Teilgruppen der Gesamtbevölkerung betrachtet (z.B. Deutsche und Ausländer, Sozialhilfebezieher und Nicht-Sozialhilfebezieher etc.) spricht man von Segregation, werden zwei beliebige Gruppen miteinander in Bezug gesetzt, spricht man von Dissimilarität (Unähnlichkeit). Diese kann man z.B. zwischen Türken und Aussiedlern, zwischen Arbeitslosen und Einkommensmillionären, zwischen Kleinkindern und Senioren messen.

[16] Vgl. z.B. Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte, Frankfurt/Main 2004.

che Engagement im Wohnungsbau bisher verhindert, dass sich die Konzentration von Zugewanderten, die soziale Situation in den betroffenen Stadtteilen und die gesellschaftliche Ausgrenzung der dort lebenden Menschen so entwickelte, wie dies für amerikanische Städte beschrieben wurde.[17]

Segregation entsteht durch Marktprozesse ...

Sozialräumliche Segregation ist ein Charakteristikum aller modernen Gesellschaften. In der Regel wird in modernen Gesellschaften die Verteilung von Wohnraum über den Markt organisiert.[18] Durch die Marktprozesse sortiert sich die Bevölkerung immer dann nach Einkommen und sozialem Status, wenn es Unterschiede in der Qualität, Größe und Ausstattung von Wohnungen und der Qualität des Wohnumfeldes gibt.

... und (eingeschränkte) Wahlmöglichkeiten

Darüber hinaus gibt es einige Besonderheiten der Segregation, die sich nicht durch den sozialen Status erklären lassen. Für die Wohnortwahl wird daher angenommen, dass diese auf einer freien Entscheidung bzw. subjektiven Präferenz beruht, oder aber spezifische Barrieren auf dem Wohnungsmarkt wirksam werden, die Gruppen diskriminieren.[19] Je geringer die finanziellen Möglichkeiten eines Individuums sind, desto geringer sind auch die Wahlmöglichkeiten und damit die Entscheidungen bei der Wohnortwahl. Freiwillige Segregation ist daher insbesondere den oberen sozialen Schichten möglich, die unteren sozialen Schichten sind dagegen von unfreiwilliger Segregation betroffen.[20]

Zuwanderer konzentrieren sich zumeist in den unattraktivsten Stadtteilen

Die Konzentration von Ausländerinnen und Ausländern ergibt sich vor allem aufgrund der geringen Mietzahlungsfähigkeit der Zuwanderinnen und Zuwanderer und dem daraus resultierenden Ausschluss von Wohnungsangeboten, für die es andere zahlungskräftigere Nachfragerinnen und Nachfrager gab. Die zunächst geringe Mietzahlungsbereitschaft und subjektive Präferenzen der ausländischen Wohnungssuchenden spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle für die Erklärung der Segregation. Bis heute ist es in den attraktiven städtischen Lagen für Zuwanderinnen und Zuwanderer schwieriger als für Deutsche, eine Wohnung zu

---

17 Vgl. Musterd, Sako/Ostendorf, Wim: Urban Segregation and the Welfare State, London 1998; Wilson, William Julius: The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy, Chicago 1987.

18 In sozialistischen Gesellschaften ist die soziale Segregation vergleichsweise gering, da Wohnungen von staatlichen Organen nicht nach sozialem Status und der Mietzahlungsfähigkeit vergeben werden. Auch in sozialistischen Gesellschaften kann sich jedoch eine starke ethnische und demographische Segregation ergeben, wenn Zugewanderte zum Beispiel aufgrund von langen Wartezeiten auf Wohnraum nicht angemessen versorgt werden oder ein bestimmter Aufenthaltsstatus, die Mitgliedschaft in einer Partei oder einer Volksorganisation die Voraussetzung für die Versorgung mit Wohnraum ist. In der DDR war die Segregation von Ausländern extrem hoch, da die größte Ausländergruppe, die Vertragsarbeitnehmer, in separaten Wohnheimen untergebracht wurden.

19 Empirisch ist Diskriminierung kaum zu belegen. Jedoch lassen sich aufgrund von theoretischen Überlegungen und ökonomischen Modellen Wohnungsmarktphänomene darstellen, die mit sehr hoher empirischer Evidenz auf diskriminierende Praktiken auf dem Wohnungsmarkt verweisen. Vgl. hierzu Giffinger, Rudolf: Wohnungsmarktbarrieren und Stadtentwicklung. Ein regionalwissenschaftlicher Beitrag zur Ausländerdiskriminierung am Beispiel von Wien, Basel/Boston/Berlin 1999.

20 Vgl. Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter: Soziale Integration und ethnische Schichtung. Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin/Oldenburg 2001.

bekommen. Daher konzentrieren sich Zuwanderinnen und Zuwanderer zumeist in den unattraktivsten Stadtteilen.[21]

Diskriminierung verstärkt bestehende Konzentrationen

Für Ausländerinnen und Ausländer kann darüber hinaus angenommen werden, dass Einschränkungen beim Zugang zu Wohnraum eine wesentliche Rolle für die räumliche Verteilung spielen. Dies drückt sich unter anderem in der Form der Wohnungssuche aus. Der hohe Anteil von ausländischen Wohnungssuchenden, der über Bekannte und Verwandte – und damit in der Regel über Personen gleicher Herkunft – eine Wohnung sucht, steht einem sehr geringen Anteil von Personen gegenüber, die dies über Zeitungsannoncen versuchen. Bei Annoncen wird ein Kontakt zumeist über das Telefon hergestellt, anhand des Namens und des Akzents können über das Telefon zugewanderte Mietsuchende identifiziert und von Angeboten ausgeschlossen werden. Nach Aussagen von Zuwanderinnen und Zuwanderern stellt dies eine gängige Praxis von Vermieterinnen und Vermietern dar.[22] In der Konsequenz werden durch die stärkere Wohnungsvermittlung über Bekannte und Verwandte bestehende Konzentrationen eher verstärkt.

Die Segregation von Zugewanderten resultiert also aus zwei Faktoren, der sozialen Segregation und der ethnischen Segregation,[23] die sich beide überlagern. Die Zugewanderten unterscheiden sich einerseits aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit und Herkunft von der angestammten deutschen Bevölkerung, andererseits gehören Zuwanderinnen und Zuwanderer oftmals unteren Einkommensschichten an. Dies hängt damit zusammen, dass sie in Deutschland zunächst überwiegend in schlecht bezahlten Tätigkeiten arbeiten und damit in die untersten gesellschaftlichen Positionen kommen.[24] In den Wohngebieten mit einem hohen Anteil von Ausländerinnen und Ausländern leben daher in der Regel auch Deutsche, die der unteren sozialen Schicht angehören.

1.3 Die Ausländerkonzentration

Konzentration von Zuwanderern in Sanierungsgebieten ...

Bereits Mitte der 1970er Jahre wurde die starke Konzentration von Gastarbeiterfamilien in deutschen Städten problematisiert und in der Folge waren Zuzugssperren in bestimmte Stadtteile mit bereits hohen Zuwan-

---

21 Vgl. Giffinger, Rudolf: Wohnungsmarktbarrieren und Stadtentwicklung. Ein regionalwissenschaftlicher Beitrag zur Ausländerdiskriminierung am Beispiel von Wien, Basel/Boston/Berlin 1999; Kapphan, Andreas: Das arme Berlin. Sozialräumliche Polarisierung. Armutskonzentration und Ausgrenzung in den 1990er Jahren, Opladen 2002.

22 Vgl. Bürkner, Hans-Joachim: Die soziale und sozialräumliche Situation türkischer Migranten in Göttingen, Saarbrücken 1987; siehe auch: Eichener, Volker: Ausländer im Wohnbereich, Regensburg 1988; Kapphan, Andreas: Nichtdeutsche in Berlin-West: Zuwanderung, räumliche Verteilung und Segregation 1961-1993, Berliner Statistik 12/1995, S. 198-208.

23 Der Begriff „ethnische Segregation“ hat sich in der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte etabliert. Eine Beschreibung der räumlichen Verteilung von ethnischen Gruppen erfolgt jedoch in der Regel nicht. Vielmehr wird meist die räumliche Segregation von Ausländern oder auch Gruppen gleicher Staatsangehörigkeit untersucht.

24 Vgl. Heckmann, Friedrich: Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie interethnischer Beziehungen, Stuttgart 1992.

dereranteilen verhängt worden.[25] Die Gastarbeiterfamilien hatten ihren Wohnraum überwiegend in den Quartieren mit alter und sanierungsbedürftiger Bausubstanz gefunden, in denen die Eigentümer an Zuwanderinnen und Zuwanderer als Zwischenmieter und Restnutzer vor einem Abriss der Häuser vermieteten.[26]

Seit dem Ende der 1970er Jahre wurden die Wohnungen des Sozialen Wohnungsbaus für Migrantinnen und Migranten geöffnet. Insbesondere randstädtische Großsiedlungen verloren in den 1980er Jahren stark an Attraktivität für die angestammte Bevölkerung, so dass sich heute Zuwanderinnen und Zuwanderer in diesen Siedlungen konzentrieren. Durch die einkommensabhängigen Zugangsbedingungen zu Sozialwohnungen (Wohnberechtigungsschein) sind unter den Antragstellerinnen und Antragstellern für Sozialwohnungen Migrantinnen und Migranten überproportional vertreten. Die für einige Siedlungen des Sozialen Wohnungsbaus von den Kommunen beschlossene Aufhebung von Belegungsbindungen und die Aussetzung einer Fehlbelegungsabgabe zielen darauf ab, den sozialstrukturellen Wandel in den Siedlungen zu verlangsamen. Eine Umkehrung des Trends zunehmender Anteile von Ausländerinnen und Ausländern, Aussiedlerinnen und Aussiedlern sowie Sozialhilfebezieherinnen und Sozialhilfebeziehern konnte bislang aufgrund der Nachfragesituation jedoch nicht erreicht werden. Angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung kann in den meisten Städten in den kommenden Jahren nicht mit einer Belebung der Wohnungsnachfrage gerechnet werden. Gleichzeitig wird der Anteil von Zuwanderinnen und Zuwanderern in den Städten ansteigen. Auch in den kommenden Jahren muss daher davon ausgegangen werden, dass diese eine wichtige Nachfragergruppe für Wohnungen in den Siedlungen des Sozialen Wohnungsbaus darstellt.

... und in Siedlungen des Sozialen Wohnungsbaus

In den 1990er Jahren gewann die Debatte um die Segregation von Ausländerinnen und Ausländern an Bedeutung. Der Grund hierfür lag weniger in der Zunahme der Konzentration als in der steigenden Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen sozialen Problemen in den traditionellen Quartieren der Arbeiterschicht.[27] Gerade in diese Quartiere waren auch

---

[25] Vgl. Musterd, Sako/Ostendorf, Wim/Breebart, Matthijs: Multi-ethnic Metropolises. Patterns and Policies, Dordrecht 1998; Eichener, Volker: Ausländer im Wohnbereich. Theoretische Modelle, empirische Analysen und politisch-praktische Maßnahmenvorschläge zur Eingliederung einer gesellschaftlichen Außenseitergruppe, Regensburg 1988; Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas/Münz, Reiner: Migration. Berlin: Zuwanderung, gesellschaftliche Probleme, politische Ansätze, Berlin 1995 (Hrsg. von der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie).

[26] Vgl. Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen: Gastarbeiter im Sanierungsgebiet. Das Beispiel Kreuzberg, Hamburg 1977; vgl. auch Diricks, Ivo/Kudat, Ayse: Ghettos: Individual or Systemic Choice, Berlin 1975.

[27] Statistisch nimmt die Segregation von Ausländerinnen und Ausländern seit Beginn der 1980er Jahre in den meisten deutschen Städten ab. Der Grund liegt darin, dass mit der Zunahme der Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in den deutschen Städten auch die Anzahl der Wohnorte mit einem hohen Ausländeranteil zunimmt. Statistisch ist dadurch die Segregation rückläufig, obwohl die Anzahl der Gebiete mit einer Konzentration von Ausländerinnen und Ausländern wächst. In den 1970er Jahren galten Konzentrationen von Ausländerinnen und Ausländern bereits ab einer Größenordnung von ca. 15 % als problematisch, inzwischen haben sich in allen mittleren und größeren Städten mit einem höheren Zuwandereranteil Gebiete mit einem Ausländeranteil von über 30 % herausgebildet.

Ausländerinnen und Ausländer zugezogen: Überproportionale Arbeitslosigkeit, Armut und Zugewanderte konzentrierten sich nun in denselben Quartieren.[28] Traditionell handelte es sich zumeist um Arbeiterwohngebiete, die im Zuge des ökonomischen Strukturwandels und des damit verbundenen Abbaus von Industriearbeitsplätzen zu Arbeitslosenquartieren degradierten. Durch den Wegzug von ökonomisch integrierten Bewohnerinnen und Bewohnern und den Zuzug sozial marginalisierter und ethnisch diskriminierter Mieterinnen und Mieter steigen die Armut und der Ausländeranteil in diesen Stadtteilen weiterhin an.

Kumulation von Problemlagen in Stadtteilen

In wissenschaftlichen Studien wurden mehrfach die spezifischen Effekte der Segregation untersucht.[29] So haben Ausländerinnen und Ausländer in Gebieten mit hohem Ausländeranteil in der Regel eine geringere Schulbildung, schlechtere Qualifikationen, schlechtere Arbeitsmarktchancen und ein höheres Armutsrisiko als Ausländerinnen und Ausländer in Gebieten mit geringerem Ausländeranteil. Dieser Zusammenhang kann auf die Konzentration besonders benachteiligter Personen in diesen Gebieten zurückgeführt werden. Denn wie bei der deutschen Bevölkerung auch, verlassen besser gebildete und ökonomisch erfolgreiche Ausländerinnen und Ausländer die Quartiere mit einer hohen Ausländerkonzentration.

Konzentration von Benachteiligten benachteiligt Bewohner, ...

Sozialräumliche Segregation ist nicht grundsätzlich ein Problem. In einer Analyse von Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) kommt Drever[30] zu dem Ergebnis, dass der Ausländeranteil in einem Stadtteil nicht für das Ausmaß der sozialen Integration von Ausländerinnen und Ausländern verantwortlich ist. Auch hat der Anteil von Ausländerinnen und Ausländern in einem Wohngebiet demnach keinen Einfluss auf die Häufigkeit von Kontakten der Migrantinnen und Migranten zu Deutschen, auf die Identifikation mit Deutschland und die Bewahrung kultureller Traditionen. Eine Studie von Salentin belegt ebenfalls, dass Zugewanderte mit vielen Kontakten innerhalb der eigenen Zuwanderergruppe auch über viele Kontakte zu Deutschen verfügen.[31] Dies zeigt, dass eine Orientierung auf

...ist aber kein Hindernis für soziale Integration

---

[28] Vgl. Alisch, Monika/Dangschat, Jens: Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit, Opladen 1998; Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas: Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt?, Opladen 2000.

[29] Vgl. z.B. Bremer, Peter/Gestring, Norbert: Migranten – ausgegrenzt?, in: Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte, Frankfurt/Main 2004; Farwick, Andreas: Segregierte Armut in der Stadt. Ursachen und Folgen der sozialen Segregation von Sozialhilfeempfängern, Opladen 2001; Friedrichs, Jürgen/Blasius, Jörg: Leben in benachteiligten Wohngebieten, Opladen 2000; Kapphan, Andreas: Das arme Berlin. Sozialräumliche Polarisierung, Armutskonzentration und Ausgrenzung in den 1990er Jahren, Opladen 2002; Kronauer, Martin/Vogel, Berthold: Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartierseffekte, was Lageeffekte?, in: Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte, Frankfurt/Main 2004.

[30] Vgl. Drever, Anita: Seperate Spaces, Seperate Outcomes? Neighbourhood Impacts on Minorities in Germany, in: Urban Studies, Jg. 41, H. 8, 2004, S. 1423-1439.

[31] Vgl. Salentin, Kurt: Ziehen sich Migranten in „ethnische Kolonien“ zurück? in: Bade, Klaus J./Bommes, Michael/Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2004. Fakten-Analysen-Perspektiven, Campus, 2004; Vgl. auch Berger, Maria/Galonska, Christian/Koopmans, Ruud: Political Integration by a Detour? Ethnic Communities and Social Capital of Migrants in Berlin, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 30, H. 3, 2004, S. 491-507; Fijalkowski, Jürgen/Gillmeister, Helmut: Ausländervereine: Ein Forschungsbericht. Über die Funktion von Eigenorganisationen für die Integration heterogener Zugewanderter in eine Aufnahmegesellschaft am Beispiel Berlins, Berlin 1997.

die eigene Zuwanderergruppe nicht in Konkurrenz zur Orientierung auf die Mehrheitsgesellschaft steht.

Es werden daher viele Probleme zu Unrecht dem hohen Ausländeranteil zugeschrieben, die ursächlich auf die soziale Situation im Stadtteil zurückzuführen sind. Die Segregation von Ausländerinnen und Ausländern kann aber in Verbindung mit Armutskonzentrationen zu sozialen Konstellationen und benachteiligenden Strukturen führen, die die Zukunftsfähigkeit von Städten und Gesellschaften beeinträchtigen. Eine Intervention des Staates ist nach Auffassung der Beauftragten immer dann nötig, wenn die Marktprozesse zu Konzentrationen führen, die große gesellschaftliche Probleme, hohe soziale Kosten oder gesellschaftlich unerwünschte Nebeneffekte verursachen.

Und dies wird in den aktuellen gesellschaftlichen Debatten behauptet.

1.4 „Ghettos“ und „Parallelgesellschaften“?

In der öffentlichen Debatte haben sich in den vergangenen Jahren zwei Begriffe etabliert, die auf zugespitzte Weise das Verhältnis von Mehrheitsgesellschaft und Zugewanderten thematisieren. Dabei handelt es sich um die Begriffe „Ghetto“ und „Parallelgesellschaft“.[32]

Der Begriff „Ghetto“ taucht insbesondere in Zusammenhang mit der starken Konzentration von Zugewanderten in bestimmten Stadtteilen auf. Der Begriff verbindet mehrere Elemente: die starke räumliche Konzentration, die geringen Chancen auf dem Arbeitsmarkt und damit einhergehende Arbeitslosigkeit, die Bildungsmisserfolge von Migrantenkindern und schlechte Sprachkenntnisse. Unterstellt wird, dass geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt mit den schlechten Sprachkenntnissen zusammenhängen und sich diese aus der Konzentration und Abschottung herleiten. Dem wird unter anderem entgegengehalten, dass die Konzentration unfreiwillig und bereits Ergebnis der sozialen Ausgrenzung ist.

Konzentration in Ghettos der Ausgrenzung?

Beim Vergleich mit dem schwarzen US-amerikanischen Ghetto wird insbesondere auf die hohe Armut, Arbeitslosigkeit, Verwahrlosung und abweichendes Verhalten (Kriminalität, Teenagerschwangerschaften, Drogenproblematik) innerhalb der Ghettos Bezug genommen.[33]

In Deutschland wurde in der gesellschaftlichen Debatte die „benachteiligende Wirkung“ des Wohnens in „benachteiligten Quartieren“ hervorgehoben und in Reaktion das Stadtentwicklungsprogramm Soziale Stadt aufgelegt, um diesen benachteiligenden Wirkungen der Quartiere zu begegnen.

In den vergangenen Jahren hat sich der Begriff der Parallelgesellschaft etabliert, um vor den Gefahren einer Abschottung von Zuwanderergruppen oder religiösen Gemeinden zu warnen. Trotz einer breiten Diskussion, in der der Begriff eine entscheidende Rolle spielt, ist er bis heute

Begriff Parallelgesellschaften

---

[32] Vgl. z.B. die Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung im Mai 2004 mit dem Titel „Ethnische Kolonien, Ghettos, Parallelgesellschaften“; Siehe auch Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz: Integration fördern – Zusammenleben gestalten. Wort der deutschen Bischöfe zur Integration von Migranten (Die deutschen Bischöfe 77), Bonn, 22.09.2004.

[33] Vgl. Friedrichs, Jürgen/Blasius, Jörg: Leben in benachteiligten Wohngebieten, Opladen 2000.

nur unzureichend definiert und erklärt. Ursprünglich wurde der Begriff „Parallelgesellschaft“ verwendet, um den Aufbau von eigenen, halböffentlichen, vom (repressiven und diktatorischen) Staat unabhängigen Strukturen in den osteuropäischen Transformationsländern zu beschreiben.[34] Der Begriff war also in der (west-)deutschen Debatte zunächst positiv belegt. Der Wortbedeutung nach beschreibt Parallelgesellschaft zwei parallele, unverbundene Strukturen. Diese Strukturen sind als eigenständige Gesellschaften gedacht, welche sich durch eigene Rechts- und Organisationssysteme auszeichnen.

Bei den Parallelgesellschaften in den osteuropäischen Diktaturen handelt es sich also um gesellschaftliche Institutionen, die parallel zum staatlichen System aufgebaut wurden und das Ziel verfolgten, dieses zu ersetzen. Für die Zuwanderergemeinden werden jedoch vor allem gemeinschaftliche Institutionen genannt, die den „parallelen“ Charakter der Gruppenbildung unterstreichen sollen. Dabei handelt es sich beispielsweise um religiöse oder kulturelle Vereine, Familienverbände etc, also um Organisationsformen weit unterhalb der gesellschaftlichen Ebene.

Besonders oft werden „parallelgesellschaftliche“ Strukturen mit muslimischen Gruppen gleichgesetzt und kritisiert, dass diese „kaum oder nur begrenzten Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern in der deutschen Politik und zu gesellschaftlichen Organisationen in Deutschland haben“.[35] Die Beauftragte hält die Verwendung des Begriffs „Parallelgesellschaft“ in diesem Kontext für problematisch. Tatsächlich betonen religiöse Gemeinden in besonderem Maße ihre ethischen Wertevorstellungen, ohne dass deswegen parallele, unverbundene Strukturen bestehen.

1.5 Die Rolle des Quartiers für die soziale Integration von Migrantinnen und Migranten

Stadtteil als Ort des Austausches zwischen den Bewohnern

Der Stadtteil stellt den Ort dar, an dem die Zuwanderer in besonderem Maße in ihre eigenen Strukturen eingebunden sind, zugleich aber auch der Austausch zwischen Zugewanderten und anderen Bewohnerinnen und Bewohnern am häufigsten und intensivsten ist. Dies bestätigt die Repräsentativbefragung des Zentrums für Türkeistudien unter der türkischstämmigen Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen.[36] Demnach haben drei Viertel der Befragten Kontakte zu Deutschen in der Nachbarschaft. Unter den Türkei-stämmigen Befragten geben insbesondere Frauen, Neuzuwanderer und ältere Migrantinnen und Migranten der ersten Generation an, Deutsche vor allem über die Nachbarschaft zu kennen. In den Quartieren mit hohen Zuwandereranteilen geben allerdings nur ca. 55 % an, Deutsche aus der Nachbarschaft zu kennen.[37]

---

[34] Vgl. Meyer, Thomas: Identitätspolitik, Frankfurt/Main 2002; Siehe auch: Meyer, Thomas: Parallelgesellschaft und Demokratie, in: Münkler, Herfried (Hrsg.): Der demokratische Nationalstaat in den Zeiten der Globalisierung, Berlin 2002, S. 193-229.

[35] Vgl. Atilgan, Canan: Türkische politische Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland. Material für die Arbeit vor Ort, Nr. 9/1999. Herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Siehe im Internet unter: www.kas.de/publikationen/1999/3521_dokument.html.

[36] Vgl. Zentrum für Türkeistudien: 5. Mehrthemenbefragung unter der türkischen Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen, Essen 2004, S. 92.

[37] Vgl. ebd. S. 105.

Darüber hinaus spielt das Quartier in folgenden Bereichen eine große Rolle für die soziale Integration von Migrantinnen und Migranten:

1.5.1 Öffentliche Einrichtungen

Sozialisation: Hohe Bedarfe im Stadtteil erfordern besonders gute Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen

Das Quartier hat insbesondere für Kinder und Jugendliche eine hohe Bedeutung als Sozialisations- und Lernraum. In den Quartieren mit einem hohen Zuwandereranteil wird ein Großteil der Integrationsarbeit geleistet. In den dort bestehenden Einrichtungen (Kindergärten bzw. Kindertagesstätten, Schulen, Freizeiteinrichtungen) werden die Weichen für die Bildungserfolge der Zuwandererkinder gestellt. In den Schulen und öffentlichen Einrichtungen gibt es einen reichhaltigen Erfahrungsschatz über den Umgang mit spezifischen Bedürfnissen und Problemen von Zugewanderten.

Die Versorgung mit Jugendeinrichtungen, Beratungs- und Versorgungsdiensten ist in diesen Quartieren jedoch leider oftmals unzureichend. Die hohen Bedarfe in den benachteiligten Quartieren können nur durch eine besonders gute Ausstattung befriedigt werden.

1.5.2 Soziales Umfeld und Arbeitsmarktchancen

Mit dem zunehmenden Ausschluss vieler Personen vom Arbeitsmarkt verbringen auch Erwerbslose einen Großteil des Tages innerhalb des Wohngebietes. In der wissenschaftlichen Diskussion wird davon ausgegangen, dass die fehlende Integration auf dem Arbeitsmarkt auch Folgen für die Integration in anderen Lebensbereichen hat. Soziale Beziehungen zu unterhalten kostet Geld, und mit eingeschränkten finanziellen Ressourcen werden Kontaktkreise daher kleiner und verändern sich. Arbeitslose verlieren mit länger anhaltender Arbeitslosigkeit den Kontakt zu Erwerbstätigen, die Bekanntschaften bestehen immer häufiger aus anderen Arbeitslosen.[38]

Arbeitslose benötigen spezifische Angebote

Personen mit sehr geringen Einkommen haben in der Regel sehr kleine Kontaktkreise.[39] Dadurch schränken sich die Chancen ein, wieder Arbeit zu finden, denn diesen Gruppen sind Informationen über freie Stellen, Beschäftigungsangebote und ähnliches oft nicht mehr zugänglich. Auch die Nutzung sozialer Infrastruktur und spezifischer Angebote (z. B. Beratungen in unterschiedlichen Lebenslagen) nimmt mit lang andauernder Arbeitslosigkeit eher ab als zu.[40] Der lang andauernde Ausschluss vom Arbeitsmarkt führt daher zum Ausschluss aus immer mehr gesellschaftlichen Systemen und zur sozialen Exklusion.

Das Thema der sozialen Exklusion hat inzwischen Eingang in verschiedene europäische und Bundesprogramme gefunden.[41] Eine besondere

---

[38] Vgl. Friedrichs, Jürgen/Blasius, Jörg: Leben in benachteiligten Wohngebieten, Opladen 2000; Kapphan, Andreas: Das arme Berlin. Sozialräumliche Polarisierung, Armutskonzentration und Ausgrenzung in den 1990er Jahren, Opladen 2002.

[39] Vgl. Andreß, Hans-Jürgen: Leben in Armut. Analyse der Verhaltensweisen armer Haushalte mit Umfragedaten, Opladen/Wiesbaden 1999.

[40] Vgl. Dorsch, Pamela/Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas/Siebert, Ingo: Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration. The Case of Berlin, Germany, Urbex Series No. 11. Amsterdam 2001.

[41] Vgl. folgendes Kapitel zu den politischen Initiativen.

Bedeutung haben dabei niedrigschwellige Beschäftigungsangebote für Langzeitarbeitslose und von Ausgrenzung bedrohte Personen. Durch die eingeschränkten Kontaktkreise und starke lokale Orientierung von Arbeitslosen sind für diese Gruppe Arbeitsgelegenheiten und soziale Angebote kaum erreichbar, wenn sie nicht im Quartier vorkommen. Die Maßnahmen knüpfen daher oftmals an bestehenden Strukturen im Stadtteil an. Eine gezielte Förderung von Zuwanderinnen und Zuwanderern wird über die aus EU-Mitteln finanzierten Programme „Equal“ und „LOS – Lokales Kapital für soziale Zwecke“ geleistet.

Soziale Exklusion

1.5.3 Lokale und „ethnische“ Ökonomie

Aufgrund der starken Stadtteilorientierung spielt die lokale Ökonomie für arme Haushalte eine große Rolle. In den Quartieren mit hohem Zuwandereranteil ist die lokale Ökonomie stark von zugewanderten Gewerbetreibenden geprägt. Die Anzahl von Gewerbetreibenden in Deutschland hat nach Untersuchungen des Zentrums für Türkeistudien und anderen Studien in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen.[42] Die Ökonomie der Zuwanderer – oftmals als „ethnische Ökonomie“ bezeichnet – spielt eine zentrale Rolle in den Strategien der ökonomischen Stadtteilentwicklung.[43] Für viele Zuwanderinnen und Zuwanderer haben ökonomische Netzwerke sowie räumliche und emotionale Nähe der Kunden und Dienstleister eine große Bedeutung in ihrem unternehmerischen Handeln.[44]

Zugewanderte Gewerbetreibende als Potenzial der Stadtteilentwicklung

Die zugewanderten Unternehmerinnen und Unternehmer verfügen jedoch oftmals nicht über einschlägige formale Qualifikationen. In den vergangenen Jahren haben sich die Aktivitäten der Handels- und Handwerkskammern intensiviert, durch gezielte Maßnahmen zugewanderten Gewerbetreibenden die Ausbildereignung zu verleihen. Damit ist die Hoffnung verbunden, dass sich die zugewanderten Ausbilderinnen und Ausbilder ihrer ethnischen Gruppe besonders verpflichtet fühlen und die Ausbildungsbeteiligung von ausländischen Jugendlichen steigt.

1.5.4 Soziale Netzwerke und professionelle Hilfen

Die Einbindung in familiäre und soziale Netzwerke ist ein wesentlicher Faktor sozialer Stabilisierung und Absicherung. Soziale Netzwerke sind in der Regel sehr stark lokal gebunden, insbesondere unter ärmeren und statusniedrigeren Bevölkerungsschichten. Unter Zugewanderten sind die sozialen Netzwerke darüber hinaus oftmals vor allem durch Kontakte zu anderen Zuwanderinnen und Zuwanderern gleicher Herkunft geprägt.

---

42 Vgl. z.B. Pütz, Robert: Unternehmen türkischer Herkunft in Deutschland. "Gründungsboom" aus makroanalytischer Perspektive. Das Beispiel Berlin, in: Geographische Rundschau 55, 4/2003, S. 26-31. Vgl. auch B.II.2.3.1.

43 Vgl. z.B. Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina/Floeting, Holger/Reimann, Bettina: Ethnische Ökonomie. Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab, Darmstadt/Berlin 2005.

44 Vgl. Burgers, Jack/Vranken, Jan/Jürgen Friedrichs/Hommerich, Carola (Hrsg.): Anleitung für ein erforderliches Stadtentwicklungsprogramm. Beispiele aus neun Europäischen Ländern, Opladen 2003; Vgl. auch Läpple, Dieter: Städte im Umbruch. Zu den Auswirkungen des gegenwärtigen Strukturwandels auf die städtischen Ökonomien – das Beispiel Hamburg, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover (Hrsg.): Agglomerationsräume in Deutschland, Hannover 1996, S. 191-217.

In Quartieren mit hohen Zuwandereranteilen können Neuzuwanderer so erste Informationen und Unterstützung von Landsleuten bekommen.[45] Jedoch fallen auch Zugewanderte aus Hilfsstrukturen heraus, wenn in einem Stadtteil die Armut sehr groß ist und soziale Problemlagen kumulieren. Zunehmend werden auch in den Zuwanderergemeinden Hilfsangebote professionalisiert. Dies deutet darauf hin, dass die Familien und Netzwerke diese Aufgaben nicht mehr übernehmen (können). Die professionellen Hilfsangebote ersetzen soziale Netzwerke in den Fällen, in denen diese brüchig geworden sind. Professionelle Träger aus dem Zuwanderermilieu verfügen über eine gute Kenntnis von Problemen und Bedürfnissen der Klienten. In vielen Städten sind daher von Migrantinnen und Migranten betriebene Sozialdienste, Betreuungseinrichtungen und ähnliche Betriebe entstanden. Sie zu fördern und ihre Arbeit zu unterstützen stellt eine künftige Herausforderung für die Politik dar.

Professionalisierung von Hilfsangeboten unter Zuwanderern

1.5.5 Konflikte und Spannungen im Zusammenleben

Konflikte in Stadtteilen mit hohem Zuwanderungsanteil sind in der Regel Interessens- und Nutzungskonflikte, typischerweise dreht es sich dabei um die Gestaltung des Wohnumfeldes, Lärmbeeinträchtigung, falsch parkende Autos und andere gewöhnliche Themen des Zusammenlebens.[46] Die meisten Konflikte im Zusammenleben sind lösbar und sie führen in der Regel dazu, dass das Zusammenleben nach der Thematisierung des Konfliktes besser funktioniert. Auch tief sitzende Interessenskonflikte können so geklärt werden, dass es einen Dialog und eine Einigung gibt, mit der alle Bewohnerinnen und Bewohner leben können. In Stadtteilen mit hohem Zuwandereranteil empfiehlt sich der Einsatz von Konfliktmediation, um im Streitfall die Sachlage von ethnischen Zuschreibungen zu trennen. Bei einer Konfliktmoderation und Streitschlichtung ist das Verständnis der kulturellen Normen der Konfliktparteien von großer Bedeutung.

„Ethnische“ Konflikte sind meist Nachbarschaftskonflikte

In den Quartieren, in denen sich erst in den letzten Jahren vermehrt Zuwanderinnen und Zuwanderer ansiedeln, treten häufig Konflikte auf, da sich noch keine Institutionen bilden konnten, um mit Konflikten und Spannungen umzugehen. Der Aufbau von moderierenden Institutionen in diesen Quartieren sollte unterstützt werden. Maßnahmen zur Bekämp-

Streitschlichtung und Konfliktmediation

---

45 Eine positive Perspektive auf Zuwandererstadtteile ist mit dem Begriff der „Ethnischen Kolonie“ verbunden. “Ethnische Kolonien“ sind subsidiär funktionierende Gemeinschaften, in denen ökonomische Hilfen und Gelegenheiten vermittelt werden und die die Basis der Interessensartikulation und politischen Vertretung darstellen. Darüber hinaus werden in den ethnischen Gemeinden Solidarität und Kulturwissen vermittelt sowie die Stärkung der persönlichen und gemeinschaftlichen Identität gesichert. Ethnische Kolonien fungieren als schützender Raum und erfüllen wichtige Funktionen gerade auch für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer. In den Zuwandererstadtteilen werden spezifische Produkte und Dienstleistungen angeboten, die an die Bedürfnisse der Zugewanderten anknüpfen. Die Entstehung einer ethnischen Ökonomie ist ein weiterer Bestandteil einer ethnischen Kolonie. Vergleiche Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter: Soziale Integration und ethnische Schichtung. Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin/Oldenburg 2001.

46 Vgl. Tezcan, Levent: Kulturelle Identität und Konflikt. Zur Rolle politischer und religiöser Gruppen der türkischen Minderheitsbevölkerung, in: Heitmeyer, Wilhelm/ Anhut, Reimund: Bedrohte Stadtgesellschaft. Weinheim/München 2000, S. 401-448.

fung sozialer Probleme in diesen Quartieren sind besonders wichtig, um eine Ethnisierung von Problemen zu vermeiden. Es sollte grundsätzlich gesichert sein, dass eine Streitschlichtung und Konfliktmediation in diesen Quartieren unentgeltlich angeboten wird. Zum Teil kann dies derzeit über das Programm Soziale Stadt geleistet werden.[47]

2. Politische Initiativen

2.1 Das Bund-Länder Programm Soziale Stadt als Beispiel einer integrierten Entwicklungs- und Partizipationsstrategie

Stadtteilentwicklung im Programm Soziale Stadt

Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (kurz: Soziale Stadt) wurde im September 1999 durch Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern etabliert, nachdem das Programm von der Bundesregierung beschlossen worden war. Das Programm Soziale Stadt ergänzt die Städtebauförderung mit dem Ziel, der sich verschärfenden sozialen und räumlichen Spaltung in den Städten entgegenzusteuern. Das Programm wird gegenwärtig in 331 Programmgebieten in 229 Städten und Gemeinden gefördert. Es basiert auf einem sozialräumlichen und ressortübergreifenden („integrierten“) Ansatz der Stadtteilentwicklung, der die physischen Wohn- und Lebensbedingungen ebenso umfasst wie die lokalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen.[48] Das Programm bietet damit einen innovativen und viel versprechenden Ansatz, der eine kreative Umsetzung sowie neue Strategien und Konzepte befördert. Insbesondere gehen von dem Programm wichtige Impulse für die Initiierung ressortübergreifender Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ämtern und Verwaltungen aus, die für die Implementierung von integrationspolitischen Maßnahmen von entscheidender Bedeutung sind. Die Umsetzung des Programms in den Stadtteilen übernehmen die Kommunen zum Teil selbst über „Gebietsbeauftragte“, „Gebietskoordinatoren“ oder „Quartiersmanager“, zum Teil werden externe Büros beauftragt (Quartiersmanagementbüros).

Programmbegleitung

Dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) wurde vom federführenden Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) die Aufgabe übertragen, für die erste Phase der Programmumsetzung (1999 bis 2003) die Funktion einer Vermittlungs-, Beratungs- und Informationsagentur zu übernehmen. Zu den zentralen Elementen der Programmbegleitung durch das Difu zählten der Aufbau eines bundesweiten Netzwerks, die Programmbegleitung vor Ort in 16 Modellgebieten der Sozialen Stadt und die Vorbereitung einer Programmevaluierung.

Zwischenevaluierung

Im Dezember 2003 wurde die Bundestransferstelle Soziale Stadt beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung eingerichtet, die den weiteren Ausbau des bundesweiten Netzwerks zur integrierten Stadtteilentwicklung und eine internationale Erweiterung des Informationstransfers und Erfahrungsaustauschs vorantreiben soll. Im Sommer 2003 wurde die externe Evaluation des Bund-Länderprogramms Soziale Stadt begonnen, die im Sommer 2004 abgeschlossen wurde. Die Zwischenevaluie-

---

47 Vgl. die Ausführungen im folgenden Kapitel.

48 Ein Flyer zur Bundestransferstelle Soziale Stadt findet sich im Internet unter www.sozialestadt.de/programm/programmbegleitung/flyer-programmbegleitung.pdf.

rung kommt zu dem Ergebnis, dass das Programm geeignet ist, „den wachsenden Segregationstendenzen in vielen Quartieren entgegenzuwirken“[49].

Bei den Programmgebieten der „Sozialen Stadt“ handelt es sich überwiegend um Stadtteile mit einem hohen Anteil an Zugewanderten und ausgeprägten, sich häufig gegenseitig verstärkenden sozialen Problemlagen. Im Wesentlichen lassen sich dabei nach dem Bautypus zwei Gebietstypen unterscheiden: Innerstädtische oder innenstadtnahe Altbauquartiere sowie Großwohnsiedlungen.[50] Die benachteiligten Quartiere sollen durch eine Konzentration von Mitteln gefördert und damit die Chancengleichheit der hier ansässigen Bewohnerinnen und Bewohner erhöht werden.

Bewohnerbeteiligung als Programmziel

Die Beteiligung und Aktivierung der Bewohnerinnen und Bewohner bei der Stadtteilentwicklung ist ein wesentliches Handlungsfeld im Programm Soziale Stadt. Die Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner und die „Aktivierung bisher schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen“ wird – nach Angaben des Difu – in 90 % der Programmgebiete von der Verwaltung als wichtigster Erfolg verbucht. Doch ist in der ersten Umsetzungsphase des Programms deutlich geworden, dass die Aktivierung benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den Quartieren noch verbessert werden muss.[51] So verweist das Difu in dem Bericht zur Programmbegleitung darauf, dass Personen mit Migrationshintergrund kaum erreicht wurden, auch müsse „der interkulturelle Ansatz (...) bei der Umsetzung des Programms noch stärker greifen“.[52]

Beteiligung von Migranten noch nicht ausreichend

Für die folgende Programmphase sollten daher die Rahmenbedingungen für eine Beteiligung von Migrantinnen und Migranten verbessert und die bestehenden Erfahrungen bei der Beteiligung von Migrantinnen und Migranten intensiv ausgewertet werden. Dies kann z. B. durch Austausch- und Fortbildungsmöglichkeiten für die Gebietskoordinatoren bzw. Quartiersmanager erfolgen. Um Barrieren bei der Beteiligung von Migrantinnen und Migranten zu senken, ist aus Sicht der Beauftragten des Weiteren zu empfehlen, dass der Forderung interkultureller Kompetenz der beteiligten kommunalen Ämter und Einrichtungen verstärkte Aufmerksamkeit zukommt.

Die öffentliche Resonanz auf das Programm ist groß. Dem Difu zufolge hat es in vielen als benachteiligt eingestuften Stadtteilen Aufbruchstimmung erzeugt und die Grundlage für neue Organisations- und Managementformen in der integrierten Stadtteilentwicklung gelegt – von ressortübergreifenden Arbeitsgruppen auf der Verwaltungsebene bis zu Stadtteilbüros in den Quartieren. Im Rahmen des Programms Soziale Stadt ergeben sich damit auch zahlreiche Anknüpfungspunkte zur Verbesserung

---

[49] Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Kurzfassung. IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, September 2004.

[50] Vgl. im Internet unter: www.sozialestadt.de/gebiete.

[51] Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin 2002, S. 47.

[52] Ebd.

der Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten. Das Ziel der „Aktivierung und Beteiligung“ der Bewohnerschaft wurde zwar noch nicht zufrieden stellend erreicht, es lenkt die Aufmerksamkeit jedoch auf Bevölkerungsgruppen, die bisher in den gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen und in der öffentlichen Wahrnehmung häufig wenig Beachtung fanden.

In der Zwischenevaluierung des Programms Soziale Stadt, die das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH Berlin (IfS) im September 2004 vorgelegt hat, wird ein Defizit des Programms bei der Bearbeitung der migrationsspezifischen Themen gesehen. So wird darauf hingewiesen, dass Problembeschreibung und Handlungsschwerpunkte in den Programmgebieten häufig nicht deckungsgleich seien.[53] Der Ausländeranteil stellt zwar eine Maßzahl für die Verteilung der Bundesmittel des Programms auf die Bundesländer dar und dokumentiert damit, dass – neben der hohen Arbeitslosenquote – die nicht vollständige Integration der Migrantinnen und Migranten in das Bildungssystem und in das System beruflicher Bildung sowie die kulturelle Distanz zwischen Einheimischen und ausländischen Mitbürgern als besondere Problemlage der Quartiere gesehen werden. Dieser Diagnose entspreche jedoch bisher nur in seltenen Fällen eine Schwerpunktsetzung in den Programmen und Projekten der Quartierspolitik.[54]

Zwischenevaluierung: Integration von Migranten als Handlungsschwerpunkt des Programms Soziale Stadt festschreiben

Die Verständigung mit Migrantenorganisationen und der Aufbau interkultureller Kommunikation und Kooperation stellt nach Ansicht der Gutachter des IfS eine der schwierigsten Aufgaben der Stadtentwicklung und zugleich eines der größten Potenziale für die Verringerung der Problemlagen in den Quartieren dar. Eine zentrale Empfehlung des Evaluationsberichtes ist daher, das Handlungsfeld „Integration von Migranten“ zu einem Projektschwerpunkt der Programmentwicklung zu machen.[55]

Die Zwischenevaluation empfiehlt des Weiteren, dass in den im Programm beteiligten Kommunen „(...) Konzepte zur Förderung der Zuwanderung und zur Förderung der Integration entwickelt werden (sollten), innerhalb derer die Rolle des Stadtteils genauer bestimmt werden kann“[56]. Der Bundestag hat am 20.1.2005 den Antrag der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und SPD verabschiedet, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, eine Weiterentwicklung und Ausweitung des Programms Soziale Stadt vorzunehmen.[57] Außerdem wurde empfohlen, die Aufgabe der „Integration von Migrantinnen und Migranten“ in die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zu den Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ als einen weiteren Schwerpunkt aufzunehmen. Dies ist inzwischen geschehen.

---

53 Vgl. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH: Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Juni 2004.

54 Vgl. ebd.

55 Vgl. ebd.

56 Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Kurzfassung, September 2004, S.15.

57 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4660 vom 20.1.2005.

2.2 Weitere Programme

Auf Bundesebene und europäischer Ebene sind weitere Programme begonnen worden, die sich auf die Verbesserung der Lebenssituation in benachteiligten Stadtteilen – und damit auch auf Migrantinnen und Migranten beziehen.

2.2.1 E&C – Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten

Programmplattform E&C als Komplementärprogramm zur Sozialen Stadt

Im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) wird seit 2000 das Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C)“ als Komplementärprogramm zur „Sozialen Stadt – Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ im Rahmen des Kinder- und Jugendplanes durchgeführt.[58] Durch die Konzentration auf soziale Brennpunkte sind Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund in hohem Maße beteiligt. Das Programm will die soziale Ausgrenzung bekämpfen, den Erwerb von Zukunftskompetenzen verbessern und Eigenverantwortung und soziales Engagement stärken.

Bei E&C handelt es sich um eine Programmplattform, die auf den Ebenen Bund, Land, Kommunen und Stadtteilen einen ressortübergreifenden Erfahrungsaustausch organisiert und damit einen bundesweiten fachlichen Diskurs zur Weiterentwicklung der sozialen Dienste in der Bundesrepublik Deutschland anstrebt. Der Programmplattform E&C sind darüber hinaus Teilprogramme zur modellhaften Erprobung von Lösungsstrategien zugeordnet. Dies sind (1) „Kompetenzagenturen“, (2) das Programm LOS (s.u.), (3) das einjährige Programm „Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen“ (KuQ), (4) das Interkulturelle Netzwerk der Jugendsozialarbeit sowie (5) das Freiwillige Soziale Trainingsjahr (FSTJ). Zum Jahresbeginn 2005 waren die Programme KuQ, interkulturelles Netzwerk und FSTJ bereits abgeschlossen. Das freiwillige soziale Trainingsjahr ist am 30. September 2004 beendet worden. Entsprechende Maßnahmen werden nun im Rahmen des § 241 Abs. 3a SGB III als „Aktivierungshilfen“ fortgeführt.

2.2.2 LOS – Lokales Kapital für soziale Zwecke

Mit Mitteln aus dem europäischen Sozialfonds (ESF) werden seit dem 1. September 2003 Mikroprojekte im Rahmen des Programms „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS) gefördert. Das Bundesmodellprogramm gehört zur Programmplattform E&C und unterstützt in kleinen Projekten besonders benachteiligte Menschen, um diese in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Der räumliche Schwerpunkt des Programms lag zunächst in 176 ausgewählten Gebieten des Programms Soziale Stadt. Im Jahr 2004 wurden die Finanzmittel von 50 auf 75 Mio. € aufgestockt, so dass nun weitere 110 Programmgebiete der „Sozialen Stadt“ gefördert werden können. Insgesamt sollen somit in den Jahren 2003 bis 2006 in

[58] Vgl. im Internet unter: www.eundc.de.

286 Programmgebieten 8 000 bis 9 000 Mikroprojekte durchgeführt werden.[59]

LOS: lokale beschäftigungswirksame Mikroprojekte

Der inhaltliche Schwerpunkt liegt auf lokalen beschäftigungswirksamen Mikroprojekten, die aufgrund der geringen Fördersumme in anderen Förderprogrammen nicht berücksichtigt werden können. Pro Mikroprojekt ist die Fördersumme auf 10 000 € begrenzt, eine Ko-Finanzierung ist (im Unterschied zu Mitteln der Sozialen Stadt) nicht erforderlich und sogar ausdrücklich ausgeschlossen. Auch können Privatpersonen, Initiativen und Vereine als Antragsteller auftreten.

In den ausgewählten Programmgebieten wurde jeweils ein „Lokaler Aktionsplan" erstellt. Er gewährleistet, dass durch die Auswahl, Koordination und Betreuung der einzelnen Mikroprojekte die sozialen Bedingungen in diesem Gebiet verbessert werden können. Die Städte und Landkreise erhalten für diese Fördergebiete bis zu 100 000 € pro Jahr, um ihren „Lokalen Aktionsplan" umzusetzen. Die Entscheidung über die Förderung der Mikroprojekte erfolgt auf lokaler Ebene durch einen Begleitausschuss, der aus Vertreterinnen und Vertretern der lokalen Akteure, Betroffenen und der beteiligten kommunalen Ämter und Institutionen besteht.

Ausländer, Aussiedler und Migrantenorganisationen als wichtige Zielgruppen

In den 176 von Programmbeginn an geförderten LOS-Gebieten werden von 91 % der kommunalen Antragsteller Ausländerinnen und Ausländer als besondere Zielgruppe genannt, 76 % nennen Aussiedlerinnen und Aussiedler. In 79 % der Gebiete sollen Migrantenorganisationen erreicht werden. Die bisher durchgeführten Mikroprojekte richten sich insbesondere bei der „Unterstützung einzelner Aktionen zur Förderung der beruflichen Eingliederung" explizit auch an Migrantinnen und Migranten, wobei der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund unter den Antragstellern, Teilnehmern bzw. Nutzern der Projekte nicht erfasst ist. Einen weiteren Programmschwerpunkt bildet die „Förderung von Toleranz und Demokratie", der sich gegen Ausgrenzung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt sowie Fremdenfeindlichkeit und Gewalt wendet.[60]

2.2.3 URBAN II

„URBAN II" ist eine Gemeinschaftsinitiative der EU zur Förderung benachteiligter Stadtgebiete. Das Programm wird aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanziert. Bereits zwischen 1994 und 1999 wurden insgesamt 118 Städte im Rahmen des Programms gefördert (URBAN I), zwischen 2000 und 2006 werden nun abermals für 70 Städte Mittel bereitgestellt, von denen 12 in Deutschland liegen (URBAN II).

Über das Programm gefördert werden können Städte, wenn sie eine hohe Arbeitslosigkeit und/oder ein großes Ausmaß von Armut aufweisen, wenn sie von besonderen wirtschaftlichen bzw. ökologischen Problemen

---

59 Ein weiterer Schwerpunkt des Programms lag im Jahr 2003 bei Kleinstvorhaben in den Kommunen und Landkreisen, die vom Hochwasser des Jahres 2002 betroffen waren. Für diese Kommunen standen zusätzliche Mittel zur Verfügung. Vgl. im Internet: www.eundc.de.

60 Die Daten wurden von der Stiftung SPI (Sozialpädagogisches Institut) und der Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (gsub) zur Verfügung gestellt, die die Funktion der Regiestelle des Programms LOS innehaben. Zu den Programmen vgl. die Internetseiten: www.eundc.de, www.los-online.de und www.gsub.de.

berührt sind, oder wenn eine problematische Bevölkerungsentwicklung zu beobachten ist. Auch ein hoher Anteil von Zugewanderten gilt als eines von mehreren Problemfeldern, die bei der Auswahl der Programmstädte berücksichtigt werden. In Deutschland finden in folgenden Städten Maßnahmen im Programm Urban II statt: Berlin, Bremerhaven, Dessau, Duisburg, Gera, Kassel, Kiel, Leipzig, Luckenwalde, Ludwigshafen, Neubrandenburg und Saarbrücken.

Integration von Zuwanderern im Rahmen der Stadtteilentwicklung als Thema von URBAN II

In den beteiligten westdeutschen Städten und den dortigen Stadtteilen ist der Anteil von Migrantinnen und Migranten in den Programmgebieten in der Regel hoch. Die Maßnahmen im Rahmen des Programms richten sich daher in besonderer Weise auf die Integration der Zuwanderergruppen. Auch in Gera werden unter anderem Sprach- und Integrationskurse für Ausländerinnen und Ausländer sowie für Aussiedlerinnen und Aussiedler aus dem Programm finanziert. Das Programm ist geeignet, modellhaft neue Wege der Integration von Zugewanderten im Rahmen der Stadtteilentwicklung auszuprobieren.

Unter dem Namen „URBACT“ ist im Rahmen von URBAN II nun auch der Austausch der Erfahrungen zwischen den Programmstädten vorgesehen. Hierzu wurden mehrere Diskussions- und Forschungsnetzwerke eingerichtet, von denen sich eines mit der „sozialen Exklusion und Inklusion von Zuwanderern“ auseinandersetzt.[61]

2.3 Praxisorientierte Forschungsverbunde

2.3.1 Stadt 2030

Mit dem Ideenwettbewerb „Stadt 2030“ hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Jahr 2000 das neue Forschungsprogramm „Bauen und Wohnen im 21. Jahrhundert“ gestartet.[62] 21 ausgewählte Gemeinden erarbeiteten daraufhin in Kooperation mit Partnern aus der Wissenschaft Leitbilder, integrierte Zukunftskonzepte und Szenarien für ihre Kommune. Insgesamt werden 62 Einzelvorhaben gefördert, 34 Städte sowie 57 Institute und Planungsbüros sind an dem Programm beteiligt. Die Begleitung und Evaluation des Forschungsverbundes liegt beim Deutschen Institut für Urbanistik (Difu). Der Abschlusskongress „Auf dem Weg zur Stadt 2030“ fand am 24./25. September 2003 in Braunschweig statt.

Den Schwerpunkt des Programms bildeten perspektivische Überlegungen zur demographischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung der Städte und Stadtregionen sowie zur Entwicklung von Leitbildern und der Beteiligung der Bevölkerung an diesen Prozessen. In den Städten Dietzenbach, Esslingen und Stuttgart wurden im Rahmen des Programms auch explizit Zuwanderinnen und Zuwanderer angesprochen und beteiligt: In Dietzenbach durch die Initiierung von Interessensäußerungen bei der Initiative „100 qm Dietzenbach“, in Esslingen im Rahmen der Partizi-

---

61 Siehe die Beschreibung des URBACT-Forschungsnetzwerks “Social exclusion and inclusion of populations of foreign origin auf der Internetseite: www.urbact.org.

62 Vgl. im Internet: www.newsletter.stadt2030.de.

pation in dem Soziale-Stadt-Gebiet Pliensauvorstadt, in Stuttgart durch die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten auf einer Internetseite. Eine Auswertung der Beteiligung in Hinblick auf die unterschiedlichen Partizipationsansätze und -erfolge konnte bisher nicht erfolgen, wäre jedoch wünschenswert.

2.3.2 Verbundprojekt „Zuwanderer in der Stadt" bei der Schader-Stiftung

Ein Forschungsverbund zum Thema „Sozialräumliche Integration von Zuwanderern" ist bei der Schader-Stiftung in Darmstadt angesiedelt. Beteiligt sind an diesem Vorhaben zudem der Deutsche Städtetag, der Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) sowie das Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS) an der Ruhr-Universität Bochum. Gefördert wird das Verbundprojekt mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.[63]

Das im Januar 2004 begonnene Projekt verfolgt das Ziel, für die Akteure in Kommunalpolitik und -verwaltung sowie in der Wohnungswirtschaft neue und differenzierte Ansätze für die sozialräumliche Integration von Zuwanderern in Deutschland zu entwickeln und zu erproben. Ein Expertenforum mit Wissenschaftlern und Praktikern aus Kommunen und Wohnungswirtschaft sowie ein Praxis-Netzwerk aus acht kooperierenden Großstädten (Berlin/Bezirk Mitte, Essen, Frankfurt/Main, Hamburg, Hannover, Mannheim, München, Nürnberg) begleiten das Verbundprojekt.

Empfehlungen zur sozialräumlichen Integrationspolitik

Im Rahmen des Projektes sind mehrere Expertisen zur Frage der sozialräumlichen Integration von Zuwanderern beauftragt worden. Die Ergebnisse der Expertisen sowie die Analysen und Empfehlungen des Expertenforums wurden im Februar 2005 auf einem Kongress in Berlin vorgestellt.[64] Ein zentrales Ergebnis der umfangreichen Arbeit der Expertengruppe ist, dass die räumliche Konzentration von Zuwanderern nicht zu verhindern sei und auch nicht verhindert oder behindert werden solle. Gleichwohl dürfe die räumliche Segregation nicht zum Integrationshemmnis werden. Das Projekt widmet einen Teil der Projektlaufzeit der Umsetzung der Empfehlungen in den acht Modellkommunen und schließt mit einem weiteren Kongress im Juni 2006.

2.3.3 Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Kommunikation zwischen Öffentlichkeit, Wissenschaft und Politik

Die Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI) hat im Mai 2003 ihre Arbeit aufgenommen und wird für drei Jahre aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung finanziert. Ihr Ziel ist es, die Kommunikation und Kooperation zwischen Wissenschaft, Politik und breiterer Öffentlichkeit im Themenfeld Migration-Integration-Konflikte zu fördern. Sie soll zu zentralen Themen For-

---

63 Vgl. im Internet: www.zuwanderer-in-der-stadt.de.

64 Vgl. hierzu die „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik" und die „Expertisen zum Projekt", herausgegeben von den Verbundpartnern „Zuwanderer in der Stadt", Darmstadt 2005.

schungsergebnisse aus verschiedenen Disziplinen synthetisieren und Anstöße für politisches Handeln und die Weiterentwicklung wissenschaftlicher Arbeit geben. Eines dieser Themen ist die Segregation von Zuwanderern und damit einhergehende Konfliktstrukturen.[65]

2.3.4 „Metropolis", weltweites Netzwerk zur Erforschung von städtischen Sozialräumen und Praxiserprobung

Das Metropolis-Projekt, gegründet von der kanadischen Regierung und der Carnegie-Stiftung in den USA, ist ein Zusammenschluss von koordinierten Aktivitäten in den Bereichen Migrationsforschung, -politik und der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen.[66] Letztere sind in das Projekt miteinbezogen, weil sie häufig Zielgruppen der Politik sind bzw. deren gesetzliche Vorgaben auf kommunaler Ebene umsetzen. Hauptziel des Metropolis-Projekts ist es, Integrationspolitik durch angewandte Forschung zu stärken und den Dialog von Wissenschaft und Politik zu fördern. Inzwischen gehören über 20 Länder und deren Regierungen, wissenschaftliche Institute und NGOs dem Metropolis-Netzwerk an, darunter auch Deutschland.

Hauptaktivitäten des Metropolis-Projekts sind die Förderung von Forschungsprojekten sowie die Durchführung der jährlich stattfindenden weltweiten Metropolis-Konferenz. Bei diesen Konferenzen werden Forschungsergebnisse zu Migration und deren Auswirkungen auf Entsende- und Empfängerländer mit Politikern diskutiert. Des Weiteren gibt Metropolis Hilfestellung bei ebenfalls jährlich stattfindenden Interconference-Seminaren, die national gesteuert werden und spezifische Themen aus Politik und Forschung haben. Ferner gibt Metropolis eine Zeitschrift heraus (Journal of International Migration and Integration), in der regelmäßig über Forschungsergebnisse der von Metropolis geförderten Projekte, politische Aktivitäten (auch Gesetzgebungsverfahren der Mitgliedsländer) und über Umsetzung von wissenschaftlichen Ergebnissen in Politik berichtet wird.

Internationale Perspektive auf Integrationspolitik in den Kommunen

Wichtig für die Integration von Migrantinnen und Migranten sowie für den Umgang mit Vielfalt sind aus der Sicht des Verbundes besonders die Kommunen. Daher galt das Augenmerk der letzten Konferenz des Metropolis-Projekts den Städten und Gemeinden insbesondere der Kooperation zwischen Städten und den jeweiligen Landesregierungen wie auch internationalen Kooperationen auf unterschiedlichen Ebenen.

3. Zusammenfassung und Empfehlungen

Die Wohnsituation von Zugewanderten unterscheidet sich von der Wohnsituation der deutschen Bevölkerung nach wie vor durch die höhere Belegungsdichte in Zuwandererhaushalten und höhere Mieten, die von Zuwandererhaushalten gezahlt werden müssen. Eine Verbesserung der Wohnsituation kann durch die Bekämpfung von Armut und den Abbau von Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt erreicht werden. Letzteres ist Zielsetzung der Umsetzung der EU-Richtlinien in ein nationales

---

65 Vgl. die Internetseite: www.wz-berlin.de/zkd/aki.

66 Vgl. die Internetseite: www.metropolis.org.

Antidiskriminierungsgesetz (ADG). Damit kann der Zugang zu qualitativ besserem und flächenmäßig ausreichendem Wohnraum für Migrantinnen und Migranten erleichtert werden.

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich in einigen deutschen Städten in bestimmten Stadtteilen Konzentrationen von Migrantinnen und Migranten herausgebildet, die in der öffentlichen Wahrnehmung oft als Problem gesehen werden. Die Quartiere mit einem hohen Anteil an Zugewanderten erfüllen jedoch auch wichtige integrative Funktionen für die Minderheiten, die in der aktuellen Debatte um die Probleme benachteiligter Wohngebiete nur selten gesehen werden. Aus Sicht der Beauftragten sollte weniger die Konzentration von Zugewanderten als vielmehr die Folgen der Konzentration von Armut und sozialer Benachteiligung in den Stadtteilen aktiv bekämpft werden. Hierfür sollten die Migrantinnen und Migranten und ihre Organisationen als Partner einbezogen und die damit verbundenen Potenziale aktiver genutzt werden.[67]

Zuwanderinnen und Zuwanderer leben häufig in Quartieren mit hoher Arbeitslosigkeit und Armut. Als große Chance kann das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ und die daran geknüpften Programme „E&C – Entwicklung und Chancen für junge Menschen“ sowie „LOS – Lokales Kapital für soziale Zwecke“ betrachtet werden, in deren Programmgebieten zu einem hohen Anteil Zugewanderte leben. Die Programme erfüllen unterschiedliche politische Ziele und sind erfolgreich in der Umsetzung dieser Ziele. Dies geht auch aus der Zwischenevaluation zum Programm Soziale Stadt hervor. Die Programme haben modellhaften Charakter und sollten weiter ausgebaut und finanziell aufgestockt werden.

Im Rahmen der Programme werden bereits heute die Angebote von öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendarbeit sowie der Sozialbetreuung ausgebaut und Beschäftigungsangebote im Stadtteil bereitgestellt. Weitere wichtige Aufgaben für die Zukunft, wie sie auch von der Evaluation des Programms Soziale Stadt benannt werden, sind Maßnahmen zur Unterstützung der Integration von Migrantinnen und Migranten und zur Förderung des Zusammenlebens unterschiedlicher Bewohnergruppen im Quartier. Als vordringliches Ziel sollte aus der Sicht der Beauftragten dabei die Zuwandererökonomie unterstützt und mit der lokalen Ökonomie vernetzt werden. Des Weiteren sollten die Konfliktmediation und Streitschlichtung im Quartier gesichert und ausgeweitet werden. Schließlich sollten die Hilfsdienste und Wohlfahrtseinrichtungen unterstützt sowie die soziale Infrastruktur, vor allem im Bereich der Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen ausgebaut werden.

Im Rahmen des Programms Soziale Stadt stellt die Beteiligung von Bewohnerinnen und Bewohnern ein zentrales Instrument der Stadtteilentwicklung dar. Bisher konnten Zugewanderte nur unzureichend an diesem Prozess beteiligt werden. Die Bemühungen um eine Beteiligung von Mi-

---

[67] Dies entspricht auch den von den Verbundpartnern „Zuwanderer in der Stadt“ erarbeiteten „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“, Darmstadt 2005. Diese gehen davon aus, dass die räumliche Konzentration von Zugewanderten letztlich nicht zu verhindern sei und auch nicht verhindert oder behindert werden solle. Gleichwohl dürfe die räumliche Segregation nicht zum Integrationshemmnis werden (S. 19-21).

grantinnen und Migranten sollten deswegen verstärkt werden. Zusätzlich sollte dieses Vorhaben durch Forschungsarbeiten begleitet werden, um die förderlichen und hinderlichen Bedingungen der Partizipation empirisch zu erfassen, bestehende Erfahrungen der Beteiligung auszuwerten und gute Beispiele zu dokumentieren.

Grundsätzlich müssen sich Bund, Länder und Gemeinden darauf einstellen, dass aufgrund des demographischen Wandels die Anteile von Migrantinnen und Migranten an der Gesamtbevölkerung vor allem in den Städten weiter wachsen werden. Bisher fehlen Leitbilder und Strategien, wie mit den Chancen und Herausforderungen der veränderten Bevölkerungsstruktur umgegangen werden kann. Auch im Rahmen des Projektes Stadt 2030 ist dies noch zu wenig thematisiert worden. Die Bundesregierung sollte daher ein exploratives und wissenschaftlich begleitetes Programm initiieren, wie auf kommunaler Ebene konzeptionell mit den Herausforderungen durch die Zuwanderung umgegangen werden kann, wie konkrete Maßnahmen innerhalb eines Integrationskonzeptes umgesetzt werden können, welche Schwierigkeiten dabei auftreten und welchen Erfolg die Maßnahmen haben.[68]

[68] Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration hat zus. mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Mai 2005 eine Veranstaltung zu kommunalen Integrationsstrategien und ihre Verzahnung mit dem Programm „Soziale Stadt“ durchgeführt.

IV. Interkulturelle Öffnung

Interkulturelle Öffnung hat Konjunktur. Vor dem Hintergrund zunehmender Pluralisierung durch Zuwanderung spielt die interkulturelle Öffnung, das heißt die Öffnung und Qualifizierung gesellschaftlicher Einrichtungen mit dem Ziel, Migrantinnen und Migranten einen gleichwertigen Zugang zu ermöglichen, eine immer wichtigere Rolle. Die Zeit der rein paternalistischen Hilfen für Zugewanderte gehört zunehmend der Vergangenheit an. Reine Spezialdienste für Migrantinnen und Migranten können deren soziale Versorgung weder quantitativ noch qualitativ auffangen. Dabei geht die Diskussion mittlerweile weit über die sozialen Dienste im engeren Sinne hinaus. Interkulturelle Öffnung wird zunehmend als Querschnittsaufgabe und Anliegen aller Bereiche des gesellschaftlichen Lebens gesehen. Neben den Einrichtungen der Regelversorgung bemühen sich auch die Träger zivilgesellschaftlichen Engagements darum, Migrantinnen und Migranten als selbstverständlichen Teil ihres Klientels anzusprechen und ihre Angebote auf deren zum Teil spezifische Bedürfnisse und Interessen auszurichten. Werteorientierte Motive spielen dabei ebenso eine Rolle wie gesellschaftliche Notwendigkeiten. Krankenhäuser, Seniorenheime, Kommunen, Jugendvereine oder Sportverbände sind mit einer multiethnischen und multireligiösen Gesellschaft konfrontiert und müssen sich auf diese veränderte Realität einstellen. Wer relevante Jugend-, Familien- oder Altenarbeit machen will, muss sich mit der Tatsache auseinander setzen, dass ein wachsender Teil des Klientels Migrationshintergrund hat und dass Teile der Gesellschaft nur erreicht werden können, wenn kultursensible Angebote gemacht werden. Dabei ist ein Perspektivenwechsel weg vom Defizitansatz hin zu einem an den Ressourcen der Migrantinnen und Migranten orientierten Ansatz zu beobachten. Die Beauftragte unterstützt diesen Prozess aktiv und engagiert sich gemeinsam mit den Trägern und Einrichtungen für die interkulturelle Öffnung der sozialen Regeldienste und der Angebote der zivilgesellschaftlichen Akteure.

Interkulturelle Öffnung als Querschnittsaufgabe

Kultursensible Angebote verstärken

In den vergangenen Jahren haben alle großen Wohlfahrtsverbände mit Grundsatzerklärungen bzw. Beschlüssen von Leitlinien auf Bundesebene einen Prozess der interkulturellen Öffnung in die Wege geleitet, der alle Bereiche ihrer Arbeit umfassen soll.[1] Darüber hinaus ist bereichsspezifisch die interkulturelle Öffnung der Arbeit in den verschiedensten bundesweiten Organisationen und Dachverbandsstrukturen in Angriff genommen worden. Dies gilt z. B. für das Bundesforum Familie[2], den Deut-

---

[1] Vgl. „Anforderungen an eine moderne Integrationspolitik“ Gemeinsames Positionspapier der in der BAGFW zusammengeschlossenen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vom 28.10.2003. Für die Bundesverbände vgl. Arbeiterwohlfahrt: Beschluss der Bundeskonferenz im Jahr 2000. Darin hat sich die Arbeiterwohlfahrt das Ziel gesetzt, ihre Dienste und Einrichtungen interkulturell zu öffnen; Deutsches Rotes Kreuz: Leitthesen zur Interkulturellen Öffnung des DRK, vorgestellt auf der bundesweiten Fachtagung „Interkulturelle Öffnung im DRK“ vom 8.-10.12.2004; Deutscher Caritasverband: Interkulturelle Öffnung der Dienste und Einrichtungen des Deutschen Caritasverbandes, Oktober 2001; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband: Agenda für eine rationale Zuwanderungs- und Integrationspolitik, März 2001.

[2] Bundesforum Familie: Migrationsfamilien zwischen Integration und Ausgrenzung. Beratungsergebnisse des Bundesforums Familie 2002-2004, Oktober 2004.

schen Sportbund[3], die Kampagne Kultursensible Altenhilfe[4] oder den Deutschen Bundesjugendring[5]. Auch in den Kommunen hat es seit Mitte der 1990er Jahre Vorschläge und Handlungsansätze gegeben, die von der interkulturellen Öffnung der sozialen Dienste über die Förderung der interkulturellen Kompetenz der Beschäftigten bis hin zu Gesamtkonzepten zur Integration von Migrantinnen und Migranten in der Kommune reichten. Zahlreiche Kommunen haben sich im Rahmen der Entwicklung kommunaler Integrationskonzepte gezielt die interkulturelle Öffnung ihrer Verwaltungen und sozialen Dienste zur Aufgabe gemacht.[6] Auf Landesebene wird dieser Prozess durch Leitfäden und Handlungsanleitungen zum Teil unterstützt und befördert. So hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen ein Handbuch „Integrationsarbeit effektiv organisiert" erarbeitet, das den Kommunen auf der Grundlage ausgesuchter best-practice-Beispiele Handlungsempfehlungen zur Erarbeitung kommunaler Integrationskonzepte an die Hand gibt.[7] Auf Bundesebene fördert das Bundesinnenministerium in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung wegweisende Modelle in Kommunen mit einem Preis.[8]

Ressourcenansatz mit aktiver Gestaltung statt Defizitansatz

Interkulturelle Öffnung ist eine Aufgabe, die aktive Gestaltung erfordert. Die passive Offenheit der Angebote „für alle" war bislang nicht in der Lage, die Zugangsbarrieren für Migrantinnen und Migranten und ihre Unterrepräsentanz in den Einrichtungen und Organisationen zu überwinden. Dabei ist der vergleichsweise hohe Anteil von Migrantinnen und Migranten unter den Klienten der Drogennotdienste, Frauenhäuser oder in der Jugendgerichtshilfe kein Beweis für die interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste. Im Gegensatz zu diesen „Endstationen" der sozialen Arbeit sind Migrantinnen und Migranten weiterhin unterrepräsentiert im präventiven Bereich der sozialen Dienste wie den Familienberatungsstellen, den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe oder bei den gesundheitlichen Vorsorge- und Beratungsmaßnahmen.[9] Ähnliches lässt sich für die ge-

---

3 Vgl. Deutscher Sportbund 2004: Sport und Zuwanderung. Eine Grundsatzerklärung des Deutschen Sportbundes, Beschluss vom 3.12.2004.

4 Arbeitskreis Charta für eine kultursensible Altenhilfe (Hrsg. Deutsches Kuratorium Deutsche Altershilfe) in Zusammenarbeit mit dem Kuratorium Deutsche Altershilfe: Für eine kultursensible Altenpflege. Eine Handreichung, Köln 2002.

5 Deutscher Bundesjugendring: Beschluss der 77. Vollversammlung vom 3./4.12.2004: „Potenziale nutzen und ausbauen! Jugendverbände und die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund"; vgl. auch B.IV.4.3.

6 Eine umfassende Darstellung würde den Rahmen dieses Berichtes sprengen. Nur beispielhaft sollen an dieser Stelle erwähnt werden: Pavkovic, Gari: Kommunale Strategien der interkulturellen Öffnung: Das Beispiel Stuttgart. Unveröffentlichter Vortrag auf der Tagung „Interkulturelle Öffnung im DRK" vom 8.-10.12.2004; Stadt Essen – Der Oberstadtdirektor (Hrsg.): Konzept für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen, Essen 1999 und Stadt Essen – RAA/Büro für interkulturelle Arbeit (Hrsg.): Interkulturelle Orientierung in der Stadt Essen, Essen 2001; Simon-Hohm, Hildegard: Interkulturelles Pforzheim, Integrationskonzept für die Stadt Pforzheim, Pforzheim 2002.

7 Reichwein, Alfred/Vogel, Stephanie: Integrationsarbeit effektiv organisiert. Ein Handbuch für Kommunen. Im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2004.

8 Im Internet unter: www.erfolgreiche-integration.de.

9 Vgl. Gaitanides, Stefan: Interkulturelle Öffnung in der Zuwanderungsgesellschaft. Zugangsbarrieren und Öffnungschancen. Vortrag im Rahmen der Konferenz des DRK „Interkulturelle Öffnung im DRK", Dezember 2004.

sellschaftliche Teilhabe von Migrantinnen und Migranten feststellen. Sie sind z. B. in den Jugendverbänden oder Sportvereinen unterrepräsentiert.

Notwendige Kernelemente interkultureller Öffnung

Im Rahmen der Programme und Konzepte zur interkulturellen Öffnung wurde eine Reihe von Strategien entwickelt, die in den verschiedensten Bereichen anwendbar sind und folgende Kernelemente enthalten:[10]

- Interkulturelle Öffnung ist eine Leitungsaufgabe. Experten weisen darauf hin, dass Versuche, die interkulturelle Öffnung auf einzelne, punktuelle Maßnahmen zu beschränken, keine nachhaltige Wirkung entfalten können. Sie empfehlen daher, das Ziel der interkulturellen Öffnung im Organisationsleitbild der Einrichtungen und Institutionen zu verankern und als Aufgabe auf der Leitungsebene anzusiedeln.
- Interkulturelle Öffnung erfordert eine veränderte Personalpolitik. Personal mit Migrationshintergrund ist bislang zu wenig an der Gestaltung der Angebote beteiligt und zu selten im Personal der Einrichtungen vertreten. Es besteht daher die Notwendigkeit, die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund in den Regeldiensten und in den Verbänden zu erhöhen.
- Interkulturelle Öffnung ist keine Spezialaufgabe für Personal mit Migrationshintergrund, sondern erfordert den Erwerb interkultureller Kompetenz für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es sollten interkulturelle Teams gebildet und eine „ethnische Arbeitsteilung“ vermieden werden.
- Interkulturelle Öffnung muss fester Bestandteil der Aus- und Weiterbildung für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden.
- Kultursensible Arbeit sollte an den Ressourcen der Migrantinnen und Migranten, nicht an ihren Defiziten anknüpfen.
- Interkulturelle Öffnung erfordert Kooperation statt Konkurrenz mit Migrantenselbstorganisationen. Freiwilliges Engagement muss gefördert und den Selbstorganisationen die Möglichkeit eröffnet werden, an den bestehenden Strukturen aktiv zu partizipieren. Selbstorganisationen können als Interessenvertretungen der Migrantinnen und Migranten eine wichtige Brückenfunktion übernehmen und dazu beitragen, Zugangsbarrieren der Migrantinnen und Migranten sowie der Angebote zu erkennen und zu überwinden.

---

[10] Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hrsg.): Empfehlungen zur interkulturellen Öffnung sozialer Dienste, Bonn 1994; Gaitanides, Stefan: Interkulturelle Kompetenz als Anforderungsprofil in der Jugend- und Sozialarbeit, in: Sozialmagazin 3/2003, S. 42-46; ders.: Interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste – Visionen und Stolpersteine. Vortrag auf der Fachtagung des Deutschen Roten Kreuzes vom 8.-10.12.2004 in Eisenach, unveröffentlichtes Manuskript; Pavkovic, Gari: Kommunale Strategien der interkulturellen Öffnung: Das Beispiel Stuttgart, unveröffentlichter Vortrag auf der Tagung „Interkulturelle Öffnung im DRK“ vom 8.-10-12.2004; Simon-Hohm, Hildegard: Interkulturelle Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft. Aufgaben – Konzepte – Kompetenzen, in: Storz, Henning/Reissland, Carolin (Hrsg.): Staatsbürgerschaft im Einwanderungsland Deutschland. Handbuch für die interkulturelle Praxis in der Sozialen Arbeit, im Bildungsbereich, im Stadtteil, Opladen 2002, S. 149 ff.; Treber, Monika: Interkulturelle Öffnung: ein Gebot der Zuwanderungsgesellschaft, in: Caritas Jahrbuch 2005, S. 119-125.

Die interkulturelle Öffnung ist ein Prozess, der in vielen Bereichen noch in den Kinderschuhen steckt. Es ist Aufgabe der Politik, der Träger und Förderer sowie der Multiplikatoren unter den Migrantinnen und Migranten, diesen Prozess zu befördern und voranzutreiben. Ziel muss sein, die unterschiedlichen Lebenssituationen, Bedürfnisse und Interessen von Migrantinnen und Migranten bei allen gesellschaftlichen Vorhaben von vornherein und regelmäßig mit zu bedenken. Es geht um einen Ansatz des „cultural mainstreaming" und damit um einen Ansatz, mit dem die kulturelle Vielfalt der Einwanderungsgesellschaft als Tatsache anerkannt und in allen Planungen, politischen Entscheidungen und praktischen Vorhaben berücksichtigt wird.

Situation und Bedürfnisse bei allen gesellschaftlichen Vorhaben bedenken

Der Stand der interkulturellen Öffnung in den sozialen Regeldiensten wird in diesem Kapitel am Beispiel der Gesundheitsversorgung (vgl. B.IV.1), der Behindertenversorgung (vgl. B.IV.2) und der Altenhilfe und -pflege (vgl. B.IV.3) näher beleuchtet. Interkulturelle Öffnung ist aber nicht nur eine Frage der angemessenen Versorgung, sondern erfordert die aktive Beteiligung von Migrantinnen und Migranten und ist deshalb auch im zivilgesellschaftlichen Bereich unerlässlich. Exemplarisch wird hierzu der jeweilige Stand im Bereich der Jugendverbände (vgl. B.IV.4) und der Sportverbände (vgl. B.IV.5) dargestellt.

1. Gesundheitsversorgung

Der gleichberechtigte Zugang zu gesundheitlicher Vorsorge, Beratung und Versorgung für Migrantinnen und Migranten setzt voraus, dass sich die bestehenden Angebote für alle hier lebenden Menschen und ihre gesundheitlichen Anliegen und Bedürfnisse öffnen. Im Berichtszeitraum ist eine positive Entwicklung insoweit zu verzeichnen, als Angebote zur interkulturellen Gesundheitsversorgung vielerorts weiter vorangetrieben wurden. Es sind zahlreiche Einzelprojekte bekannt, die gezielt einen Beitrag zur gesundheitlichen Beratung und Versorgung von Migrantinnen und Migranten leisten. Das Spektrum umfasst alle Bereiche der gesundheitlichen Versorgung und reicht von der Beratung von Schwangeren und Müttern über Ernährungs- und Behandlungsberatung für an Diabetes Erkrankte bis hin zu gesundheitlicher Versorgung und Pflege im Alter. Ein Teil dieser Projekte richtet sich speziell an Migrantinnen und Migranten,[11] ein anderer Teil öffnet die bestehenden Regelangebote gezielt für diese Bevölkerungsgruppe.[12] Sofern diese Projekte nur Modellcharakter besitzen und deshalb zeitlich begrenzt sind, gehen die spezifischen Zugänge zu der Zielgruppe trotz fortbestehendem Bedarf wieder verloren. Deshalb ist es besonders wichtig, Projekte für und mit Migrantinnen und Migranten in das System der Regelversorgung einzubinden und die Regelsysteme insgesamt interkulturell zu öffnen.

Bei interkultureller Gesundheitsversorgung weitgehend positive Entwicklung

Bei allen Fortschritten kann von einer umfassenden und systematischen Berücksichtigung der Belange von Migrantinnen und Migranten im Gesundheitswesen noch keine Rede sein. Nach wie vor bestehen Barrieren, die den Zugang zu den Gesundheitsdiensten erschweren. Dies gilt bei-

Noch keine umfassende und systematische Berücksichtigung der Belange von Migranten

[11] So z.B. die Afrikasprechstunde im Gesundheitsamt Frankfurt/Main oder das Flüchtlingsprojekt im Gesundheitsamt Bonn.

[12] So z.B. die Gesundheitshäuser in Münster und München oder das gemeinsame Projekt von Gesundheits- und Sozialberatung in Frankfurt/Main.

spielsweise für die sprachliche Verständigung bzw. mangelnde Sprachkompetenz in den Einrichtungen, kulturell begründete unterschiedliche Auffassungen von Krankheit und Gesundheit, fehlendes Fachpersonal mit Migrationshintergrund oder fehlende aufsuchende Beratungsangebote. Zusätzlich bestehen für einen Teil der Migrantinnen und Migranten, die unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen, lediglich eingeschränkte Möglichkeiten der medizinischen Versorgung.

Auf der von der Beauftragten und dem bundesweiten Arbeitskreis „Migration und öffentliche Gesundheit" durchgeführten Fachtagung „Gesunde Integration" (2003)[13] wurden eine Reihe von Maßnahmen für mehr Chancengleichheit im Gesundheitswesen und eine verbesserte Beratung und Versorgung von Migrantinnen und Migranten vorgestellt. Die aus anderen Feldern bekannten Instrumente der interkulturellen Öffnung spielen auch im Bereich der gesundheitlichen Versorgung eine Schlüsselrolle.

1.1 Psychosoziale Versorgung

Zwar sind sich Experten einig, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen Migration und psychischen Erkrankungen nicht nachweisbar ist. Migration als solche macht nicht krank. Gleichwohl werden Belastungsfaktoren ausgemacht, die mit Migration in Zusammenhang stehen und die Entstehung und den Verlauf psychischer Störungen beeinflussen.

Psychische Belastungsfaktoren bei Migranten und Migrantinnen

Dies gilt nach Zeiler und Zarifoglu[14] für bestimmte Hochrisiko-Personen (z. B. Personen mit psychischen Vorerkrankungen oder schweren seelischen Traumatisierungen), Hochrisiko – Perioden (z. B. bestimmte Phasen des Migrationsprozesses oder migrationsunabhängige lebenskritische Ereignisse) und Hochrisikomilieus (z. B. wenn soziale Unterstützung oder zwischenmenschliche Bindungen fehlen). Besonders gefährdet sind Migrantinnen und Migranten mit prekärem Aufenthaltsstatus, mangelnden sozialen Bindungen, belastenden früheren Erlebnissen oder Desintegrationserfahrungen. Einer oder mehrere dieser Risikofaktoren finden sich in der Tendenz häufiger bei Asylsuchenden, Bürgerkriegsflüchtlingen, Menschen ohne Aufenthaltsrecht, traumatisierten Flüchtlingen, Abschiebungshäftlingen nach längerer Haftzeit sowie Jugendlichen oder älteren Migrantinnen und Migranten.[15]

Der Stand der psychiatrischen und psychotherapeutischen Versorgung ist nach wie vor nur schwer einzuschätzen. Beratung und Behandlung werden nur sehr wenig in Anspruch genommen und es besteht ein ausgeprägter Mangel an spezifischen Angeboten bzw. an Fachpersonal mit

---

13 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Gesunde Integration. Dokumentation der Fachtagung am 20. und 21. Februar 2003, Berlin 2003.

14 Zeiler, J./Zarifoglu, F.: Psychische Störungen bei Migranten: Behandlung und Prävention, in: Zeitschrift für Sozialreform 4/1997, S. 300-334.

15 Vgl. ebd.; Koch, Eckhardt: Psychiatrie, Psychotherapie, Psychosomatische Rehabilitation und Migration, in: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Gesunde Integration. Dokumentation der Fachtagung am 20. und 21. Februar 2003, Berlin 2003, S. 43-53.

Migrationshintergrund.[16] So werden ambulante Arztbesuche, apparative Diagnostik und medikamentöse Behandlungen überdurchschnittlich, psychiatrische und psychotherapeutische Angebote jedoch unterdurchschnittlich angeboten und genutzt. In den psychiatrischen Kliniken liegt der Anteil an Patienten nichtdeutscher Herkunft im Mittel bei knapp 9 % (vor Ort je nach Region schwankend zwischen 1 % und 25 %). Die Versorgungslage bei der ambulanten psychotherapeutischen Behandlung gilt als weitaus schlechter als die der stationären Behandlung. Insbesondere muttersprachliche Therapieangebote sind so selten, dass hier von einer eindeutigen Unterversorgung für Migrantinnen und Migranten mit schlechten deutschen Sprachkenntnissen auszugehen ist.[17]

Versorgungslage im ambulanten Bereich schlechter als im stationären

Übereinstimmend wird von Experten auf Schwierigkeiten mit der sprachlichen Verständigung hingewiesen. Hinzu kommen kulturelle Missverständnisse, spezifische religiöse Vorstellungen, die mangelnde Kenntnis von Familienstrukturen oder den Bedingungen im Herkunftsland, die die therapeutische Arbeit deutlich erschweren.[18] Dies führt nicht selten zu einer unterschiedlichen Beurteilung von Problemlagen aus therapeutischer Sicht einerseits und Patientensicht andererseits und in einigen Fällen auch zu Fehldiagnosen. Fast 75 % der psychiatrischen Kliniken geben sprachliche Verständigungsprobleme sowie diagnostische Unsicherheiten an, bei immerhin 38 % der Institutionen wird die Einigung auf ein therapeutisches Vorgehen als schwierig erachtet.[19]

Verständigungsprobleme im psychosozialen Bereich besonders gravierend

Ebenso berichten die psychosozialen Zentren für die Behandlung von Folteropfern übereinstimmend von Schwierigkeiten bei der psychosozialen Versorgung von Klientinnen und Klienten mit unsicherem Aufenthaltsstatus. Die Durchführung einer Therapie sei hierdurch erschwert oder der Therapieerfolg gefährdet.[20]

Im Berichtszeitraum sind einige bedeutende Initiativen zu nennen, die den genannten Defiziten bei der psychosozialen Versorgung von Migrantinnen und Migranten gezielt entgegen steuern.

– So hat sich 2002 ein Arbeitskreis der Bundesdirektorenkonferenz psychiatrischer Krankenhäuser zum Thema „Psychiatrie und Migration“ konstituiert, der nach einer Analyse der aktuellen Versorgungssituation auch Verbesserungsvorschläge erarbeiten will.

– Ferner gelten die „Sonnenberger Leitlinien“ als Meilenstein auf dem Weg zur interkulturellen Öffnung des psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgungssystems von Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Mit den auf einer Fachtagung zur Migration vom 8.11.-10.11.2002 im Internationalen Arbeitskreis Haus Sonnenberg/Ober-

Neue Initiativen für besseres psychiatrisch-psychotherapeutisches Versorgungssystem

---

16 Vgl. Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.): Konstanz und Wandel der Lebenssituation türkischer Migranten. Ergebnisse der fünften Mehrthemenbefragung 2003 im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen 2003.

17 Vgl. Koch, Eckhardt a.a.O.

18 Vgl. Gün, Ali Kemal: Therapie, in: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Gesunde Integration. Dokumentation der Fachtagung am 20. und 21. Februar 2003, Berlin 2003, S. 36-43.

19 Vgl.Koch, Eckhardt a.a.O.

20 Vgl. Özkan, Ibrahim: Grenzen und Praxisansätze der traumazentrierten Arbeit mit Flüchtlingen, in: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Gesunde Integration, a.a.O.

harz formulierten und verabschiedeten Leitlinien haben erstmals die unterschiedlichen Fachgesellschaften der Bundesrepublik gemeinsame Ziele zur psychosozialen Versorgung von Migrantinnen und Migranten formuliert. Durch die gemeinsamen Bemühungen sind die Chancen für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Ziele gestiegen. Die Leitlinien sollen den Fachgesellschaften auf den Gebieten der Psychiatrie, der Psychotherapie und der Nervenheilkunde und ihren Mitgliedern zur Orientierung und Umsetzung dienen.[21]

Als Ergebnis dieser Entwicklung ist die Bedeutung der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung von Migrantinnen und Migranten zunehmend in das Bewusstsein einer breiteren Fachöffentlichkeit gedrungen. Diese Tatsache ist eine gute Voraussetzung dafür, über die führenden Fachgesellschaften in Deutschland eine grundlegende Verbesserung der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung von Migrantinnen und Migranten zu erreichen.

1.2 Die gesundheitliche Situation von Kindern und Jugendlichen

Größeres gesundheitliches Risiko bei Kindern und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Schichten

Die gesundheitliche Lage von Kindern und Jugendlichen ist ein wichtiger Indikator für den Gesundheitszustand von Migrantinnen und Migranten und ihre gesundheitliche Versorgung. Einige Expertisen verweisen auf den Zusammenhang von sozialer Lage und Gesundheit. Schichtzugehörigkeit, soziale Lage, geringes Einkommen oder ein niedriger Bildungsstand bedingen häufig auch einen schlechteren Gesundheitszustand. Kinder aus sozial schwachen Familien sind häufiger ungesund ernährt, häufiger übergewichtig und körperlich weniger aktiv. Da Kinder und Jugendliche aus Migrantenfamilien überproportional häufig zu sozial benachteiligten Schichten gehören, unterliegen sie vergleichsweise größeren gesundheitlichen Risiken.[22]

1.2.1 Übergewicht und Adipositas[23]

In zunehmendem Maße sind Kinder und Jugendliche von Übergewicht betroffen. Ihre Freizeitgewohnheiten haben sich verändert: Kinder toben weniger, sie bewegen sich weniger und sitzen länger als früher vor Fernseher und Computer. Untersuchungen an Schulkindern in Berlin, die Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund gezielt berücksichtigten, führten zu der Erkenntnis, dass Schulanfänger mit ausländischen Staatsangehörigkeiten zu einem höheren Maße (15,1 %) und Kinder mit türkischer Staatsangehörigkeit zu einem weit höheren Maße (22,7 %) adipös

---

[21] Die 12 Sonnenberger Leitlinien zur psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung von MigrantInnen in Deutschland, in: Der Nervenarzt, Jg. 2002, Nr.73, S. 1208-1209.

[22] Vgl. Butler, Jeffrey: Gesundheitliche und soziale Lage von Kindern nichtdeutscher Herkunft in einem Berliner Innenstadtbezirk, in: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Gesunde Integration. Dokumentation der Fachtagung am 20. und 21. Februar 2003, Berlin 2003.

[23] Adipositas ist ein Zustand, der durch eine übermäßige Ansammlung von Fettgewebe im Körper gekennzeichnet ist. Die Adipositas wird heute als eine chronische Gesundheitsstörung verstanden.

sind als Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit (11,3 %).[24] Der Bericht zu Jugendgesundheit in Berlin-Mitte bestätigt, dass Übergewicht auch bei den Schulentlassuntersuchungen bei Jugendlichen aus unteren sozialen Schichten und bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund besonders häufig ist.[25] Vergleicht man die Zahlen von 1994 und 2001, so ergibt sich, dass die Rate bei den türkischen Kindern auf sehr hohem Niveau praktisch unverändert geblieben ist. Geschlechtsspezifische Unterschiede konnten nicht festgestellt werden.

Übergewicht und Adipositas weiterhin auf hohem Niveau

Mit einer breit angelegten Kampagne „Besser essen. Mehr bewegen. KINDERLEICHT“ geht das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft gezielt gegen Übergewicht bei Kindern und Jugendlichen vor.[26] Mit Initiativen zur Ernährungsaufklärung und Bewegung erreicht die Kampagne öffentliche Einrichtungen wie Kindertagesstätten und Schulen und damit den Querschnitt der Bevölkerung. Im Rahmen dieser Kampagne beginnt 2005 ein Konzeptwettbewerb, mit dem Zusammenschlüsse lokaler und regionaler Initiativen aufgefordert werden, Konzepte zur Vorbeugung von Übergewicht durch Förderung von ausgewogener Ernährung und ausreichend Bewegung zu entwikkeln. Die „Plattform Ernährung und Bewegung e. V.“, im September 2004 von der Bundesregierung ins Leben gerufen, will möglichst viele Menschen und Organisationen in Deutschland zum Mitmachen bewegen, um gemeinsam einen gesünderen Lebensstil der Bevölkerung zu erreichen. Angesichts der hohen Adipositasraten unter Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund werden weiterhin gezielte Maßnahmen erforderlich sein, um diese Kinder und ihr familiäres Umfeld zu erreichen.

Initiative „Plattform Ernährung und Bewegung“ der Bundesregierung

1.2.2 Zahngesundheit

Nach wie vor gilt, dass Migrantinnen und Migranten bei der Inanspruchnahme von Vorsorgemaßnahmen generell[27] und auch konkret bei der Zahngesundheit deutlich unterrepräsentiert sind.[28] Die zahnärztliche Versorgung wird seltener präventiv und häufiger kurativ in Anspruch genommen. Dies schlägt sich auch bei der Zahngesundheit von Kindern mit Migrationshintergrund nieder. Erhebungen über die Zahngesundheit ergeben, dass Kinder mit Migrationshintergrund zu einem höheren Maße kariöse Zähne haben.[29]

Migrantinnen und Migranten bei Vorsorgemaßnahmen und zahnärztlicher Versorgung unterrepräsentiert

Eine im Rems-Murr-Kreis durchgeführte Studie zeigt, dass türkische Klein- und Kindergartenkinder im Vergleich zu ihren deutschen Altersge-

---

[24] Vgl. Delekat, Dietrich: Zur gesundheitlichen Lage von Kindern in Berlin, in: Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.): Gesundheitsberichterstattung Berlin, Spezialbericht 2/2003, Berlin 2003.

[25] Vgl. Butler, Jeffrey: Jugendgesundheit in Berlin-Mitte. Bezirksamt von Berlin-Mitte, Abteilung Gesundheit und Soziales, Berlin 2003.

[26] Vgl. im Internet: www.verbraucherministerium.de.

[27] Vgl. Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.): Konstanz und Wandel der Lebenssituation türkischer Migranten. Ergebnisse der fünften Mehrthemenbefragung 2003 im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen 2003.

[28] Vgl. Schneller, T./Salman, R./Goepel, C. (Hrsg.): Handbuch Oralprophylaxe und Mundgesundheit bei Migranten, Bonn 2001.

[29] Vgl. Butler, Jeffrey: Jugendgesundheit in Berlin-Mitte. Bezirksamt von Berlin-Mitte, Abteilung Gesundheit und Soziales, Berlin 2003.

nossen später und weniger häufig zum Zahnarzt gingen.[30] Ein größerer Anteil türkischer Eltern stimmte der Vorstellung zu, dass man nur zum Zahnarzt gehen sollte, wenn man Zahnschmerzen hat. Auch die im Rems-Murr-Kreis durchgeführten epidemiologischen Untersuchungen weisen auf eine geringere Inanspruchnahme zahnärztlicher Leistungen bei türkischen Migranten hin. Die im Jahr 2000 durchgeführten Untersuchungen zeigen, dass die deutschen 11- bis 13-Jährigen im Schnitt mehr als doppelt so viele versiegelte Zähne hatten wie die türkischen (3,4 statt 1,5). Bisher nicht publizierte Auswertungen dieser Untersuchungen belegen, dass der Sanierungsgrad der Milchzähne bei den deutschen Erstklässlern mit 45,9 % deutlich besser war als bei den türkischen (29,5 %). Von den deutschen Kindern waren nur 27,5 % behandlungsbedürftig, während dies bei 68,9 % der türkischen Kinder der Fall war.

1.2.3 Impfstatus

Impfstatus bei Kindern und Jugendlichen deutlich verbessert

Im Berichtszeitraum hat sich der Impfstatus von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund verbessert. Auch hier liegen Untersuchungen über die Situation in Berlin vor.[31] In der Tendenz liegen die Impfraten von Kindern mit Migrationshintergrund bei den gängigen Impfungen wie Diphtherie, Tetanus oder Polio ausgesprochen günstig (über 93 %, bei Polio mit einem etwas geringeren Anteil). In Deutschland geborene Kinder werden durch diese Impfungen gut erreicht. Aus diesem Grund weisen in der Berliner Untersuchung Kinder türkischer Herkunft höhere Impfraten auf als Kinder aus den osteuropäischen Staaten. Bei den Kinderkrankheiten Mumps, Masern und Röteln verkehrt sich der Zusammenhang von Gesundheitsstatus und sozialer Zugehörigkeit in sein Gegenteil, weil die Akzeptanz dieser Impfungen in Migrantenfamilien deutlich höher ist als z. B. in der bildungsnahen Mittel- und Oberschicht von Berlin-West.[32]

1.3 Empfehlungen

Schritt von Einmal- und Modellprojekten zu systematischer Öffnung der Regeldienste nötig

Es zeigt sich, dass die interkulturelle Öffnung der Regelsysteme für die gesundheitliche Vorsorge, Beratung und Versorgung an vielen Stellen voran schreitet, jedoch noch nicht systematisch und umfassend erfolgt ist. Der Schritt von Einzel- und Modellprojekten hin zu einer systematischen Öffnung der Regelsysteme ist noch zu tun. Um den Bemühungen eine fundierte Grundlage zu geben, ist vor allen Dingen eine gezielte und regelmäßige Berücksichtigung der Situation von Migrantinnen und Migranten in der Gesundheitsberichterstattung erforderlich. Der 2006 erscheinende Bericht des Robert-Koch-Instituts zur Kinder- und Jugendgesundheit, der erstmals die Situation dieser Bevölkerungsgruppe berücksichtigt, wird hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Auch kann die Abschaffung der bestehenden Privilegierung von deutschen Staatsange-

---

30 Vgl. van Steenkiste, M: Zahngesundheitliches Verhalten bei türkischen und deutschen Vorschulkindern. Oralprophylaxe, Köln 2003.

31 Delekat, Dietrich: Zur gesundheitlichen Lage von Kindern in Berlin, in: Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.): Gesundheitsberichterstattung Berlin, Spezialbericht 2/2003, Berlin 2003.

32 Ebd. S. 68ff.

hörigen in den Heilberufen ein Beitrag zur interkulturellen Öffnung des Gesundheitswesens sein (vgl. C.I.2.1.8).

Ferner sind Maßnahmen zur stärkeren Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an präventiven gesundheitlichen Angeboten erforderlich, um die ungleiche Nutzung von präventiven und kurativen Angeboten auszugleichen. Um den Gesundheitsstatus zu verbessern, ist ferner auf die Situation der Kinder und Jugendlichen gezielt einzugehen.

Mehr Beteiligung von Migrantinnen und Migranten bei präventiven gesundheitlichen Angeboten erforderlich

Eine umfassende gesundheitliche Versorgung von Migrantinnen und Migranten kann nur durch eine konsequente interkulturelle Öffnung der Regelsysteme der gesundheitlichen Versorgung erreicht werden.

2. Behinderung[33]

Behindertenhilfe und migrationsspezifische Angebote bestehen unabhängig und losgelöst voneinander. Obwohl sich zahlreiche Angebote für Menschen mit Behinderungen in gleicher Trägerschaft wie die Altenhilfe befinden, werden die dort beobachteten intensiven Bemühungen um die interkulturelle Öffnung der Einrichtungen (vgl. B.IV.3.3) nicht auf die Angebote für behinderte Menschen übertragen.

Behindertenhilfe und migrationsspezifische Dienste arbeiten noch zu wenig zusammen

Erkenntnisse zum Themenfeld Migration und Behinderung basieren gegenwärtig auf Pilotforschungen und Erfahrungsberichten aus der Praxis vor Ort. Wissenschaftliche Untersuchungen, die einen umfassenden Einblick in das Ausmaß der Behinderungsfälle unter Migrantinnen und Migranten, Rückschlüsse auf bestimmte Nationalitäten, Geschlechtszugehörigkeit, Alter oder Art der Behinderung erlauben, liegen aus neuerer Zeit nicht vor.[34] Die Forschungslage und die wenigen vorliegenden Erkenntnisse weisen aber darauf hin, dass die Fragestellung in Einrichtungen der Behindertenhilfe, bei Trägern, Wohlfahrtsverbänden und Organisationen nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit steht, zumal das Verständnis von Behinderungen sowie vom persönlichen, familiären und gesellschaftlichen Umgang mit Behinderungen bei Migrantinnen und Migranten oft anders geprägt ist als bei Deutschen.

Forschungslage zu behinderten Migranten ungenügend

Während die Anliegen sowohl von Migrantinnen und Migranten als auch von Menschen mit Behinderungen durch Verbände, Kirchen, Nichtregierungsorganisationen und Selbsthilfegruppen vertreten werden, gilt dies noch nicht genügend für die Anliegen von behinderten Migrantinnen und Migranten. Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen haben keine

---

[33] Die folgenden Ausführungen basieren in weiten Teilen auf einem von der Beauftragten in Auftrag gegebenen Gutachten: Kauczor, Cornelia: Zur Lage von Behinderung betroffener Migrantinnen und Migranten in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachterliche Stellungnahme, Essen 2004.

[34] Zusammenfassungen der vorliegenden Literatur früherer Jahre finden sich in Diplomarbeiten, z.B. bei Kolb, B./Mehrle, S.: Familien ausländischer Herkunft mit Kindern, die Assistenz benötigen. Diplomarbeit an der Ev. Fachhochschule Reutlingen-Ludwigsburg, Reutlingen 2002 , sowie in der vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1984 bis 1986 geförderten Untersuchung zu beruflichen Erprobungs- und Wiedereingliederungsprogrammen für ausländische Arbeitnehmer.

organisierte Lobby. Nur wenige Vereine und Selbsthilfegruppen setzen sich gezielt für ihre Bedürfnisse ein.[35]

Diesen Defiziten steht ein relevanter Bedarf an Vorsorge, Beratung und Versorgung gegenüber, welcher – auch von den betroffenen Menschen – nicht immer erkannt und welchem bislang nur höchst unzureichend entsprochen wird. So berichten die Mitglieder des Netzwerkes „Migration und Behinderung“ seit Jahren von Fällen, in denen Eltern behinderter Kinder mit Migrationshintergrund nur unzureichend über Behinderungsformen informiert sind. Oftmals werden Früherkennungsuntersuchungen nicht oder zu spät vorgenommen. Sprachliche Barrieren erschweren eine Diagnose. Vielfach werden bereits junge Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen in Pflegeheimen untergebracht und dort weniger gefördert, als dies in Behinderteneinrichtungen möglich wäre. Insgesamt zeichnet sich im Vergleich zu deutschen Staatsangehörigen eine Unterversorgung von Migrantinnen und Migranten mit Behinderung und ihrer Angehörigen ab.[36] Allerdings fehlen aussagekräftige Studien zur Lage der behinderten Migrantinnen und Migranten bis heute. Man ist derzeit auf Schätzungen von Expertinnen und Experten angewiesen.

Hoher Bedarf an besserer Beratung für Behinderte und deren Angehörige

2.1 Kinder mit Behinderung

Experten wie Kauczor beobachten eine unzureichende Förderung der behinderten Kinder mit Migrationshintergrund aufgrund mangelnder Kenntnisse der Familien über in Deutschland verbreitete Behandlungsmethoden (Physiotherapie, Ergotherapie, etc.). Angebote zur Frühförderung werden oft sehr spät genutzt. Dies hat zur Folge, dass die Förderung in der Tendenz später einsetzt als bei deutschen Kindern. Auch werden Kontroll- und Folgeuntersuchungen seltener in Anspruch genommen.[37] Ferner sind rein deutschsprachige Angebote für viele Kinder, deren Sprachkompetenzen aufgrund von Behinderungen oder aufgrund einer Betreuung in einem rein muttersprachlichen familiären Umfeld eingeschränkt sind, kaum zugänglich.

Unzureichende Förderung behinderter Kinder

Soziale und kulturelle Faktoren beeinflussen die Unterstützung behinderter Kinder durch die Familie. Viele Familien mit Migrationshintergrund suchen sich seltener Hilfe von außen und übernehmen die Fürsorge für pflegebedürftige Angehörige in der Familie selbst.[38] Die Abgabe in stationäre Einrichtungen wird häufig abgelehnt. Entgegen verbreiteter Annahmen ist eine Großfamilie, die Belastungen durch die Pflege auffangen

---

35 Zum Beispiel ist der Verein Birlikte Yasam – Gemeinsames Leben e.V. seit 1997 in Düsseldorf tätig. Vgl. Korkmaz, Oktay: Birlikte Yasam – Gemeinsames Leben e.V. Von der Selbsthilfegruppe zum vernetzten Verein, in: Kauczor, Cornelia/Lorenzkowski, Stefan/Al Munaizel, Muza (Hrsg.): Migration, Flucht und Behinderung. Dokumentation des Symposiums vom 23.-25.5.2003 in Königswinter, Essen 2003, S. 177ff.

36 Vgl. Kauczor, Cornelia: Migration, Flucht und Behinderung – eine transkulturelle Behindertenhilfe als gesellschaftliche und institutionelle Herausforderung für Deutschland, in: Kauczor/Lorenzkowski/Al Munaizel 2004 Migration, Flucht und Behinderung. Dokumentation des Symposiums vom 23.-25.5.2003 in Königswinter, Essen 2004, S. 69-80.

37 Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe, Bundestags-Drucksache 15/4575, S. 154.

38 Vgl. Beyer, I: Unser Kind ist ein Geschenk. Türkische Familien mit einem geistig behinderten Kind in Deutschland, Marburg 2003.

könnte, häufig nicht existent. Zudem sind pflegenden Angehörigen – zumeist Frauen und Mädchen – Möglichkeiten der Entlastung wie z. B. die Inanspruchnahme von Hilfsmitteln, von ambulanter Pflege oder die Möglichkeit des Umzugs in eine behindertengerechte Sozialwohnung oft nicht bekannt. Die behinderten Kinder und Jugendlichen selbst geben an, dass sie unter ihrer eigenen Scham oder der Scham der Familienmitglieder leiden. Sie sehen sich belastet durch die Isolation, in der sich ihre Familien befinden oder in der sie selbst leben.

2.2 Initiativen für eine interkulturelle Behindertenhilfe

Bisher beschäftigen sich nur wenige Initiativen mit dem Thema Migration und Behinderung, von denen an dieser Stelle einige beispielhaft genannt werden sollen:

Noch zu wenig Initiativen für interkulturelle Behindertenhilfe

- Im Bereich der Selbsthilfegruppen ist zentraler Ansprechpartner das bundesweite Netzwerk Migration und Behinderung. Es ist seit 2001 tätig und hat sich zum Ziel gesetzt, möglichst viele Selbsthilfegruppen zu erreichen, deren Arbeit zu bündeln und in der Öffentlichkeit sichtbar zu machen. Dem Netzwerk ist es mittlerweile gelungen, die Anliegen und Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen in Fachkreisen der Migrations- wie der Behindertenarbeit zu thematisieren.
- Selbsthilfegruppen und Vereine von Migrantinnen und Migranten türkischer Herkunft haben nach Einschätzung aus Fachkreisen Modellcharakter für die Selbstorganisation nach Herkunftsgruppen. Hierzu gehören z. B. der Verein birlikte yasam – gemeinsames Leben e.V. in Düsseldorf sowie der Verein TIM e.V. in Nürnberg.
- Muttersprachliches Informationsmaterial wird in einigen Fällen durch Arbeitskreise oder Vereine vor Ort entwickelt. Die Bundesvereinigung der Lebenshilfe in Marburg hat im Jahr 2003 eine deutsch-türkische Elternbroschüre zum Thema Migration und Kinder mit Behinderungen veröffentlicht, die auf der Basis von Familiengesprächen entstanden ist.[39]
- In Rheinland-Pfalz ist auf Anregung der Landesbeauftragten für Ausländerfragen der Aufbau eines Netzwerkes mit dem Ziel der kulturellen Öffnung der Angebote für Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen im Aufbau.[40] In Nordrhein-Westfalen wurde das Thema Migration und Behinderung im Konsultationsprogramm des Integrationsbeauftragten des Landes „Integration mit aufrechtem Gang“ aufgegriffen.

2.3 Empfehlungen

Mehr Kooperation zwischen Migrationssozialarbeit, Pflegeversicherungen, Alten- und Behindertenhilfe nötig

Die Beauftragte unterstützt die Empfehlung des Berichts der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe, den Prozess der interkulturellen Öffnung insbesondere im Bereich der Behindertenhilfe zu verstärken.[41] Wie dies in anderen Berei-

[39] Vgl. ebd.

[40] Vgl. Landesbeauftragte für Ausländerfragen bei der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Behinderung und Migration – eine doppelte Hürde? Dokumentation des V. Integrationsforums Rheinland-Pfalz am 4.12.2003, Mainz 2003.

[41] Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe, Bundestags-Drucksache 15/4575, S. 38.

chen, wie dem öffentlichen Gesundheitswesen und der Altenhilfe bereits erfolgreich praktiziert wird, ist dazu folgendes nötig: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen in kultursensibler Kommunikation geschult, Personal mit Migrationshintergrund als Beraterinnen und Berater eingestellt und bei der Entwicklung von Hilfsangeboten mit einbezogen werden,. Ferner muss dafür gesorgt werden, dass Hilfsangebote von Migrantinnen und Migranten auch wahrgenommen werden. Um dies zu erreichen, bedarf es der Kooperation zwischen den Einrichtungen der Migrationssozialarbeit, der Pflegeeinrichtungen, der Altenhilfe und der Behindertenhilfe. Konzepte der interkulturellen Öffnung in anderen Bereichen der sozialen Dienste, beispielsweise der Altenhilfe, sollten von den Trägern der Behindertenhilfe aufgegriffen und übertragen werden. Der mangelhafte wissenschaftliche Kenntnisstand über Behinderungen bei Migrantinnen und Migranten sollte durch gezielte empirische Untersuchungen überwunden werden. Von politischer Seite sollte dafür gesorgt werden, dass durch Forschung eine tragfähige Datengrundlage über behinderte Menschen mit Migrationshintergrund erstellt wird.[42]

Tragfähige Datengrundlage durch Forschung herstellen

3. Ältere Migrantinnen und Migranten[43]

Im Berichtszeitraum hat sich die Situation bei den Versorgungsangeboten für ältere Migrantinnen und Migranten weiterhin deutlich verbessert. Auf verschiedensten Ebenen wurden bei Einzelprojekten, Trägern oder im Rahmen öffentlicher Maßnahmen Schritte zu einer interkulturellen Öffnung der Regelversorgung unternommen (vgl. B.IV.3.3). Diese Maßnahmen sind eine Antwort auf den wachsenden Bedarf auf Seiten der Seniorinnen und Senioren mit Migrationshintergrund, deren Anteil an der ausländischen Bevölkerung in den kommenden Jahren kontinuierlich steigen wird.

Versorgung von älteren Migrantinnen und Migranten im Berichtszeitraum verbessert

3.1 Demografische Entwicklung[44]

Obwohl die ausländische Bevölkerung im Vergleich zur deutschen Bevölkerung noch deutlich jünger ist, vollzieht sich auch in ihr ein sichtbarer demografischer Wandel. Die Zahl der über 60jährigen Ausländerinnen und Ausländer wächst kontinuierlich. Allein zwischen 1995 und 2003 ist die Gruppe der über 60jährigen von 427 789 auf 757 928 Personen bzw. um ca. 77 % angewachsen. Im gleichen Zeitraum vergrößerte sich die Zahl der 40 bis 60jährigen von 1 748 793 auf 1 932 750 Personen. Heutige Prognosen gehen übereinstimmend von einem weiteren Anstieg des Anteils älterer Migrantinnen und Migranten aus. Man rechnet damit, dass sich die Zahl der über 60jährigen Ausländerinnen und Ausländer von 1999 bis 2010 mehr als verdoppelt haben und bei ca. 1,3 Mio. Personen

Anteil älterer Migranten an der Bevölkerung weiter steigend

---

42 Vgl. ebd. S. 155.

43 Wenn nicht anders gekennzeichnet, basieren die Ausführungen in diesem Kapitel auf dem von der Beauftragten in Auftrag gegebenen Gutachten: Hafezi, Walid: Ältere Migrantinnen und Migranten, Bonn 2004.

44 Die im Folgenden angegebenen Zahlen erfassen nur Personen ausländischer Staatsangehörigkeit. Bundesweite Statistiken erfassen ältere Menschen mit Migrationshintergrund nicht, da zu eingebürgerten Personen und Aussiedlern keine Daten existieren. Die Bestandszahlen älterer MIgrantinnen und Migranten können zudem aufgrund unvollständiger Abmeldungen nicht abschließend angegeben werden.

liegen wird, im Jahre 2020 bereits bei ca. 1,99 Mio. und im Jahre 2030 bei ca. 2,85 Mio.[45]

Hochaltrigkeit von Migrantinnen und Migranten ist noch sehr selten. Männer sind in beiden Altersgruppen häufiger vertreten als Frauen, so dass die geschlechtsspezifische Altersstruktur noch stark von der der älteren Deutschen abweicht.

Zahlenmäßig stärkste Gruppe sind ältere Menschen aus ehemaligen Anwerbestaaten

Je nach Herkunft zeigen sich deutliche Unterschiede beim Anteil der über 60 Jahre alten Ausländerinnen und Ausländer. Nach wie vor bilden ältere Migrantinnen und Migranten aus den ehemaligen Anwerbestaaten die zahlenmäßig stärkste Gruppe. 2003 waren 19,8 % aller Ausländerinnen und Ausländer aus Spanien, 16 % aus Kroatien, 15,5 % aus Griechenland, 12,1 % aus Italien, 10,8 % aus Serbien und Montenegro, je 10,2 % aus Portugal und der Türkei und 9,1 % aus Bosnien-Herzegowina über 60 Jahre alt. Dagegen hatten nur 4,4 % aus Afrika und 4,2 % aus Asien dieses Alter bereits erreicht.

Altersstruktur ausgewählter Staatsangehörigkeiten 2003

Staatsangehörigkeit	unter 18		18 bis unter 25		25 bis unter 40		40 bis unter 60		60 bis unter 65		65 und älter		insgesamt	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
EU-Staaten*	232.648	12,6	154.704	8,4	581.253	31,4	615.271	33,3	105.614	5,7	160.496	8,7	1.849.986	100
Türkei	497.950	26,5	220.899	11,8	598.090	31,9	368.246	19,6	97.782	5,2	94.694	5,0	1.877.661	100
Serbien/ Montenegro	140.716	24,8	59.032	10,4	166.078	29,2	141.359	24,9	26.437	4,7	34.618	6,1	568.240	100
Italien	99.644	16,6	58.524	9,7	180.011	29,9	189.852	31,6	29.701	4,9	43.526	7,2	601.258	100
Griechenland	54.515	15,4	32.701	9,2	110.921	31,3	101.607	28,7	20.885	5,9	34.001	9,6	354.630	100
Polen	27.978	8,6	38.458	11,8	126.749	38,8	114.660	35,1	5.821	1,8	13.216	4,0	326.882	100
Kroatien	25.220	10,7	23.081	9,8	64.719	27,4	85.718	36,2	19.318	8,2	18.514	7,8	236.570	100
Bosnien-Herzegowina	32.687	19,6	18.155	10,9	51.328	30,7	49.775	29,8	7.668	4,6	7.468	4,5	167.081	100
Portugal	20.607	15,8	11.589	8,9	47.361	36,3	37.697	28,9	7.041	5,4	6.328	4,8	130.623	100
Spanien	9.546	7,6	9.868	7,8	44.085	35,0	37.616	29,9	8.257	6,6	16.605	13,2	125.977	100
Afrika	54.291	17,5	44.232	14,2	136.797	44,0	62.040	20,0	5.529	1,8	8.054	2,6	310.943	100
Asien	184.947	20,3	122.520	13,4	354.873	38,9	211.118	23,1	14.509	1,6	24.028	2,6	911.995	100
Insgesamt	**1.337.717**	**18,2**	**817.946**	**11,2**	**2.488.424**	**33,9**	**1.932.750**	**26,4**	**317.067**	**4,3**	**440.861**	**6,0**	**7.334.765**	**100**

* EU vor der Erweiterung

Quelle: Statistisches Bundesamt

[45] Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend (Hrsg.): 6. Familienbericht der Bundesregierung, 2000, S. 118; Bericht 2002, C.II.4.1.

Familiäre Gründe, gute gesundheitliche Versorgung und Entfremdung vom Herkunftsland ausschlaggebend für Verbleib in Deutschland

Der Altersstrukturwandel der ausländischen Bevölkerung begründet sich u. a. darin, dass die ehemaligen Gastarbeiter eine dauerhafte Rückkehr in ihr Heimatland im Alter kaum mehr realisieren. Folgende Gründe werden hierfür angegeben:[46]

- Zahlreiche Migrantinnen und Migranten der ersten Generation haben Ehegatten und Kinder nach Deutschland nachgeholt. Die Familien sind erweitert worden, Kinder und Enkelkinder sind hier geboren, die ihr Leben nicht mehr in den Herkunftsländern ihrer Eltern oder Großeltern, sondern in Deutschland gestalten möchten. Familiäre Gründe sind somit ausschlaggebend für den Verbleib älterer Migrantinnen und Migranten in Deutschland.
- Das hiesige Gesundheitssystem wird von vielen älteren Migrantinnen und Migranten positiv bewertet. Viele von ihnen, die aufgrund ihrer Arbeitsplätze bzw. der Art ihrer Arbeit (z. B. durch Akkord-, Schicht- und Nachtarbeit, körperlich schwere Arbeit) erhöhten gesundheitlichen Belastungen ausgesetzt waren, möchten im Alter auf die gesundheitliche Versorgung in Deutschland nicht verzichten.
- Mit der Dauer des Lebens in Deutschland und den Veränderungen in den Herkunftsländern kommt es bei vielen Einwanderern zu einem Prozess der Entfremdung und der Lockerung sozialer Beziehungen im Herkunftsland.

3.2 Lebenslagen älterer Migrantinnen und Migranten

3.2.1 Einkommenslage

Armutsrisikoquote älterer Migranten höher als bei Deutschen

Ergebnisse bzw. Berechnungen des Sozioökonomischen Panels des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung bestätigen mit Blick auf das durchschnittliche Haushaltseinkommen deutlich höhere Armutsrisikoquoten für ausländische Bürger ab 60 Jahre (32,1 %) als für Deutsche der gleichen Altersgruppe (9,7 %):

Haushaltsdurchschnittseinkommen, Armutsrisikoquote der Deutschen und Ausländer ab 60 Jahre im Jahr 2003

	Deutsche	Ausländer
Durchschnittseinkommen*	1470,20 €	1077,60 €
Armutsrisikoquote**	9,7 %	32,1 %

* Das Durchschnittseinkommen entspricht dem äquivalenzgewichteten monatlichen Netto-Einkommen des Haushaltes. Es handelt sich um die Gesamtheit aller Einkommensarten.

** Die Armutsrisikoquote bezieht sich auf eine Armutsschwelle von 60 % (Median des Durchschnittseinkommens).

Quelle: SOEP DIW 2003; eigene Zusammenstellung

[46] Vgl. ebd.; siehe auch: Zeman, Peter: Ältere Migrantinnen und Migranten in Berlin. Expertise im Auftrag der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz. Berlin 2003; Arbeiterwohlfahrt, Bezirk Westliches Westfalen (Hrsg.): Pflege ist Pflege – oder vielleicht doch nicht? Lehr- und Lernmaterialien für die Kranken- und Altenpflege zum Thema älter werdende Migrantinnen und Migranten, Dortmund 2003. Vgl. auch Matthäi, Ingrid: Die Lebenssituation älterer alleinstehender Migrantinnen. Empirische Untersuchung im Auftrag des BMFSFJ. Berlin 2004.

Die Einkommenssituation unterscheidet sich stark nach Herkunft der Migrantinnen und Migranten. So leben ältere Migrantinnen und Migranten aus der Türkei und aus Ex-Jugoslawien von einem vergleichsweise sehr viel geringeren Einkommen als Aussiedler und als Angehörige der Anwerbestaaten, die zur Europäischen Union gehören.

Geringstes Einkommen bei Menschen aus Türkei und Ex-Jugoslawien

Haushaltsdurchschnittseinkommen und Armutsrisikoquote der Deutschen und ausgewählten Staaten/Bevölkerungsgruppen ab 60 Jahre im Jahr 2003

	Deutsche	Türkei und Ex-Jugoslawien	EU-Anwerbeländer *	Aussiedler
Durchschnittseinkommen**	1470,20 €	816,20 €	1190,70 €	1043,70 €
Armutsrisikoquote***	9,7 %	35,5 %	22,7 %	25,7 %

* Italien, Spanien, Griechenland, Portugal.
** Das Durchschnittseinkommen entspricht dem äquivalenzgewichteten monatlichen Netto-Einkommen des Haushaltes. Es handelt sich um die Gesamtheit aller Einkommensarten.
*** Die Armutsrisikoquote bezieht sich auf die Armutsrisikoschwelle von 60 % (Median des Durchschnittseinkommens).

Quelle: SOEP DIW 2003; eigene Zusammenstellung

Die gesetzlichen Renten stellen die Haupteinnahmequelle für ältere Migrantinnen und Migranten, insbesondere aus den Anwerbestaaten, dar. Ursächlich für die geringen Renten vieler Arbeitsmigrantinnen und migranten sind die z.T. kürzeren Erwerbsbiografien in einfachen Tätigkeiten mit geringer Entlohnung und den daraus resultierenden geringen Beiträgen in die sozialen Sicherungssysteme. Insgesamt lässt sich erkennen, dass ältere Migrantinnen und Migranten überproportional von Armutsrisiken betroffen sind.

Niedrigere Renten bei älteren Migrantinnen und Migranten

Bei alleinstehenden Migrantinnen sind die Armutsrisiken dann besonders hoch, wenn Ehescheidungen ins Spiel kommen und das klassische Modell der männlichen Versorgerehe scheitert. Die Geschiedenen sind im Vergleich zu den Witwen und den Ledigen die ökonomischen Verliererinnen unter den älteren Migrantinnen.[47]

3.2.2 Gesundheitliche Lage

Wie im letzten Bericht dargestellt, sind ältere Migrantinnen und Migranten in stärkerem Maße von körperlichen Erkrankungen und Behinderungen betroffen als deutsche Seniorinnen und Senioren.[48] Untersuchungen zeigen, dass alterstypische gesundheitliche Risiken im Lebenslauf von Migrantinnen und Migranten zeitlich früher auftreten.[49] Dies gilt auch für alterstypische Krankheiten wie Demenz, wie Berichte aus der Beratungs-

Gesundheitliche Risiken und Erkrankungen bei älteren Migranten stärker ausgeprägt

[47] Vgl. Matthäi, Ingrid: Die Lebenssituation älterer alleinstehender Migrantinnen, a.a.O.
[48] Vgl. Bericht 2002, C.II.4.1.
[49] Vgl. Zeman 2003, a.a.O.

praxis belegen.[50] Der gesundheitliche Zustand älterer Migrantinnen ist nach deren eigener Einschätzung Besorgnis erregend. Neben durch viele Erkrankungen hervorgerufenen somatischen Befunden führen vor allem psychische und psychosomatische Belastungen zu einer subjektiven Beeinträchtigung des Gesundheitsbefindens. Dieser Gesundheitszustand ist auch auf die häufig körperlich sehr belastenden Erwerbstätigkeiten der Vergangenheit zurückzuführen.

3.2.3 Wohnsituation

Wohnsituation für ältere Migranten ungünstiger als für Deutsche

Im Vergleich zur älteren deutschen Bevölkerung leben ältere Arbeitsmigrantinnen und Migranten in kleineren und bescheiden ausgestatteten Wohnräumen (vgl. B.III.1.1). Während gut die Hälfte der über 65-jährigen deutschen Bevölkerung in Einpersonenhaushalten lebt, sind dies bei der ausländischen Bevölkerung derselben Altersstufe nur knapp über 40 %. Darunter befinden sich – ähnlich wie in deutschen Einpersonenhaushalten – zunehmend Frauen. In den Mehrpersonenhaushalten der älteren, insbesondere der türkischen Arbeitsmigrantinnen und -migranten, leben häufig mehrere Generationen zusammen. Hieraus erwachsen Potenziale gegenseitiger innerfamiliärer Unterstützung, die älteren Migrantinnen und Migranten Unterstützung gewähren, sie aber auch aktiv in die Rolle versetzen, Hilfe und Entlastung anzubieten. Allerdings kann eine generelle Verfügbarkeit von familiären Hilfsleistungen keineswegs für alle unterstützungsbedürftigen älteren Migrantinnen und Migranten unterstellt werden.[51] Praktiker weisen immer wieder darauf hin, dass die familiären Strukturen nicht in jedem Fall und nicht auf Dauer die Versorgung durch die sozialen Regelsysteme ersetzen können.

Familiäre Versorgung kann Versorgung durch Regelsysteme nicht ersetzen

3.2.4 Soziale Netzwerke

Soziale Netzwerke von Migranten für Mittlerfunktion nutzen

Ältere Migrantinnen und Migranten sind vielfach in umfangreiche soziale Netzwerke eingebunden.[52] Migration führt demnach nicht zwangsläufig zu sozialer Isolation und fehlendem Beistand im Alter. Diese Netzwerke konzentrieren sich sehr stark auf eigenethnische Beziehungen. Die altersspezifische Rückbesinnung auf eigenethnische Traditionen, verstärkte Pendelmigration im Alter, eingeschränkte Deutschkenntnisse der ersten Generation der Migrantinnen und Migranten können dabei zu eingeschränkten Interaktionen mit der Mehrheitsgesellschaft führen. Eigenethnische Netzwerke enthalten ein hohes Potenzial an gegenseitiger Unterstützung und Hilfestellung. Sie bieten darüber hinaus Anknüpfungspunkte für Angebote der Altenhilfe und können eine Mittlerfunktion zu institutionalisierten Angeboten übernehmen.

---

50 Vgl. Vgl. Steinhoff, Georg/Wrobel, Derya: Vergessen in der Fremde. Zur Lebenssituation demenziell erkrankter MigrantInnen in der Bundesrepublik und Interventionsstrategien in der Beratungspraxis, in: Migration und soziale Arbeit. 3/4 – 2004, S. 214-222. Ein im Februar 2004 begonnenes Projekt der Arbeiterwohlfahrt – Bezirk Westliches Westfalen – beschäftigt sich mit an Demenz erkrankten Migrantinnen und Migranten und deren Familienangehörigen.

51 Vgl. Matthäi, Ingrid: Die Lebenssituation älterer allein stehender Migrantinnen. Empirische Untersuchung im Auftrag des BMFSFJ, Berlin 2004

52 Vgl. Olbermann, Elke: Soziale Netzwerke, Alter und Migration. Theoretische und empirische Explorationen zur sozialen Unterstützung älterer Migranten, Dortmund 2003.

Privathaushalte nach Alter und Staatsangehörigkeit der Bezugsperson sowie nach Haushaltsgröße* in 1000, April 2002

Alter der Bezugsperson von ... bis	Insgesamt	Einpersonenhaushalte	Mehrpersonenhaushalte				
			zusammen	davon mit ... Personen			
				2	3	4	5 u. mehr
mit deutscher Bezugsperson							
Männer							
45 – 65	9.531	1.500	8.030	4.314	1.936	1.311	469
65 und mehr	5.489	977	4.512	4.050	373	67	22
Frauen							
45 – 65	2.819	1.677	1.142	786	253	81	23
65 und mehr	4.588	4.135	452	396	42	10	5
Zusammen							
45 – 65	12.350	3.177	9.173	5.100	2.189	1.392	492
65 und mehr	10.077	5.113	4.964	4.445	415	77	27
mit ausländischer Bezugsperson							
Männer							
45 – 65	766	125	641	239	183	127	91
65 und mehr	149	34	115	88	18	6	./.
Frauen							
45 – 65	167	86	81	45	21	10	./.
65 und mehr	61	54	7	6	./.	./.	./.
Zusammen							
45 – 65	933	211	722	285	204	137	91
65 und mehr	210	88	123	94	18	6	./.

* Ergebnis des Mikrozensus – Bevölkerung in Privathaushalten; ./. = kein Nachweis, da Ergebnis nicht ausreichend

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnung

3.2.5 Lebenssituation älterer alleinstehender Migrantinnen

Insbesondere über die Lebenssituation allein stehender Frauen aus der Zuwanderergeneration, die mittlerweile an der Schwelle zum Rentenalter stehen, ist relativ wenig bekannt. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine qualitative wissenschaftliche Untersuchung zum Thema Lebenssituation von allein

stehenden älteren Migrantinnen vergeben, deren Ergebnisse seit 2004 vorliegen.[53] Die qualitative Studie kommt zu dem Ergebnis, dass das Klischee von der hilf- und sprachlosen älteren Migrantin ebenso wenig zutrifft wie die Annahme eines völligen Rückzuges in die eigene ethnische Gemeinschaft. Die Integration und die soziale Lage älterer Migrantinnen ist in maßgeblicher Weise von den wahrgenommenen Bildungschancen und kulturellen Ressourcen beeinflusst. Bildung, soziale Zugehörigkeit, Aufstiegsorientierung und Deutschkenntnisse sind wesentliche Faktoren, die eine soziale Integration erleichtern und eine auf Integration ausgerichtete Orientierung fördern. Die Orientierung an den modernen Lebensformen der Ankunftsgesellschaft fördert zwar die soziale Integration, schafft aber auch soziale und wirtschaftliche Abstiegsrisiken für diejenigen, deren Handlungs- und Sprachkompetenz nicht ausreicht, um diese modernen Lebensformen auszufüllen. Die wirtschaftlich am besten gestellten Frauen sind nicht jene an modernen Lebensformen orientierte, sondern verwitwete Migrantinnen, die das traditionelle Familienmodell mit seinen umfassenden Loyalitäts- und Solidaritätspotenzialen nutzen konnten.

Klischee von hilflosen allein stehenden Migrantinnen nicht zutreffend

3.3 Kultursensible Altenhilfe und -pflege

Im Berichtszeitraum sind weitere Verbesserungen auf dem Weg zu einer interkulturellen Öffnung der Altenhilfe und Altenpflege zu verzeichnen. Die Angebotsseite verbessert sich kontinuierlich, wenn auch noch nicht von einer wirklich umfassenden und systematischen Berücksichtigung der Belange älterer Migrantinnen und Migranten ausgegangen werden kann.

Sowohl die Anwerbepolitik, die die Generation der jetzt alt gewordenen Migrantinnen und Migranten nach Deutschland holte, als auch die Lebensplanungen dieser Generation waren überwiegend auf einen vorübergehenden Aufenthalt in Deutschland orientiert. Die ursprüngliche Absicht, den Lebensabend im Herkunftsland zu verbringen, wurde erst im Laufe der Zeit aufgegeben. Altenhilfe und -pflege sind vor diesem Hintergrund mit sprachlichen und kulturellen Barrieren konfrontiert. Die Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen wie z. B. ambulanter Hilfen scheitert aber auch häufig an der Unkenntnis der älteren Migrantinnen und Migranten über die bestehenden Möglichkeiten. Die Kenntnisse über die Angebote der Regeleinrichtungen der Altenhilfe sind z. B. bei älteren Migrantinnen sehr gering. Im Bedarfsfall kann dies dazu führen, dass kein oder nur ein unzureichender Zugang zur Nutzung des Altenhilfesystems gewährleistet ist.[54]

Trotz Verbesserung noch keine systematische kultursensible Altenhilfe

3.3.1 Aus- und Weiterbildung

Ein bedeutender Schritt hin zu einer kultursensiblen Altenhilfe ist die im Zusammenhang mit der bundeseinheitlichen Neuregelung der Altenpflegeausbildung erlassene Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den Beruf der Altenpflegerin und des Altenpflegers. Die Ausbildungsverordnung sieht nunmehr vor, im theoretischen und praktischen Unterricht eth-

[53] Vgl. Matthäi, Ingrid: Die Lebenssituation älterer allein stehender Migrantinnen. Empirische Untersuchung im Auftrag des BMFSFJ. Berlin 2004.

[54] Vgl. ebd.

nienspezifische und interkulturelle Aspekte sowie Glaubens- und Lebensfragen zu vermitteln und in die Pflege zu integrieren.[55] Ferner hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ein Forschungsprojekt in Auftrag gegeben, mit dem Module für eine kultursensible Altenpflegeausbildung erarbeitet und erprobt werden. Das auf dieser Grundlage zu entwickelnde Handbuch für Altenpflegeschulen wird Anfang 2006 veröffentlicht.

Kultursensibilität verpflichtend in Altenpflegeausbildung aufgenommen

Im Bereich der Fort- und Weiterbildung sind ebenfalls eine Reihe von Konzepten für eine kultursensible Altenhilfe entwickelt worden. Ein Beispiel hierfür ist das Projekt „Interkulturelle Fortbildung für das Personal in der Altenpflege“ vom Deutschen Institut für Erwachsenenbildung, das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung finanziert und Ende 2003 abgeschlossen wurde. Ziel war es, in Kooperation u. a. mit Hochschulen, die einen Studiengang in Pflegewissenschaften aufweisen, interkulturelle Kompetenz und interkulturellen Diskurs in Altenpflege und Pflegewissenschaft zu fördern. Neben der Entwicklung und Erprobung von Fortbildungsmodulen wurden mehrere bundesweite Fortbildungsangebote für das leitende und unterrichtende Altenpflegepersonal durchgeführt.

Verstärkte Bemühungen um interkulturelle Kompetenz in den Pflegewissenschaften

3.3.2 Struktur bildende Projekte

Im Oktober 2004 hat die Beauftragte in Zusammenarbeit mit den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, dem Kuratorium Deutsche Altershilfe sowie über 60 weiteren Verbänden und Einrichtungen der Altenhilfe die Kampagne für eine kultursensible Altenhilfe “Aufeinander zugehen – voneinander lernen“ auf den Weg gebracht. Ihr Ziel ist es, bis Ende 2005 vielfältige regionale und lokale Vorhaben für eine kultursensible Altenhilfe anzustoßen. Das bereits 2002 vorgestellte „Memorandum für eine kultursensible Altenhilfe“ soll einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht und in die Praxis umgesetzt, konkrete Schritte zur kultursensiblen Altenhilfe und -pflege vor Ort sollen unterstützt und die Partizipation älterer Migrantinnen und Migranten an Altenhilfestrukturen gefördert werden.

Kampagne für kultursensible Altenhilfe eines von mehreren Regierungsprojekten

Mit der bundeszentralen „Informations- und Kontaktstelle für die Arbeit mit älteren Migranten“ (IKoM), die von Aktion Courage getragen und vom BMFSFJ sowie der Bundesstadt Bonn gefördert wird, ist eine Struktur bildende und vernetzende Einrichtung entstanden. IKoM bietet als erste Einrichtung in der Bundesrepublik einen Überblick über die vorhandenen Fachkenntnisse im Bereich Altenhilfe für Migrantinnen und Migranten. Die Kontaktdatenbank enthält Informationen über Projekte und Angebote in ganz Deutschland und die Literaturdatenbank ermöglicht einen Überblick über Veröffentlichungen zum Thema. Der IKoM-Newsletter informiert in regelmäßigen Abständen über Projekte, Neuerscheinungen, Veranstaltungen und Weiterbildungsangebote.

Fachkräfte und Fachstellen erhalten darüber hinaus Unterstützung bei der Entwicklung und Umsetzung von Angeboten für ältere Migrantinnen und Migranten.

---

[55] Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für den Beruf der Altenpflegerin und des Altenpflegers vom 26.11.2002, Bundesgesetzblatt 2002, Teil I, Nr. 81, S. 4418.

Das im Mai 2003 abgeschlossene EU-Projekt Entwicklung innovativer Konzepte zur sozialen Integration älterer Migranten mit Ko-Finanzierung des BMFSFJ förderte den europäischen Fachdiskurs sowie vielfältige Aktivitäten zur nachhaltigen Verbesserung der Partizipationschancen älterer Migrantinnen und Migranten in Europa. Beispielhafte Maßnahmen aus vier europäischen Ländern wurden vorgestellt, die die gesellschaftliche Teilhabe älterer Migrantinnen und Migranten durch die Förderung freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe in den Mittelpunkt stellen sowie durch ihre Konzepte Synergieeffekte in der Migrations- und Altenarbeit erzielen.[56]

3.3.3 Politikplanung

Die Bedürfnisse älterer Migrantinnen und Migranten werden in den letzten Jahren bei den zuständigen Fachstellen des Bundes, der Länder und vieler Kommunen in Planungs- und Projektvorhaben verstärkt berücksichtigt. Beispielsweise bezieht die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz Berlin in ihren Leitlinien der künftigen Seniorenpolitik auch die Lebenssituation älterer Migrantinnen und Migranten ein. Auch das Land Rheinland-Pfalz unterstützt ihre Integration in bestehende Strukturen durch die Leitlinien seiner Seniorenpolitik. Gleiches gilt für das Land Nordrhein-Westfalen. 2003 bezog der Düsseldorfer Landtag „Senioren mit Migrationshintergrund“ ausdrücklich in die Weiterentwicklung seiner Integrationsoffensive mit ein und die Enquête-Kommission Situation und Zukunft der Pflege in NRW beschäftigt sich im Rahmen einer Bestandsanalyse ebenfalls mit der Versorgung älterer Migranten.

Verstärkte Aktivitäten in Projektplanung und Forschung nötig

Neben der Förderung von Projekten durch Fachministerien findet das Thema „Ältere Migranten“ auch in bestehende und von den Bundesministerien initiierte und geförderte Aktivitäten der Altersforschung und -planung Eingang. So wird sich der vom BMFSFJ 2002 in Auftrag gegebene „Alterssurvey“ erstmalig auch mit Lebenslagen älterer Migrantinnen und Migranten beschäftigen. Bei der empirisch quantitativen Untersuchung werden Daten erhoben, die einen Vergleich der Lebenssituationen älterer Deutscher und älterer Migranten erlauben. Die Ergebnisse können als Informationsgrundlage für Entscheidungsträger und wissenschaftliche Forschungen dienen. Ebenso wird der 5. Altenbericht der Bundesregierung die Lage älterer Migrantinnen und Migranten einbeziehen. Beide Berichte sollen noch 2005 vorgestellt werden.

3.4 Empfehlungen

Vor dem Hintergrund der kontinuierlich steigenden Zahl an älteren Migrantinnen und Migranten in Deutschland wächst auch der Bedarf an einer auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Regelversorgung durch die sozialen Dienste. Bei den Angeboten kultursensibler Altenhilfe und Altenpflege sind im Berichtszeitraum deutliche Fortschritte zu verzeichnen, die zum Teil bereits Struktur bildenden Charakter haben. Von der Existenz einer umfassenden und systematischen kultursensiblen Versor-

Prozess der kultursensiblen Versorgung muss weitergeführt werden

[56] Vgl. Institut für soziale Infrastruktur (ISAB) (Hrsg.): Entwicklung innovativer Konzepte zur sozialen Integration älterer Migranten. Abschlussbericht an die Europäische Kommission, Köln 2003.

gungslage kann dennoch bisher noch nicht ausgegangen werden. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um den begonnenen Prozess zu verstetigen und Nachhaltigkeit zu erzielen.

Für die Politikplanung ist entscheidend, die demografische Entwicklung und die Lebenslagen der älteren Migrantinnen und Migranten aufzuarbeiten und systematisch in der Sozialberichterstattung von Bund, Ländern und Kommunen aufzugreifen. Bei der Aufarbeitung von Daten sollte bedacht werden, dass die Bedarfe von Menschen mit Migrationshintergrund nicht ausreichend berücksichtigt werden, wenn dort weiterhin allein das Kriterium der Staatsangehörigkeit zur Grundlage der Erhebungen gemacht wird. Die Beauftragte plädiert dafür, durch gezielte Studien die Bedarfe von älteren Menschen mit Migrationshintergrund umfassender zu erheben.

Angemessene Versorgung kann nicht ohne Partizipation der Betroffenen gelingen. Um eine nachhaltige interkulturelle Öffnung der Altenhilfe und Altenpflege gewährleisten zu können, sollten Fachstellen der Verwaltung und Träger von Versorgungseinrichtungen auf die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten besonderen Wert legen. Angesichts der Bedeutung eigenethnischer Netzwerke für die erste Generation älterer Migrantinnen und Migranten sollten Selbsthilfeorganisationen und eigenethnische Netzwerke bzw. deren Multiplikatoren gezielt in die Planung und Ausgestaltung von kultursensiblen Angeboten der Altenhilfe und Altenpflege einbezogen werden.

Partizipation von Migrantinnen und Migranten sollte verstärkt werden

Die interkulturelle Öffnung der Regeldienste bleibt eine wichtige Forderung mit Blick auf die angemessene Versorgung älterer Migrantinnen und Migranten und Teil der Modernisierung der Altenhilfe. Dieses Ziel sollte in den Leitbildern der Träger und Förderer und damit institutionell verankert werden. Ferner geht es um Veränderungen in der Personal- und Organisationsstruktur. Aus- und Fortbildung zu Themen der kultursensiblen Altenhilfe und Altenpflege sollte fester Bestandteil der Organisations- und Personalentwicklung sein.

4. Jugendverbände

Jugendliche mit Migrationshintergrund nehmen weit unterproportional an der Jugendarbeit teil und sind insbesondere in den Jugendverbänden nur marginal vertreten.[57] Nach einer Studie des ipos-Instituts sind lediglich 16 % der befragten Jugendlichen mit Migrationshintergrund Mitglied in einem Jugendverein, wobei männliche Jugendliche in höherem Maße organisiert sind als weibliche Jugendliche.[58] Demgegenüber wächst der Anteil von jungen Migrantinnen und Migranten an der Bevölkerung kontinuierlich. In einigen Großstädten haben bereits mehr als 40 % der Kinder und

Jugendliche mit Migrationshintergrund bei Jugendarbeit unterrepräsentiert

[57] Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin 2002.

[58] Bei der deutschen Vergleichsgruppe liegt die Zahl bei 38 %. Vgl. Institut für praxisorientierte Sozialforschung (Hrsg.): Jugendliche und junge Erwachsene in Deutschland. Ergebnis einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, November-Dezember 2002, Mannheim 2003; siehe auch: Jagusch, Birgit: Zu Hause ist da, wo ich partizipieren kann? Perspektiven und Lebensrealitäten von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Deutschland, in: Zeitschrift für Jugendkriminalität und Jugendgerichtshilfe 4/2004, S. 359-364.

Jugendlichen einen Migrationshintergrund.[59] Das Bundesjugendkuratorium geht davon aus, dass Kinder in Deutschland in wenigen Jahren überwiegend in Familien mit Migrationshintergrund aufwachsen werden.[60] Jugendarbeit, Jugendverbände und Jugendpolitik werden sich zunehmend auf diese veränderte gesellschaftliche Realität einstellen müssen.

4.1 Freizeitverhalten von Jugendlichen mit Migrationshintergrund

Freizeitverhalten von Migrantenjugendlichen weniger in festen organisatorischen Strukturen

Das Freizeitverhalten und die Interessenlagen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund weichen nach vorliegenden Erkenntnissen in einigen Bereichen vom Freizeitverhalten der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund ab. Hierin liegt möglicherweise eine der Ursachen für die vergleichsweise geringere Repräsentanz von jungen Migrantinnen und Migranten in den Jugendvereinen und -verbänden.

Jugendliche mit Migrationshintergrund sehen überwiegend ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland.[61] Dies steht nicht im Widerspruch dazu, dass gleichzeitig eine Orientierung an der Herkunftskultur festzustellen ist. So verbringen jugendliche Migrantinnen und Migranten ihre Freizeit großen Teils mit Jugendlichen, die den gleichen Migrationshintergrund haben. Dabei werden in ethnisch homogenen Freundschaften die Herkunftssprache und Deutsch in gleicher Weise genutzt.[62]

Jugendliche ohne Migrationshintergrund besuchen häufiger Kneipen, Diskotheken oder Theater und Konzerte als Jugendliche mit Migrationshintergrund. Diese bevorzugen umgekehrt stärker Musikhören, Lesen und Kinobesuche. Freundinnen und Freunde zu treffen stellt für beide Gruppen die beliebteste Freizeitaktivität dar. Sport (vgl. B.IV.5) liegt bei Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund auf der Beliebtheitsskala ähnlich weit oben mit der Folge, dass die Vereinsaktivitäten beider Gruppen mehrheitlich in Sportvereinen angesiedelt sind.[63]

---

59 Vgl. Stadt Köln. Der Oberbürgermeister – Amt für Stadtentwicklung und Statistik (Hrsg.): Kölner Statistische Nachrichten: Einwohner in Köln 2002, Köln 2003; Pisa ermittelt z.B. für Bremen einen jugendlichen Migrantenanteil in der Altersstufe der 15jährigen von 41 %. Deutsches PISA-Konsortium: PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen 2002.

60 Vgl. Bundesjugendkuratorium: Die Zukunft der Städte ist multiethnisch und interkulturell. Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums zum Verhältnis von Integration und Jugendhilfe, Bonn 2004.

61 Vgl. Weidacher, Alois (Hrsg.): In Deutschland zu Hause. Politische Orientierungen griechischer, italienischer, türkischer und deutscher Jugendlicher im Vergleich, Opladen 2000; Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: Viele Welten leben. Eine Untersuchung zu Mädchen und jungen Frauen mit Migrationshintergrund. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2004.

62 Vgl. Bundesjugendkuratorium: Die Zukunft der Städte ist multiethnisch und interkulturell. Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums zum Verhältnis von Integration und Jugendhilfe, Bonn 2004, S. 6; Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: Viele Welten leben Eine Untersuchung zu Mädchen und jungen Frauen mit Migrationshintergrund. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2004.

63 Vgl. Institut für praxisorientierte Sozialforschung (Hrsg.): Jugendliche und junge Erwachsene in Deutschland. Ergebnis einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, November-Dezember 2002, Mannheim 2003, S. 137; Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: Viele Welten leben Eine Untersuchung zu Mädchen und jungen Frauen mit Migrationshintergrund. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2004, S.143.

Insbesondere junge Migrantinnen verbringen ihre Freizeit sehr häufig zu Hause (44 %) und/oder mit Freundinnen und Freunden (63 %) sowie in Cafés, Eisdielen oder Ähnlichem. An organisierten Angeboten nehmen sie nur selten teil. Sie bevorzugen Aktivitäten, die im häuslichen Umfeld durchführbar sind (Musik hören, telefonieren, fernsehen, lesen). Nach ihren Wünschen befragt geben sie Sport sowie Kino- und Theaterbesuche an und interessieren sich sehr für Selbstverteidigung- und Selbstbehauptungskurse für Mädchen.[64]

Offene Jugendarbeit beliebter als organisierte verbandliche Aktivitäten

Jugendliche mit Migrationshintergrund haben vergleichsweise weniger freie Zeit zur Verfügung als Jugendliche ohne Migrationshintergrund.[65] Angebote der offenen Jugendarbeit – wie z. B. Einrichtungen der Offenen Tür – werden von jungen Migrantinnen und Migranten stärker nachgefragt als Angebote der organisierten verbandlichen Jugendarbeit.[66]

4.2 Selbstorganisation jugendlicher Migrantinnen und Migranten

Migrantenselbstorganisationen wichtiger Teil von Verbandsarbeit

Die Beteiligung junger Migranten – weniger der Migrantinnen – an deutschen Vereinen ist nach einer Studie aus dem Jahre 2000 im Bereich Sport und bei den Gewerkschaften relativ weit verbreitet. Daneben spielen Migrantenselbstorganisationen eine wichtige Rolle im Freizeitverhalten.[67] Neben eigenethnischen Sportvereinen spielen religiöse Vereine eine wichtige Rolle. In Migrantenselbstorganisationen organisieren sich in erster Linie spezifische Interessenlagen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Sie bilden gleichzeitig Brücken zur organisierten Jugendarbeit der Mehrheitsgesellschaft. Dies gilt z. B. für die in den vergangenen Jahren gegründeten Selbstorganisationen wie den Bund der Alevitischen Jugendlichen in Deutschland, der sich dem Deutschen Bundesjugendring angeschlossen hat oder die Mitgliedschaft vieler Vereine von jugendlichen Migrantinnen und Migranten in Stadtjugendringen. Sie verstehen sich als Teil der Jugendverbandsarbeit in Deutschland und partizipieren aktiv an den bestehenden Strukturen.[68]

4.3 Interkulturelle Öffnung der Jugendverbände

Neuausrichtung der Jugendverbandsarbeit interkulturelle Öffnung

Im Berichtszeitraum kann eine Neuausrichtung der Jugendverbandsarbeit hin zur interkulturellen Öffnung ausgemacht werden.[69] Die Jugend-

---

64 Vgl. Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: Viele Welten leben. Eine Untersuchung zu Mädchen und jungen Frauen mit Migrationshintergrund. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2004.

65 Vgl. Institut für praxisorientierte Sozialforschung (Hrsg.): Jugendliche und junge Erwachsene in Deutschland, a.a.O., S. 137.

66 Vgl. Jagusch, Birgit: Zu Hause ist da, wo ich partizipieren kann? Perspektiven und Lebensrealitäten von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Deutschland, in: Zeitschrift für Jugendkriminalität und Jugendgerichtshilfe 4/2004, S. 362.

67 Vgl. Weidacher, Alois (Hrsg.): In Deutschland zu Hause. Politische Orientierungen griechischer, italienischer, türkischer und deutscher Jugendlicher im Vergleich, Opladen 2000.

68 Vgl. Jagusch, Birgit, a.a.O., S. 363.

69 Vgl. Deutscher Bundesjugendring (Hrsg.): Partizipation verbindet. Kinder und Jugendliche aus Zuwandererfamilien in Jugendverbänden – Chancen und Herausforderungen. Dokumentation einer Fachtagung vom 15. bis 17. Oktober 2003 in Bonn, Berlin 2004.

verbände reagieren damit auf die demografische Entwicklung und bemühen sich, die vorhandenen Defizite zu beseitigen. Denn noch ist die Teilhabe Jugendlicher mit Migrationshintergrund in den Verbänden und deren Einbeziehung in die Verbandsarbeitsstruktur bis auf Ausnahmen nicht zufrieden stellend gelungen.

Kaum Präsenz von Zugewanderten in der Verbandshierachie

Nach wie vor sind Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund nur zu einem sehr geringen Teil als Aktive und Teilnehmende organisiert und eingebunden. Gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil ist der Prozentsatz nicht nur der Mitglieder mit Migrationshintergrund, sondern auch der haupt- und ehrenamtlich tätigen Migrantinnen und Migranten in den Jugendverbänden gering. Dies gilt vor allem für die höheren Verbandshierarchien. Je höher die Funktionen in den Verbänden sind, desto geringer ist die Präsenz von Zugewanderten. Dagegen finden die Angebote der Offenen Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit als tägliche Treffpunkte vor Ort und als Übergang zwischen Schule, Ausbildung, Arbeit oder auch als lebensbegleitende Hilfen hohe Akzeptanz bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund.[70]

Immer noch Sonderprogramme statt Regelförderung

Die unterdurchschnittliche Partizipation von Migrantenselbstorganisationen an den etablierten Dachorganisationen der Jugendverbandsarbeit liegt auch in strukturellen Ausschlussmechanismen begründet. Mindestanforderungen an Verbandsgröße, Überregionalität oder Mitgliederzahl bedingen, dass kleinere, neu gegründete Jugendverbände die bislang üblichen Voraussetzungen für eine Aufnahme nicht erfüllen können.[71] In der Folge bleiben viele Migrantenselbstorganisationen – sofern sie nicht wie der Bund der Alevitischen Jugendlichen in Deutschland[72] als bundesweiter Jugendverein eingetragen sind – von den Regelförderprogrammen für Jugendverbände ausgeschlossen und sind auf Sonderprogramme angewiesen. Damit werden sie mittelfristig nicht in die Lage versetzt, auf Dauer angelegte und selbst organisierte Arbeitsstrukturen (mit z. B. die ehrenamtliche Arbeit stützendem hauptamtlichem Personal, Infrastrukturförderung, Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten) herauszubilden und ihre Zusammenschlüsse zu verstetigen.[73]

In den Jugendverbänden ist die Notwendigkeit der interkulturellen Öffnung erkannt und zum gemeinsamen Ziel erklärt worden.

---

70 Vgl. Bundschuh, Stephan: Abstrakte Solidarität – Konkrete Konkurrenz. Das Verhältnis der klassischen deutschen Jugendverbände zu Jugendorganisationen von MigrantInnen, in: Badawia, Tarek/Hamburger, Franz/Hummrich, Merle (Hrsg.): Wider die Ethnisierung einer Generation. Beiträge zur qualitativen Migrationsforschung, Frankfurt am Main/London 2003, S. 326-336; Deutscher Bundesjugendring (Hrsg.): Partizipation verbindet. Kinder und Jugendliche aus Zuwandererfamilien in Jugendverbänden – Chancen und Herausforderungen. Dokumentation einer Fachtagung vom 15. bis 17. Oktober 2003 in Bonn, Berlin 2004.

71 Vgl. Klarer, Rudi: Migrantenorganisationen und Jugendverbände – Integration oder erzwungene Segregation?, in: Jugendpolitik 2/3 2002; Bundschuh, Stephan: Abstrakte Solidarität – Konkrete Konkurrenz, a.a.O.

72 Der Bund der Alevitischen Jugendlichen in Deutschland war die erste voll eingetragene bundesweite Migrantenselbstorganisation für Jugendliche.

73 Vgl. Klarer, Rudi a.a.O.

Bereits im Oktober 2001 hat der Deutsche Bundesjugendring (DBJR) beschlossen,[74] den Prozess der interkulturellen Öffnung in der Jugendverbandsarbeit systematisch zu forcieren. Auf seiner Vollversammlung im Dezember 2004 hat er sich dann in einem Beschluss selbstkritisch mit Schwächen bei der Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund auseinandergesetzt und verbandsinterne Prozesse zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz angestoßen.[75] Hervorzuheben ist insbesondere, dass der DBJR Migrantenselbstorganisationen nicht in erster Linie als Konkurrenz, sondern als Partner der Zusammenarbeit betrachtet und bestehende Dachverbände und Jugendringe für Migrantenselbstorganisationen öffnen und mit ihnen kooperieren will.

Bundesjugendring will Migrantenselbstorganisationen als Partner

Bereits vor mehr als 10 Jahren wurde das Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusarbeit e.V. (IDA) von zahlreichen Jugendverbänden, u. a. von dem Deutschen Bundesjugendring (DBJR), dem Ring Politischer Jugend (RPJ) und der Deutschen Sportjugend (DSJ) als Fachstelle gegründet, um Jugend- und Bildungsarbeit in den Bereichen Rassismus, Antirassismus, Rechtsextremismus, Interkulturalität und Migration durchzuführen. Die Themenschwerpunkte der Arbeit von IDA-Bildungsarbeit haben sich in den vergangenen Jahren auf die interkulturelle Sensibilisierung und Öffnung verlagert. Es werden Projekte und Fachforen sowie die Kontaktaufnahme zu Migrantinnen und Migranten auf Bundesebene und innerhalb der Mitgliedsverbände gefördert. Gleichzeitig sieht es IDA als seine Aufgabe an, auf Defizite innerhalb der Jugendverbandsarbeit hinzuweisen und Initiativen zu ergreifen, um die Angebote für Jugendliche ohne Migrationshintergrund zu öffnen.[76] Um Migrantenselbstorganisationen die Partizipation zu ermöglichen, hat IDA im November 2003 seine Satzung geändert. Bis dahin enthielt die Satzung eine Bestimmung, wonach Organisationen, die weder Mitglied des DBJR noch des Rings Politischer Jugend, der Deutschen Sportjugend oder des Vereins „Mach' meinen Kumpel nicht an!" waren, keine Vertretung im geschäftsführenden Vorstand stellen konnten.

Mehr Aktivitäten seitens der Politik für Migrantenjugendliche

Innerhalb der bundesweiten Kampagne „Projekt P – misch dich ein", die vom Deutschen Bundesjugendring, dem Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend sowie der Bundeszentrale für politische Bildung initiiert wird, wurden auch jugendliche Migrantinnen und Migranten als Zielgruppe benannt. Ziel der 2004 und 2005 durchgeführten Beteiligungskampagne ist es, neue Wege der gesellschaftspolitischen Partizipation zu gehen und Jugendliche in politische Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen. Die Beteiligung von Migrantenjugendlichen im „Projekt P" ist bislang noch unterproportional.

Sowohl auf Bundes- wie auch auf regionaler Ebene ist die DJO – Deutsche Jugend in Europa aktiv. Auf Bundesebene sind inzwischen zwei Jugendverbände russischsprachiger Migranten Mitglied, auf Landesebene

---

[74] Deutscher Bundesjugendring (Hrsg.): Gesellschaftliches Engagement und politische Interessenvertretung – Jugendverbände in der Verantwortung. 50 Jahre Deutscher Bundesjugendring. Berlin 2003, S. 328.

[75] Beschluss der 77. Vollversammlung des Deutschen Bundesjugendrings vom 3./4.12. 2004: „Potenziale nutzen und ausbauen! Jugendverbände und die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund".

[76] Vgl. Bundschuh, Stephan: Abstrakte Solidarität – Konkrete Konkurrenz, a.a.O.

auch Jugendverbände kurdischer, albanischer und georgischer Jugendlicher. Die bayerische Sektion der DJO nimmt als regionaler Dachverband Migrantenjugendverbände auf, unterstützt den bundesweiten Aufbau von Verbandsstrukturen jugendlicher Migranten und Migrantinnen, bezieht diese Verbände in die Arbeit der deutschen Jugendverbandsstrukturen ein und vernetzt die Aktivitäten untereinander. Außerdem berät sie Migrantenjugendliche bei der Beantragung von Fördergeldern oder bei der Konzeption von Seminaren und Veranstaltungen.

Auf regionaler Ebene fördert der Kreisjugendring Nürnberg-Stadt[77] mit dem Jugendprojekt Migration die Selbstorganisation junger Migrantinnen und Migranten in den Jugendringen in Mittelfranken. Er selbst hat eine vergleichsweise hohe Zahl von Migrantenjugendverbänden unter seinen Mitgliedern. Erwähnenswert ist auch das besondere Bemühen des Bayerischen Jugendrings und des Baden-Württembergischen Jugendrings, um die Selbstorganisationen von jugendlichen Migrantinnen und Migranten in die Strukturen der Jugendringe besser einzubinden bzw. zu integrieren.

Ebenso betrachtet der Stadtjugendring Stuttgart e. V. (Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände in Stuttgart) die Arbeit mit Migrantenjugendgruppen und -organisationen als eine wichtige Aufgabe. Mit der gezielten Besetzung von Gremien wie Vorstand und Verwaltungsausschuss mit Vertreterinnen und Vertretern aus Migrantenjugendgruppen sowie der Anpassung der Satzung, damit auch kleineren Jugendgruppen die Aufnahme in den Stadtjugendring ermöglicht wird, wurden wichtige Schritte eingeleitet, um die Arbeitsgemeinschaft für Gruppen anderer kultureller Herkunft und Minderheiten zu öffnen.

Auch andere Initiativen vor Ort, die hier nur beispielhaft genannt werden können, zeigen, dass die interkulturelle Öffnung kleinerer Jugendverbände an vielen Stellen in Angriff genommen wird. So begreift die Arbeitsgemeinschaft freier Jugendverbände (AGfJ) in Hamburg die interkulturelle Arbeit als Querschnittsaufgabe. Das seit April 1998 im Deutsch-Ausländischen Jugendclub Saarbrücken bestehende interkulturelle Modellprojekt für Mädchen und junge Frauen „Peperona“ ist bemüht, eine interkulturelle Mädchenarbeit jenseits von kulturalistischen Sichtweisen anzubieten.

Grad der interkulturellen Öffnung vor Ort sehr unterschiedlich ausgeprägt

Insgesamt ist der Grad der interkulturellen Öffnung der Verbände und Vereine vor Ort bzw. in den einzelnen Landesjugendverbänden sehr unterschiedlich ausgeprägt. Während einige sich gezielt um eine interkulturelle Jugendarbeit bemühen, ist dies in anderen Verbänden bislang kaum oder gar nicht erfolgt.[78] Das Bundesjugendkuratorium weist in seiner Stellungnahme vom November 2004 auf die bestehenden Defizite hin

---

[77] Der Kreisjugendring Nürnberg-Stadt betreibt als Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände sechs Einrichtungen der Jugendarbeit und umfasst derzeit fast 60 Mitgliedsorganisationen. Davon zählen neun Jugendgemeinschaften bzw. -verbände zu den klassischen Migrantenjugendorganisationen.

[78] Vgl. IDA-Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusarbeit e. V. (Hrsg.): Eintagsfliege oder Dauerbrenner? Interkulturelle Arbeit als Querschnittsaufgabe der Jugendarbeit. Reader für Multiplikatoren/innen in der Jugend- und Bildungsarbeit, Düsseldorf 2000.

und plädiert massiv für eine interkulturelle Öffnung der Jugendverbände und der Jugendhilfe.[79]

4.4 Empfehlungen

Im Berichtszeitraum ist deutlich geworden, dass sich die Jugendverbände und Dachorganisationen der Realität der Einwanderungsgesellschaft stellen und aktiv Schritte zur interkulturellen Öffnung unternehmen. Es muss nun darum gehen, diesen Prozess der interkulturellen Öffnung zu erweitern und zu verstetigen. Um die aktive Teilnahme und Teilhabe von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der Jugendverbandsarbeit und den Jugendverbandsstrukturen deutlich zu verbessern, empfiehlt die Beauftragte

Prozesse interkultureller Öffnung sind zu erweitern und zu verstärken

- das spezifische Freizeitverhalten und die Interessenlagen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu beachten, Angebote nach Möglichkeit darauf auszurichten und insbesondere die spezifischen Interessen von Mädchen und jungen Frauen mit Migrationshintergrund zu berücksichtigen;
- Migrantenselbstorganisationen als selbstverständlichen Teil der Jugendverbandsarbeit zu verstehen, mit ihnen als gleichberechtigte Partnerorganisationen zu kooperieren, ihre Arbeit sowie ihre aktive Partizipation an den bestehenden Strukturen zu fördern und hierzu ggf. noch bestehende formale Zugangshürden zu beseitigen;
- kultursensible Jugendarbeit als Ziel der Jugendverbände und -vereine wie auch der Jugendpolitik programmatisch und in den Leitbildern zu verankern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund einzustellen und interkulturelle Kompetenzen der Haupt- und Ehrenamtlichen durch Fort- und Weiterbildungen und durch entsprechende Projekte auch von Seiten der Politik zu fördern;
- im Sinne des „cultural mainstreaming“[80] in der Jugendpolitik und in der Forschung die spezifische Situation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund systematisch zu berücksichtigen.

Kultursensible Jugendarbeit insbesondere mit Mädchen und Frauen verstärken

5. Migrantinnen und Migranten im Sport

Sportlichen Begegnungen zwischen Migranten und Deutschen wurde lange Zeit per se eine integrative Wirkung zugeschrieben. Sport galt als ideale Kontakt- und Kennenlernmöglichkeit, hier sollten kulturelle Vorurteile abgebaut und unabhängig von etwaigen Sprachschwierigkeiten miteinander kommuniziert werden. Nach dem Motto Sport als „Schutzimpfung gegen Gewalt“[81] und „Sport spricht alle Sprachen“[82] wurde u. a. mit

---

[79] Bundesjugendkuratorium: Die Zukunft der Städte ist multiethnisch und interkulturell. Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums zum Verhältnis von Integration und Jugendhilfe, Bonn 2004.

[80] Ansatz, mit dem die kulturelle Vielfalt der Einwanderungsgesellschaft als Tatsache anerkannt und in allen Planungen, politischen Entscheidungen und praktischen Vorhaben berücksichtigt wird.

[81] Otto Schily zitiert nach Haid, Stefan: Vorwort, Nachwort und Empfehlungen. Dokumentation des Hearings „Sport gegen Rassismus – Rassismus im Sport !?“, Sportjugend Hessen, 2001; im Internet unter: www.sportjugend-hessen.de.

[82] Slogan der 1970er Jahre; vgl. Deutsche Sportjugend und Verein gegen Ausländerfeindlichkeit und Rassismus – „Mach meinen Kumpel nicht an!“ e.V. (Hrsg.): Sport spricht alle Sprachen. Sportjugend gegen Ausländerfeindlichkeit, 1987.

Hilfe der Bundesprogramme „Sport mit Aussiedlern“ und „Integration durch Sport“[83] versucht, die Zahl der Migrantinnen und Migranten in deutschen Sportvereinen zu erhöhen. Zudem wurden zahlreiche Projekte zur Integration bzw. zur interkulturellen Begegnung im Sport durchgeführt.

Erwartungen an die integrative Wirkung des Sports werden nicht immer erfüllt

Wissenschaftliche Untersuchungen weisen allerdings zunehmend darauf hin, dass Sport zwar eine integrationsfördernde Wirkung haben kann, sie aber nicht allein durch die bloße Teilhabe von Migrantinnen und Migranten bereits gewährleistet ist.[84] Dies bestätigen auch die Erfahrungen aus der Praxis der Landessportbünde bzw. der Sportvereine.[85] Es zeigt sich, dass die Erwartungen an die integrative Wirkung des Sports bzw. die Mitgliedschaft in einem Verein oftmals nicht erfüllt werden können.[86] Konflikte mit Migrantenbeteiligung, die sich speziell im Fußball zeigen,[87] wie auch die zahlreichen Gründungen von Migrantenselbstorganisationen im Sport sind Hinweise darauf.

Verbände erkennen Notwendigkeit der interkulturellen Öffnung

Von den Sportverbänden ist erkannt worden, dass die integrative Wirkung des Sports nicht allein durch die Aufforderung an Migrantinnen und Migranten zum Mitmachen erreicht werden kann. Gegenwärtig ist eine differenziertere Auseinandersetzung der Verbände mit dem Thema Migration und Sport und eine Neuorientierung auszumachen. In der Grundsatzerklärung des deutschen Sportbundes „Sport der Ausländischen Mitbürger“ von 1981 wurde noch davon ausgegangen, dass die Mitgliedschaft von Migrantinnen und Migranten in deutschen Vereinen zwar grundsätzlich wünschenswert sei, eine zu hohe Anzahl von Migranten in deutschen Vereinen aber diese überfordern würde. Die Gründung eigenethnischer Vereine wurde als Ausnahmelösung für sinnvoll erachtet, „wo ein hoher Prozentsatz ausländischer Mitbürger einen deutschen Verein überfremdet“[88]. Diese Erklärung zeigt, dass Migrantinnen und Migranten als Mitglieder willkommen waren, sofern sie die Struktur und den Charakter der Vereine nicht veränderten. Bis heute sind in den höheren Verbandshierarchiestufen kaum Migrantinnen und Migranten zu finden.

Neuere Erklärungen zeigen jedoch, dass von diesem ausschließenden Grundgedanken Abschied genommen wurde und integrative und partizipatorische Ansätze zur interkulturellen Öffnung stärker in den Vordergrund rücken. In der neuen Grundsatzerklärung des Deutschen Sport-

---

83 Das Bundesprogramm „Sport mit Aussiedlern“ wurde vor zehn Jahren durch das Bundesministerium des Innern initiiert und 2001 durch das Programm „Integration durch Sport“ auf alle Zuwanderergruppen erweitert.

84 Vgl. Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund und Sport, in: Schmidt, Werner/Hartmann-Tews, Ilse/Brettschneider, Wolf-Dieter (Hrsg.): Erster Deutscher Kinder- und Jugendsportbericht, 2003, S. 323f.

85 Vgl. Sportjugend Hessen: Zum Stand der interkulturellen Arbeit in den Sportvereinen, 2004, im Internet: www.sportjugend-hessen.de.

86 Vgl. Daber, Hanna: Ethnizitäten und Sport in der BRD – Zur Bedeutung von Ethnizitäten und sozial geformter Körper im organisierten Sport und in sportlichen Interaktionen, unveröffentlichte Diplomarbeit. Universität Oldenburg 2003.

87 Vgl. Pilz, Gunter A.: Rote Karte statt Integration? Eine Untersuchung über Fußball und ethnische Konflikte. Vortrag vom 25. Juni 2002 im Rahmen der Sonderausstellung „Sport als Mittel der Integration“, Duisburg 2002.

88 Deutscher Sportbund: Sport der ausländischen Mitbürger. Eine Grundsatzerklärung des Deutschen Sportbundes, 1981.

bundes vom Dezember 2004[89] wird z. B. konstatiert, dass Migranten und insbesondere Migrantinnen noch gemessen an ihrem Bevölkerungsteil im organisierten Sport unterrepräsentiert seien und dass diese nur gewonnen werden könnten, wenn die Funktionsträger interkulturell sensibilisiert würden und Migrantinnen und Migranten selbst Funktionen ausübten. Ferner verpflichtet sich der Sportbund in diesem Papier, an den Bedürfnissen und Interessen der Migrantinnen und Migranten orientierte Möglichkeiten zur sportlichen Betätigung anzubieten.

Auch in dem Positionspapier der Sportjugend Hessen werden „Zugewanderte und ihre Kinder" als „fester Bestandteil der deutschen Gesellschaft" bezeichnet, die durch eine interkulturelle Öffnung der Vereine gewonnen werden sollen.[90]

Migrantinnen und Migranten als wichtige Zielgruppe identifiziert

In den letzten Jahren sind sowohl auf Bundes- als auch auf Landessportverbandsebene auf die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten zugeschnittene Programme (hauptsächlich als Modellprojekte) entwickelt und durchgeführt worden. Dies macht deutlich, dass diese in den Sportvereinen immer noch deutlich unterrepräsentierte Gruppe mittlerweile als wichtige Zielgruppe identifiziert ist. Da schon heute ein großer Teil der Kinder und Jugendlichen insbesondere in den Städten einen Migrationshintergrund hat und sich diese Tendenz in Zukunft noch verstärken wird, ist es für den Erhalt der Sportvereine als auch für gleichberechtigte Partizipationsmöglichkeiten perspektivisch wichtig, diese Zielgruppe gleichermaßen zu erreichen.

5.1 Beteiligung am Sport

Mitgliedsbereitschaft in Organisationen noch niedrig

Es liegen keine statistischen Daten über die Vereinsmitgliedschaft von Migrantinnen und Migranten in deutschen Sportvereinen vor, da die Vereine, mit Ausnahme der Berliner Vereine,[91] keine Angaben über die Staatsangehörigkeit oder Herkunft ihrer Mitglieder erheben.[92] Gegenwärtig variieren die Schätzungen über den Organisationsgrad von Migranten in deutschen Sportvereinen zwischen 5 bis 10 %, im Gegensatz dazu sind etwa 30 % der Mehrheitsgesellschaft im Sport organisiert. Migrantinnen und Migranten sind in deutschen Sportvereinen also deutlich unterrepräsentiert. Einige treiben in Migrantenselbstorganisationen Sport, schätzungsweise 1 % aller Zugewanderten sind Mitglied in solchen Ver-

[89] Vgl. Deutscher Sportbund: Sport und Zuwanderung. Eine Grundsatzerklärung des Deutschen Sportbundes, 2004.

[90] Vgl. Sportjugend Hessen: Zum Stand der interkulturellen Arbeit in den Sportvereinen, 2004, im Internet: www.sportjugend-hessen.de.

[91] In Berlin werden seit Anfang der 1980er Jahre Angaben über die Staatsangehörigkeit erhoben. Dies erfolgt in Zusammenarbeit zwischen dem Landessportbund und dem Statistischen Landesamt Berlin.

[92] Insgesamt ist festzustellen, dass der gegenwärtige Forschungsstand zum Thema Migration und Sport unzureichend ist. Am weitesten erforscht ist der Bereich des Amateurfußballs. Diese Studien lassen aber keine Rückschlüsse auf andere Sportbereiche und auf die Teilhabe von zugewanderten Frauen zu. Gültige Aussagen zur allgemeinen Sportbeteiligung von Migranten können nicht getroffen werden, da bislang keine flächendeckenden empirischen Daten über die Partizipation von Migranten im Sport vorliegen. Lediglich für Mädchen mit Migrationshintergrund gibt es eine Repräsentativuntersuchung, die sowohl die sportliche Betätigung als auch die Wünsche danach untersucht (vgl. B.IV.5.2).

einen.[93] Während sich bei den deutschen Mitgliedern das quantitative Verhältnis zwischen den Geschlechtern in den letzten Jahren stetig einander angenähert hat, ist die Anzahl der männlichen ausländischen Vereinsmitglieder bedeutend höher als die der weiblichen. In Berlin sind nur insgesamt 11,5 % der ausländischen Vereinsmitglieder Frauen und Mädchen, der Anteil der türkischen Sportlerinnen an den ausländischen Vereinsmitgliedern liegt bei 6,7 %.[94] Laut Halm treiben nur 14 % der Migrantinnen mehrmals in der Woche Sport, während unter den Migranten immerhin 22 % in dieser Weise aktiv sind. Die Faktoren Migrationsbiographie oder Wohnumfeld haben laut Halm kaum Bedeutung für die Teilhabe am Sport. Ob das Wohnumfeld eigenethnisch geprägt oder mehrheitlich deutsch ist, ist demnach nicht ausschlaggebend für die sportliche Betätigung. Dagegen haben die Faktoren Bildungsstand und Alter deutlichen Einfluss auf die sportliche Betätigung. Halm kommt zu dem Schluss, dass ein „Zusammenhang zwischen steigendem Alter und nachlassender sportlicher Aktivität und zwischen höherer Schulbildung und häufigerer sportlicher Betätigung“[95] besteht. Demnach betreiben 81 % der ausländischen Befragten ohne Schulabschluss nie Sport, gegenüber 54 % derjenigen mit Abitur. Dieser Zusammenhang zwischen Bildungsstand und sportlicher Betätigung ist ebenfalls bei der Mehrheitsbevölkerung[96] festzustellen. Auch die Studie „Mädchen mit Migrationshintergrund und sportliches Engagement“[97] belegt diesen Zusammenhang. Neben dem Bildungsniveau weist die Studie auch einen Zusammenhang zwischen dem sozialen Status der Familie und der sportlichen Betätigung nach. Je höher der soziale Status der Familie ist, desto häufiger wird in der Freizeit Sport getrieben.

Bildungsstand, sozialer Status und Alter entscheidend für sportliche Betätigung

5.2 Migrantinnen und Sport

Der erste Kinder- und Jugendsportbericht[98] kommt zu dem Schluss, dass das Sportengagement und die Einbindung der Mädchen und Jungen mit Migrationshintergrund trotz der durchgeführten Bundes- und Landesprogramme kaum nachhaltig verbessert wurden. Im Gegensatz zu der hohen, annähernd gleichen sportlichen Beteiligung in Vereinen

---

93 Vgl. Klein, Marie-Luise: Ethnisch-kulturelle Konflikte im Sport, in: Klein, Marie-Luise/Kothy, Jürgen (Hrsg.): Ethnisch-kulturelle Konflikte im Sport: Tagung der Dvs-Sektion Sportsoziologie vom 19.-21.03.1997, 1998.

94 Vgl. Bröskamp, Bernd: Körperliche Fremdheit. Zitiert nach Daber, Hanna: Ethnizitäten und Sport in der BRD – Zur Bedeutung von Ethnizitäten und sozial geformter Körper im organisierten Sport und in sportlichen Interaktionen, unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Oldenburg 2003.

95 Halm, Dirk: Türkische Zuwanderer im deutschen Amateurfußball – Situation, Probleme und Perspektiven, in: Goldberg, Andreas/Halm, Dirk/Sauer, Martina (Hrsg.): Migrationsbericht der Stiftung Zentrum für Türkeistudien, Münster 2003.

96 Vgl. Thiel, Ansgar/Cachay, Klaus: Soziale Ungleichheit im Sport, in: Schmidt, Werner/Hartmann-Tews, Ilse/Brettschneider, Wolf-Dieter (Hrsg.): Erster Deutscher Kinder- und Jugendsportbericht, 2003, S. 285f.

97 Vgl. Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: Mädchen mit Migrationshintergrund und sportliches Engagement. Sonderauswertung der Untersuchung „Viele Welten leben“, im Internet www.bmfsfj.bund.de, S. 13ff.

98 Vgl. Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund und Sport, in: Schmidt, Werner/Hartmann-Tews, Ilse/Brettschneider, Wolf-Dieter (Hrsg.): Erster Deutscher Kinder- und Jugendsportbericht, 2003, S. 325.

von deutschen Frauen im Vergleich zu deutschen Männern,[99] sind Migrantinnen in den organisierten Sport wesentlich seltener eingebunden als Migranten.

Die Repräsentativstudie „Mädchen mit Migrationshintergrund und sportliches Engagement“[100] zeigt, dass die geringe Beteiligung am organisierten Sport nicht durch geringeres Interesse der Mädchen zu erklären ist; 45 % der Mädchen gaben an, dass sie gerne häufiger Sport treiben würden. Auch die Erfahrungen aus der Praxis und der Abschlussbericht des Projektes „Integration durch Sport – Migrantinnen im Sport“[101] bestätigen das hohe sportliche Interesse von Migrantinnen. Es gibt hierbei keine signifikanten Unterschiede nach nationaler Herkunft und eine Präferenz unter vielfältigen Sportangeboten ist nicht erkennbar. Ausschlaggebend für die Nachfrage und Akzeptanz der Angebote ist einzig die zielgruppenspezifische Konzeption des Angebots.

Hohes Interesse von Migrantinnen an sportlicher Betätigung

Die Sportvereine haben zwar erkannt, dass Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund zu wenig für den Vereinssport gewonnen worden sind. Bisher haben sie jedoch Schwierigkeiten, diese Zielgruppe zu erreichen, da die Sportvereine wenig Kontakt zu Kooperationspartnern aus der interkulturellen Arbeit oder den ethnischen communities haben. Misserfolge bei der Einbindung der Frauen und Mädchen wurden häufig undifferenziert mit Vorbehalten im familiären Umfeld oder religiösen Beschränkungen erklärt. Dass dies nicht die hauptsächlichen Ursachen sein können, belegt die Studie „Mädchen mit Migrationshintergrund und sportliches Engagement.[102] Die Ergebnisse zeigen, dass sportliche Aktivitäten von Mädchen und Frauen mit und ohne muslimischen Religionshintergrund gleichermaßen oft ausgeübt werden. Mädchen mit einer sehr starken oder starken religiösen Erziehung betreiben mit 31,5 % häufiger Sport als weniger religiös erzogene (20 %). Einzig die religiösen Mädchen mit Kopftuch trieben deutlich weniger intensiv Sport. Allerdings gab auch diese Gruppe ebenso wie Mädchen ohne Kopftuch an, dass sie jeweils zur Hälfte gerne mehr Sport treiben möchten. Insgesamt wird daher deutlich, dass eine religiöse Orientierung einer sportlichen Betätigung grundsätzlich nicht entgegensteht. Die Erfahrungen der Modellprojekte bestätigen dies: Sofern die Kleiderfrage geklärt werden konnte, konnten auch religiöse Frauen mit Kopftuch gewonnen werden.

---

[99] Vgl. Thiel, Ansgar/Cachay, Klaus: Soziale Ungleichheit im Sport, in: Schmidt, Werner/Hartmann-Tews, Ilse/Brettschneider, Wolf-Dieter (Hrsg.): Erster Deutscher Kinder- und Jugendsportbericht, 2003, S. 284.

[100] 45 % der Probandinnen äußerten den Wunsch aktiv Sport zu betreiben. Unter 18 wählbaren Freizeitmöglichkeiten stand Sport neben Kino- und Theaterbesuch an erster Stelle der Freizeitwünsche; Vgl.: Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: Sonderauswertung der Untersuchung „Viele Welten leben“, im Internet www.bmfsfj.bund.de, S. 11.

[101] Neben der hohen Resonanz an den geförderten Sportangeboten offenbarte sich durch Wartelisten und der Nachfrage nach zusätzlichen Kursen ein nachweislicher Bedarf an Sport- und Bewegungsarrangements, die speziell auf die Interessen und Bedürfnisse von Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund abgestimmt sind. Vgl.: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Integration durch Sport – Migrantinnen im Sport, Düsseldorf 2001.

[102] Vgl. Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: Mädchen mit Migrationshintergrund und sportliches Engagement. Sonderauswertung der Untersuchung „Viele Welten leben“, im Internet www.bmfsfj.bund.de, S. 21ff.

Erfolgreiche Modellprojekte für Migrantinnen

Die durchgeführten Modellprojekte zeigen, unter welchen Konstellationen eine stärkere Einbeziehung von zugewanderten Mädchen und Frauen gelingen kann. Das Projekt „START – Sport überspringt kulturelle Hürden“[103] des Landessportbundes Hessen und das Modellprojekt „Sport mit Migrantinnen“[104] des Landessportbund Nordrhein-Westfalen sind Beispiele dafür, dass die Zielgruppe der Zuwanderinnen zu erreichen ist, sofern sie auf ein ihren Bedürfnissen entsprechendes Angebot treffen. Da es sich bei Migrantinnen um eine heterogene Gruppe handelt, fanden die unterschiedlichsten Sportangebote wie Aerobic, Kampfsportkurse, Fußball oder Schwimmmöglichkeiten Interesse.

Die Erfahrungen aus dem Projekt START zeigen, dass durch die Betonung des Aspekts der Gesundheitserhaltung Sport auch für diejenigen Frauen interessant wurde, die bisher nur wenige Erfahrungen mit Sport hatten. Die Durchführung der Sportkurse im vertrauten Umfeld (z. B. in einer Moschee, in Vereinsräumen und Stadtteilzentren) hat sich ebenfalls als sinnvoll erwiesen. Wichtig war es auch, dass interkulturell ausgebildete Übungsleiterinnen eingesetzt wurden. Im Rahmen des START-Projektes wurden daher Frauen zu “Übungsleiterinnen Breitensport für Zuwandererfrauen“ ausgebildet.

Aus dem Abschlussbericht „Sport mit Migrantinnen“ des Landessportbundes Nordrhein-Westfalen wird deutlich, dass der Aufbau persönlicher Kontakte und der Aufbau von Vertrauen eine wichtige Grundlage dafür sind, dass die Frauen für Sportkurse gewonnen werden können. Dieses Projekt war dadurch sehr personal- und damit kostenintensiv. Nach Auslaufen des Projekts konnten viele Angebote nicht weitergeführt werden, da Migrantinnen häufig nicht über ausreichende Mittel verfügen, teure Sportkurse zu besuchen. Daher konnten viele Migrantinnen nicht nachhaltig an den Sport herangeführt werden.

Regelangebote zu wenig an Lebenssituation und religiösen Befindlichkeiten orientiert

Kostengünstiger und damit für Migrantinnen leichter finanzierbar wäre die Vereinsmitgliedschaft im Sportverein, doch finden bisher nur wenige Migrantinnen den Weg dorthin. Migrantinnen haben zu geringe Kenntnisse über Vereinsstrukturen und -angebote und wenig Vertrauen in diese Einrichtungen. Den Vereinen hingegen fehlt der Zugang zu Migrantinnen und auch z.T. zu Migranten. Gründe für die Unterrepräsentation der Migrantinnen liegen weiterhin darin, dass sich die Regelangebote bislang nicht ausreichend an der Lebenssituation und den Bedürfnissen der Zielgruppe orientieren und nur wenig Rücksicht auf religiöse Befindlichkeiten genommen wird.

5.3 Migrantenselbstorganisationen im Sport

Seit Mitte der 1980er Jahre wird verstärkt das Phänomen der eigenethnischen Vereinsgründungen diskutiert. Während die einen Migrantenselbstorganisationen als Zeichen eines Abschottungsprozesses sehen, deuten die anderen den Aufbau eigenethnischer Strukturen zur Sicherstellung kultureller Bedürfnisse vor Ort als Ausdruck einer Bleibeabsicht

[103] Vgl. Im Internet unter: www.projekt-start.org.

[104] Vgl.: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Integration durch Sport – Migrantinnen im Sport, Düsseldorf 2001.

(vgl. B.X.4.1). Verlässliche Daten über die Anzahl von in Deutschland bestehenden bzw. eingetragenen Migrantenselbstorganisationen im Sportbereich liegen ebenso wenig vor wie Mitgliederstatistiken, die Aufschluss über den Organisationsgrad sowie Alters- und Herkunftsstruktur der Sportlerinnen und Sportler geben.

Keine verlässlichen Daten über Anzahl eigenethnischer Sportvereine

Die vorliegenden Studien treffen widersprüchliche Prognosen darüber, ob die Zahl der eigenethnischen Vereinsgründungen zukünftig zunehmen oder stagnieren wird. Die einen glauben, dass der Bedarf noch nicht gedeckt ist,[105] da der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund zunehmen wird, die anderen sehen zumindest in Ballungsgebieten einen gewissen Sättigungsgrad erreicht.[106]

Klein, Kothy und Cabadag[107] haben über einen Zeitraum von 12 Jahren die zahlenmäßige Entwicklung eigenethnischer Fußballmannschaften in drei Städten Nordrhein-Westfalens untersucht. Die Ergebnisse zeigen einen deutlich fortschreitenden Ethnisierungsprozess im Fußball auf: In Münster nahm die Zahl der eigenethnischen Sportververeine in der Kreisliga zwischen 1985 bis 1997 von 4,0 % auf 10,6 % zu, in Wuppertal von 13,1 % auf 35,5 % und in Duisburg von 18,0 % auf 41,2 %.

Da die Migrantenselbstorganisationen aufgrund begrenzter Ressourcen nur wenig Kinder- und Jugendarbeit leisten, sind die sportlich aktiven ausländischen Kinder und Jugendlichen zunächst in der Regel im deutschen Sportverein engagiert. Ein Wechsel in den eigenethnischen Sportverein erfolgt häufig erst nach dem 16. Lebensjahr. Die Motive eines solchen Wechsels sind nur unzureichend erforscht. Neben dem bei der Wahl von Vereinen üblichen Wunsch auf Gleichgesinnte zu treffen, wird in der Literatur auch über das Gefühl, aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit z. B. bei Mannschaftsaufstellungen diskriminiert worden zu sein, berichtet.[108]

Kinder häufig in deutschen, Jugendliche in eigenethnischen Vereinen

Dies führt laut Klein[109] zu der Bereitschaft, auch im Sport gegen vermeintliche und tatsächliche Benachteiligungen und Diskriminierungen anzugehen. Die überproportional häufige Beteiligung von Migranten an Konflikten im Sport kann Ausdruck dafür sein, dass der Wettkampf eine Stellvertreterfunktion für den Kampf um soziale Anerkennung und Gleichbehandlung annimmt. Auffällig oft kommt es zu Konflikten zwischen Migrantenselbstorganisationen und deutschen Mannschaften bzw. Vereinen. Die Unfairness und Gewaltbereitschaft nimmt laut Pilz, Schick und

---

[105] Vgl. Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund und Sport, in: Schmidt, Werner/Hartmann-Tews, Ilse/Brettschneider, Wolf-Dieter (Hrsg.): Erster Deutscher Kinder- und Jugendsportbericht, 2003, S. 326.

[106] Vgl. Halm, Dirk: Türkische Zuwanderer im deutschen Amateurfußball – Situation, Probleme und Perspektiven, in : Goldberg, Andreas/Halm, Dirk/Sauer, Martina (Hrsg.): Migrationsbericht der Stiftung Zentrum für Türkeistudien, Münster 2003, 15ff.

[107] Vgl. Klein, Marie-Luise/Kothy, Jürgen/Cabadag, Gülsen: Interethnische Kontakte und Konflikte im Sport, in: Anhut, Reimund/Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Bedrohte Stadtgesellschaft, 2000, S. 285-288.

[108] Vgl. Halm, Dirk: Interkulturelles Konfliktmanagement. Endbericht zum Projekt, Essen 2001.

[109] Vgl. Klein, Marie-Luise: Integrationsprobleme durch kulturelle und ethnische Konflikte. Grundsatzreferat, in: DFB-Förderverein (Hrsg.): Dokumentation Toleranz und Fairness. Gewaltprävention im Fußball, 2001, S. 31-35.

Yilmaz[110] insgesamt zu, wobei die Spielabbrüche nachgewiesenermaßen in der Überzahl durch nicht-deutsche Spieler verursacht sind.[111] In ihrer Studie über die Sportgerichtsverhandlungen des Niedersächsischen Fußballverbandes in der Saison 1998/99 weisen die genannten Autoren aber auch darauf hin, dass Sportler ausländischer Herkunft für das gleiche Vergehen mit längeren Sperren bestraft wurden als deutsche Spieler. Die Erklärung hierfür liegt in der von den Spruchkammern angenommenen mangelhaften Einsicht von Migranten in ihr Fehlverhalten. Aufgrund der überproportionalen Beteiligung von Migranten an Spielkonflikten versuchen die Spruchkammern offenbar erzieherisch einzuwirken. Im Übrigen ist festzustellen, dass die Konflikte durch zunehmende Ressourcenkonkurrenz um sehr knappe Spiel- und Trainingsplätze zunehmen.[112]

Darüber hinaus spielen auch religiöse Motive bei der Wahl einer Migrantenselbstorganisation eine Rolle. In der Literatur wird angeführt, dass muslimische Zuwanderer zum Teil keinen Wert auf den häufig in den unteren Spielklassen stattfindenden gemeinschaftlichen Alkoholkonsum nach dem Spiel oder Training legen.[113]

5.4 Empfehlungen

Es zeigt sich, dass das Interesse an sportlicher Betätigung bei Migranten und Migrantinnen zwar hoch, die tatsächliche Beteiligung am organisierten Sport aber deutlich geringer ist. Dies gilt insbesondere für Migrantinnen. Gleichzeitig berichten Sportvereine, dass sie diese Zielgruppe nur schwer erreichen. In Modellprojekten, die die Bedürfnisse und Lebenssituationen der Zugewanderten berücksichtigten, ist dies zwar gelungen, doch wurden die hier gewonnen Erfahrungen nicht ausreichend in die reguläre Sportvereinsarbeit übertragen.

Gezielte Informationen über Vereinsarbeit und Kontakte mit Migrantenselbstorganisation notwendig

Gezielte Informationen über die Strukturen der Vereinsarbeit und die Kontaktaufnahme mittels der ethnischen communities und Migrantenselbstorganisationen sind Voraussetzung, um Migranten und vor allem Migrantinnen an die Sportvereine heranzuführen. Gleichzeitig bedarf es spezifischer Sportangebote, die sich nicht ausschließlich an den Interessen und Strukturen der Mehrheitsbevölkerung orientieren. Die zunehmend differenziertere Auseinandersetzung mit dem Thema Migration und Sport ist ein erster Schritt zu einem sensibleren Umgang mit der bislang zu wenig beachteten Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten.

Bessere Zugangsmöglichkeiten und verbesserte Platzierung in den Verbandshierarchien fördern

Die Anerkennung der gesellschaftlichen Vielfalt sollte zukünftig sowohl durch gleiche Zugangs- und Partizipationsmöglichkeiten zum Ausdruck kommen als auch durch die Einbeziehung von Migranten in die Verbandshierarchien und Ehrenämtern sowie durch partnerschaftliche Kooperationen mit Migrantenselbstorganisationen und Multiplikatoren der

---

110 Vgl. Pilz, Gunter A.: Rote Karte statt Integration? Eine Untersuchung über Fußball und ethnische Konflikte. Vortrag vom 25. Juni 2002 im Rahmen der Sonderausstellung „Sport als Mittel der Integration“, Duisburg 2002.

111 Die Auswertung von knapp 4 000 Sport- und Schiedsgerichtsurteilen ergab, dass zwei Drittel aller Spielabbrüche von nicht-deutschen Spielern – überwiegend türkischen, kurdischen – verursacht wurden. Vgl. Pilz, Gunter A. a.a.O.

112 Vgl. Sportjugend Hessen: Zum Stand der interkulturellen Arbeit in den Sportvereinen, 2004, im Internet unter: www.sportjugend-hessen.de, S. 69.

113 Vgl. ebd.

Integrationsarbeit wie z. B. Sozialverbände, Stadtteilbüros, Kultur- und Moscheevereine.

Für die zukünftige Forschung wäre es des Weiteren wünschenswert, auch die für die Beteiligung von Zuwanderern weniger relevanten Sportarten zu untersuchen. Dies würde Aufschluss darüber ermöglichen, ob und inwieweit Integrations- und Desintegrationsprozesse sportartenspezifisch verlaufen.

V. Integrationsförderung

1. Integrationspolitik der EU

Im Berichtszeitraum hat die Europäische Union eine Reihe von integrationspolitischen Initiativen ergriffen, um das in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere im Oktober 1999 geforderte Konzept einer gemeinsamen Migrations- und Integrationspolitik der Mitgliedstaaten (vgl. hierzu ausführlich Bericht 2002, A.I.) weiter zu entwickeln. Die Integration von rechtmäßig in der Union aufhältigen Drittstaatsangehörigen soll nach den Beschlüssen von Tampere in hohem Maße darauf gerichtet sein, ihnen „vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen".

Mitteilung der Kommission über Einwanderung, Integration und Beschäftigung

Im Juni 2003 legte die EU-Kommission eine Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung[1] vor, in der Integration – anknüpfend an die Schlussfolgerungen von Tampere – als „ein auf gleichen Rechten und Pflichten basierender gegenseitiger Prozess der rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässigen Drittstaatsangehörigen und der Gesellschaft des Gastlandes"[2] definiert wird. Die Mitteilung formuliert einen ganzheitlichen Integrationsansatz, der im Grundsatz bereits der im März 2000 auf den Weg gebrachten Lissabon-Strategie[3] zu Grunde lag. Kernelemente sind die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, der Zugang zu Bildung und Sprache, zu Wohnraum, Gesundheits- und Sozialdiensten, die Einbeziehung des sozialen und kulturellen Umfeldes, der Zugang zu Staatsangehörigkeit und Zivilbürgerschaft[4] und der Respekt vor Vielfalt. Damit vertritt die Kommission einen breiten Integrationsbegriff, der sich mit den integrationspolitischen Vorstellungen der Beauftragten deckt.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki

Auch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki vom 19./20. Juni 2003[5] nahmen Bezug auf die Tampere-Ergebnisse. Der Rat forderte die Entwicklung eines kohärenten Unionsrahmens für Integrationspolitik, der den rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten Rechnung trägt. Als ersten Schritt regte er die Festlegung integrationspolitischer

---

1 Vgl. Mitteilung der Kommission über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, KOM (2003) 336 endgültig vom 3. Juni 2003.

2 Ebd., S. 18.

3 Vgl. z.B. Mitteilung der Kommission: Über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM (2000) 757 endgültig vom 22. November 2000; Entscheidung für Wachstum: Wissen, Innovation und Arbeit in einer auf Zusammenhalt gegründeten Gesellschaft. Bericht für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 21. März 2003 über die Lissaboner Strategie zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung, KOM (2003) 5 vom 14. Januar 2003.

4 Zur Staatsangehörigkeit führt die Mitteilung aus, dass die Übernahme der Staatsangehörigkeit den Prozess der Integration fördere, sie aber nicht das übergeordnete Ziel von Integrationsmaßnahmen sein müsse. Zivilbürgerschaft wird definiert als „ein System garantierter Rechte und Pflichten, die Einwanderer über einen bestimmten Zeitraum erwerben, an dessen Ende sie wie Staatsangehörige ihres Gastlandes behandelt werden, auch dann, wenn sie nicht eingebürgert sind". Rahmen für die Zivilbürgerschaft sei die Grundrechtecharta der Europäischen Union. Vgl. ebd. S. 23f.

5 Vgl. Schlussfolgerungen des Rates über die Entwicklung einer unionsweiten Politik zur Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Europäischen Union aufhalten, 10622/03, MIGR 52 vom 17. Juni 2003.

Grundprinzipien an und forderte die Kommission auf, jährlich einen Bericht über Migration und Integration in Europa zu erstellen.

1. Jahresbericht über Migration und Integration

Dieser Jahresbericht wurde erstmals 2004 vorgelegt und soll als „Instrument zur Überprüfung der Entwicklung der gemeinsamen Einwanderungspolitik“[6] in der Europäischen Union dienen. Der Bericht umfasst einen Überblick über die einzelstaatlichen und EU-Maßnahmen im Bereich der Zulassung und Integration von Migranten und zieht weitreichende Schlussfolgerungen, so zur Schaffung gleicher Bedingungen bei der Zulassung von Arbeitsmigranten[7], zur Anerkennung von beruflichen Qualifikationen von Drittstaatsangehörigen und zur stringenteren Umsetzung der Nationalen Aktionspläne im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Kritisch angemerkt wird, dass die Beschäftigungsrate von Drittstaatsangehörigen EU-weit nach wie vor deutlich unter der von Unionsbürgern liegt. Erforderlich seien umfassende Integrationskonzepte, die die Verankerung von Einwanderungspolitik als Querschnittsaufgabe in allen Politikbereichen auf nationaler und EU-Ebene gewährleisten.

Abstimmung integrationspolitischer Grundprinzipien

Im September 2004 legte die niederländische Präsidentschaft einen ersten Entwurf für die gemeinsamen Grundprinzipien vor. Obwohl die Präsidentschaft betonte, dass sie mit dem Entwurf keine Harmonisierung der nationalen Integrationspolitiken anstrebe, äußerten eine Reihe von Mitgliedstaaten mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip deutliche Vorbehalte. Insbesondere Deutschland vertrat die Auffassung, dass die Grundprinzipien keine verbindlichen Vorgaben für die nationalen Integrationspolitiken sein könnten. Nach einigen Anpassungen im Text wurden die Grundprinzipien am 19. November 2004 vom zuständigen Rat der Justiz- und Innenminister gebilligt und auch von weiteren Gremien der Europäischen Union begrüßt.[8]

Gemeinsame Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union[9]

1. Die Eingliederung ist ein dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen.

---

6 Vgl. Mitteilung der Kommission: Erster Jahresbericht über Migration und Integration, KOM (2004) 508 endgültig vom 16. Juli 2004, S.3.

7 Da über eine entsprechende EU-Richtlinie zur Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen bislang keine Einigung erzielt werden konnte, hat die Kommission im Januar 2005 ein Grünbuch vorgelegt. Vgl. KOM (2004) 811endgültig vom 11. Januar 2005.

8 So von der ersten Konferenz der für Integrationspolitik zuständigen Minister der Mitgliedstaaten im November 2004 in Groningen und dem Europäischen Rat in Brüssel im Dezember 2004. Auch das vom Europäischen Rat in Brüssel im November 2004 beschlossene Mehrjahresprogramm (Haager Programm) nimmt Bezug auf die gemeinsamen Grundprinzipien und fordert eine bessere Koordinierung der Integrationspolitiken der Mitgliedstaaten. Vgl. Ratsdokument 15434/04 vom 1. Dezember 2004 (MIGR 108); Ratsdokument 16238/1/04 REV 1 vom 1. Februar 2005; Ratsdokument 14292/04, REV 1, CONCL 3 vom 8. Dezember 2004, Anlage I, S. 19f.

9 Vgl. Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse zur 2618. Tagung des Rates Justiz und Inneres am 19. November 2004, 14615/04. Das endgültige Ratsdokument liegt noch nicht vor.

2. Die Eingliederung erfordert die Achtung der Grundwerte der Europäischen Union.
3. Die Beschäftigung ist eine wesentliche Komponente des Eingliederungsprozesses und ist für die Teilhabe von Einwanderern, für ihren Beitrag zur Gestaltung der Aufnahmegesellschaft und für die Verdeutlichung dieses Beitrags von zentraler Bedeutung.
4. Grundkenntnisse der Sprache, Geschichte und Institutionen der Aufnahmegesellschaft sind eine notwendige Voraussetzung für die Eingliederung; Einwanderer können nur dann erfolgreich integriert werden, wenn sie die Möglichkeit erhalten, diese Grundkenntnisse zu erwerben.
5. Im Bildungswesen müssen Anstrengungen unternommen werden, um Einwanderer und vor allem auch deren Nachkommen zu einer erfolgreicheren und aktiveren Teilhabe an der Gesellschaft zu befähigen.
6. Entscheidende Voraussetzung für eine bessere Integration ist, dass Einwanderer zu denselben Bedingungen wie Einheimische gleichberechtigt Zugang zu den Institutionen sowie zu öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen erhalten.
7. Ein wichtiger Integrationsmechanismus sind häufige Begegnungen zwischen Einwanderern und Bürgern der Mitgliedstaaten. Diese können durch gemeinsame Foren, durch interkulturellen Dialog, durch Aufklärung über die Einwanderer und ihre Kultur sowie durch integrationsfreundliche Lebensbedingungen in den Städten gefördert werden.
8. Die Europäische Grundrechtecharta garantiert die Achtung der Vielfalt der Kulturen und das Recht auf freie Religionsausübung, sofern dem nicht andere unverletzliche europäische Rechte oder einzelstaatliches Recht entgegenstehen.
9. Durch die Beteiligung von Einwanderern am demokratischen Prozess und an der Konzipierung integrationspolitischer Maßnahmen, insbesondere auf lokaler Ebene, wird ihre Integration unterstützt.
10. Die Einbeziehung von Integrationsmaßnahmen in alle wichtigen politischen Ressorts und auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Dienste ist ein wichtiger Gesichtspunkt bei der Gestaltung und Durchführung der jeweiligen Politik.
11. Es bedarf klarer Ziele, Indikatoren und Evaluierungsmechanismen, damit die Maßnahmen angepasst, die Integrationsfortschritte bewertet und die Informationsflüsse effizienter gestaltet werden können.

Einrichtung nationaler Kontaktstellen für Integration

Aufbau eines European Migration Network

Der wachsende Stellenwert von Integrationspolitik in der Europäischen Union schlug sich im Berichtszeitraum auch institutionell und finanziell nieder. Einer Empfehlung des Rates der Justiz- und Innenminister vom Oktober 2002 folgend, richtete die Kommission ein Netzwerk von nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen ein, das den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten fördern und die Koordinierung der nationalen und der europäischen Integrationspolitiken unterstützen soll. Diese Aufgabe wird in Deutschland durch das Bundesministerium des Innern wahrgenommen. Ergänzt wird die Arbeit der Kontaktstellen durch ein einschlägiges Informationssystem, das European

Migration Network (EMN).[10] Als erstes Arbeitsergebnis legten die Kontaktstellen in Zusammenarbeit mit der Migration Policy Group Ende 2004 ein „Handbuch zur Integration“ vor, das best-practice-Beispiele vorstellt und differenzierte Empfehlungen zu Einzelaspekten von Integrationsförderung macht.[11] Vorausgegangen war dem Handbuch eine Reihe von Seminaren zu integrationspolitisch relevanten Themen[12], die 2005/2006 fortgesetzt werden wird.[13]

Fördermittel für Integrationsprojekte

Neben der weitreichenden Förderung von Programmen zur Arbeitsmarktintegration im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (s.u.) fördert die Europäische Union zudem seit 2003 sogenannte „INTI“-Pilotprojekte zur Integration von Drittstaatsangehörigen. Voraussetzung für die Förderung, die bis zu 80 % der Gesamtkosten betragen kann, ist ein transnationaler Bezug der Projekte und ein innovativer, praxisbezogener Ansatz. 2003/2004 standen für INTI insgesamt 4 Mio. € zur Verfügung, für die zweite Förderphase 2004/2005 wurde der Ansatz auf 6 Mio. € erhöht.

2. Innerdeutsche Debatte

Grundsatz des „Förderns und Forderns“

Im Berichtszeitraum spielte „Integration“ weiterhin eine zentrale Rolle in der Parteienauseinandersetzung und den Debatten des Bundestages. So kontrovers die Debatten um die Neuregelung der Zuwanderung geführt wurden, so einig war man sich zumindest im Grundsatz hinsichtlich der Notwendigkeit von verstärkter Integrationsförderung nach dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“. Als die Vermittlungsbemühungen um das Zuwanderungsgesetz Ende 2003 endgültig zu scheitern drohten, wurde von verschiedenen Seiten als „kleine Lösung“ ein „Integrationsgesetz“ in die Debatte geworfen, das zumindest die Regelungen der §§ 43 bis 45 des Entwurfs des Aufenthaltsgesetzes umfassen sollte.

Debatte um gesellschaftliche Integrationskapazitäten

Eines der zentralen Konzepte der politischen Integrationsdebatten war das der gesellschaftlichen „Integrationsfähigkeit“, das u. a. auch Eingang in den Untersuchungsauftrag des im April 2003 berufenen Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration[14] (vgl. B.V.4.3) fand. Hinsichtlich der geforderten Darstellung der „innerstaatlichen Aufnahme- und In-

---

10 Die Entwicklung des EMN wird vom Berliner Institut für vergleichende Sozialforschung unterstützt.

11 Vgl. Handbook on Integration for policy-makers and practitioners, abzurufen auf der Internetseite der Beauftragten www.integrationsbeauftragte.de unter der Rubrik “Themen und Informationen“.

12 Ein Seminar in Kopenhagen (Februar 2004) befasste sich mit Einführungsprogrammen für Neuzuwanderer; im Mittelpunkt eines Seminars in Lissabon (April 2004) stand die Beteiligung von Migranten am zivilen und politischen Leben; Thema eines Seminars in London (Juni 2004) war die Entwicklung von Indikatoren für die Integrationsarbeit.

13 Folgende Seminare sind vorgesehen: April 2005 in Estland „Access to housing, social security and health care“, Juni 2005 in Italien „Selection and recruitment of labour migrants and ethnic entreprenuership“, Oktober 2005 in Irland „Mainstreaming of integration into all policy fields, Dezember 2005 in Deutschland „Integration infrastructure and capacity building“, Frühjahr 2006 in Spanien „Managed migration, language training in countries of origin and recognition of professional qualifications“.

14 Erlass des Bundesministeriums des Innern über die Einrichtung eines Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration vom 2.4.2003, GMBl 2003 Nr. 20, S. 406.

tegrationskapazitäten“ weist der Rat jedoch in seinem 1. Bericht die „verbreitete Vorstellung von einem bestimmbaren Grenzwert, bis zu dem die Aufnahme von Zuwanderern problemfrei erfolgen könne“ zurück: „Auch die Vorstellung, dass die gesellschaftlichen Aufnahmekapazitäten ab einem bestimmten Zuwandereranteil erschöpft seien und sich dann automatisch ‚Desintegration‘ als Reaktion auf ein ‚Zuviel‘ an Zuwanderung einstelle, kann in dieser Pauschalität nicht belegt werden und ist deshalb abwegig.“[15] Die Beauftragte teilt diese Einschätzung und weist darauf hin, dass die Integrationsfähigkeit einer Gesellschaft auch von der politischen und gesellschaftlichen Bereitschaft abhängt, Zuwanderung und die damit verbundene gesellschaftliche Pluralisierung zu akzeptieren und zu gestalten. Letztlich ist Pluralität Kennzeichen jeder Einwanderungsgesellschaft wie überhaupt von modernen Gesellschaften; ihr Schutz ist konstitutiver Teil unserer Verfassungsordnung.

Nicht zuletzt die die Sicherheitsgesetzgebung des Bundestages begleitenden Debatten um Terrorismusbekämpfung und islamischen Extremismus führten zu Verschiebungen auch in der Integrationsdebatte. Im Berichtszeitraum wurde Integration im politischen Raum vielfach in der Perspektive misslungener gesellschaftlicher Einbindung thematisiert; soziale Problemlagen wurden in diesem Zusammenhang häufig auf kulturell abweichendes Verhalten zurückgeführt. Dies impliziert ein Verständnis von Integration, das nicht – wie die Integrationskonzepte der EU – auf die Inklusion von Migranten, etwa durch die Annäherung von Rechten, zielt, sondern allein die kulturellen Anpassungsleistungen von Migranten in den Blick nimmt.

Konzentration der Integrationsdebatten auf den Islam

Aus Sicht der Beauftragten problematisch war in diesem Zusammenhang insbesondere die zunehmende Konzentration der integrationspolitischen Debatte auf den Islam.[16] Die durchaus auch im politischen Raum beschworenen Bilder der „Islamisierung Europas“ und des „Kampfes der Kulturen“ unterstellen letztlich eine grundsätzliche Inkompatibilität des Islams mit dem Rechtsstaat und sind wenig geeignet, die Realitäten einer sich immer stärker auch ethnisch und kulturell ausdifferenzierenden Gesellschaft zu beschreiben.

Ethnische und religiöse Gruppen entwickeln in der Migration ihre eigenen Lebensformen und rekurrieren dabei in ganz unterschiedlichem Maße auf mitgebrachte Traditionen, Sprachen und kulturelle Muster. Die Migrationsforschung ist sich weitgehend einig, dass diese kulturellen oder ethnischen Communities auch eine stabilisierende Funktion im Integrationsprozess haben und damit durchaus zum Gelingen von Integration beitragen können. Einwanderungsgesellschaften müssen in der Lage sein, diese Prozesse zu akzeptieren, solange nicht kulturelle und religiöse Wertvorstellungen und Praktiken, wie etwa Zwangsheirat und Ehrenmorde, mit geltendem Recht bzw. mit Verfassungsgrundsätzen wie Meinungsfreiheit, Gleichbehandlung und Trennung von Staat und Religion kollidieren.

---

[15] Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004, S. 23.

[16] Vgl. u.a. den Beschluss des 18. Parteitages der CDU „Im deutschen Interesse: Integration fördern und fordern, Islamismus bekämpfen!“ vom Juli 2004.

Der Deutsche Bundestag befasste sich im Berichtszeitraum mit integrationspolitischen Themen in erster Linie in den Debatten um das Zuwanderungsgesetz sowie im Kontext der Behandlung einer Reihe von Anträgen[17], mit denen die Fraktionen u. a. auf den Mord an dem niederländischen Filmemacher Theo van Gogh im November 2004 reagierten. Die FDP-Fraktion legte im Berichtzeitraum ein integrationspolitisches Gesamtkonzept vor, das weit über die Engführung der integrationspolitischen Debatte im Zusammenhang des Zuwanderungsgesetzprozesses hinausweist und differenzierte Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingen für Integration auf allen föderalen Ebenen macht.[18]

Thematisierung im Deutschen Bundestag

Die Beauftragte trug ihrem gesetzlichen Auftrag, die Bundesregierung bei der konzeptionellen Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik, insbesondere auch im Hinblick auf arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aspekte, zu unterstützen, im Berichtszeitraum u. a. durch ein gemeinsam mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege vorgelegtes integrationspolitisches Grundsatzpapier Rechnung,[19] das im März 2004 im Rahmen einer an die Zuständigen aller föderalen Ebenen gerichteten Veranstaltung vorgestellt wurde. Als gezielte Ergänzung zu den laufenden Kontroversen um die Integrationsregelungen im Entwurf des Zuwanderungsgesetzes gedacht, eröffnete das Grundsatzpapier Perspektiven für eine grundsätzliche Neuorientierung von Integrationspolitik, insbesondere in den Bereichen aufenthalts- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen, „nachholende“ Integrationsmaßnahmen, Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt und schließt insofern auch an die oben skizzierten integrationspolitischen Konsense auf EU-Ebene an.

Integrationspolitisches Grundsatzpapier der Wohlfahrtsverbände und der Beauftragten

Auch die Kirchen und einzelne Verbände haben im Berichtszeitraum Integrationskonzepte bzw. Programme vorgelegt, die z.T. weit über die innerkirchlichen und -verbandlichen Selbstverständigungsprozesse zur interkulturellen Öffnung der Angebote hinausweisen und sehr grundsätzlich in positiver Weise zur Neuausrichtung der Integrationspolitik Stellung beziehen.[20]

Integrationskonzepte der Kirchen und Verbände

---

17 Vgl. insbesondere: Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Zusammenleben auf der Basis gemeinsamer Grundwerte, BT-Drs. 15/4394 vom 1.12.2004; Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Politischen Islamismus bekämpfen – Verfassungstreue Muslime unterstützen, BT-Drs. 15/4260 vom 22.11.2004; Antrag der Fraktion der FDP, Kulturelle Vielfalt – universelle Werte. Neue Wege zu einer rationalen Integrationspolitik, BT-Drs. 15/4401 vom 1.12.2004.

18 Vgl. Beschluss der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 30. November 2004: „Migration und Integration – Ein liberales Konzept“.

19 Vgl. „Anforderungen an eine moderne Integrationspolitik. Gemeinsames Positionspapier der in der BAGFW zusammengeschlossenen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“ vom 28.10.2003.

20 Vgl. u.a.: Evangelische Kirche im Rheinland: Integration braucht ein Konzept. Arbeitshilfe, Düsseldorf 2002; Zusammenleben gestalten. Ein Beitrag des Rates der EKD zu Fragen der Integration und des Zusammenlebens mit Menschen anderer Herkunft, Sprache oder Religion, o.O. 2002; Arbeiterwohlfahrt (Hrsg.): Sozialbericht 2002. Die Einwanderungsgesellschaft. Forderungen an das Jahrzehnt der Integration, Bonn 2002; Verband binationaler Familien und Partnerschaften: Zwölf Thesen zum Thema „Integration“, Frankfurt/Main 2003; Deutscher Caritasverband: Positionen des Deutschen Caritasverbandes zu Migration und Integration, Freiburg 2004; Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Integration fördern – Zusammenleben gestalten. Wort der deutschen Bischöfe zur Integration von Migranten, Bonn 2004.

3. Integrationsförderung als nationale Querschnittsaufgabe

Gesellschaftliche Pluralisierung erfordert Querschnittstrategien

Die Rahmenbedingungen für die gesellschaftliche Integration von Migrantinnen und Migranten werden von Bund, Ländern und Kommunen gesetzt. Die Beauftragte hat in der Vergangenheit immer wieder darauf hingewiesen, dass sich diese integrationspolitische Verpflichtung in hohem Maße auf die Gewährleistung gleichberechtigter Zugänge und die Herstellung von Chancengleichheit in allen gesellschaftlichen Bereichen und insbesondere in Bildung und Erwerbsarbeit bezieht. Mit Blick auf die zunehmende gesellschaftliche Pluralisierung geht es letztlich darum, die Angebote aller Regelsysteme entsprechend zu differenzieren und zu qualifizieren (vgl. B.IV.).

Erforderlich sind gezielte Fördermaßnahmen in den unterschiedlichsten Zuständigkeitsbereichen: auf allen Stufen des Erziehungs- und (Berufs-) Bildungssystems, in der Arbeitsförderung, im Kontext von Sozialarbeit und Sozialberatung, von Frauen-, Kinder- und Jugendangeboten, von Gesundheits- und Altenhilfe und im Zusammenhang sozialräumlicher Entwicklungsstrategien. Insbesondere im unmittelbaren Lebensumfeld von Migranten bedarf es gezielter Integrationsförderangebote. Insofern ist Integrationspolitik sowohl horizontal – bezogen auf Ressortzuständigkeiten und Politikbereiche – als auch vertikal – bezogen auf alle föderalen Ebenen – nationale Querschnittsaufgabe.

3.1 Bundesweites Integrationsprogramm

Konzeptionelle Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen erforderlich

In ihrem letzten Bericht hat die Beauftragte darauf verwiesen, dass eine – von den Fachverbänden seit langem angemahnte – stärkere Harmonisierung der Förderstrukturen der unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen nicht nur im Interesse einer bedarfsgerechteren Angebotsoptimierung, sondern auch unter Gesichtspunkten effizienterer Mittelverwendung erforderlich ist (vgl. Bericht 2002, A.III.2.2.2). Insofern ist es zu begrüßen, dass das Aufenthaltsgesetz den Grundgedanken von Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe aufgreift. Mit dem in § 45 angesprochenen „bundesweiten Integrationsprogramm“ verbindet sich nicht nur der Anspruch des Gesetzgebers nach mehr Transparenz hinsichtlich bestehender Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen, Sozialpartnern, Verbänden und freien Trägern.[21] Vielmehr ist hier insbesondere die konzeptionelle Abstimmung und Klärung von Zuständigkeiten innerhalb und zwischen den föderalen Ebenen intendiert. Auf Bundesebene wird dieser Programmprozess vom Bundesministerium des Innern koordiniert und ist u. a. Aufgabe der im März 2005 eingerichteten „Interministeriellen Arbeitsgruppe Integration“ (s.u.). Dass auch die Länder einem solchen ebenenübergreifenden Koordinierungsprozess durchaus positiv gegenüberstehen, belegt die Tatsache, dass die zuständige Länderarbeitsgemeinschaft für Integration und Flüchtlingsfragen (ARGEFLÜ) bereits 2002

[21] § 45 AufenthG sieht im Zusammenhang des Integrationsprogramms eine Bestandsaufnahme der bestehenden migrantenspezifischen Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern vor, mit deren Erstellung das zuständige Bundesministerium des Innern das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge beauftragt hat. Vorarbeiten für diese Bestandsaufnahme sind im Berichtszeitraum bereits erfolgt.

– parallel zu den laufenden Kontroversen um das Zuwanderungsgesetz – eine Arbeitsgruppe „Integrationsprogramm“ einrichtete.

Das Aufenthaltsgesetz (§ 45) sieht zudem vor, auch die nichtstaatlichen Akteure von Integrationsförderung in diesen Koordinierungsprozess einzubeziehen. Damit wird der Rolle, die v.a. den Wohlfahrtsverbänden, aber auch den Kirchen, Sozialpartnern und sonstigen Interessenverbänden in der Genese der Integrationsförderung von Bund und Ländern zukam und zukommt, Rechnung getragen.[22] Aus Sicht der Beauftragten kommt dem Grundsatz der Subsidiarität gerade hinsichtlich der Gewährleistung sozialer Dienstleistungen für Migranten ein zunehmender Stellenwert zu. Dementsprechend ist die Funktion des nichtstaatlichen Sektors im Zusammenhang integrationspolitischer Gesamtstrategien zu berücksichtigen und durch entsprechende Maßnahmen abzusichern. Dies gilt nicht zuletzt auch für die inzwischen vielfältigen Angebote von Migrantenselbstorganisationen.

Rolle des nichtstaatlichen Sektors

3.2 Rolle der Ausländer- und Integrationsbeauftragten

Hinsichtlich der innerhalb und zwischen den föderalen Ebenen anstehenden Koordinierungs- und Vernetzungsaufgaben kommt den Ausländer- und Integrationsbeauftragten des Bundes, der Länder und Kommunen eine zentrale Rolle zu. Obwohl die Länder- und kommunalen Beauftragten inzwischen ganz unterschiedlich organisiert und angebunden sind, stellen sie zum einen eine seit langem bundesweit vernetzte Struktur,[23] die sich in hohem Maße auf Integrationspolitik als Querschnittaufgabe bezieht. Zum anderen sind sie in ihren Zuständigkeitsbereichen oft die einzige Schnittstelle zwischen Verwaltungen, Politik, Verbänden, Migranteninteressen und Öffentlichkeit.

Ausländerbeauftragte als Schnittstellen auf allen föderalen Ebenen

Ganz explizit sieht der gesetzliche Aufgabenzuschnitt der Beauftragten der Bundesregierung eine horizontale und eine vertikale Querschnittsfunktion vor. Zugewiesen sind ihr integrationspolitische Zuständigkeiten sowohl innerhalb der Bundesregierung als auch gerichtet auf die europäische Ebene und auf Länder und Kommunen.[24] Nicht zuletzt die parallelen Querschnittsfunktionen waren ein Grund dafür, dass die Beauftragte nach Auflösung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung Ende 2002 organisatorisch an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) angebunden wurde.[25] Bereits zu Be-

Querschnittszuständigkeiten der Bundesbeauftragten

---

[22] Vgl. Bericht der Beauftragten 2002, A.III.2.1.1 sowie Unabhängige Kommission „Zuwanderung“: Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Bericht vom 4. Juli 2001, S. 208f.

[23] Die Beauftragten des Bundes, der Länder und Kommunen treffen sich jährlich zu einer Bundeskonferenz mit wechselnden Schwerpunktthemen. Die Länderbeauftragten kommen zweimal im Jahr zu Koordinierungstreffen zusammen.

[24] Vgl. insb. § 93 Abs. 1 Nr. 1 und 7 AufenthG.

[25] Um sie in ihrer Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Bundesregierung zu stärken, wurde die Beauftragte gleichzeitig zur Parlamentarischen Staatsekretärin im BMFSFJ bestellt (vgl. Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und der Partei Bündnis 90/Die Grünen, Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit, Berlin 16. Oktober 2002). Gleichwohl bleibt sie nach Gesetz und Geschäftsordnung der Bundesregierung in ihrer Funktion als Beauftragte weiterhin unabhängig und ist an allen einschlägigen Ressortvorhaben wie ein eigenständiges Ressort frühzeitig zu beteiligen (vgl. §§ 21 Abs 1 und 45 Abs. 2 GGO der Bundesregierung).

ginn der Legislaturperiode war das Amt im Vorgriff auf das Zuwanderungsgesetz in „Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“ umbenannt worden. Auch die sonstigen bereits im ersten Entwurf des Zuwanderungsgesetzes vorgesehenen Regelungen zur stärkeren integrationspolitischen Profilierung des Amtes wurden im weiteren Gesetzgebungsverfahren fortgeschrieben.[26]

3.3 Integrationskonzepte der Länder und Kommunen

Für Länder und Kommunen lässt sich im Berichtszeitraum eine Zunahme integrationspolitischer Gesamtstrategien konstatieren, die zum Teil auch mit Ansätzen zur administrativen Vernetzung integrationspolitischer Zuständigkeiten unterlegt sind.

Zunahme integrationspolitischer Gesamtstrategien in den Ländern

Die meisten Bundesländer verfügen nunmehr über Integrationskonzepte oder integrationspolitische Leitlinien.[27] Diese reichen von allgemeinen integrationspolitischen Grundsätzen (Bayern und Mecklenburg-Vorpommern) bis hin zu Rahmenplänen und konkreten Handlungskonzepten (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein). Praktisch alle Konzepte definieren Integration als die gleichberechtigte Teilhabe von Migrantinnen und Migranten am sozialen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben und betonen vor diesem Hintergrund die gemeinsame Zuständigkeit von Bund, Ländern und Kommunen für die Integrationsförderung wie auch den Stellenwert von Netzwerkstrukturen auf lokaler Ebene. Auch hier wird deutlich, wie wichtig der im Zuwanderungsgesetz mit dem „bundesweiten Integrationsprogramm“ angelegte ebenenübergreifende Koordinierungsprozess ist, um eine aufeinander aufbauende

---

[26] U.a. beziehen sich die integrationspolitischen Zuständigkeiten der Beauftragten ab dem 1.1.2005 auf alle „im Bundesgebiet ansässigen Migranten“ (vorher nur „ausländische Bevölkerung“); vgl. § 93 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG. Im Gegenzug waren die Zuständigkeiten des Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen bereits Ende 2002 auf nicht gewanderte nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten ausgeweitet worden. Der Beauftragte führt nun den Titel „Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten“.

[27] Vgl. „Integration bleibeberechtigter Ausländer und Spätaussiedler“, Beschluss des baden-württembergischen Kabinetts vom 26. Februar 2002; „Leitlinien zur Integration von dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern sowie von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern“, von der Staatsregierung am 8. April 2003 mit dem Folgebericht „Ausländerintegration in Bayern“ gebilligt; Konzeption der Landesregierung zur Integration bleibeberechtigter Zuwanderer im Land Brandenburg vom 7. Mai 2002, derzeit wird die 1. Fortschreibung der Konzeption erarbeitet; Konzeption zur Integration von Zuwanderern und Zuwandererinnen im Land Bremen 2003-2007. Grundsätze, Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die bremische Integrationspolitik, März 2004; Leitlinien der Integrationspolitik der Hessischen Landesregierung, Beschluss des Kabinetts vom 28. März 2000; Leitlinien zur Integration von Migrantinnen und Migranten in Mecklenburg-Vorpommern, 2004 (die Landesregierung ist vom Landtag aufgefordert worden, bis zum 1. November 2005 ein Landesintegrationskonzept zu erarbeiten); Niedersächsischer Integrationsplan. Konzept zur Verbesserung der Integration von Migrantinnen und Migranten in Niedersachsen, August 2002; Integrationsoffensive Nordrhein-Westfalen, Beschluss der Landtagsfraktionen von SPD, CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen vom 16. Juni 2001; Konzept zur Integration von Migrantinnen und Migranten in Schleswig-Holstein, Juni 2002.

Integrationsförderung der föderalen Ebenen mit komplementären Angeboten zu erreichen.

Zielgruppenübergreifende Ausrichtung der Angebote

Bereits in ihrem letzten Bericht hat die Beauftragte skizziert, dass sich staatliche bzw. staatlich finanzierte Förderangebote in der Vergangenheit weniger an Bleibeperspektive und individuellem oder gruppenspezifischem Bedarf als vielmehr am rechtlichen Status von Migranten orientierten. Insofern ist es zu begrüßen, dass praktisch alle Länderkonzepte zielgruppenübergreifend ausgerichtet sind und sich sowohl auf Ausländer und Spätaussiedler als auch auf Neuzuwandernde und bereits im Land lebende Migranten beziehen. Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten kritisch anzumerken bleibt, dass auch hier in der Regel bestimmten Flüchtlingsgruppen[28] – trotz langer Aufenthaltszeiten – nach wie vor kein Integrationsbedarf zugebilligt wird.

Kommunale Integrationskonzepte

Auch auf kommunaler Ebene fassen immer mehr Städte, Gemeinden und Kreise ihre integrationspolitischen Vorstellungen in Konzepten und Leitlinien zusammen. Hier werden integrationspolitische Überlegungen inzwischen oft sehr grundsätzlich in den Zusammenhang von demografischer Entwicklung und Überlegungen zur Zukunftsfähigkeit der Kommunen gestellt.[29] Integrationsförderung wird häufig in sozialräumliche Ansätze eingebunden und die Rolle von Netzwerken in der Kommune betont. Welche große Bedeutung das Thema Integration für die Kommunen hat, zeigt sich auch an der hohen Beteiligung an einem Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“, den das Bundesministerium des Innern gemeinsam mit der Bertelsmann-Stiftung im Sommer 2004 ausgeschriebenen hat.[30]

Verstärkte verwaltungsübergreifende Koordinierung

Die meisten Kommunen verfolgen in ihren Integrationskonzepten einen verwaltungsübergreifenden Ansatz, der Integration zum Querschnittsthema macht. In einer ganzen Reihe von Städten, Kreisen und Gemeinden existieren bereits zentrale Koordinierungsstellen in der Verwaltung; die organisatorische Bandbreite reicht hier von Arbeitseinheiten in den Sozialämtern über Integrationsämter bis hin zu Stabs- und Dezernentenstellen. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen wird derzeit unter Federführung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) an Modellen und Empfehlungen zur organisatorischen Verankerung des Bereichs Integration in der kommunalen Verwaltung gearbeitet.

Programmatische Prioritäten werden sowohl von den Ländern als auch auf kommunaler Ebene insbesondere in den Bereichen Bildung und Sprache, Ausbildung und Beschäftigung, soziale Maßnahmen zur Integrationsförderung sowie bei der interkulturellen Öffnung der Verwaltun-

---

[28] So z.B. Personen mit einem Aufenthaltsrecht nach einer Bleiberechtsregelung oder Personen, denen wegen eines Abschiebungshindernisses ein Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 3 AufenthG erteilt wurde.

[29] Vgl. hierzu z.B. die „Stuttgarter Erklärung zu Integration und Partizipation von Migranten in den Städten Europas“, die am 16. September 2003 in Stuttgart auf einer Konferenz von Europarat und Kongress der Gemeinden und Regionen Europas verabschiedet wurde.

[30] 107 Kommunen aller Größenordnungen aus dem gesamten Bundesgebiet haben sich an dem Wettbewerb beteiligt, der darauf zielt, anhand von nachhaltig wirkenden Beispielen kommunaler Integrationspolitik Qualitätskriterien für die kommunale Integrationsarbeit zu entwickeln. Weitere Informationen sind der Internetseite unter www.erfolgreiche-integration.de zu entnehmen.

gen und Institutionen gesetzt. Vielfach angesprochen werden auch gesellschaftliche und politische Partizipation sowie Maßnahmen zum Abbau von Diskriminierungen. Für die Kommunen spielen zudem die Aspekte Gesundheitsversorgung, Pflege und Beratung eine wesentliche Rolle.

4. Integrationsförderung des Bundes

Auf Bundesebene erfolgte im Berichtszeitraum – zum Teil im Vorgriff bzw. mit Verweis auf das Zuwanderungsgesetz – eine weitreichende Neukonzeptionierung und -strukturierung der Integrationsförderung, mit der eine Reihe sehr grundsätzlicher integrationspolitischer Weichenstellungen vollzogen wurden.

4.1 Neuordnung der Integrationszuständigkeiten und Vernetzung von Bundesangeboten

Konzentration von Förderangeboten beim BMI

Ein beträchtlicher Teil der explizit an Migranten gerichteten Förderangebote des Bundes wurde im Berichtszeitraum im Zuständigkeitsbereich des BMI konzentriert, dem damit eine neue Aufgabe zuwuchs.[31] In der Vergangenheit zielte ein Großteil der Maßnahmen und Programme des Bundes zur Migrantenintegration auf berufliche und soziale Eingliederung und war in starkem Maße entweder in den Begründungszusammenhang von Arbeitsförderung und arbeitsmarktbezogener Qualifizierung oder aber in die Angebote der Wohlfahrtsverbände eingebunden. Die Zuständigkeit für diese Angebote lag dementsprechend in erster Linie bei den jeweiligen Fachressorts (vgl. Bericht 2002, A. 2). Mit dem Zuwanderungsgesetz, das – in enger Verknüpfung mit der Neuregelung von Zuwanderung bzw. Aufenthaltstiteln – eine zentral gesteuerte Erstförderung für neu zuwandernde Migranten konzipiert und diese in die Zuständigkeit des BMI verweist, verschoben sich sowohl die Prioritäten als auch die Zuständigkeiten auf Bundesebene.[32]

Zielgruppenübergreifende Vereinheitlichung von Bundesangeboten

Bereits in der letzten Legislaturperiode war innerhalb der Bundesregierung im Grundsatz Konsens hergestellt worden über die Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung und Verknüpfung der in der Vergangenheit weitgehend getrennt laufenden und in hohem Maße auf einzelne Statusgruppen ausgerichteten Integrationsangebote der Ressorts.[33] Anschließend an diesen Konsens erfolgte im Berichtszeitraum eine Vereinheitlichung und Konzentration von Bundesangeboten zum einen im Kernbereich der weitgehend durch das Zuwanderungsgesetz vorstrukturierten Sprachkursangebote und zum anderen bei den Beratungsangeboten für

---

[31] Ein paralleler Prozess der Zuständigkeitsverlagerung von den Sozialministerien auf die Innenministerien ist auch in einem Teil der Bundesländer zu beobachten. In einigen Bundesländern wurde diese Entscheidung allerdings inzwischen wieder revidiert (Mecklenburg-Vorpommern) bzw. ist eine Revision angedacht (Sachsen).

[32] Eine grundsätzliche Zuständigkeitskonzentration für alle Integrationsangebote des Bundes begründet das Zuwanderungsgesetz nicht.

[33] Vgl. Bericht 2002, A.III.2 und B.VIII.6. Dieser Konsens bezog sich insbesondere auf die vielfältigen Sprachförderangebote des Bundes, die zum Teil im Rahmen eine „Gesamtsprachkonzepts“ zusammengeführt werden sollten, umfasste aber auch den Aspekt der zielgruppenübergreifenden Öffnung von Programmen.

Migranten (s.u.) sowie bei den Jugendangeboten des Bundes, die auch junge Migranten und Migrantinnen einbinden.

Bereits vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wurden dem BMI durch Ressortvereinbarungen sowohl vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) als auch vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) einzelne migrantenspezifische Förderprogramme übertragen (s.u.). Originäre Zuständigkeiten dieser Ressorts, so die des BMA für berufliche Integration und die des BMFSFJ im Bereich der Kinder- und Jugendförderung, sind hierdurch jedoch nicht tangiert. Vielmehr besteht Einvernehmen, dass auch künftig – in der Perspektive von Integrationsförderung als Querschnittsaufgabe – der spezifische Sachverstand der Fachressorts unverzichtbar für eine integrationspolitische Gesamtstrategie des Bundes sein wird. Mit der am 20./22. Oktober 2004 unterzeichneten „Ressortvereinbarung zwischen BMI und BMFSFJ zur Abgrenzung der Zuständigkeit und künftigen Zusammenarbeit im Themenfeld Integration“ wurde insbesondere die Zuständigkeitsaufteilung der für die Erstförderung und für große Teile der auf soziale Integration gerichteten Angebote des Bundes zuständigen Ressorts grundsätzlich geklärt. Zudem konstituierte sich im März 2005 unter Federführung des BMI eine „Interministerielle Arbeitsgruppe Integration“, die alle mit Integrationsförderung befassten Bundesressorts und Beauftragten einbindet und deren Aufgabe es ist, die integrationspolitischen Vorhaben des Bundes zu koordinieren, die Aktivitäten der Ressorts zu vernetzen und im Rahmen eines Gesamtkonzepts weiterzuentwickeln und damit auch zu einer konsistenten Darstellung der Integrationspolitik des Bundes beizutragen. Anknüpfungspunkt für den Auftrag der AG ist nicht zuletzt das „bundesweite Integrationsprogramm“ nach § 45 AufenthG.

Ressortübergreifende Koordinierung der Bundesangebote

Da Integrationsbedarfe in erster Linie in den Kommunen entstehen, wird es künftig in hohem Maße erforderlich sein, die in stärkerem Maße als in der Vergangenheit zentral konzipierten Bundesangebote mit den lokalen Bedarfen vor Ort zur Deckung zu bringen. Während die Verteilung der Bundesförderung in die Fläche in der Vergangenheit in hohem Maße über die dezentrale Struktur der Bundesagentur für Arbeit, den Sprachverband und die Regionalgliederungen der Wohlfahrtsverbände bzw. – wie im Falle der Ausländersozialberatung – auch aufgrund gemeinsamer Bund-Länder-Zuständigkeiten gewährleistet wurde, ist das Allokationsproblem im Zuge der Neuorganisation der Bundesförderung zum Teil neu zu lösen. Sowohl das Integrationskursmodell nach dem Zuwanderungsgesetz (s.u.) als auch die neu organisierte Migrationsberatung (s.u.) erfordern in hohem Maße Koordinationsleistungen auf kommunaler Ebene. In der Organisation der Schnittstellen der unterschiedlichen Integrationsangebote vor Ort liegt eine der zentralen Aufgaben, die im Rahmen des bundesweiten Integrationsprogramms zu lösen sein werden. Hier sind insbesondere auch die Länder und Kommunen in hohem Maße gefordert.

Gewährleistung bedarfsgerechter Angebote vor Ort

Vor diesem Hintergrund ist auch die zweite mit dem Zuwanderungsgesetz vollzogene integrationspolitische Weichenstellung zu bewerten: die stärkere Konzentration des Bundesangebots im Bereich der Erstförderung nach Einreise und in diesem Zusammenhang insbesondere auf den Aspekt der sprachlichen Basisqualifizierung. Im Grundsatz ist dieses Mo-

Stärkere Angebotskonzentration im Bereich der Erstförderung

dell der „Integration durch Erstförderung“ der Spätaussiedlerförderung nachgebildet, die – auf der Grundlage entsprechender Rechtsansprüche – in der Regel unmittelbar nach der Einreise ansetzte. Angesichts der Tatsache, dass die meisten der an Ausländer gerichteten Angebote von Bund, Ländern und Kommunen nicht rechtlich fixiert waren, sondern als freiwillige Leistungen entstanden[34], wurde – vor dem Hintergrund der strikten Sparvorgaben für die öffentlichen Haushalte – im Berichtszeitraum immer wieder die Befürchtung geäußert, dass sich die Integrationsförderung des Bundes wie auch die der Länder künftig grundsätzlich stärker auf sprachliche (Erst-)Förderung und die Erstberatung von Neuzuwanderern konzentrieren und damit bewährte freiwillige Angebote zur Disposition stehen könnten. Insbesondere von Seiten der Fachorganisationen und von in der Zielgruppenarbeit spezialisierten Trägern wurde angemahnt, dass es nicht zu Mittelumschichtungen in den Haushalten des Bundes und der Länder zu Gunsten von Erstförderangeboten und zu Lasten bewährter Förderstrukturen kommen dürfe. Diese Befürchtungen sind aus Sicht der Beauftragten insofern gerechtfertigt, als sich ein großer Teil der Bundesförderung und auch der Integrationsmaßnahmen der Länder bisher auf bereits länger im Land lebende Migranten und Migrantinnen richtet, so

- die Zielgruppenarbeit mit Frauen, die in hohem Maße nicht am Anfang von Migrationsbiografien, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt (z. B. mit oder nach dem Schuleintritt von Kindern) ansetzt;
- die breit gefächerten zielgruppenspezifischen Angebote für Jugendliche, die weit über den Kontext einer einmaligen Förderung bei Einreise hinausweisen und sich insbesondere auf die Herstellung von Chancengleichheit im Bildungs- und Ausbildungssystem beziehen;
- die migrantenspezifischen Beratungsangebote, die weit mehr abdeckten als nur den spezifischen Beratungsbedarf bei Einreise und zum Teil auch Ehe-, Schwangerschafts- und Erziehungsberatung, Schülerhilfe, Suchthilfe und Schuldnerberatung umfassten;
- die Angebote im Bereich der Arbeitsförderung und beruflichen Weiterbildung, die sich auch an Arbeitslose mit Migrationshintergrund richten.

Angebote zur „nachholenden Integration“ müssen erhalten bleiben

Wenn der Anspruch, Integrationsförderung als Querschnittsaufgabe zu gestalten, ernst genommen wird, wäre dem Abbau solcher Angebote im Rahmen des bundesweiten Integrationsprogramms gezielt gegenzusteuern. Bereits in ihrem letzten Bericht hat die Beauftragte deshalb dafür plädiert, bei der anstehenden Weiterentwicklung und Vernetzung der Integrationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen Maßnahmen der „nachholenden Integration“ Priorität einzuräumen (vgl. Bericht 2002, B.VIII.6.2). Da sich Integrationsförderung nicht in Erstförderung erschöpfen kann, ist aus ihrer Sicht sicherzustellen, dass auch ein Teil der Bundesmittel langfristig für zielgruppenspezifische und gemeinwesenorientierte Verwendungen erhalten bleibt.

---

[34] Auf Bundesebene entstanden Rechtsansprüche auf explizite Integrationsleistungen nur für die Ausländergruppen, die – wie die Asylberechtigten und Kontingentflüchtlinge – in das Fördersystem für Aussiedler eingebunden wurden.

Die Zuständigkeitskonzentration für Integrationsförderung beim BMI wurde im Berichtszeitraum auch institutionell durch Neuorganisation der Bundesverwaltung (s.u.) und die Einrichtung einschlägiger Beratungsgremien unterlegt. Insbesondere mit Blick auf die Einbindung gesellschaftlicher Interessengruppen in die Neuausrichtung der Integrationspolitik konstituierte der Bundesminister des Innern bereits Anfang 2004 einen „Arbeitskreis Integration von Zuwanderern", in dem neben den mit Integrationsfragen befassten Bundesressorts und Beauftragten, der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auch die Kultusministerkonferenz, die zuständigen Länderressorts und die kommunalen Spitzenverbände, die Wohlfahrtsverbände und Kirchen und die Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer vertreten sind. In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit löst dieses Gremium den in den 1980er Jahren vom BMA gegründeten „Koordinierungskreis Ausländische Arbeitnehmer" ab. Das Gremium soll künftig zweimal jährlich tagen und u. a. auch die Entwicklung des „bundesweiten Integrationsprogramms" nach § 45 AufenthG begleiten.

Arbeitskreis Integration von Zuwanderern des BMI

4.2 Ausbau des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zum Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Das Zuwanderungsgesetz sieht auch auf Verwaltungsebene eine Konzentration von Zuständigkeiten in den Bereichen Migration und Integration vor und zwar beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Neben seinen angestammten Aufgaben im Bereich der Asylverfahren werden dem Amt im Gesetz eine Reihe neuer Aufgaben zugewiesen und es wird umbenannt in „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)".[35] Vollzogen wurde dieser Aufgabenzuwachs weitgehend bereits vor dem 1.1.2005 durch vorgezogenes Inkrafttreten von Einzelvorschriften. Zudem wurden dem Amt – parallel zur Übertragung von Ressortzuständigkeiten auf das BMI – bereits seit Ende 2002 auf dem Erlasswege Aufgaben übertragen, die in der Vergangenheit entweder in der Zuständigkeit anderer Bundesressorts (v.a. BMA) oder aber im Zuständigkeitsbereich des BMI vom Bundesverwaltungsamt wahrgenommen wurden. Die damit einhergehende Verlagerung von Haushaltsmitteln wurde bereits mit dem Haushalt 2003 vollzogen (s.u.).

Der Aufgabenzuwachs des Bundesamtes bezieht sich zum einen auf sonstige Verwaltungsverfahren im Zusammenhang der Aufnahme und Rückkehr von Migranten[36] und zum anderen auf zentrale Bereiche der In-

Aufgaben im Bereich der Integrationsförderung

[35] Vgl. § 75 AufenthG, der sofort nach Veröffentlichung des Zuwanderungsgesetzes in Kraft trat; die neue Bezeichnung führt das Amt somit seit Mitte 2004.

[36] Vom Bundesverwaltungsamt (BVA), das seinerseits für die Spätaussiedleraufnahme zuständig bleibt, übernahm das Bundesamt Anfang 2003 das Verteilungsverfahren von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion sowie die Verwaltung der bund-länder-finanzierten Förderprogramme zur freiwilligen Flüchtlingsrückkehr REAG und GARP. Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes geht zudem die Führung des Ausländerzentralregisters vom Bundesverwaltungsamt auf das BAMF über. Zusätzlich ist das BAMF seit 2003 – als Nationale Kontaktstelle für vorübergehend Geschützte nach EU-Richtlinie 01/55/EG – für die Registrierung und Verteilung von Flüchtlingen in Massenfluchtsituationen zuständig. Die ursprünglich im 1. Entwurf Zuwanderungsgesetz vorgesehene Zuweisung des Aufnahmeverfahrens von Zuwanderungsbewerbern nach § 20 (Punktesystem) wurde mit der Streichung der Regelungen zur „demographischen Zuwanderung" obsolet.

tegrationsförderung, so insbesondere das Integrationskursangebot nach Zuwanderungsgesetz (s.u.) und die Migrationserstberatung (s.u.), die dem BAMF mit dem 1. Änderungsgesetz zum Aufenthaltsgesetz[37] zugewiesen wurde. Bereits Ende 2002 waren das Programm zur gemeinwesenorientierten Projektförderung im Zuständigkeitsbereich des BMI vom Bundesverwaltungsamt auf das Bundesamt übertragen sowie die aus dem BMA übernommenen Fördermittel für die Ausländersozialberatung, die Förderung von Frauenkursen und die Weiterbildung von Kursleitern hier angelagert worden. Anfang 2003 wurde dem Amt im Vorgriff auf die bereits im ersten Entwurf des Zuwanderungsgesetzes vorgesehene Zuständigkeit für Konzeption und Angebotsentwicklung der Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz und dem Bundesvertriebenengesetz die Fortführung der „Sprachverbandskurse“[38] für ausländische Arbeitnehmer übertragen, während die beiden anderen zur Einbindung in die Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz vorgesehenen Bundesprogramme (Sprachkurse nach SGB III, Garantiefondskurse) vorerst in der angestammten Zuständigkeit von BMWA und BMFSFJ verblieben. Seit dem Jahr 2000 fungiert das Bundesamt zudem als Nationale Zentralstelle für die Verwaltung des Europäischen Flüchtlingsfonds und verwaltet in dieser Funktion nicht nur Fördermittel für die Bereiche Flüchtlingsaufnahme und Rückkehr, sondern auch Mittel für Integrationsprojekte.

Fachliche Zuarbeit für die Bundesregierung

Neben diesen Aufgaben der Mittelverwaltung und Angebotsausrichtung im Integrationsbereich weist das Zuwanderungsgesetz dem Bundesamt zudem Forschungsaufgaben[39] (s.u.) sowie die „fachliche Zuarbeit für die Bundesregierung auf dem Gebiet Integrationsförderung“ und insbesondere die Erstellung von Informationsmaterialien zu Förderangeboten für Ausländer und Aussiedler auf allen föderalen Ebenen[40] zu. Ergänzend wurde das BAMF vom zuständigen BMI mit den erforderlichen Erhebungen für das oben angesprochene bundesweite Integrationsprogramm nach § 45 AufenthG betraut.

Organisatorisch wurde dem Aufgabenzuwachs des Bundesamtes im Integrationsbereich durch Einrichtung einer eigenen Abteilung „Integration“ Rechnung getragen. Den bisher ausschließlich für Aufgaben im Zusammenhang mit den Asylverfahren zuständigen Außenstellen des Amtes wurden zusätzliche Aufgaben in den Bereichen Integration und Rückkehr zugewiesen.

4.3 Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration

Bereits im April 2003 berief der Bundesminister des Innern im Vorgriff auf das Zuwanderungsgesetz per Erlass[41] einen weisungsunabhängigen

---

37 § 75 Nr. 9 AufenthG.

38 Mit der Zuweisung der Aufgaben des Sprachverbandes an das Bundesamt wurde beschlossen, den Sprachverband aufzulösen; seine institutionelle Förderung wurde zum 30.9.2003 eingestellt.

39 § 75 Nr. 4 AufenthG

40 § 75 Nr. 3 AufenthG.

41 Vgl. Erlass des Bundesministeriums des Innern über die Einrichtung eines Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration vom 2.4.2003, GMBl 2003 Nr 20, S. 406.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration.[42] Dieser Rat war – mit praktisch wortgleichem Auftrag – zum damaligen Zeitpunkt noch im Entwurf des Zuwanderungsgesetzes[43] vorgesehen und sollte mit Blick auf die politischen Entscheidungsverfahren zu den Zuwanderungsquantitäten (v.a. das „Punktesystem") in einem an Bundestag und Bundesrat gerichteten Jahresgutachten den jeweils aktuellen Stand der Zuwanderungsbewegungen darstellen, Prognosen abgeben und Aussagen über die Auswirkungen von Zuwanderung auf Arbeitsmarkt/Wirtschaft machen. Im Vermittlungsverfahren wurde diese Regelung dann aber parallel zur Regelung über das „Punkteverfahren" aus dem Gesetzentwurf gestrichen.

Jahresgutachten des Sachverständigenrates

Im Oktober 2004 stellte der Rat, dessen Mitglieder zum Teil bereits 2001/2002 in der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung" tätig gewesen waren (vgl. Bericht 2002, A.II.2), der Öffentlichkeit sein erstes Gutachten[44] mit differenzierten Empfehlungen zur Integrations- und Einwanderungspolitik vor. Im öffentlichen und politischen Raum rezipiert wurden leider in erster Linie die Vorschläge zu Zugangskontingenten für ausländische Fachkräfte. Nachdem die Rolle des Rates insbesondere von der Opposition im Deutschen Bundestag bereits im Vorfeld des Berichts unter Berufung auf die Streichung der Zuwanderung aus demographischen Gründen und die Streichung des den Zuwanderungsrat betreffenden Paragraphen im Aufenthaltsgesetz massiv in Frage gestellt worden war,[45] wurde der Rat zum 31.12.2004 aufgelöst. Die Kritik im parlamentarischen Raum entzündete sich u. a. auch an der Tatsache, dass im Zuge des „Zuwanderungskompromisses" (Vermittlungsverfahren) der Aufgabenkatalog des BAMF noch einmal erweitert worden war um den Punkt „Betreiben wissenschaftlicher Forschungen über Migrationsfragen (Begleitforschung) zur Gewinnung analytischer Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung".[46] Insofern bestand zwischen den verhandelnden Parteien offenbar Konsens, dass eine – der des Rates zumindest im Grundsatz vergleichbare – Berichtsaufgabe künftig vom Bundesamt abzudekken sein wird. Bezugspunkt war in diesem Zusammenhang die bereits seit dem Jahr 2000 bestehende Verpflichtung der Bundesregierung ge-

---

42 Benannt wurden 6 Mitglieder unter Vorsitz von Rita Süssmuth für die Dauer von 4 Jahren. Im Einzelplan des BMI waren für 2004 545 Ts. € für das Jahresgutachten Sachverständigenrat veranschlagt; im Regierungsentwurf 2005 war ein Ansatz von 1,125 Mio. € ausgewiesen. Zudem standen dem Rat insbesondere personelle Ressourcen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur Verfügung, bei dem auch das Generalsekretariat des Rates angelagert war.

43 §§ 20 und 76 Entwurf AufenthG.

44 Vgl. Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen. Neues wagen, Jahresgutachten 2004.

45 Als Konsequenz dieser Debatte entschied der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im November 2004, die im Haushaltsentwurf 2005 vorgesehenen Sachmittel für den Rat zu streichen.

46 § 75 Nr. 4 AufenthG.

genüber dem Bundestag, jährlich einen „Migrationsbericht“[47] mit aktuellen Wanderungsdaten vorzulegen.

4.4 Entwicklung der Bundesmittel für Integration

Betrachtet man ausschließlich die explizit für die Förderung von Migranten und Migrantinnen ausgewiesenen Mittelansätze im Bundeshaushalt, so kommt man zu dem Schluss, dass das im Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung 2002 ausgerufene „Jahrzehnt der Integration“ im Saldo nicht zu einer Steigerung des Mittelvolumens geführt hat. Festzustellen ist jedoch, dass sich insbesondere BMWA, BMBF und BMFSFJ in zunehmendem Maße im Rahmen allgemeiner Förderprogramme für migrantenspezifische Belange engagieren und hier auch Förderprioritäten setzen. Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten sind diese Ansätze für ein „migrant mainstreaming“ zu begrüßen, da sie der Tatsache Rechnung tragen, dass die Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund in immer stärkerem Maße zur Querschnittsaufgabe wird. Obwohl in der öffentlichen Wahrnehmung die „Integrationsförderung des Bundes“ im Berichtszeitraum in erster Linie mit Sprachförderung gleichsetzt wurde, kommt anderen Förderbereichen, wie etwa der migrantenspezifischen Beratung, dem Ausbau von (vorschulischen) Betreuungs- und Bildungsangeboten, einschlägigen Angeboten im Kontext der Kinder-, Jugend- und Familienförderung und zur beruflichen bzw. berufsvorbereitenden Qualifizierung auch auf Bundesebene ein wachsender Stellenwert zu.

Ansätze für ein „migrant mainstreaming“

Da sich quantitative Aussagen zur Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund im Rahmen von übergreifenden Zielgruppenprogrammen bzw. von Regelangeboten des Bundes abgesichert nicht machen lassen, umfasst die folgende Übersicht – wie schon die im Bericht 2002 (vgl. A.III.2.2.1) – in erster Linie die Entwicklung der explizit für Migrantenförderung ausgewiesenen Haushaltstitel der Bundesministerien im Zeitraum 2003 bis 2005. Sonstige Angebote sind nur dann erwähnt, wenn sie einen eindeutigen Schwerpunkt bei der Förderung von Migranten bzw. Menschen mit Migrationshintergrund setzten.[48]

4.4.1 Bundesministerium des Innern (BMI)

Mit den Haushalten der Jahre 2003 bis 2005 wurden in beträchtlichem Umfang Mittel innerhalb des Bundeshaushalts aus den Zuständigkeitsbereichen des BMFSJ und des BMWA in den des BMI übertragen. Im Haushalt des BMI sind diese neuen Integrationstitel weitgehend dem Kapitel des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zugeordnet. Diese

Mittelkonzentration im Haushalt BMI

[47] Diese Berichtsverpflichtung geht auf einen Antrag der Koalitionsfraktionen von 1999 (BT-Drs. 14/1550) bzw. auf einen entsprechenden Beschluss des Bundestages vom Juni 2000 (BT-Plenarprotokoll 14/10) zurück, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, jeweils bis zum 30. September des Folgejahres kommentierte Wanderungsdaten vorzulegen. Aufgrund eines einschlägigen Vorberichts wurde dieser Bericht seinerzeit vom zuständigen BMI der Beauftragten übertragen; sie zeichnet für die Migrationsberichte 2001 und 2003 verantwortlich. Der Sachverständigenrat legte im November 2004 eine aktualisierte Ausgabe des Vorjahresberichts vor.

[48] Nicht berücksichtigt sind insofern die Programme der Bundesregierung zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit.

Zuordnung entspricht der seit 2002 auf dem Erlasswege oder durch Ressortvereinbarungen erfolgten Aufgabenkonzentration von Verwaltungszuständigkeiten beim Bundesamt (s.o.).[49]

– Vom BMI selbst verwaltet wird ein kleiner Projekttitel „Förderung von Maßnahmen zur Integration von Ausländern“[50], der seit 2003 gleichbleibend mit 1 Mio. € ausgestattet ist.

– Unter der Titelbezeichnung „Förderung der Integration von Ausländern und Aussiedlern“[51] wurden im Berichtszeitraum Schritt für Schritt die Mittel für die Sprachkursangebote des Bundes im Haushalt des BMI zusammengefasst, die in die Finanzierung der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz einfließen. Bereits im Bundeshaushalt 2003 vollzogen wurde die Übertragung der Mittel für die Ausländersprachkurse nach der Richtlinie Sprachverband und für die Erwachsenen-Sprachkurse nach SGB III aus dem Haushalt des BMA.[52] Allerdings wurden die Mittel im Zuge der Umsetzung im Verhältnis zum Ansatz 2002 (112,4 Mio. €) um rund 10 Mio. € reduziert, die im Haushalt des BMA noch für kursbegleitende Angebote der Kinderbetreuung zur Verfügung standen. In den Jahren 2003 und 2004 wurde der Mittelanteil für die SGB III-Kurse wegen der Aussetzung des Zuwanderungsgesetzes noch vom BMWA bewirtschaftet und auch 2005 wird ein Teil der Mittel aufgrund einer Übergangsregelung im Zuwanderungsgesetz für auslaufende Kurse nach SGB III verwendet werden.

Sprachkurse in der Zuständigkeit BMI

  Die in der Vergangenheit in der Zuständigkeit des BMFSFJ ausgewiesenen Mittel für Jugendkurse nach SGB III und für die Sprachkurse des BMFSFJ nach Richtlinien Garantiefonds Schul- und Berufsbildungsbereich blieben 2003 und 2004 im Haushalt des BMFSFJ[53] veranschlagt; erst mit dem Haushalt 2005 wurden hierfür rund 66,5 Mio. € in den Einzelplan des BMI übertragen.

  Da die Länder zu der – ursprünglich im Gesetzentwurf vorgesehenen – gemeinsamen Finanzierung der sprachlichen Erstförderung nicht bereit waren, wurde der Integrationskurstitel darüber hinaus mit dem Haushalt 2005 um rund 39 Mio. € aufgestockt, so dass für die ab Januar 2005 anlaufenden Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz nun fast 208 Mio. € Bundesmittel[54] bereitstehen.

---

[49] Neben der Integrationsförderung im engeren Sinne fördert das BMI traditionell im Kontext der Förderung von Vertriebenen und deutschen Minderheiten in Ost-, Mittel- und Südosteuropa auch die wirtschaftliche und soziale Eingliederung von Spätaussiedlern und Spätaussiedlerinnen. In das entsprechende Kapitel des Einzelplanes BMI sind u.a. Mittel für die Erstaufnahme, für gezielte Unterstützungsleistungen zum Ausgleich erlittener Verfolgung sowie für die institutionelle Förderung des Bundesverbandes der Vertriebenen in Höhe von 920 000 € jährlich eingestellt. Zu den Aufgaben des Bundes der Vertriebenen gehört auf der Grundlage der Charta der Heimatvertriebenen vom 5. August 1950 auch die Mitwirkung bei der Eingliederung der Spätaussiedler/innen, insbesondere durch ehrenamtlichen Einsatz seiner Mitglieder. Vgl. Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 06, Kapitel 0640, insb. Titel 685 02.

[50] Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 06, Kapitel 0602, Titel 685 08.

[51] Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 06, Kapitel 0633, Titel 684 02.

[52] Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 11, Kapitel 1109, Titel 684 04.

[53] Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 17, Kapitel 1702, Titel 686 11 antl.

[54] Ursprünglich wollte der Bund für die Integrationskurse lediglich 169 Mio. € einsetzen.

Kursleiterqualifizierung

– Die gleichfalls Ende 2002 aus dem BMA übertragenen Mittel für die Qualifizierung von Kursleitern und Multiplikatoren[55] sind im Berichtszeitraum relativ konstant geblieben. Für die Weiterbildung von Sprachkursleitern, die in der Vergangenheit vom Goethe-Institut durchgeführt wurde und künftig vom Bundesamt im Zusammenhang der Integrationskurse zu organisieren sein wird, standen bzw. stehen in den Jahren 2003, 2004 und 2005 jeweils rund 500 Tsd. € bereit.

– Die Mittelansätze für die Sozialberatung von Migranten spiegeln die im Berichtszeitraum erfolgte weitgehende Neustrukturierung dieser Angebote wieder (s.u.). Zum einen wurden die Mittel für die – ursprünglich beim BMA angelagerte – Sozialberatung von Ausländern durch die Wohlfahrtsverbände bereits mit dem Haushalt 2003 auf das BMI übertragen. Für die Jahre 2003 und 2004 standen hier jeweils rund 18,5 Mio. € bereit.[56]

Zielgruppenübergreifende Beratungsangebote für Erwachsene

In einem zweiten Schritt wurde zwischen BMI und BMFSFJ 2004 vereinbart, die Ausländerberatung des BMI und die im BMFSFJ ressortierte Förderung der Aussiedlerberatung der Wohlfahrtsverbände zusammenzuführen und künftig als zielgruppenübergreifende Angebote auszugestalten – und zwar für erwachsene Migranten im Zuständigkeitsbereich des BMI und für Jugendliche und junge Erwachsene im Zuständigkeitsbereich des BMFSFJ.[57] Mit dem Haushalt 2005 wurden deshalb anteilige Mittel für die bisher im BMFSFJ ressortierte Aussiedlersozialberatung[58] als Anteil „Erwachsene“ an das BMI und im Gegenzug ein Teil der Mittel für die Ausländersozialberatung[59] als Anteil „Jugendliche“ an das BMFSFJ übertragen. Im Saldo steht damit im Einzelplan des BMI für 2005 ein Gesamtansatz für die zielgruppenübergreifende Beratung von erwachsenen Migrantinnen und Migranten von rund 27 Mio. € zur Verfügung.

Zu begrüßen ist insbesondere, dass aus den bereinigten Beratungstiteln des BMI (Erwachsene) und des BMFSFJ (Jugendliche) künftig – soweit erforderlich – auch die sozialpädagogische Betreuung der jeweiligen Zielgruppe während der Integrationskurse finanziert werden soll.

Frauenkurse

– Der Ansatz für das Kursangebot „Integration ausländischer Frauen“[60], der bereits Ende 2002 vom BMA an das BMI übertragen wurde, belief sich für die Jahre 2003 und 2004 auf jeweils 2 Mio. €. Dieses niedrigschwellige Angebot, das häufig in Schulen oder Kindergärten stattfindet und in erster Linie gesellschaftliches Basiswissen vermittelt, richtet sich gezielt an Frauen, die aufgrund fehlender Lernerfahrung durch übliche Sprach- und Integrationskurse nicht erreicht werden.

---

55 Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 06, Kapitel 0633, Titel 684 03 antl. Seit 2004 umfasst dieser Ansatz zusätzlich rund 200 Tsd. € für die Finanzierung des an Multiplikatoren gerichteten „Informationsdienstes Ausländer in Deutschland (AID)“, dessen Förderung von Seiten des BMWA eingestellt und vom Bundesamt übernommen wurde.

56 Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 06, Kapitel 0633, Titel 684 03 antl.

57 Ressortvereinbarung zwischen BMI und BMFSFJ zur „Abgrenzung der Zuständigkeit und künftigen Zusammenarbeit im Themenfeld Integration“ vom 20./22. Oktober 2004.

58 Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 17, Kapitel 1702, Titel 684 03.

59 Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 06, Kapitel 0633, Titel 684 03.

60 Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 06, Kapitel 0633, Titel 684 03 antl.

Aus Sicht der Fachverbände ist dieses Angebot auch künftig nicht durch die Sprachkurse nach dem Zuwanderungsgesetz zu ersetzen. Aus diesem Grund hat der Haushaltsauschuss des Deutschen Bundestages auch für das Jahr 2005 explizit wieder 2 Mio. € für diese Kurse vorgesehen.

– Die Zuständigkeit für die Modellprojektförderung im Rahmen der gemeinwesenorientierten Spätaussiedlersozialarbeit[61] wurde bereits Ende 2002 innerhalb des Haushalts BMI vom Bundesverwaltungsamt auf das Bundesamt verlagert. In den Jahren 2003 und 2004 betrug dieser Ansatz jeweils rund 28 Mio. €. Mit dem Haushalt 2005 wird er im Vergleich zu den Vorjahren um rund 7 Mio. € reduziert. Als Begründung für den Rückbau des Programms werden die rückläufigen Spätaussiedlerzahlen angeführt. Aus Sicht der Verbände ist dies – zumindest in dieser Größenordnung – nicht zwingend, da das Programm inzwischen ausdrücklich auch für sonstige Migrantengruppen geöffnet wurde und ihm in der Integrationsarbeit vor Ort und insbesondere auch in der Jugendsozialarbeit ein beträchtlicher Stellenwert zukommt. Von den Kürzungen betroffen ist u. a. auch das im Jahr 2004 noch mit 5,7 Mio. € ausgestattete Programm „Integration durch Sport“ beim Deutschen Sportbund, dessen Regionalgliederungen aufgrund der Bundesförderung in den letzten Jahren zum Teil weitreichende Breitenangebote (z. B. Schwimmkurse für muslimische Frauen) aufbauen konnten, nun aber mit bis zu 25 %igen Kürzungen umgehen müssen.

Gemeinwesenorientierte Integrationsförderung

Gelungen ist es jedoch, langfristig eine Schwerpunktsetzung des Programms bei jugendbezogenen Projekten sicherzustellen. Aus diesem Grund wurden mit dem Haushalt 2005 anteilige Mittel in Höhe von 6,9 Mio. € an das BMFSFJ übertragen und dem BMFSFJ in diesem Zusammenhang eine Fachaufsicht über das für die Mittelvergabe zuständige Bundesamt eingeräumt. Der Ansatz im Einzelplan des BMI wurde dementsprechend für 2005 auf 14,18 Mio. € reduziert. Da die Vergabe aller Programmmittel aber weiterhin durch das Bundesamt erfolgt, bleibt der spezifische Charakter des Programms erhalten.

– Zu erwähnen sind an dieser Stelle auch die Mittel des Europäischen Flüchtlingsfonds, die den Mitgliedstaaten für die Bereiche Flüchtlingsaufnahme, Rückkehr und Integration zur Verfügung stehen und die im Zuständigkeitsbereich des BMI vom Bundesamt in Nürnberg verwaltet werden.[62] In den Jahren 2002 und 2003 wurden jeweils rund 10 Mio. € und 2004 rund 8 Mio. € Kofinanzierungsmittel für entsprechende Projekte in Deutschland bereitgestellt.

Integrationsförderung durch den Europäischen Flüchtlingsfonds

Im Zusammenhang der Mittelvergabe kam es im Berichtszeitraum wiederholt zu Fragen bei Trägern der Flüchtlingsarbeit, aber auch bei Bundesländern, die zu den Anträgen unter Gesichtspunkten regionaler Relevanz jeweils votieren. Im parlamentarischen Raum wurden Einschränkungen bzw. die Streichung von Zuschüssen im Bereich der Behandlungszentren/Betreuung von Folteropfern thematisiert, da

[61] Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 06, Kapitel 0633, Titel 684 04, „Zuwendungen für Maßnahmen zur Förderung der Integration von Spätaussiedlern und Ausländern“.

[62] Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 06, Kapitel 0633, Titel 684 01.

u. a. der Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages hier Prioritäten setzt.

4.4.2 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

In der Vergangenheit war die Förderung junger Migranten und Migrantinnen nur einer unter anderen historisch gewachsenen Schwerpunkten der Integrationsangebote, die vom BMFSFJ gefördert wurden. Mit der oben erwähnten Ressortvereinbarung zwischen BMI und BMFSFJ vom Oktober 2004 wurden hier weitere Zuständigkeiten beim BMFSFJ konzentriert und im Gegenzug Zuständigkeiten und Haushaltsmittel für an Erwachsene gerichtete Integrationsangebote auf das BMI übertragen (s.o.), so dass das Ressort künftig für den Großteil der Jugendintegrationsmaßnahmen des Bundes zuständig ist.

– Entfallen wird mit dem Haushalt 2005 der Titel für Beratung und Betreuung erwachsener Spätaussiedler und ihrer Familienangehörigen durch die Wohlfahrtsverbände[63] (2003: 12,5 Mio. €; 2004: 12,25 Mio. €), da die Mittel zum überwiegenden Teil an das BMI und zu einem kleineren Teil auf den Ansatz des Titels zur Integration junger Zuwanderinnen und Zuwanderer (s.u.) übertragen wurden.

Integrationsmaßnahmen für junge Migrantinnen und Migranten

– Die Haushaltsmittel für explizit an jugendliche Migranten gerichtete Integrationsmaßnahmen des BMFSFJ belaufen sich für 2005 auf insgesamt rund 74,34 Mio. €.[64] Dieser Ansatz ist aufgrund der oben skizzierten weitreichenden Mittelverschiebungen, die mit dem Haushalt 2005 zwischen den Einzelplänen des BMI und des BMFSFJ vollzogen wurden, sowie aufgrund von Mittelumschichtungen innerhalb des Einzelplans des BMFSFJ in den Jahren 2004 und 2005 nicht mit den Vorjahresansätzen (2003: 141 Mio. €, 2004: 133 Mio. €) vergleichbar. Bisher bündelte dieser Titel die Ansätze für Beratung und Betreuung junger Migrantinnen und Migranten über die Jugendmigrationsdienste (vorher „Jugendgemeinschaftswerke“; s.u.), die Sprachfördermaßnahmen nach den Richtlinien des Garantiefonds für den Schul- und Berufsbildungsbereich[65] (Sprachkurse, Internatsförderung, Schulabschlüsse, außerschulische Nachhilfe), die SGB III-Kurse für Jugendliche bis 27 Jahre sowie die Sprachkurse der Otto Benecke Stiftung (OBS) nach den Richtlinien des Garantiefonds für den Hochschulbereich. Ab dem Haushalt 2005 ist dieser Titel neu strukturiert:
  – In 2005 an das BMI übertragen wurden aus diesem Titel die Ansätze für Jugendkurse nach SGB III und die Sprachkurse des BMFSFJ nach den Richtlinien des Garantiefonds für den Schul- und Berufsbildungsbereich in Höhe von insgesamt 65,7 Mio. €. Aus Mitteln des BMFSFJ finanziert werden lediglich noch bis Ende April 2005 auslaufende Sprachkurse und außerschulischer Nachhilfeunterricht nach den Garantiefondsrichtlinien Schul- und Berufsbildungsbereich.

---

63 Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 17, Kapitel 1702, Titel 684 03.

64 Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 17, Kapitel 1702, Titel 686 11.

65 Richtlinien Garantiefonds – Schul- und Berufsbildungsbereich „RL-GF-SB“ vom 19. Januar 1998 i. d. Fassung vom 23.11.2001, GMBl 1998 Nr. 6, S. 123ff., GMBl 2001 Nr. 55, S. 1133.

– Schwerpunkt des Titels ist künftig die sozialpädagogische Begleitung junger Menschen mit Migrationshintergrund durch die Jugendmigrationsdienste. Während den Trägern der Jugendsozialarbeit hierfür 2003 knapp 27 Mio. € und 2004 rund 28 Mio. € zur Verfügung standen, stehen 2005 für das neu konzipierte Angebot 35 Mio. € bereit. U.a. wurden rund 2,6 Mio. € aus den Ansätzen für die Ausländersozialberatung und die Spätaussiedlerberatung zu Gunsten der Dienste umgeschichtet, da die Beratung von Jugendlichen unter 27 Jahren mit der Neuordnung der Ressortzuständigkeiten abschließend dem BMFSFJ zugeordnet wurde.

Jugendmigrationsdienste

– Als zweiter Baustein des Jugendintegrationstitels bleibt die Sprachförderung junger Zuwanderinnen und Zuwanderer nach den Richtlinien des Garantiefonds für den Hochschulbereich[66] bestehen. Dieses Angebot, das gezielt auf die Aufnahme oder Fortsetzung eines Hochschulstudiums vorbereitet, wird in der Zuständigkeit des BMFSFJ über die Otto Benecke Stiftung (OBS) wie in den Vorjahren mit knapp 18 Mio. € gefördert.

Sprachförderung des Garantiefonds Hochschule

– Mit der oben erwähnten Ressortvereinbarung zwischen BMI und BMFSFJ wurden dem BMFSFJ zudem die Zuständigkeit und entsprechende Haushaltsmittel für jugendspezifische gemeinwesenorientierte Integrationsprojekte in Höhe von 6,9 Mio. € übertragen (s.o.). Die Bewirtschaftung der künftig im Titel Jugendintegration ausgewiesenen Mittel wird weiterhin durch das BAMF unter Fachaufsicht des BMFSFJ erfolgen. Die Bewilligung beantragter Projekte erfolgt nach gemeinsamen Fördergrundsätzen des BMI und des BMFSFJ.

Jugendspezifische Gemeinwesenarbeit

– Zu begrüßen ist die Kontinuität in der Mittelzuweisung für den einzigen Ansatz, der – abgesehen von den Mitteln des Europäischen Flüchtlingsfonds – im Bundeshaushalt für Flüchtlingsberatung und Betreuung von Traumatisierten und Folteropfern zur Verfügung steht. Für dieses 1979 aufgelegte Programm des BMFSFJ, in dessen Rahmen neben der Unterstützung von vier psychosozialen Zentren zur Betreuung von Traumatisierten und Opferberatung u. a. auch Integrationsangebote der jüdischen Gemeinden für jüdische Immigranten sowie mit jährlich rund 250 Tsd. € die Auswanderungsberatungsstellen der Wohlfahrtsverbände finanziert werden, standen auch in den Jahren 2003 bis 2005 gleichbleibend 2,3 Mio. € bereit.[67]

Flüchtlingsberatung und -betreuung

Abgesehen von den explizit für die Förderung von Migranten und Flüchtlingen ausgewiesenen Ansätzen fördert das BMFSFJ eine Vielzahl von Projekten im Rahmen der allgemeinen Projektförderung in den Bereichen Frauen, Senioren und Kinder/Jugend, die sich zum Teil unmittelbar auf Migranten und Migrantinnen beziehen oder sie aber mittelbar als Teil der Zielgruppen einbinden.

– So finden sich im Rahmen des Kinder- und Jugendplans (KJP) eine Reihe von Programmen für benachteiligte Kinder und Jugendliche, die in hohem Maße auch Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu

[66] Richtlinien Garantiefonds – Hochschulbereich „RL-GF-H“ i. d. Fassung vom 23.11.2001, GMBl 1998 Nr. 6, S. 147 ff, GMBl 2001 Nr. 55, S. 1136.

[67] Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 17, Kapitel 1702, Titel 684 05.

Gute kommen. Dazu gehört z. B. das im Jahr 2000 als Komplementärprogramm zum Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ aufgelegte Programm E&C (Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten). Teil der Programmplattform E&C ist das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds geförderte Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS), in dessen Rahmen insbesondere Kleinstprojekte zur Arbeitsmarktintegration besonders benachteiligter Jugendlicher gefördert werden (vgl. B.III.2.2.2). Für dieses Programm stehen bis zum Jahr 2006 rund 75 Mio. € zur Verfügung.

Förderung im Rahmen des KJP

– Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten ist besonders zu begrüßen, dass mit dem Haushalt 2004 4,5 Mio. € innerhalb des Einzelplans des BMFSFJ für migrantenspezifische Jugendprojekte in den Kinder- und Jugendplan (KJP)[68] umgeschichtet wurden und diese Schwerpunktsetzung im Sinne einer Querschnittsaufgabe auch im Jahr 2005 fortgeschrieben wird. Die Empfänger von KJP-Mitteln sind künftig verpflichtet, die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund nachzuweisen. Über die Umsetzung dieses „Mainstreamings“ ist dem Deutschen Bundestag Rechenschaft abzulegen.

Mainstreaming des KJP

4.4.3 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA)[69]

In der Vergangenheit war ein Schwerpunkt der Integrationsförderung des BMA das im Sozialgesetzbuch III (Arbeitsförderung) geregelte Angebot für Spätaussiedler und deren Familienangehörige, in das auch Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge eingebunden waren. Diese mit individuellen Rechtsansprüchen unterlegten Leistungen bezogen sich zum einen auf die – im Verhältnis zu sonstigen Sprachangeboten – sehr weitreichende Sprachförderung[70] und umfasste zum anderen die so genannte Eingliederungshilfe nach §§ 418 und 420 SGB III.[71] Durch das Zuwanderungsgesetz einerseits und die Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe andererseits liefen diese Ansprüche zum 31.12.2004 aus.

Eingliederung in den Arbeitsmarkt und berufliche Qualifizierung

Auf die im Berichtszeitraum erfolgten Übertragungen von Integrationsmitteln im Bereich der freiwilligen Leistungen zur sozialen Integration an das BMI wurde bereits oben verwiesen. Damit konzentriert sich die Integrationsförderung im Zuständigkeitsbereich des BMWA künftig praktisch ausschließlich auf Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeitsmarkt und berufliche Qualifizierung. Migranten bzw. Menschen mit Migrationshintergrund werden im Zuständigkeitsbereich des BMWA daher in hohem Maße als eine unter anderen Zielgruppen im Rahmen der Regelmaßnahmen der Arbeitsförderung und in den beschäftigungspolitischen Sonder-

---

68 Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 17, Kapitel 1702, Titel 684 11.

69 Da das für Maßnahmen der beruflichen Integration und Arbeitsförderung zuständige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) im Berichtszeitraum aufgelöst wurde und diese Zuständigkeiten seit Ende 2002 beim neu zusammengesetzten Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) liegen, werden in diesem Bericht – je nach Zeitraum – beide Kurzbezeichnungen verwendet.

70 Die Förderung umfasste ganztägige Sprachkurse von bis zu 6-monatiger Dauer, Lehrmittel, sozialpädagogische Betreuung, Fahrtkosten und ggf. Kostenübernahme für auswärtige Unterbringung und Kinderbetreuung.

71 Bei der Eingliederungshilfe handelte es sich um eine steuerfinanzierte bedürftigkeitsorientierte Sozialleistung, die während der Sprachkursteilnahme gezahlt wurde.

programmen (z. B. Jump Plus, Arbeit für Langzeitarbeitslose) zu berücksichtigen sein.

– Die Sprachkurse nach SGB III wurden im Berichtszeitraum bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zwar weiterhin von der Bundesanstalt für Arbeit im Zuständigkeitsbereich des BMWA durchgeführt. Da die Ansätze im Vorgriff auf das Zuwanderungsgesetz aber bereits ab 2003 in den Einzelplänen BMI und BMFSFJ ausgewiesen waren, wurden die Mittel hierfür jeweils zur Bewirtschaftung durch das BMWA bereitgestellt.[72]

Eingliederungshilfe nach SGB III

– Der Ansatz für die Eingliederungshilfe[73] war im Berichtszeitraum – wie schon in den Vorjahren – aufgrund sinkender Spätaussiedlerzahlen rückläufig und betrug im Jahr 2003 217 Mio. € und im Jahr 2004 156 Mio. €. Da diese spezielle Lohnersatzleistung ab dem 1.1.2005 zu Gunsten des ALG II abgeschafft ist, sind im Haushaltsentwurf 2005 lediglich noch 15 Mio. € zur Abwicklung von Restansprüchen ausgewiesen.

Informations- und Beratungsnetzwerk zur beruflichen Integration

– Nach Übertragung eines Teils der freiwilligen Integrationsmaßnahmen des BMWA an das BMI wurden die beim BMWA verbleibenden berufsbezogenen Förderbestandteile in einem Titel „Berufliche Integration und Beratung von Zuwanderern“[74] zusammengefasst. Dieser Ansatz, aus dem in erster Linie Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, aber auch berufliche Rückkehrhilfen (so Qualifizierungsmaßnahmen im Ausland und Existenzgründungshilfen) gefördert werden, belief sich in den Jahren 2003 und 2004 auf jeweils 8,9 Mio. € und wurde mit dem Haushalt 2005 auf 6 Mio. € reduziert . Der Schwerpunkt des Mitteleinsatzes liegt derzeit beim Aufbau eines bundesweiten Informations- und Beratungsnetzwerkes zur beruflichen Integration von Personen mit Migrationshintergrund, das aus Mitteln der Gemeinschaftsinitiative EQUAL kofinanziert wird (vgl. zum so genannten IQ-Programm auch B.II.3.2).

Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds

– Hinzuweisen ist an dieser Stelle auf die Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF)[75], mit denen die EU nationale Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik ergänzt. Ziele des Fonds sind u. a. die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und die Eingliederung von Jugendlichen und von im Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Gruppen in das Erwerbsleben.[76] Die Zuschüsse des Fonds, die an den Bund, die Bundesagentur für Arbeit, die Länder und sonstige Berechtigte fließen, belaufen sich in den Jahren 2004 und 2005 absehbar auf rund 1,6 bis 1,7 Mrd. € und sind durch nationale Kofinanzierungsmittel zu ergänzen. Davon entfallen auf Bundesprogramme, die in erster Linie durch die Bundesagentur für Arbeit umgesetzt werden, voraussichtlich jeweils rund 650 Mio. €. Das BMWA finanziert derzeit aus ESF-Mitteln eine Reihe von Programmen, die sich auf die Arbeitsmarktin-

---

[72] 2003 und 2004 jeweils bis zu 44,5 Mio. € aus Titel 1702/686 11 und nach Bedarf aus Titel 0633/684 02.

[73] Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 09, Kapitel 0912, Titel 681 08.

[74] Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 09; bis 2004: Kapitel 0902, Titelgruppe 11, Titel 684 78; ab 2005: Kapitel 0912, Titel 684 01.

[75] Art. 123f. EG-Vertrag.

[76] Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 vom 20. Juli 1993, Amtsblatt der EG Nr. L 193/5 vom 31. Juli 1993.

tegration unter anderem von Migranten und Migrantinnen und auf den Abbau von Diskriminierungen am Arbeitsmarkt richten, so das Programm XENOS, die Gemeinschaftsinitiative EQUAL und das so genannte ESF-BA-Programm.

Förderung von Drittstaatern und Flüchtlingen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL

– Die arbeitsmarktpolitische Gemeinschaftsinitiative EQUAL (vgl. auch B.II.3.2) ist Teil der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates Berlin 1999 und zielt in hohem Maße auch auf die Arbeitsmarktintegration von Migranten und Migrantinnen. In der 1. Förderphase 2002 – 2005 bezog sich rund ein Viertel der in Deutschland geförderten Maßnahmen auf diese Zielgruppe, in der 2. Förderphase 2005 – 2007 wird dieser Anteil noch höher liegen. Insgesamt stehen für die Gesamtlaufzeit des Programms für Deutschland rund 520 Mio. € an ESF-Mitteln bereit, die durch Komplementärmittel zu ergänzen sind.- Zudem setzt das Programm gezielt einen Förderschwerpunkt bei Erhalt und Erweiterung der Beschäftigungsfähigkeit von Asylsuchenden und Flüchtlingen.[77] An Maßnahmen des Förderschwerpunkts „Asyl“ nahmen in der 1. Förderphase rund 5 000 Asylsuchende und geduldete Flüchtlinge, ein Drittel davon Jugendliche, teil. Zu begrüßen ist, dass auch für die 2. Förderphase eine Kofinanzierung dieses Programmsegments in Höhe von 6,2 Mio. € aus Mitteln des BMWA sichergestellt werden konnte. Damit hat sich die Mittelausstattung dieses Programmschwerpunkts gegenüber der ersten Förderphase mehr als verdoppelt.

Berufsbezogene Sprachförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms

– Dem besonderen Förderbedarf von Leistungsbeziehern mit Migrationshintergrund trägt die „vierte Säule“ des ESF-BA-Programms Rechnung (vgl. auch B.II.3.2). Seit September 2004 stehen für dieses Angebot berufsbezogener Sprachkurse für Bezieher von ALG I mit sprachlichen Defiziten bzw. Migrationshintergrund bis 2006 jährlich bis zu 25 Mio. € aus dem Ansatz ALG II[78] sowie Mittel bis zu gleicher Höhe aus ESF bereit. Bundesweit sollen im Rahmen dieses Programms jährlich rund 25 000 Personen mit Migrationshintergrund gefördert werden.

4.4.4 Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

Die Integrationsförderung des BMBF bezieht sich auf die Nachqualifizierung von Hochschulabsolventen, umfasste aber immer schon auch andere Zielgruppen im Bildungs- und Ausbildungssystem und setzt insbesondere im Rahmen von berufsbezogenen Förderprogrammen zunehmend Schwerpunkte auch bei der Migrantenförderung.

Anpassungsqualifizierung im Rahmen des Akademikerprogramms

– Das so genannte „Akademikerprogramm“[79], das auf Maßnahmen zur Anpassung ausländischer Hochschulabschlüsse gerichtet ist (u. a. Fach- und Aufbausprachkurse, Praktika, Aufbaustudien, Orientierungsmaßnahmen, Stipendien) und von der Otto Benecke Stiftung verwaltet wird, war in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 mit jeweils rund 5,6 Mio. € ausgestattet. Seit 2004 (Ansatz 4,7 Mio. €) ist die Mittelzuweisung wie bei fast allen in erster Linie an Spätaussiedler ge-

[77] Nach EU-Vorgaben sind in der 2. Förderphase 5,4 % der Maßnahmen auf diese Zielgruppe auszurichten.

[78] Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 09, Kapitel 0912, Titel 681 12.

[79] Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 30, Kapitel 3004, Titel 681 02.

richteten Förderprogrammen des Bundes rückläufig. Der Haushaltsentwurf 2005 sieht in diesem Titel lediglich noch 4 Mio. € vor. Abgesehen von den rückläufigen Zuzugszahlen ist Grund für den Rückbau des Programms, das sich explizit an Hochschulabsolventen richtet, auch die veränderte Zusammensetzung der Spätaussiedlerpopulation. Zu begrüßen ist, dass dieses lange auf Spätaussiedler und Kontingentflüchtlinge beschränkte Programm 2003 auch für Asylberechtigte geöffnet wurde. Im Interesse der angestrebten Gleichstellung von Asylberechtigten und Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention würde die Beauftragte die Aufnahme auch dieser Gruppe in das Programm befürworten.

– Im Rahmen des so genannten BQF-Programms zur beruflichen Qualifizierung Jugendlicher förderte das BMBF auch in diesem Berichtszeitraum über das Bundesinstitut für Berufsbildung u. a. den Aufbau von regionalen Netzwerken zur beruflichen Qualifizierung von Migrantenjugendlichen (vgl. auch B.I.3.3). Für die Gesamtlaufzeit des BQF-Programms, das aus ESF-Mitteln kofinanziert wird, stellt das BMBF für migrantenspezifische Maßnahmen rund 8 Mio. € zur Verfügung.

BQF-Programm zur beruflichen Qualifizierung Jugendlicher

– Gleichfalls auf die Verbesserung der Situation von Migrantenjugendlichen im Ausbildungsmarkt zielt die Arbeit der bundesweit tätigen „Koordinierungsstelle Ausbildung in ausländischen Unternehmen – KAUSA“, die seit 1999 vom BMBF gefördert wird (vgl. auch B.II.2.3.1). Für den Förderzeitraum 2004 bis 2006 stehen hierfür rund 850 Tsd. € aus dem Haushalt des BMBF bereit. Ergänzend werden auch im Rahmen des so genannten „Staregio-Programms“ migrantenspezifische Projekte (Verbundsausbildung, Ausbildung in ausländischen Unternehmen) finanziert.

Koordinierungsstelle Ausbildung in ausländischen Unternehmen – KAUSA

– Zu erwähnen ist hier zudem das Ende 2004 aufgelegte 5-Jahres-Programm der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) „Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“, in dessen Rahmen Modelle der durchgehenden Sprachförderung vom Vorschulbereich bis zum Eintritt in die berufliche Ausbildung erprobt werden. Das BMBF ist an der Finanzierung der Gesamtkosten des Programms in Höhe von 12,5 Mio. € zu 50 % beteiligt.

BLK-Programm zur Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund

5. Entwicklung zentraler Angebotsbereiche der Integrationsförderung

Im Zuwanderungsgesetz ist nicht nur die Umstrukturierung von Integrationsförderangeboten des Bundes angelegt; intendiert war vielmehr durchaus auch eine Neuverteilung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Obwohl das ursprünglich vorgesehene Modell der geteilten Finanzierungsverantwortung für die Integrationskurse nach Zuwanderungsgesetz (s.u.) nicht durchzusetzen war, blieben das Gesetzgebungsverfahren und der ihm vorangestellte Bericht der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ nicht ohne Auswirkungen auf die bundesdeutsche Förderlandschaft. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Beratung, Erstorientierung und Sprachförderung.

5.1 Migrationsberatung

Die Förderung von Beratungsangeboten für Migrantinnen und Migranten war immer ein Schwerpunkt der Integrationsförderung des Bundes. In der Vergangenheit entstanden – strikt nach Statusgruppen getrennt – das bundesfinanzierte Beratungssystem für Spätaussiedler und die von Bund und Ländern gemeinsam finanzierte Ausländersozialberatung. Die Spätaussiedlerberatung wurde im Zuständigkeitsbereich des BMFSFJ über die Wohlfahrtsverbände angeboten. Zudem machten auch die Jugendgemeinschaftswerke der Träger der Jugendsozialarbeit, finanziert durch das BMFSFJ, spezifische Angebote für junge Spätaussiedler. Die Ausländersozialberatung (ASB), traditionell von den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege getragen, lag ursprünglich in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und ging im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum Zuwanderungsgesetz Anfang 2003 in die Ressortzuständigkeit des BMI über. Neben diesen Bundesangeboten existiert ein vielfältiges Beratungsangebot auf Landes- und kommunaler Ebene, das von zielgruppenspezifischen Angeboten wie der Flüchtlingsberatung über Beratungsleistungen der kommunalen Regeldienste bis hin zu Eigenangeboten von Verbänden und Kirchen reicht.

Bisherige Förderstruktur

Im Berichtzeitraum finden sich auf allen förderalen Ebenen Ansätze zur Neuausrichtung der Beratungsangebote und insbesondere zur organisatorischen und inhaltlichen Vernetzung zielgruppenspezifischer Angebote im Rahmen von Gesamtkonzepten. Insbesondere die Trennung von Ausländer- und Spätaussiedlerberatung erschien angesichts des zunehmend gleichen Beratungsbedarfs der beiden Migrantengruppen wenig zeitgemäß. Die bundesfinanzierten Beratungsangebote für Migranten wurden grundsätzlich neu konzipiert und strukturiert und die Ressortzuständigkeiten neu geregelt. Parallel zur ziel- und statusübergreifenden Organisation der Sprachförderung des Bundes wurden Ausländer- und Aussiedlerberatung zu einer Migrationserstberatung für Erwachsene im Zuständigkeitsbereich des BMI zusammengefasst. Auch die Aufgaben der Jugendgemeinschaftswerke wurden unter der neuen Bezeichnung Jugendmigrationsdienste neu zugeschnitten und die bereits 2001 erfolgte Zielgruppenöffnung für alle jungen Migranten grundsätzlich festgeschrieben.

Neuausrichtung der Beratungsangebote

5.1.1 Länderkonzepte und kommunale Vernetzung

Vor dem Hintergrund der zunehmend enger werdenden Haushaltsspielräume wurden Defizite und Fehlentwicklungen in den Beratungssystemen zuerst auf Länderebene wahrgenommen. Seit Ende der 1990er Jahre stand hier das tradierte Beratungsangebot unter Effizienzgesichtspunkten zur Diskussion und wurde zum Teil – so in Bayern[80] – gezielt evaluiert. Einige Länder beschritten gänzlich eigene Wege in der Migrationsberatung, so Schleswig-Holstein und Niedersachsen, die jeweils Landeskonzepte zur statusunabhängigen Vernetzung bestehender Beratungs-

[80] Vgl. Prognos-Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen: Untersuchung der Effektivität und Effizienz des Programms Ausländersozialberatung im Freistaat Bayern. Schlussbericht, Basel 2002.

angebote vorlegten und in dieser Hinsicht eine Vorreiterrolle übernahmen.

– In Schleswig-Holstein wurde das vom Innenministerium erarbeitete Konzept „Migrationssozialberatung“ nach einer Pilotphase Anfang 2001 flächendeckend eingeführt. Die Zielvorgabe, in jedem Kreis bzw. jeder kreisfreien Stadt zumindest ein Beratungsangebot für Ausländer und Spätaussiedler sowie bei Bedarf zusätzliche zielgruppen- oder themenspezifische Angebote bereitzustellen, wurde bereits 2003 erreicht. Aufgabenbeschreibung und Qualitätsanforderungen an die Träger der Beratung wurden vereinheitlicht. Verfolgt wird nun ein ganzheitlicher Beratungsansatz, der ausländer- und sozialrechtliche Fragen sowie Probleme bei der Arbeitsaufnahme genauso abdeckt wie zielgruppenspezifische Angebote für Eltern, Senioren, Frauen, Jugendliche und für Traumatisierte. In einem zweiten Schritt wird nunmehr die Vernetzung der Beratungsstellen weiter ausgebaut, die Angebote in Richtung auf eine langfristig angelegte Integrationsbegleitung (Fallmanagement) weiterentwickelt und die Berater entsprechend qualifiziert.

Konzept „Migrationssozialberatung“ Schleswig-Holstein

  Koordiniert wird die Migrationssozialberatung durch die Kreise und kreisfreien Städte. Finanziert wird das Angebot etwa hälftig aus Landesmitteln, die durch Mittel der Kommunen, durch Eigenmittel der Träger sowie die von Bundesseite für die Beratung bereitgestellten Mittel ergänzt werden. Im Jahr 2003 verteilten sich die Finanzierungsanteile wie folgt: Land 2 Mio. € (43 %), Bund 1,2 Mio. € (27 %), Eigenmittel Träger 1 Mio. € (21 %) und Kommunen 0,4 Mio. € (9 %). Mit diesen Geldern wurden 85 Berater auf 56,6 Stellen finanziert. Mit Blick auf die neu konzipierten bundesfinanzierten Beratungsangebote (s.u.) wird das Landessystem nunmehr schwerpunktmäßig auf die Beratung von Neuzuwanderern umgestellt.

– In Niedersachsen wird seit dem Jahr 2000 das vom Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales entwickelte Konzept „Kooperative Migrationsarbeit Niedersachsen“ umgesetzt. Anders als in Schleswig-Holstein ist hier keine landesweit einheitliche Beratungsstruktur angestrebt, sondern die Vernetzung der bestehenden Beratungsfachdienste untereinander und ihre möglichst enge Kooperation mit Kommunen, Schulen, Arbeitsverwaltung und Unternehmen in Regionalverbünden. Inzwischen gibt es zehn regionale Beratungsverbünde, die ihre Ziele, Aufgaben und Struktur durch Rahmenvereinbarungen verbindlich festlegen und ihre Angebote entsprechend den jeweiligen regionalen und lokalen Bedürfnissen organisieren.

Konzept „Kooperative Migrationsarbeit Niedersachsen“

  Auch die aus Bundesmitteln geförderten Jugendmigrationsdienste und Migrationserstberatungstellen für Erwachsene (s.u.) sollen künftig in diese Regionalverbünde eingebunden werden. Zudem ist das Land bereit, das Angebot der Beratungsstellen des Landes ergänzend zu der auf die ersten drei Jahre nach Einreise befristeten Erstberatung des Bundes auszurichten.

– Eine Vernetzung der bestehenden Beratungsangebote wird auch im Land Brandenburg angestrebt. Derzeit wird der Entwurf einer Rahmenkonzeption „Migrationsfachdienste im Land Brandenburg“ innerhalb der Landesregierung beraten. Ziel ist der Aufbau eines flächendeckenden und bedarfsorientierten Beratungsnetzes, das die Be-

Rahmenkonzeption „Migrationsfachdienste im Land Brandenburg“

darfe aller Zielgruppen einschließlich der nur vorübergehend im Land lebenden Migranten abdeckt. Die Migrationsdienste sollen sich mittels Kooperationsvereinbarungen „unabhängig von ihrer Trägerschaft in ihren Beratungsangeboten ergänzen und als *ein* Migrationsfachdienst für den Einzugsbereich verstehen“[81]. Auch hier ist geplant, die bundesgeförderte Migrationserstberatung in dieses System einzubinden.

Positive Beispiele auf kommunaler Ebene

Diese Tendenz zu konzeptioneller und organisatorischer Vernetzung von Beratungsangeboten, die auch in anderen Bundesländern und auf kommunaler Ebene zu beobachten ist, ist aus Sicht der Beauftragten zu begrüßen, da sie nicht nur zu Effizienzsteigerung und gezielterem Mitteleinsatz beiträgt, sondern auch eine ganzheitliche Beratung zum Vorteil der Migranten und Migrantinnen und zum Vorteil der aufnehmenden Gesellschaft gewährleistet. Als positive Beispiele für integrative Arbeit auf kommunaler Ebene können aus den vielen guten Angeboten das „AWO-Beratungszentrum für Integration und Migration“ in Nürnberg genannt werden, in das die Ausländer- und Spätaussiedlerberatung für Erwachsene, die Jugendmigrationsdienste und die berufliche Eingliederungsbegleitung eingebunden sind, sowie das „Evangelische Zentrum für Beratung und Therapie – Haus am Weißen Stein“ in Frankfurt am Main, das Beratungs- und Therapieangebote für Ausländer und Deutsche unter einem Dach vereint. Ein weiteres positives Beispiel ist das von der Caritas NRW betriebene Projekt „ProMigra“, an dem sich 70 Migrationsdienste beteiligen und das einen handlungsfeldbezogenen Integrationsansatz verfolgt, der sich u.a auf Neuzuwanderer, auf Angebote zur „nachholenden“ Integration, auf die temporäre Integration von Flüchtlingen mit Rückkehrperspektive und die Beratung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus bezieht.

5.1.2 Jugendmigrationsdienste

Anteil ausländischer Jugendlicher steigt

Parallel zur Abstimmung des Integrationskursmodells nach dem Zuwanderungsgesetz konzipierte auch das BMFSFJ im Berichtszeitraum in seinem Zuständigkeitsbereich das spezifische Angebot der Jugendgemeinschaftswerke neu. Diese Einrichtungen der Träger der Jugendsozialarbeit (Arbeiterwohlfahrt, Freier Trägergruppe, Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelischer Jugendsozialarbeit, Bundesarbeitsgemeinschaft Katholischer Jugendsozialarbeit) boten in der Vergangenheit im Rahmen des so genannten „Programms 18“ des Kinder- und Jugendplans ein breit gefächertes Angebot an, das sich an jugendliche Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler richtete. Bereits 2001 wurde das Programm auch für andere Migrantengruppen geöffnet; seitdem steigt der Anteil der ausländischen Jugendlichen in den Einrichtungen stetig (2003: 20,6 %).[82]

Neue Grundsätze und Rahmenkonzepte

Seit Januar 2004 arbeiten die Dienste unter der Bezeichnung „Jugendmigrationsdienste“ (JMD) nach neuen Grundsätzen und Rahmenkonzepten, in deren Mittelpunkt die individuelle Integrationsbegleitung junger

---

[81] Entwurf einer Rahmenkonzeption Migrationsfachdienste im Land Brandenburg, S. 10. Das Konzept ist Teil der 1. Fortschreibung der Landesintegrationskonzeption, deren Entwurfsfassung derzeit beraten wird.

[82] Vgl. 1. Statistik der Jugendmigrationsdienste für den Berichtszeitraum 2003, abzurufen im Internet unter www.jugendmigrationsdienste.de.

Migrantinnen und Migranten (Fallmanagement) steht.[83] Der Aufgabenzuschnitt der JMD bezieht sich zum einen gezielt auf junge Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer (bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres) mit Daueraufenthaltsperspektive, die insbesondere während der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz sozialpädagogisch zu begleiten sind, ist zum anderen aber auch auf bereits in Deutschland lebende Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund gerichtet. Die JMD sind als Anlaufstelle vor Ort konzipiert, die jungen Migranten individuelle Förderkonzepte anbietet und sie gezielt in entsprechende Angebote und Maßnahmen anderer Dienste und Einrichtungen (z. B. der Arbeitsagenturen/Jobcenter oder Kompetenzagenturen) vermittelt. Zudem sollen die JMD die interkulturelle Öffnung und Qualifizierung der kommunalen Regeldienste initiieren und begleiten.

Derzeit werden bundesweit 366 Jugendmigrationsdienste vollständig aus Mitteln des BMFSFJ finanziert. Ein Ausbau mit befristeten mobilen Stellen ist noch für 2005 geplant.

5.1.3 Zusammenführung von Ausländersozialberatung und Spätaussiedlerberatung

Hinsichtlich der seit 1984 gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten Ausländersozialberatung (vgl. Bericht 2002, A.III.2) wurden im Berichtszeitraum von Seiten der Bundesländer zunehmend und zum Teil im Zusammenhang mit der Entwicklung eigener Angebotskonzepte (s.o.) strukturelle Anpassungen eingefordert. Das Interesse der Länder richtete sich u. a. auf die gezieltere sozialräumliche Steuerung des Mitteleinsatzes. Daraufhin wurde im Sommer 2003 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur inhaltlichen und strukturellen Neuausrichtung der Ausländersozialberatung (ASB) eingerichtet.[84] Man einigte sich im Grundsatz darauf, die tradierte Trennung von Ausländer- und Spätaussiedlerberatung aufzuheben und die bisherigen Angebote durch ein nationalitäten- und statusgruppenübergreifendes Angebot zu ersetzen, zu dem sowohl Neuzuwanderer als auch bereits länger in Deutschland rechtmäßig aufhältige Migranten Zugang haben sollten. Weitere Fragen, wie die der Struktur, der Organisation und der Finanzierung, konnten innerhalb der Arbeitsgruppe nicht mehr abschließend geklärt werden, da die Gespräche im Oktober 2003 wegen der Verhandlungen im Vermittlungsverfahren zum Zuwanderungsgesetz beendet wurden.

Nationalitäten- und statusgruppenübergreifendes Angebot für Neuzuwanderer und „Bestandsausländer“

[83] Vgl. Grundsätze zur Durchführung und Weiterentwicklung des Programms 18 im Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) „Eingliederung junger Menschen mit Migrationshintergrund“ vom 1. Januar 2005 und die Rahmenkonzepte zu den Grundsätzen. Beide Dokumente sind im Internet unter www.jugendmigrationsdienste.de abrufbar.

[84] An dieser Arbeitsgruppe nahmen für die Länder Bayern, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen und alternierend Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern sowie auf Bundesseite das BMI, das Bundesamt, das BMFSFJ und die Beauftragte teil.

Zeitgleich mit diesem Abstimmungsprozess wurde der Finanzierungskonsens der ASB[85] durch den Ausstieg bzw. durch massive Mittelkürzungen einiger Länder erst in Frage gestellt und dann endgültig ausgesetzt. Als erstes Bundesland stieg Baden-Württemberg aus Haushaltsgründen überraschend aus der Finanzierung der Ausländersozialberatung aus. Nachdem das Land für 2002 noch 1,55 Mio. € bereitgestellt hatte, wurden die Landesmittel im Verlaufe des Jahres 2003 rückwirkend zum 1. Januar komplett gestrichen. Entsprechend dem Bund-Länder-Einvernehmen stellte in der Folge auch der Bund seine Komplementärfinanzierung für Baden-Württemberg ein, so dass die dortigen Beratungsdienste im laufenden Haushaltsjahr mit der Streichung sämtlicher staatlicher Zuschüsse für ihre Arbeit konfrontiert waren. Während für die Arbeiterwohlfahrt (AWO) eine Auslaufförderung aus Bundes- und Landesmitteln bis 30. Juni 2003 vereinbart wurde, setzten Caritas und Diakonie ihre Arbeit – allerdings in erheblich reduziertem Umfang – unter Einsatz von Eigenmitteln fort.

Aussetzung Bund-Länder-Einvernehmen zur Finanzierung Ausländersozialberatung

Gänzlich in Frage gestellt wurde der Finanzierungskonsens im darauf folgenden Jahr, als auch Hessen, Bayern und Brandenburg ihre jeweiligen Ländermittel für die Ausländersozialberatung erheblich kürzten.[86] Um die bundesweite Beratungsstruktur nicht grundsätzlich zu gefährden, hatte das BMI jedoch bereits Ende 2003 per Erlass[87] den Grundsatz der hälftigen Finanzierung der Sozialberatung bis zu einer Entscheidung über das Zuwanderungsgesetz einseitig ausgesetzt. Dadurch war es möglich, den Wohlfahrtsverbänden für die Jahre 2003 und 2004 zumindest die beantragten Bundesmittel in voller Höhe auszuzahlen.

Bundesfinanzierte Erstberatung

Nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens zum Zuwanderungsgesetz legte das BMI im Sommer 2004 als Grundlage für weitere Gespräche mit den Ländern und Wohlfahrtsverbänden den Entwurf einer Neukonzeption der Migrationsberatung vor. Der Entwurf knüpfte hinsichtlich der Zusammenführung von Ausländer- und Spätaussiedlerberatung an die im Vorjahr erzielten Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe an. Neu war, dass nunmehr – in Übereinstimmung mit den Modifikationen des Konzepts der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz – auf eine rein bundesfinanzierte Erstberatung abgestellt wird, die sich schwerpunktmäßig auf Neuzuwanderer konzentrieren soll. Im Zuge der Gespräche mit Ländern und Wohlfahrtsverbänden wurde das Konzept geringfü-

---

85 Grundlage der Ausländersozialberatung waren die 1984 von Bund und Ländern gemeinsam erlassenen „Grundsätze zur Ausländersozialberatung“ sowie das „Einvernehmen über die gemeinsame Finanzierung der Ausländersozialberatung“ von 1987, das im Grundsatz eine hälftige Finanzierung durch Bund und Länder vorsah. Da der Finanzierungsanteil der Länder in der Regel nicht erreicht wurde, wurde ein Angleichungszeitraum von 5 Jahren ab 2002 für eine gleichgewichtige Aufbringung der Zuschüsse für die Beratungsdienste vereinbart. Vgl. Ziffer 4.1 des Einvernehmens über die gemeinsame Finanzierung der Ausländersozialberatung in der Trägerschaft von Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege vom 5. Mai 1987 in der Fassung vom 18. Juli 2000 und die Anmerkung zu Ziffer 4.1 in der das Einvernehmen ergänzenden Protokollerklärung.

86 Hessen kürzte seine Mittel von gut 1 Mio. € im Jahr 2003 auf den symbolischen Betrag von 5 000 € im Jahr 2004; Bayern reduzierte seine Mittel im selben Zeitraum von 914 000 € auf 200 000 € und Brandenburg nahm eine Kürzung um 50 % auf 10 000 € im Jahr 2004 vor.

87 Vgl. Erlass des BMI vom 20. Oktober 2003.

gig modifiziert und im Dezember 2004 veröffentlicht.[88] Parallel zu den Beratungen des Konzeptentwurfs verständigten sich BMI und BMFSFJ darauf, die Bundeszuständigkeiten für die Beratung von erwachsenen Ausländern und Spätaussiedlern (über 27 Jahre) im Innenressort zusammenzuführen und im Gegenzug die Zuständigkeit für die Beratung von jugendlichen Migrantinnen und Migranten (bis 27 Jahre) im BMFSFJ zu konzentrieren.

5.1.4 Migrationserstberatung

Ziel der Migrationserstberatung (MEB) in der Zuständigkeit des BMI ist es laut Konzept, die Integration insbesondere von Neuzuwanderern „gezielt zu initiieren, zu steuern und zu begleiten“[89]. Das auf maximal drei Jahre befristete Erstberatungsangebot richtet sich – ähnlich wie das der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz – somit in erster Linie an neu zuwandernde Migrantinnen und Migranten. Aber auch Zuwanderer, die bereits länger in Deutschland leben, können das Angebot „in konkreten Krisensituationen“ im Rahmen freier Beratungskapzitäten in Anspruch nehmen. Zu begrüßen ist die Kontinuität in der Trägerschaft der Beratungsarbeit, die weiterhin vorrangig von den Wohlfahrtsverbänden und anderen nichtstaatlichen Stellen durchgeführt wird, da sich deren Beratungsarbeit aufgrund langjähriger Erfahrungen regelmäßig durch hohe fachliche Kompetenz auszeichnet.

Bedarfsorientierte Einzelfallbegleitung

Während bei der Ausländersozialberatung in der Vergangenheit der Schwerpunkt auf situationsbezogener Einzelfallberatung (vielfach in den Herkunftssprachen) und bei Gruppenangeboten zu spezifischen Themen lag, steht nunmehr die bedarfsorientierte Einzelfallbegleitung, das sog. Fallmanagement, im Vordergrund. Kernelemente sind ein individueller Förderplan, der auf der Grundlage eines Sondierungsgesprächs und einer individuellen Sozial- und Kompetenzanalyse erstellt wird, die individuelle Beratung und Begleitung („Integrationslotse“) bei der Umsetzung des Förderplans sowie eine Integrationsvereinbarung, die sich – obwohl rechtlich nicht verbindlich – in der Aussiedlerberatung[90] bewährt hat. Analog zum Konzept der JMD sollen auch die Erstberatungseinrichtungen aktiv in kommunalen Netzwerken mitarbeiten und bei der interkulturellen Öffnung der Regeldienste und Verwaltungen mitwirken. Schließlich sind auch hier die Durchführung der sozialpädagogischen Begleitung der Integrationskursteilnehmer sowie Hilfestellungen bei der Vermittlung kursbegleitender Kinderbetreuungsangebote vorgesehen.

Da die Migrationserstberatung als ein bundesweit flächendeckendes Netz von Beratungsseinrichtungen konzipiert ist, bedarf es dezentraler

---

88 Vgl. Bundesministerium des Innern: Neukonzeption der Migrationsberatung, Stand: 1.12.2004. Abzurufen im Internet unter: www.bamf.de.

89 Ebd. S. 9. Hinsichtlich der Aufgabengestaltung orientiert sich die Neugestaltung der Erwachsenenberatung an den Grundsätzen des BMFSFJ für die Jugendmigrationsdienste.

90 Von 2001 bis 2004 wurden, vom Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen initiiert, an neun Standorten Integrationsvereinbarungen/-verträge modellhaft erprobt. Vgl. Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH: Wissenschaftliche Begleitung der mit Mitteln des Bundesministeriums des Innern vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge geförderten „Modellprojekte zum Abschluss von Eingliederungsverträgen“. Abschlussbericht, April 2004.

Strukturen, um die Beratungsangebote vor Ort sicherzustellen. Aus diesem Grund erfolgt die Finanzierung der Migrationserstberatung nach dem vom BMFSFJ bislang bei der Aussiedlerberatung angewandten Zentralstellenverfahren. Die Mittel fließen vom BAMF[91], dem die Verwaltung des Beratungssystems obliegt, an die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, die diese wiederum an ihre jeweiligen Einrichtungen vor Ort weiterleiten.[92] Die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel des Bundes (s.o.) werden nach einem auf den Zuzugszahlen von Ausländern und Spätaussiedlern beruhenden Verteilungsschlüssel rechnerisch auf die Länder verteilt. Vorgesehen ist, die MEB an 660 Standorten anzubieten, die sich – da es sich um ein die Integrationskurse begleitendes Angebot handelt – an den Integrationskursstandorten orientieren sollen. Für das Jahr 2005 wurden den Trägern der MEB vom BAMF Zuwendungen für 545 Beraterstellen gewährt. Hinzu kommen rund 20 aus Eigenmitteln der Träger finanzierte Stellen.[93]

Zentralstellenverfahren

Da die bundesfinanzierte MEB nur ein Grundangebot darstellt, appellierte das BMI an die Länder, die vom Bund geförderten Beratungsstrukturen durch eigene, aus Ländermitteln finanzierte Strukturen gezielt zu ergänzen. Dies wird in einer Reihe von Ländern, allerdings mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung bei Erst- und „nachholender“ Beratung, erfolgen. So haben Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu erkennen geben, dass sie eine enge Verzahnung ihrer Beratungsstrukturen mit denen des Bundes anstreben.

Appell an Länder zur Strukturergänzung

Grundsätzlich begrüßt die Beauftragte die statusübergreifende Ausrichtung der Beratungsangebote des Bundes sowie auch die Konzentration der vom Bund bereitgestellten Finanzmittel auf die Erstberatung. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Einzelfallberatung der Beratungsstellen in der Vergangenheit in hohem Maße in den Herkunftssprachen erfolgte[94], erscheint es allerdings wenig sinnvoll, den Beratungsbedarf von bereits länger im Land lebenden Migranten künftig im Regelfall an die Regeldienste zu verweisen. Diese Einbindung scheiterte auch bisher vielfach an unzureichenden Deutschsprachkenntnissen der Migranten

---

91 Mit dem 1. Änderungsgesetz zum Aufenthaltsgesetz wurde dem Bundesamt auch die Zuständigkeit für die „Durchführung einer migrationsspezifischen Beratung , soweit sie nicht durch andere Stellen wahrgenommen wird“, zugewiesen, die vom Bundesamt auch unter Einschaltung privater oder öffentlicher Träger ausgeübt werden kann (§ 75 Nr. 9 AufenthG).

92 Anknüpfend an die Beratungsstruktur der Vergangenheit wurden die Mittel im Jahr 2004 – unter Gesichtspunkten sinnvoller Standortverteilung – zwischen den Wohlfahrtsverbänden neu verteilt. Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband und das Deutsche Rote Kreuz werden perspektivisch größere Beratungsanteile als bisher übernehmen. Hauptanbieter bleiben jedoch Arbeiterwohlfahrt, Caritas und Diakonie. Eine Liste der bundesgeförderten Einrichtungen der Migrationserstberatung findet sich auf der Internetseite des Bundesamtes unter www.bamf.de.

93 Zum Vergleich: Zu Zeiten der Ausländersozialberatung haben Bund und Länder zuletzt gemeinsam ca. 700 Stellen finanziert. In der Spätaussiedlerberatung für Erwachsene wurden zudem seitens des BMFSFJ ca. 300 Stellen finanziert. Zudem flossen (und fließen) erhebliche Eigenmittel der Träger in die Beratungsarbeit.

94 So weist das Prognos-Gutachten zur Evaluation der Ausländersozialberatung in Bayern einen herkunftssprachlichen Beratungsanteil von 62 % aus; vgl. Bayerisches Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen: Untersuchung der Effektivität und Effizienz des Programms Ausländersozialberatung im Freistaat Bayern. Schlussbericht, Basel 2002, S. 20.

und nicht ausreichenden Kenntnissen der Herkunftssprachen sowie fehlenden interkulturellen Kompetenzen in den Regeldiensten. Vor dem Hintergrund absehbar rückläufiger Spätaussiedlerzahlen und eines konstant niedrigen Ausländerzuzugs ist zudem zu erwarten, dass die Beratungskapazitäten nicht im erwarteten Maße von Neuzuwanderern genutzt werden und deshalb der Beratung von „Bestandsausländern“ ggf. größeres Gewicht beigemessen werden kann als im Konzept vorgesehen.

Größeres Gewicht für Beratung von „Bestandsausländern“ wünschenswert

Insgesamt wird die Umsetzung der neuen Arbeitskonzepte für die Migrationserstberatung für Erwachsene und für die Jugendmigrationsdienste genau zu beobachten und zu evaluieren sein, um ggf. frühzeitig Korrekturen vornehmen zu können. Aus Sicht der Beauftragten unabdingbar ist eine weitgehende Abstimmung der Beratungskonzepte der Länder und des Bundes im Rahmen der anstehenden Koordinierung der jeweiligen Integrationspolitiken.

5.2 Angebote zur Erstorientierung und Orientierungskurse

Dem besonderen Bedarf an Erstorientierung und alltagsbezogener Einführung in das Leben in Deutschland, der bei Neuzuwanderern insbesondere unmittelbar nach der Ankunft besteht, wurde in der Vergangenheit gezielt nur bei Spätaussiedlern – in der Regel bereits in den Aufnahmeeinrichtungen – Rechnung getragen. Im Zusammenhang der konzeptionellen Konkretisierung der Integrationskursangebote nach dem Zuwanderungsgesetz wurde dieser Bedarf zunehmend auch bei Ausländern thematisiert. Vor diesem Hintergrund zu begrüßen ist es, dass das Zuwanderungsgesetz erstmals einen gesetzlich verankerten Anspruch auf eine Einführung in die rechtsstaatlichen, kulturellen und historischen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland vorsieht. Zudem finden sich im Berichtszeitraum eine Reihe von Initiativen, insbesondere auf kommunaler und Länderebene, die sich auf die Entwicklung und Erprobung einschlägiger Orientierungsangebote richten.

Gesetzlicher Anspruch auf Einführung in rechtsstaatliche, kulturelle und historische Grundlagen

5.2.1 Erstorientierung

In erster Linie auf alltagspraktische Orientierung gerichtet ist das von der Beauftragten herausgegebene „Handbuch für Deutschland“[95], das Ende 2004 in der zweiten Auflage vorgelegt wurde. Es vermittelt zweisprachig – in Deutsch und den wichtigsten Herkunftssprachen[96] – grundlegende Informationen über Deutschland und unterstützt somit unterhalb der Schwelle von offiziellen Kursangeboten das Einleben in Deutschland. Dieses Konzept findet, in unterschiedlicher Ausführung, inzwischen auch Nachahmung auf lokaler und regionaler Ebene, so in Berlin, das derzeit ein „Willkommenspaket“ mit Informationen über Stadt und Land und wesentliche Hilfs- und Beratungsangebote vorbereitet. Auch Frankfurt/Main begrüßt Neuankömmlinge mit einer Informationsmappe über das Sprach- und Orientierungskursangebot in der Stadt.

Handbuch für Deutschland

[95] Das Handbuch bietet erste und allgemeine Informationen zu Land und Leuten, Politik und Recht, Arbeit und soziale Sicherung sowie zu Alltagsfragen; abzurufen unter www.handbuch-deutschland.de.

[96] Die Übersetzungssprachen sind Englisch, Französisch, Italienisch, Polnisch, Russisch, Spanisch und Türkisch.

Modellprojekte für Orientierungskurse auf kommunaler und Länderebene

Neben diesen schriftlichen Begrüßungsangeboten wurden im Berichtszeitraum – nicht zuletzt mit Blick auf das im Zuwanderungsgesetz vorgesehene Orientierungsangebot – verschiedene Modelle für Orientierungskurse zur Vermittlung von alltagsbezogenen Erstinformationen erprobt.

– Vom gleichen Grundmodell gehen die Angebote aus, die die Städte Frankfurt/Main und München sowie das Land Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren erprobten.[97] Im Sinne einer Erstorientierung von Neuzuwanderern im Alltag richteten sich diese 30 – 50stündigen Kurse an Ausländerinnen und Ausländer mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive kurz nach der Einreise. Die Teilnahme war freiwillig. Zeitlich Deutschsprachkursen vorgeschaltet, vermittelten sie in den Hauptherkunftssprachen alltagspraktisches Wissen (Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, Umgang mit Behörden und öffentlichen Einrichtungen, Wohnungssuche, finanzielle Angelegenheiten, Hinweise zur schulischen und beruflichen Orientierung) sowie erste Kenntnisse politischer und gesellschaftlicher Strukturen. Die Curricula waren offen angelegt, so dass die Themenauswahl teilnehmerbezogen variiert werden konnte. Ergänzt wurde das Angebot durch Exkursionen und Kinderbetreuung.

  Die Evaluation der Modelle zeigt, dass insbesondere die Durchführung der Kurse in den Herkunftssprachen, die Leitung durch Personen mit Migrationshintergrund und die starke alltagspraktische Orientierung positiv bewertet wurden. Von dem ursprünglichen Vorhaben, die Kurse als Regelangebot weiterzuführen, mussten die Kommunen und das Land Nordrhein-Westfalen Abstand nehmen, da das vorgesehene Konzept mit dem im Zuwanderungsgesetz verfolgten Ansatz für Orientierungskurse inhaltlich nicht kompatibel war. Es besteht jedoch weiterhin Interesse, dieses Modell der sozialen Orientierungskurse als Baustein in das „bundesweite Integrationsprogramm“ einzubinden.[98]

– Ein anders ausgerichtetes Modell wurde in Baden-Württemberg 2001 in den Kommunen Stuttgart, Mannheim, Ulm und Schwäbisch-Gmünd erprobt und ab 2002 auf weitere Städte und Landkreise aus-

---

[97] In Frankfurt wurde der Modellversuch von September 2001 bis Ende 2004 durchgeführt. Mindestteilnahmealter war 16 Jahre. Der Orientierungskurs wurde flankiert von einer vorgeschalteten herkunftsbezogenen Beratung und einem nachfolgenden Deutschsprachkurs. In München erfolgte die Erprobung im Sommer 2002. Hier waren Personen zwischen 18 und 27 Jahren teilnahmeberechtigt. In Nordrhein-Westfalen wurden die Kurse im Jahr 2002 erprobt und ab 2003 in das Regelangebot für russischsprachige Spätaussiedler und jüdische Kontingentflüchtlinge der Landesstelle für Aussiedler, Zuwanderer und ausländische Flüchtlinge in Unna-Massen aufgenommen. Vgl. Büttner, Christian/Kunz, Thomas/Nagel, Helga: Ankommen in Frankfurt. Orientierungskurse als kommunales Angebot für Neuzuwanderer, Report Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung 8/2004; Sanders, Karin: Evaluation Sprachkurse für Zugewanderte durch das AmkA. Endbericht, ISS-Aktuell 22/2004; Landeshauptstadt München (Hrsg.): Orientierung in München. Evaluation des Pilotprojektes „Orientierungskurse für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer“ Sommer 2002, München 2003; Gruber, Sabine: Neu in Deutschland angekommen – was nun? Soziale Orientierungskurse für Neuzuwanderer in Nordhein-Westfalen, in: Migration und soziale Arbeit 3/4-2004, S. 237-243.

[98] Vgl. Zuwanderung und Integration in Nordrhein-Westfalen. 3. Bericht der Landesregierung, Düsseldorf 2004, S. 87f.; Deutsches Jugendinstitut: Orientierung in München. Evaluation des Pilotprojektes „Orientierungskurse für Neuzuwanderinnen und -zuwanderer“, München 2002, S. 40.

geweitet.[99] Das Angebot, das sich sowohl an Neuzuwanderer als auch an langaufhältige Ausländer richtete, umfasste einen kombinierten Sprach- und Orientierungskurs von insgesamt 150 bis 200 Stunden. Das Angebot, das in Deutsch erfolgte, umfasste eine Einführung in die deutsche Sprache, 50 Stunden Alltagsorientierung, Staatskunde und berufliche Orientierungshilfen sowie individuelle Fördergespräche. Nach einer Anlaufphase wurde dieses Grundangebot durch Aufbausprachkurse und Alphabetisierungskurse ergänzt. Auch diese Kurse sind mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes ausgelaufen.

– Einen gänzlich anderen Ansatz verfolgte ein in Nürnberg 2001 bis 2003 durchgeführtes Modellprojekt.[100] Es richtete sich in erster Linie an einbürgerungswillige Ausländerinnen und Ausländer mit guten Deutschsprachkenntnissen. Ziel war die Vermittlung gesellschaftlicher und kultureller Normen und demokratischer Grundprinzipien. Dieses Kursangebot wurde jedoch nicht im erwarteten Maße angenommen: Die Teilnehmerzahlen blieben weit hinter den Erwartungen zurück, die gewünschte Zielgruppe wurde nicht erreicht; kritisiert wurde insbesondere das hohe inhaltliche und sprachliche Niveau der Kurse. Mit Blick auf das Orientierungskurskonzept nach dem Zuwanderungsgesetz schlussfolgern die Projektevaluatoren denn auch, „dass zwischen den Anforderungen des Landes und des Bundes und den Bedarfen der Menschen mit Migrationshintergrund und der Kommunen, in denen sie leben, ein deutlicher Unterschied besteht. Während Land und Bund ein Curriculum für Integrations- oder Orientierungskurse fordern, das in etwa dem Lehrplan der abschließenden Hauptschulklasse entspricht und damit nur Teilnehmende ansprechen kann, die bereits über gute bis sehr gute Deutschkenntnisse (mindestens B 2 nach dem Europäischen Referenzrahmen) verfügen, wird in den Kommunen täglich offenbar, dass den Zuwandernden und auch den bereits Ansässigen mit Migrationshintergrund einfachste Orientierungshilfen fehlen.“[101]

5.2.2 Orientierungskurse nach Zuwanderungsgesetz

Ziel des Orientierungskurses, der im Zuwanderungsgesetz als Teil des Integrationskurses konzipiert ist, ist die Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte Deutschlands (§ 43 Abs. 3 Satz 1 AufenthG). Obwohl die ersten Erfahrungen aus den Modellprojekten auf Länder- und kommunaler Ebene eher für ein Erstorientierungsangebot gesprochen hätten, verständigten sich die Innenpolitiker von Bund und Ländern im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens mit Blick auf die aufenthaltsrechtlichen Anforderungen des Aufenthaltsgesetzes[102] auf ein in erster Linie landes- und staatsbürgerkundlich aus-

---

[99] Vgl. Stabstelle für Integrationspolitik der Landeshauptstadt Stuttgart: „Ein Bündnis für Integration. Grundlagen einer Integrationspolitik in der Landeshauptstadt Stuttgart, Auflagen 2002, 2003 und 2004.

[100] Das Projekt wurde mit Mitteln des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen gefördert. Vgl. Bildungszentrum der Stadt Nürnberg/Europäisches Forum für Migrationsstudien: Modellprojekt Integrationskurse „In Deutschland zu Hause“. Politik, Geschichte und Alltagswissen für Zuwanderer und Einbürgerungswillige. Abschlussbericht, 2003.

[101] Ebd. S. 27.

[102] Vgl. § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 AufenthG.

gerichtetes Modell. Die Integrationskursverordnung ist hier jedoch bereits differenzierter und sieht auch die Vermittlung von Alltagswissen im Rahmen des Orientierungskurses vor (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 IntV).

Konzept des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Nachdem das Bildungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes bereits im Februar 2004 einen Vorschlag zur Umsetzung der Gesetzesvorgaben veröffentlicht hatte,[103] legte das für die Kursdurchführung zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Juni 2004 einen ersten Konzeptentwurf zur inhaltlichen Ausgestaltung der Orientierungskurse vor.[104] Nach Diskussion in Fachkreisen sieht das endgültige Orientierungskurskonzept[105] nun die obligatorische Vermittlung von „Grundwissen" und ergänzendem „Aufbauwissen" vor:

- Verpflichtender Lehrstoff im Themenkomplex „Rechtsordnung" ist der Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland, der Rechtsstaat, das Sozialstaatsprinzip sowie die Grundrechte und Bürgerpflichten. Fakultativ sind die Themen Europa und Soziale Marktwirtschaft.
- Im Bereich „Geschichte" verpflichtend vorgegeben ist die Entstehung und Entwicklung der Bundesrepublik. Fakultativ sind die Europäische Integration, die Wiedervereinigung, die Geschichte der Migration in Deutschland sowie Themen der Regionalgeschichte.
- Im Komplex „Kultur" werden Kenntnisse zu Menschenbild, Zeitverständnis, Regelorientierung und religiöser Vielfalt gefordert, während kulturelle und regionale Vielfalt, Trennung von Privat- und Berufssphäre und Symbole als Zusatzangebot konzipiert sind.

Überprüfung im Rahmen der Evaluation

Dieser Unterrichtsstoff ist – im Anschluss an den 600stündigen Deutschkurs (s.u.) – in 30 Unterrichtsstunden in deutscher Sprache zu vermitteln und in einem Test in schriftlicher oder mündlicher Form nachzuweisen.[106] Die Beauftragte hält das vorgesehene Curriculum angesichts der Rahmenbedingungen für sehr ambitioniert. Insofern ist es zu begrüßen, dass die Integrationskursverordnung (vgl. § 17 Abs. 1 Nr. 2 IntV) keinen standardisierten Abschlusstest des Orientierungskurses, sondern eine den jeweils tatsächlich vermittelten Kursinhalten entsprechende Überprüfung vorsieht. Dennoch sollte im Rahmen der geplanten Evaluation der Integrationskurse geprüft werden, inwieweit konzeptioneller Anspruch und Ergebnisse der Orientierungskurse korrespondieren. Unter Umständen ist hier eine Reduzierung des Lernumfanges oder eine Aufstockung der Stundenzahl erforderlich. Aufgrund der in den Modellprojekten auf Länder- und kommunaler Ebene gemachten Erfahrungen, die den hohen Stellenwert der Vermittlung von Alltagsorientierungswissen in der Phase nach Einreise belegen, hält die Beauftragte es darüber hinaus für sinnvoll, eine entsprechende Erstorientierung – wenn nicht bereits in erwei-

---

[103] Vgl. DGB Bildungswerk: Diskussionspapier Curriculum Orientierungskurse, Februar 2004.

[104] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: 1. Entwurf für ein Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs, Stand 4. Juni 2004.

[105] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs vom 1. Dezember 2004; abrufbar im Internet unter www.bamf.de.

[106] Vgl. § 10 Abs. 1 und § 12 Abs. 1 IntV; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs, S. 24.

terten Orientierungskursen – dann zumindest im Rahmen der Sprachkurse nach dem Zuwanderungsgesetz anzubieten.

5.3 Integrationskurse nach Zuwanderungsgesetz

Deutschsprachkenntnisse sind insbesondere im Bildungssystem und im Arbeitsmarkt unverzichtbare Schlüsselqualifikation. Die Beauftragte hat deshalb in der Vergangenheit immer wieder auf den zentralen Stellenwert einer möglichst frühzeitigen Förderung des Deutschspracherwerbs für den Integrationsprozess sowie auch auf die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung von Ansprüchen auf Förderung hingewiesen. Dem ist mit der im Zuwanderungsgesetz getroffenen Regelung zur Grundförderung von Spätaussiedlern und ausländischen Neuzuwanderern im Grundsatz Rechnung getragen. Die bereits im ersten Entwurf des Zuwanderungsgesetzes vorgesehene weitgehend parallele Ausgestaltung des Integrationskursangebots im ausländerrechtlichen Regelungszusammenhang des Aufenthaltsgesetzes einerseits und für Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen im Bundesvertriebenengesetz andererseits (vgl. Bericht 2002, A.III.3) wurde im zweiten Gesetzentwurf im Wesentlichen fortgeschrieben.[107]

Finanzierung ausschließlich aus Bundesmitteln

Anders als im ersten Gesetzentwurf, der eine geteilte (Finanzierungs-)Zuständigkeit des Bundes und der Länder für das ausländerbezogene Kursangebot vorsah, erfolgt die Finanzierung nunmehr ausschließlich aus Bundesmitteln. Entsprechend sieht das Aufenthaltsgesetz eine Ermächtigung der Bundesregierung zur Ausgestaltung des Angebots – analog zu § 9 Abs. 1 Satz 5 BVFG – durch eine Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates vor (§ 43 Abs. 4 AufenthG). Während nach der Verabschiedung des – später aufgehobenen – ersten Zuwanderungsgesetzes im Herbst 2002 noch zwei eigenständige Rechtsverordnungsentwürfe für die Regelungsbereiche Ausländer und Spätaussiedler vorgelegt wurden, konnte die Bundesregierung sich nun auf eine gemeinsame Integrationskursverordnung (IntV)[108] beschränken.

Schon bei der ursprünglich angedachten gemeinsamen Bund-Länder-Finanzierung war der Ausgestaltung des Angebots ein enger Finanzrahmen gesetzt, der im ersten Gesetzgebungsverfahren bereits zu Abstrichen bei den Ansprüchen (EU-Ausländer, „Bestandsausländer“) und bei einzelnen Angebotsbestandteilen geführt hatte.

Vor dem Hintergrund der alleinigen Finanzierungszuständigkeit des Bundes[109] kam es hier im zweiten Gesetzgebungsverfahren zu weiteren Anpassungen. Insbesondere im Vermittlungsverfahren richtete sich das Regelungsinteresse – in der Perspektive auf Sprachkenntnisse als Kriterium

---

[107] §§ 43-45 AufenthG, § 9 Abs. 1 und Abs. 4 BVFG.

[108] Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung), BGBl. 2004 I S. 3370. Der Verordnungstext einschließlich Begründung ist im Internet unter www.bamf.de abrufbar.

[109] Insgesamt stehen im Bundeshaushalt für die Integrationskurse im Jahr 2005 208 Mio. € zur Verfügung, mit denen ca. 138 000 Neuzuwanderer und ca. 56 000 bereits in Deutschland lebende Ausländer und Ausländerinnen gefördert werden sollen.

Anspruch und Verpflichtung

für die Erteilung eines Aufenthaltrechtes[110] – verstärkt auch wieder auf den Förderbedarf von „Bestandsausländern“. So wurden der Kreis der kursberechtigten Neuzuwanderer weiter reduziert und im Gegenzug neue Verpflichtungstatbestände eingeführt. In seiner endgültigen Fassung schließt das Aufenthaltsgesetz den Anspruch auf Kursteilnahme von Neuzuwanderern bei „erkennbar geringem Integrationsbedarf“ aus (s.u.) und sieht gleichzeitig die Möglichkeit zur Teilnahmeverpflichtung von bereits im Inland lebenden Ausländerinnen und Ausländern vor.

Gleichfalls in der Perspektive, das Fördermodell trotz des engen Mittelrahmens auch für Unionsbürger und für bestimmte Gruppe von „Bestandsausländern“ mit vorrangigem Förderbedarf zu öffnen, legte die Beauftragte im Vermittlungsverfahren als Alternative ein sozialrechtlich angebundenes Modell vor. Dieses Modell setzt an der Vermittlungsfähigkeit der Zielgruppen in den Arbeitsmarkt an und stellt die Sprachförderung in den Regelungszusammenhang von SGB II und SGB III. Anknüpfungspunkt waren hier Überlegungen des niedersächsischen Entwurfs eines „Integrationsgesetzes“[111], den Bezug von Transferleistungen zum Kriterium für die Teilnahmeverpflichtung an Sprachkursen zu machen. Dieser Vorschlag fand jedoch im Vermittlungsverfahren keine Mehrheit.

5.3.1 Teilnahmeansprüche

Das Aufenthaltsgesetz begründet für einen Teil der neu zuwandernden Ausländer erstmals einen Rechtsanspruch auf Erstförderung, wie er vorher vergleichbar nur im Rahmen der Arbeitsförderung (SGB III) für Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge bestand. Die Ansprüche der Spätaussiedler werden aus dem SGB III ausgegliedert und im Bundesvertriebenengesetz parallel zu den Ansprüchen der Ausländer geregelt. Um die Kontinuität zur bisherigen Bundesförderung zu gewährleisten, umfasst das Gesetz für die Sprachkurse nach SGB III eine Übergangsregelung (Artikel 9 Nr. 22 ZuwG), die sich sowohl auf vor dem 1. Januar 2005 entstandene Rechtsansprüche als auch auf vor diesem Zeitpunkt angelaufene Kurse bezieht. Insgesamt ist zu begrüßen, dass mit dem Zuwanderungsgesetz gesetzliche Ansprüche auch für Migrantengruppen – so für ausländische Familienangehörige von Spätaussiedlern (nach § 8 Abs. 2 BVFG), für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und nachziehende Familienangehörige von bereits in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern – geschaffen wurden, die bisher keinen Anspruch auf Förderleistungen hatten, deren Einbindung aber auch das Gesamtsprachkonzept der Bundesregierung aus der 14. Legislaturperiode bereits vorsah (vgl. Bericht 2002, B.VIII.6.1).

Mehr Anspruchsberechtigte als bei bisheriger Bundesförderung

---

[110] Mit dem Zuwanderungsgesetz sind nun Deutschkenntnisse unterschiedlicher Güte – von der einfachen mündlichen Verständigung über Grundkenntnisse und ausreichende Sprachkenntnisse bis hin zur Sprachbeherrschung – eines der Kriterien für den Zuzug älterer Kinder, im Ausland lebender ehemaliger Deutscher und von Spätaussiedlern und ihren Familienangehörigen. Zudem sind sie Kriterium für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis, bei der Verselbständigung des Aufenthaltsrechts von Kindern und bei der Einbürgerung. Künftig entscheidet das Sprachniveau auch über den Anspruch bzw. die Verpflichtung zur Teilnahme an der Sprachförderung nach Zuwanderungsgesetz.

[111] Vgl. Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Integration von Ausländern“, BR-Drs. 457/03 vom 2.7.2003.

Für Ausländerinnen und Ausländer entsteht ein Anspruch auf Sprachförderung bei erstmaliger Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, dies allerdings nur bei bestimmten Erteilungsgründen und wenn von einem dauerhaften Aufenthalt im Bundesgebiet ausgegangen werden kann (§ 44 Abs. 1 AufenthG). Anspruchsberechtigt sind Arbeitsmigranten im Regelverfahren (§ 18 AufenthG), Selbständige (§ 21 AufenthG), nachziehende Familienangehörige (§§ 28, 29, 30, 32, 36 AufenthG) sowie Asylberechtigte und Flüchtlinge im Sinne der GFK (§ 25 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG). Der bisher im SGB III geregelte Förderanspruch der jüdischen Kontingentflüchtlinge (§ 23 Abs. 2 AufenthG), die bei Einreise eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wurde ins Aufenthaltsgesetz übertragen. Im Rahmen einer Übergangsregelung (§ 104 Abs. 5 AufenthG)[112] erhalten einen Teilnahmeanspruch darüber hinaus auch Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge im Sinne der GFK, die bereits im Jahre 2004 anerkannt wurden, ihren Teilnahmeanspruch auf einen nach SGB III geförderten Sprachkurs aber noch nicht einlösen konnten.

Übergangsregelung für 2004 anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte

Wie bereits im letzten Bericht der Beauftragten angemerkt (vgl. Bericht 2002, B.VIII.6.2), ist es bedauerlich, dass der Anspruch auf einen Integrationskurs nach § 44 Aufenthaltsgesetz bereits zwei Jahre nach Erteilung des den Rechtsanspruch begründenden Aufenthaltstitels erlischt. Die Beauftragte hätte sich insbesondere im Hinblick auf die besonderen Lebensumstände von Eltern kleiner Kinder einen Anspruchszeitraum von drei Jahren gewünscht.

Auch bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 44 Abs. 1 AufenthG sind bestimmte Gruppen unter Bedarfsgesichtspunkten vom Teilnahmeanspruch ausgenommen und zwar Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die hier eine schulische Ausbildung beginnen oder fortsetzen[113] sowie Ausländer, die bereits über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen[114] oder die nur einen erkennbar geringen Integrationsbedarf haben[115]. Ein „erkennbar geringer Integrationsbedarf“ ist in der Regel anzunehmen, wenn die Ausländerin/der Ausländer einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss besitzt oder eine Tätigkeit ausübt, die eine solche Qualifikation erfordert und die Annahme gerechtfertigt ist, dass sie/er „sich ohne staatliche Hilfe in das wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Leben der Bundesrepublik Deutschland integrieren“ wird.[116]

Ausnahmen vom Teilnahmeanspruch

Grundsätzlich kein Teilnahmeanspruch besteht auch bei dauerhafter Aufenthaltsperspektive für Unionsbürger[117] sowie für Hochqualifizierte (§ 19 AufenthG). Diese Gruppen können jedoch – genau wie sonstige Ausländer, für die ein Teilnahmeanspruch nicht oder nicht mehr besteht, weil sie z. B. bei In-Kraft-Treten des Gesetzes bereits länger in Deutschland leben oder die Anspruchsfrist von zwei Jahren überschritten ist – nach behördlichem Ermessen zur Teilnahme im Rahmen verfügbarer Kurs-

---

[112] Die Übergangsregelung wurde mit dem Ersten Änderungsgesetz zum Aufenthaltsgesetz und anderer Gesetze eingeführt (vgl. C III.2.8).

[113] § 44 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG.

[114] § 44 Abs. 3 Nr. 3 AufenthG.

[115] § 44 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG.

[116] § 4 Abs. 2 IntV.

[117] § 1 Abs. 2 Nr. 1 und § 44 Abs. 1 AufenthG; ferner § 11 FreizügG/EU.

Teilnahme im Rahmen freier Kursplätze

plätze zugelassen werden. Insbesondere mit Blick auf die sogenannten Bestandsausländer ist diese Teilnahmemöglichkeit zu begrüßen, da die freiwillige Nachfrage nach Sprachkursen hier in der Vergangenheit regelmäßig deutlich höher war als das vorhandene Angebot. Für die auch weiterhin hohe Nachfrage nach Sprachförderangeboten gerade durch bereits länger im Land lebende Ausländerinnen und Ausländer sprechen die aktuellen Zulassungsstatistiken des BAMF: in den ersten vier Monaten nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wurden fast 50 000 „Bestandsausländer" zu den Integrationskursen zugelassen. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang auch, dass nach Integrationskursverordnung (§ 5 Abs. 3) Ausländerinnen und Ausländer, die zur Erlangung der für die Niederlassungserlaubnis oder Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse freiwillig an einem Sprachkurs teilnehmen möchten, vorrangig bei der Zuteilung von freien Kursplätzen zu berücksichtigen sind. Insgesamt merkt die Beauftragte zum anspruchsberechtigten Personenkreis an, dass sie sich aus integrationspolitischen Gründen einen großzügigeren Zuschnitt gewünscht hätte, der aufgrund des engen Finanzrahmens jedoch nicht zu erreichen war. Insbesondere hinsichtlich des Personenkreises des § 25 Abs. 3 AufenthG (Personen mit bestimmten rechtlichen Abschiebungshindernissen, z. B. im Herkunftsland drohende menschenunwürdige Behandlung oder Gefahr für Leib und Leben), der sich in vielen Fällen als Folge der zwingenden Rückkehrhindernisse voraussehbar längerfristig in Deutschland aufhält, hat die Beauftragte immer wieder für einen Zugang zu Integrationsförderangeboten plädiert. Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten kann dies auch für Personen gelten mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 und Abs. 5 AufenthG oder aufgrund der Empfehlung einer Härtefallkommission nach § 23a AufenthG. Wünschenswert wäre aus Sicht der Beauftragten zudem, den sich aus dem Europarecht[118] und § 11 Abs. 1 Satz 3 Freizügigkeitsgesetz/EU ergebenden Anspruch von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern auf kostenlose Teilnahme am Integrationskurs im nationalen Recht ausdrücklich zu kodifizieren.

Förderbedarf von aus humanitären Gründen zu Schützenden

5.3.2 Teilnahmeverpflichtung

Korrespondierend zu den Teilnahmeansprüchen sieht das Aufenthaltsgesetz eine Verpflichtung zur Teilnahme an der Erstförderung vor (§ 44a AufenthG). Verpflichtet sind anspruchsberechtigte Neuzuwanderer, die sich nicht auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen können. Darüber hinaus kann die Ausländerbehörde bereits in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen verfügbarer und zumutbar erreichbarer Kursplätze zur Teilnahme verpflichten (§ 44a Absatz 1 Nr. 2 AufenthG). Voraussetzung ist entweder der Leistungsbezug nach dem zweiten Buch des Sozialgesetzbuches und eine Teilnahmeempfehlung des Leistungsträgers oder die Feststellung einer „besonderen Integrationsbedürftigkeit" durch die Ausländerbehörde. Nach § 4 Abs. 4 IntV wird diese besondere Integrationsbedürftigkeit dann angenommen, wenn „sich der Ausländer als Inhaber der Personensorge für ein in Deutschland lebendes minderjähriges Kind nicht auf einfache Art in

Verpflichtung von Neuzuwandernden

Verpflichtung bei „besonderer Integrationsbedürftigkeit" oder Leistungsbezug nach SGB II

[118] Allgemeines Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV; für Arbeitnehmer Anspruch auf Inländerbehandlung bei der Gewährung sozialer Vergünstigungen nach Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68

deutscher Sprache mündlich verständigen kann. Dies gilt nicht, wenn die Integration des Kindes in sein deutsches Umfeld voraussichtlich auch ohne Teilnahme des Ausländers an einem Integrationskurs gewährleistet ist oder durch seine Teilnahme voraussichtlich nicht erheblich gefördert werden kann."

Anders als Neuzuwandernde können „Bestandsausländer" unabhängig von ihren konkreten Sprachkenntnissen verpflichtet werden. Voraussetzung für die Verpflichtung ist allerdings, dass vorhandene Kursplätze zumutbar erreichbar sind. Nach der Integrationskursverordnung ist in diesem Zusammenhang auf die noch angemessene Entfernung des Wohnortes zum Kursort abzustellen. Die Angemessenheit bestimmt sich nach den örtlichen Gegebenheiten und den persönlichen Umständen des Ausländers und kann durch einen Fahrtkostenzuschuss hergestellt werden (§ 4 Abs. 3 IntV).[119] Die Regelung der Integrationskursverordnung zur Fahrtkostenerstattung, die nur für bereits im Inland lebende Ausländer gilt, nicht aber für Neuzuwanderer und Spätaussiedler, ist aus Sicht der Beauftragten unter Gesichtspunkten der Praktikabilität und Gleichbehandlung nicht unproblematisch. Auszunehmen von der Teilnahmepflicht sind Ausländer, die sich in Ausbildung befinden, die die Teilnahme an vergleichbaren Bildungsangeboten nachweisen oder denen die Kursteilnahme auf Dauer unmöglich oder unzumutbar ist.[120] Aus Sicht der Beauftragten würde es sich anbieten, bei der Festlegung des Zeitraumes, nach dem eine Teilnahme als auf Dauer unmöglich oder unzumutbar angesehen werden kann, auf die Zweijahresfrist zurückzugreifen, nach der ein Teilnahmeanspruch gem. § 44 Abs. 2 AufenthG erlischt.

Zumutbarkeitskriterien und Fahrtkostenzuschuss

5.3.3 Aufenthalts- und sozialrechtliche Konsequenzen

Die Verpflichtung zur Kursteilnahme ist mit Anreizen bzw. Sanktionen versehen. Bei erfolgreicher Teilnahme verkürzt sich die Frist bei der Anspruchseinbürgerung von 8 auf 7 Jahre (§ 10 Abs. 3 StAG). Kommt ein Ausländer bzw. eine Ausländerin hingegen seiner/ihrer Verpflichtung nicht nach, so ist dies in bestimmten Konstellationen bei der Entscheidung über eine Aufenthaltsverlängerung zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 3 AufenthG). Wenn kein Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis besteht, kann deren Verlängerung abgelehnt werden (§ 8 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Da die meisten Neuzuwandernden im Wege des Familiennachzugs nach Deutschland kommen und diese Personengruppe einen Erteilungsanspruch hat, der nicht nur im einfachen Recht verankert, sondern verfassungsrechtlich (Art. 6 GG) begründet ist, dürfte der Anwendungsbereich dieser Versagungsmöglichkeit allerdings eher klein sein. Auch türkischen Staatsangehörigen kann die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach Auffassung der Beauftragten nicht wegen einer nicht

Fristverkürzung bei Anspruchseinbürgerung

Aufenthaltsrechtliche Sanktionen

[119] Die Integrationsbeauftragte hatte angeregt, hier ergänzend auch auf die Regeln zu den zumutbaren täglichen Pendelzeiten zur Arbeitsstätte nach § 121 Abs. 4 SGB III zurückzugreifen, die im Zusammenhang mit der Prüfung aufgestellt worden sind, ob ein bestimmter Arbeitsplatz für einen Arbeitssuchenden zumutbar ist. Danach ist zum Beispiel eine Pendelzeit von mehr als zweieinhalb Stunden bei einer Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden in der Regel unverhältnismäßig.

[120] Letzteres kann z.B. der Fall sein, wenn über einen längeren Zeitraum kein Kurs angeboten werden konnte, der unter Berücksichtigung einer Erwerbstätigkeit oder familiärer Verpflichtungen wie Kindererziehung oder Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger zeitlich oder räumlich zumutbar ist.

ordnungsgemäßen Kursteilnahme versagt werden, sofern sie als Arbeitnehmer oder deren Familienangehörige unter das Verschlechterungsverbot des Art. 13 ARB 1/80 oder als Selbständige unter das des Art. 41 Zusatzprotokoll fallen.[121]

Finanzielle Sanktionen

Zur Kursteilnahme verpflichtete „Bestandsausländer", die ihrer Teilnahmepflicht aus eigener Verantwortung nicht nachkommen, müssen dagegen mit finanziellen Sanktionen rechnen (§ 44a Abs. 3 AufenthG). Aufenthaltsrechtliche Sanktionen sind für diese Personengruppe nicht vorgesehen. Wer als Empfänger von Leistungen nach SGB II auf Grund einer Empfehlung des Leistungsträgers zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet wurde, muss bei selbstverschuldeter Verletzung der Teilnahmepflicht mit einer Kürzung der Sozialleistung um bis zu 10 % rechnen (§ 44a Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Wenn ein Leistungsträger die Kursteilnahme zum Bestandteil einer Eingliederungsvereinbarung im Sinne des § 15 SGB II macht, kommt im Falle der Pflichtverletzung eine Leistungskürzung sowohl gem. § 31 SGB II (30 % und mehr) als auch nach Aufenthaltsgesetz in Betracht. Es wird darauf zu achten sein, dass hier keine Doppelsanktionierung stattfindet. Aus Sicht der Beauftragten wäre eine solche kumulierte Anwendung der Sanktionsmöglichkeiten unzulässig.

Voraussetzungen für die Niederlassungserlaubnis

Die mit dem Kursangebot zu vermittelnden ausreichenden Sprachkenntnisse und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sind künftig auch Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG). Diese Voraussetzungen gelten durch den erfolgreichen Kursabschluss als nachgewiesen. Ausländerinnen und Ausländer, die bei Inkrafttreten des Gesetzes im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder -befugnis waren, benötigen allerdings nach der Übergangsregelung des § 104 Abs. 2 AufenthG auch künftig nur die einfachen Sprachkenntnisse, die bisher für die Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels erforderlich waren. Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sind für die Aufenthaltsverfestigung dieser Gruppe ebenfalls nicht erforderlich. Dies gilt nach § 9 Abs. 2 Satz 3 und 5 AufenthG auch für Personen, die entweder auf Grund von Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage sind, sich die erforderlichen Kenntnisse anzueignen oder die wegen erkennbar geringen Integrationsbedarfs (§ 44 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG) keinen Anspruch auf Kursteilnahme haben oder deren Kursteilnahme dauerhaft unmöglich oder unzumutbar ist (§ 44a Abs. 2 Nr. 3 AufenthG). Zudem kann nach § 9 Abs. 2 Satz 4 AufenthG in Härtefällen im Ermessenswege von den genannten Voraussetzungen abgesehen werden. Die Beauftragte geht davon aus, dass die Regelungen nur dann zur Versagung einer Niederlassungserlaubnis wegen fehlender Sprach- und Grundkenntnisse der Gesellschaft- und Rechtsordnung führen, wenn die erforderlichen Kenntnisse trotz eines Integrationskursangebotes aus selbstverschuldeten Gründen nicht vorliegen.

---

[121] So auch Huber, Berthold: Die geplante ausländerrechtliche Pflicht zur Teilnahme am Integrationskurs, ZAR 2004, S. 86; vgl. zu beiden Verschlechterungsverboten grundlegend EuGH v. 21.10.2003, Rs. C-317/01 und C-369/01 (Abatay).

5.3.4 Struktur des Integrationskursangebotes

Das Zuwanderungsgesetz verpflichtet den Bund, ein flächendeckendes Integrationskursangebot vorzuhalten, das geeignet sein muss, ausreichende deutsche Sprachkenntnisse und rechtliche und gesellschaftliche Grundkenntnisse zu vermitteln. Die Zuständigkeit für die Ausgestaltung des Angebotes und dessen Durchführung liegt gem. § 75 Nr. 2 AufenthG beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.[122] Die Integrationskurse sollen nach Inhalt und Aufbau den Vorkenntnissen und Bildungsniveaus der Teilnehmenden differenziert Rechnung tragen (§ 13 IntV). Die Integrationskursverordnung sieht einen zweiteiligen Deutschkurs von insgesamt 600 Stunden und einen Orientierungskurs (s.o.) von 30 Stunden vor. Bei Bedarf können zielgruppenspezifische Kurse für Jugendliche, Frauen bzw. Eltern und für Analphabeten angeboten werden. Konzeptionen für diese Zielgruppenangebote werden noch 2005 unter Federführung des BAMF erarbeitet.

Flächendeckendes und bedarfsgerechtes Kursangebot erforderlich

Zur Diskussion stand im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens immer wieder das Verhältnis von im Rahmen der Kurse zu erreichendem Sprachniveau einerseits und den engen Grenzen, die der Ausgestaltung des Angebots durch haushaltspolitische Vorgaben gesetzt sind, andererseits. In der Vergangenheit wurde die Differenziertheit der Sprachkursangebote im Rahmen der unterschiedlichen Fördersysteme (SGB III, Garantiefondsförderung und „Sprachverbandskurse“) in hohem Maße durch die Vielfalt der Träger gewährleistet, die sich zum Teil sehr gezielt in bestimmten Angebotsbereichen, so z. B. auf Frauenkurse, spezialisiert hatten. Nach Zusammenführung der Systeme stellen nun aus Sicht der Praxis die sehr niedrig angesetzten Kostensätze, die teilnehmerbezogene Finanzierungsweise und die weitgehenden Trägervorgaben der Integrationskursverordnung zu Teilnehmerzahlen, vorzuhaltender Infrastruktur, Qualifikation der Lehrkräfte und zur verwaltungstechnischen Abwicklung der Kurse viele Träger vor betriebswirtschaftliche und organisatorische Probleme. Vor diesem Hintergrund wird zu beobachten sein, in welchem Maße die erforderliche Angebotsdifferenzierung vor allem außerhalb von Ballungsgebieten künftig gewährleistet werden kann. Dies gilt insbesondere auch für die zielgruppenspezifischen Angebote. Vor allem bei den Alphabetisierungskursen wie auch bei speziellen Angeboten für behinderte Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer (z. B. Gehörlose und Blinde) regt die Beauftragte an, den besonderen pädagogischen und finanziellen Erfordernissen gesondert Rechnung zu tragen.[123]

Angebotsdifferenzierung sind Grenzen gesetzt

Aus Sicht der Beauftragten zu bedauern ist zudem, dass die im ersten Gesetzentwurf Zuwanderungsgesetz noch als Regelbestandteil der Förderung vorgesehenen kursbegleitenden Ermessenleistungen nicht im ur-

---

[122] Schon nach Abschluss des ersten Gesetzgebungsverfahrens hatte das Bundesamt bereits 2002 beträchtliche Vorarbeiten zur Ausgestaltung des Kursangebots und zur entsprechenden Neustrukturierung der Trägerlandschaft vorgenommen, die dann aber wegen der Aussetzung des Gesetzes vorläufig ausgesetzt wurden.

[123] Aus diesem Grund sieht ein von der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag als Alternative zum Zuwanderungsgesetz Anfang 2003 eingebrachter „Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Reglung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ ein gesondertes, den Integrationskursen vorgeschaltetes Alphabetisierungsangebot vor. Vgl. BT-Drs. 15/538 vom 11.3.2003, § 43a Abs. 2 IntV.

sprünglich geplanten Umfang erhalten werden konnten. Während für Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen bei Bedarf weiterhin eine ergänzende sozialpädagogische Betreuung sowie kursbegleitende Kinderbetreuungsangebote vorgesehen sind[124], wurde die analoge Formulierung im Aufenthaltsgesetz im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens gestrichen. Ausdrücklich zu begrüßen ist vor diesem Hintergrund die Bereitschaft der Bundesregierung, im Rahmen der neu strukturierten Migrationsberatung (s.o.) sozialpädagogische Angebote bei Bedarf auch für ausländische Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer kursbegleitend vorzuhalten.[125] Ein besonderer Stellenwert wurde in der parlamentarischen Verhandlung des Zuwanderungsgesetzentwurfs bedarfsgerechten Kinderbetreuungsangeboten beigemessen,[126] da sie in vielen Fällen wesentlich(st)e Bedingung für die Teilnahme von Frauen an Fördermaßnahmen sind. Dass ein solches Angebot durchaus im Sinne des Gesetzes „erforderlich" ist, belegen die Statistiken zu den seit 2002 vom Bundesamt in Nürnberg organisierten Sprachkursen.[127] Aus Sicht der Beauftragten ist schon unter Gesichtspunkten des „gender mainstreaming" Kinderbetreuung grundsätzlich als Bestandteil von Integrationsförderangeboten zu gewährleisten.

Sozialpädagogische Betreuung und Kinderbetreuungsangebote

5.3.5 Kostenbeteiligung

Im parlamentarischen Verfahren besondere Bedeutung zugemessen wurde der Ausgestaltung der Regelung zur Beteiligung der Kursteilnehmer an den Kurskosten nach Aufenthaltsgesetz. § 43 Abs. 3 Satz 4 sieht bei Kursteilnahme eine Kostenbeteiligung „in angemessenem Umfang unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit" vor. In der Integrationsverordnung ist jedoch ein einheitlicher Kostenbeitrag von 1 € pro Kursstunde und damit eine Eigenbeteiligung pro Kursteilnahme von insgesamt 630 € vorgesehen.[128] Die Zahlungsverpflichtung erstreckt sich auch auf Unterhaltsverpflichtete (§ 43 Abs. 3 Satz 5 AufenthG). Diese Regelung dürfte vor allem bei der Kursteilnahme von neu eingereisten Ehegatten relevant sein. Sollte sich die Höhe des Kostenbeitrags insbesondere

Einheitlicher Kostenbeitrag

---

[124] Vgl. § 9 Abs. 1 Satz 4 BVFG; auf die an sich erforderliche Ausgestaltung dieser Angebote als Teil der Rahmenbedingungen für die Teilnahme" wurde in der Integrationskursverordnung verzichtet.

[125] Bereits im ersten Durchgang des Zuwanderungsgesetzes hatte das BMFSFJ Ende 2002 vorgeschlagen, die sozialpädagogische Betreuung vor, während und nach den Integrationskursen durch Konzentration der Zuständigkeiten für die Beratungsangebote des Bundes beim BMFSFJ und einen entsprechenden Umbau des Angebots zu gewährleisten und den Ländern die Verantwortung für die Kinderbetreuung während der gesamten Integrationskurse zuzuweisen.

[126] Insbesondere der Haushaltsausschuss hat sich sowohl im Zusammenhang des Gesamtsprachkonzepts als auch im Verfahren Zuwanderungsgesetz immer wieder sehr nachdrücklich für die Sicherstellung von kursbegleitenden Kinderbetreuungsangeboten eingesetzt.

[127] In 2004 waren von fast 90 Tsd. Teilnehmern an diesen Kursen knapp 73 % Frauen. Da die bei weitem größte Nationalitätengruppe türkische Staatsangehörige (35 %) sind, ist davon auszugehen, dass dieses Angebot bisher in überdurchschnittlichem Maße von türkischen Frauen genutzt wurde. Im Jahr 2003 waren von 604 Tsd. erteilten Unterrichtseinheiten (Kursstunden) immerhin fast 175 Tsd. (rund 30 %) kinderbetreut; nachgefragt wurde dieses Angebot in erster Linie bei zielgruppenspezifischen Frauenkursen, deren Anteil am Gesamtangebot sehr hoch war. Vgl. www.bamf.de.

[128] Von der ursprünglich angedachten sozialen Staffelung des Kostenbeitrags wurde mit Blick auf den Verwaltungsaufwand Abstand genommen.

auf die Teilnahme an zielgruppenspezifischen Kursen (z. B. für Eltern oder Frauen) negativ auswirken, sollte ggf. eine differenziertere Regelung in Erwägung gezogen werden.

Freistellung vom Kostenbeitrag

Von der Kostentragung freigestellt sind bisher Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach SGB II oder SGB XII (§ 9 Abs. 2 IntV). Sowohl die Beauftragte als auch die Koalitionsfraktionen hatten im Hinblick auf den klaren Gesetzeswortlaut und das Gleichbehandlungsgebot in Art. 3 GG hier angeregt, auch Bezieherinnen und Bezieher von vergleichbar niedrigen anderen Einkommen (z. B. aus Erwerbsarbeit) von der Kostentragung zu befreien, da sich die Leistungsfähigkeit dieser Niedrigeinkommensbezieher nicht von der von Sozialleistungsbeziehern unterscheidet. Die Möglichkeit der Kostenbefreiung in Härtefällen ist in der Integrationskursverordnung nicht ausdrücklich geregelt, wird aber in der Begründung zu § 9 IntV angeführt.[129] Die Beauftragte geht davon aus, dass in der Verwaltungspraxis etwaige Ungleichbehandlungen vermieden werden können. Im Interesse einer Klarstellung würde sie jedoch eine entsprechende Konkretisierung in der Integrationskursverordnung sehr begrüßen.[130]

5.3.6 Evaluation

Berichtspflichten gegenüber dem Deutschen Bundestag

Der Anspruch, ein flächendeckendes, bedarfsgerechtes Angebot zu gewährleisten, das seine Teilnehmer zum Teil über die Ausländerbehörden, zum Teil über die Arbeitsförderung und zum Teil durch direkte Zulassung durch das Bundesamt rekrutiert und Deutschkenntnisse auf sehr hohem Niveau vermittelt, ist hoch. Vor diesem Hintergrund verpflichtet das Aufenthaltsgesetz (§ 43 Abs. 5) die Bundesregierung, die Durchführung und Finanzierung des Kursangebots zu evaluieren und dem Bundestag zum 1. Juli 2007 einen Erfahrungsbericht vorzulegen.[131] Um zeitnah auf eventuelle Anlaufschwierigkeiten reagieren zu können, haben die Koalitionsfraktionen zudem im Zusammenhang der Beratungen der Integrationskursverordnung darauf gedrungen, dass bereits Anfang 2006 ein erster Zwischenbericht vorgelegt wird.[132]

Aus Sicht der Beauftragten wird insbesondere zu bewerten sein, in welchem Maße das Modell geeignet ist, trotz sehr unterschiedlicher Voraussetzungen der Teilnehmenden die Erlangung „ausreichender Sprachkenntnisse“ sicherzustellen. Sie hat im Verlauf des Verfahrens immer wieder auf die Probleme hingewiesen, die sich aus der engen Verknüpfung

---

[129] Dort heißt es: „Das Bundesamt kann in besonderen Fällen auf Antrag einen Ausländer von seiner Kostenbeitragspflicht ganz oder teilweise befreien, soweit die Übernahme des vollen Kostenbeitrags durch den Ausländer unter Berücksichtigung seiner persönlichen Umstände und wirtschaftlichen Situation eine unzumutbare Härte ergeben würde.“

[130] Europarechtlich problematisch wäre eine Kostentragungspflicht von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, da es sich bei der kostenlosen Kursteilnahme um eine soziale Vergünstigung im Sinne des Art. 7 Abs. 2 VO (EWG) 1612/68 handeln dürfte, die Deutschen in einer vergleichbaren Situation gewährt wird. Die Beauftragte hat deshalb angeregt, die europarechtlich gebotene Kostenbefreiung für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger unabhängig vom Fehlen rechtlicher Regelungen in der Verwaltungspraxis umzusetzen.

[131] Vgl. § 43 Abs. 5 AufenthG.

[132] Vgl. Begründung zu § 21 IntV.

des integrationspolitischen Ziels einer breiten Förderung von Spracherwerb mit dem zugangs- und aufenthaltsrechtlichen Kriterium eines möglichst hohen Sprachniveaus ergeben. Nicht nur die Beauftragte geht davon aus, dass viele Kursteilnehmer das geforderte Sprachniveau (einschließlich schriftlicher Kenntnisse) in 600 Stunden Sprachunterricht nicht erreichen werden.

Ferner wird zu beobachten sein, inwieweit es gelingt, bedarfsgerechte Integrationskurse in der Fläche anzubieten. Das Modell erfordert ein hohes Maß an Koordination in den Kommunen[133], da nicht nur Ausländerbehörden und Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende in vielfacher Weise gefordert, sondern auch Kursträger, Beratungsdienste, Kommunalverwaltungen, Regionalkoordinatoren des Bundesamtes und Bundesverwaltungsamt zu vernetzen sind. Darüber hinaus impliziert das Modell aufgrund der komplizierten Vorgaben zur Ver- und Entpflichtung und zur Feststellung von Teilnahmeansprüchen sowie durch die enge Anbindung an das Aufenthaltsrecht (ordnungsgemäße Teilnahme, erfolgreicher Abschluss, Zumutbarkeit und dauerhafte Unzumutbarkeit, Voraussetzungen für Sanktionen) einen hohen Verwaltungsaufwand, zumal die Städte und Gemeinden zeitgleich das 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) umsetzen müssen.

[133] Von einigen Bundesländern wird die Einrichtung kommunaler Koordinierungsstrukturen sehr gezielt unterstützt. So wurde in NRW unter Federführung des Innenministeriums eine „Arbeitsgruppe Integrationskurse“ eingerichtet, in der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der Wohlfahrtsverbände, von Ausländerbehörden und Regionalstellen des Bundesamtes zusammenarbeiten.

VI. Religion

1. Integration zugewanderter Religionsgemeinschaften

Multireligiöse Landschaft Deutschlands

Die religiöse Landschaft Deutschlands ist durch Migration vielfältiger geworden. Für Frankfurt a.M.[1] sind 132 religiöse Einzelgemeinden von Einwanderern belegt; in Berlin[2] finden sich unter den mindestens 250 religiösen Gemeinden rund 50 christliche und über 50 muslimische Gemeinden von Einwanderern und in Hamburg zählt man insgesamt rund 150 aktive religiöse Gemeinden unterschiedlicher Provenienz. Auch im kleineren Leipzig,[3] in einer weitgehend säkularisierten Umgebung gelegen, sind Religionsgemeinschaften von Einwanderern aktiv, so z. B. Buddhisten und Buddhistinnen aus Vietnam, bulgarische, griechische und russische Orthodoxe, evangelische oder evangelikale koreanische und afrikanische Gemeinden, Zoroastrier aus dem Iran, Sikhs und natürlich Muslime und Musliminnen. Die jüdischen Gemeinden in Deutschland werden mittlerweile stark von Zugewanderten mit geprägt. In der jüdischen Gemeinde in Leipzig haben nur 40 von 810 Mitgliedern die deutsche Staatsangehörigkeit[4] (vgl. B.VI.2).

Unterschiede in der Eingliederung

Die Aufnahme und Eingliederung geschieht also vor denkbar unterschiedlichem Hintergrund:

- Zugewanderte Religionsgemeinschaften treffen auf unterschiedliche Rahmenbedingungen, je nachdem ob die Zuwanderung in eine internationale Metropole wie Frankfurt a.M. im Westen, ein regionales Zentrum wie Leipzig im wenig religiös geprägten Osten Deutschlands oder in Kleinstädte bzw. ländliche Gebiete erfolgt.
- Migrantinnen und Migranten katholischen und protestantischen Glaubens treffen im Unterschied zu Zuwanderern anderer Religionszugehörigkeit auf die aufnehmenden Strukturen der alteingesessenen Kirchen. Die so genannten Kirchen und Gemeinden anderer Sprachen und Herkunft unterscheiden sich vorwiegend in Ritus, Sprache, religiöser Richtung und oft auch Intensität der Religionsausübung. Sie stellen die Mehrheit der Einwanderer.
- Die verschiedenen orthodoxen Kirchen haben den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts inne. Unter ihnen stellt die griechisch-orthodoxe Kirche aufgrund der Zuwanderung aus Griechenland die größte orthodoxe Kirche.
- Die buddhistischen Gemeinden, in Ostdeutschland vorwiegend vietnamesischer Herkunft, treffen in Deutschland auf den Buddhismus als neue religiöse Strömung.

---

1 Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt a.M. (Hrsg.): Bernasko, Abena/Rech, Stefan: Religionen der Welt. Gemeinden und Aktivitäten in der Stadt Frankfurt am Main. Frankfurt/Main 2003.

2 Grübel, Nils/Rademacher, Stefan (Hrsg.): Religion in Berlin. Ein Handbuch, Berlin 2003.

3 Re.form leipzig (Hrsg.): Religionen in Leipzig, Leipzig 2003.

4 Vgl. u.a. Altmann, Hannelore: Treffpunkt „Hatikva“ der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland; Rosenberg, Dr. Rudolf: Ehrenamtliche Betreuung und Beratung von Senioren und Seniorinnen bei der Jüdischen Gemeinde in Berlin, in: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): „Religion – Migration Integration“, Berlin 2004.

– Die Angehörigen der hinduistischen Gemeinden, unter denen insbesondere diejenigen aus Sri Lanka aktiv sind, sind mehrheitlich Flüchtlinge.

1.1 Integration mit „R“ für Religion

Gestaltung einer Integration mit „R“

Integration bedarf auch hinsichtlich der Religionsgemeinschaften von Einwanderern einer positiven Gestaltung. Die Symbolik spielt im religiösen Leben eine herausragende Rolle und macht damit eine der Besonderheiten dieses Integrationsprozesses aus. Religionsgemeinschaften sind oft bestrebt, ihre Präsenz sichtbar zu machen: die islamische Moschee, der hinduistische Tempel, die katholische Prozession, das Kopftuch oder das Priestergewand sind Ausdruck dieser Sichtbarkeit. Insbesondere die Sichtbarkeit von bisher fremden Religionen mit ihren jeweils eigenen Riten erweckt oft Unsicherheit bis hin zu Ablehnung auf Seiten der Mehrheitsgesellschaft. Die Integration von zugewanderten Religionen wird in hohem Maße von der Akzeptanz ihrer öffentlich sichtbaren Symbole durch die Aufnahmegesellschaft abhängen.

Sichtbarkeit und Symbolik

Strukturelle Integration

Eine weitere Voraussetzung für die Integration der zugewanderten Religionsgemeinschaften ist ihre Beteiligung an gesellschaftlichen und politischen Strukturen. Hierzu gehören unter anderem die Kinder- und Jugendarbeit, die Sozialarbeit und Seelsorge, die Beteiligung an Gremien auf kommunaler, Landes- und Bundesebene, sowie die Vertretung in Politik oder Medien. Die Beauftragte empfiehlt den Einrichtungen der Mehrheitsgesellschaft, die bislang nicht beteiligten Religionsgemeinschaften aktiv zur Teilnahme an Entscheidungs- und Planungsprozessen einzuladen und deren Belange in den laufenden Prozessen zum Beispiel der Bauplanung, der Planung sozialer Einrichtungen oder von Bildungsstätten zu berücksichtigen. Die zugewanderten Religionsgemeinschaften müssen auf ihrer Seite dafür Sorge tragen, dass ihre Organisations- und Entscheidungsstrukturen transparent werden und dass sie die Rahmenbedingungen von Verfassung und Rechtsordnung ohne Einschränkungen akzeptieren.

In Wissenschaft und Fachkreisen wird verstärkt die Relevanz des „Faktors Religion“ bei der Integration von Migrantinnen und Migranten thematisiert. Gegenstand der Debatte sind nicht nur die große Bandbreite religiöser Bindungen, die Vielfalt ihrer religiösen Organisationen und deren strukturelle Einbindung als Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe, sondern auch die Bedeutung von Religion im Kontext eines vorwiegend rechtlich und sozio-ökonomisch bestimmten Integrationsprozesses. Gleichzeitig wird vor dem Hintergrund islamistisch motivierter Anschläge in Europa in der öffentlichen Debatte die religiöse Bindung insbesondere von muslimischen Zuwanderern häufig als Integrationshindernis wahrgenommen, wie dies die Auseinandersetzung um das religiös begründete Kopftuch muslimischer Frauen zeigt.

Netzwerk Migration und Religion

Als eine Antwort auf diese Entwicklungen veranstaltete die Beauftragte gemeinsam mit dem Religionswissenschaftlichen Medien- und Informationsdienst (REMID e.V., Marburg) eine Fachtagung, die gleichzeitig als Anstoß für ein Netzwerk ‚Migration und Religion‘ diente. Auf der Tagung[5]

[5] Ebd.

ist anhand von wissenschaftlichen Beiträgen und Berichten aus der Praxis religiöser Gemeinden erörtert worden, in welchem Spannungsverhältnis Religion, Migration und Integration stehen, wo weitere Anstrengungen zur Förderung der Teilhabe von Seiten der aufnehmenden Gesellschaft wie auch von Seiten der zugewanderten Religionsgemeinschaften erforderlich sind und wo Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der strukturellen Integration zugewanderter Religionsgemeinschaften liegen.

Als Anstoß für weitere Netzwerkbildung werden regelmäßig Tagungen zu aktuellen und grundsätzlichen Fragestellungen angeboten. Das Internet-Angebot für Interessierte besteht derzeit aus einer Projektliste, einer Literaturübersicht und dem REMID-Newsletter (www.migration-religion.net).

1.2 Zugewanderte Religionsgemeinschaften in Deutschland: Muslime und Musliminnen

Unter den zugewanderten Religionsgemeinschaften stellt diejenige der Musliminnen und Muslime die größte Gruppe dar. Im Berichtszeitraum sind seit der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Islam in Deutschland“[6] im Jahre 2000 keine aktualisierten Informationen zur Zahl der muslimischen Gläubigen, ihrer religiösen Ausrichtung, ihrer Organisationen etc. veröffentlicht worden. Aus Gründen des Datenschutzes und aufgrund von Rechtsprinzipien wird die Religionszugehörigkeit bei personenbezogenen Daten auch zukünftig nicht systematisch erfasst werden. Die Ergebnisse aus ersten repräsentativen Umfragen und qualitativen Studien (s.u.) bieten jedoch eine gute Grundlage für weitere empirische Erkenntnisse über muslimisches Leben in Deutschland.

Herkunft von Zuwanderern muslimischen Glaubens

Die Mehrheit der Musliminnen und Muslime in Deutschland stammt aus der Türkei. Unter den 1 877 661 türkischen Staatsangehörigen am 31.12.2003 und den 565 000 eingebürgerten Einwanderern türkischer Herkunft befinden sich nach Schätzungen 400 000 bis 600 000 Menschen alewitischer Religionszugehörigkeit. Aber auch in anderen Zuwandererinationalitäten finden sich große Gruppen von muslimischen Gläubigen, so z. B. unter den über 167 000 Zugewanderten aus Bosnien-Herzegowina sowie den rund 400 000 Zugewanderten aus Asien, unter denen die 65 630 Afghanen und die 35 081 Pakistani die größten Gruppen stellen. Jeweils über 80 000 Menschen kommen aus den schiitisch und sunnitisch geprägten Herkunftsländern Iran und Irak. Rund 90 000 Menschen stammen aus den übrigen mehrheitlich muslimischen arabischen Staaten. Bei den mindestens 140 000 Menschen aus muslimisch geprägten afrikanischen Herkunftsländern stellen die zu den ehemaligen Anwerbestaaten gehörenden Marokkaner mit 79 794 Angehörigen und die Tunesier mit 24 533 Personen die größten Gruppen.

Diese auf der Herkunftsnationalität bzw. Staatsangehörigkeit beruhenden Zahlenangaben erfassen nicht, wie viele Angehörige einer religiösen Minderheit des mehrheitlich sunnitisch- oder schiitisch-muslimischen Herkunftslandes zugewandert sind (z. B. Christen aus dem Libanon oder Alewiten aus der Türkei) und ob es sich um praktizierende muslimische Gläubige handelt oder nicht. Die Zahlen geben auch nicht wieder, ob und

[6] BT-Drucksache 14/4530.

wie viele Menschen vor den Repressionen einer muslimischen Herrschaft oder Dominanz geflohen sind.

Kontroverse Debatten über die Integration von Zuwanderern muslimischen Glaubens

Musliminnen und Muslime bilden nicht nur die größte Gruppe der zugewanderten Religionen. Auch in der Öffentlichkeit gilt das Hauptinteresse dem Islam und den Musliminnen und Muslimen. Sowohl die Lebenssituation als auch Fragen der strukturellen Integration von Muslimen in Deutschland waren im Berichtszeitraum Gegenstand kontroverser Debatten.

Der Mord an dem niederländischen Filmemacher Theo van Gogh im Oktober 2004 hat eine kontroverse, zum Teil von Ressentiments überlagerte Debatte hervorgerufen. In den Niederlanden kam es zu Ausschreitungen sowohl gegen christliche als auch gegen muslimische Gotteshäuser. In Deutschland wurden Brandanschläge auf zwei Moscheen verübt.[7] Die Tatsache, dass der mutmaßliche Mörder van Goghs ein nach gängigen Kriterien integrierter holländischer Staatsbürger marokkanischer Herkunft ist, war darüber hinaus Anlass für eine grundlegende Infragestellung von Integrationsmodellen nicht nur in den Niederlanden. Auch der Deutsche Bundestag hat sich anlässlich des Mordes an Theo van Gogh und auf der Basis von Anträgen aller vier Bundestagsfraktionen[8] in einer Grundsatzdebatte mit der Integration und ihren Wertegrundlagen befasst.

Positionen muslimischer Vertretungen

Die im letzten Bericht dargestellte „Islamische Charta“ des Zentralrates der Muslime ist zwar nicht Grundlage eines breiten innerislamischen Diskurses geworden, war aber oft Gegenstand öffentlicher Diskussionen mit der Mehrheitsgesellschaft. Gegenüber islamistisch begründetem Terrorismus und einem vorwiegend aus dem politischen Islam stammenden Antisemitismus (vgl. zum Antisemitismus B.VII.2) gepaart mit der Feindschaft gegenüber dem Staat Israel, grenzt sich die Mehrheit der islamischen Organisationen und der muslimischen Gläubigen ab. Dies zeigte auch die am 21. November 2004 von der Türkisch-Islamischen Anstalt für Religion e.V. (DITIB) initiierte Demonstration „Gemeinsam für Frieden und gegen Terror“ in Köln. Rund 25 000 Menschen, überwiegend türkische Zuwanderer muslimischer Religionszugehörigkeit, folgten dem Aufruf. Auch deutsche Politikerinnen und Politiker unterstrichen mit ihrer Teilnahme die Bedeutung, die sie einer öffentlichen Distanzierung von Musliminnen und Muslimen von Terror und Gewalt beimessen. Nahezu alle bedeutenden muslimischen Organisationen in Deutschland haben sich nach den Anschlägen von Madrid im März 2004 von Terror und Gewalt im Namen des Islam distanziert und diese verurteilt. Einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit, antiwestlichen Ressentiments oder Antisemitismus scheinen viele Gemeinden dennoch aus dem Wege zu gehen. Die öffentlich bekannt gewordenen Ausfälle eines Berliner Imams gegen die Aufnahmegesellschaft fan-

Breiter innermuslimischer Diskurs steht noch aus

---

7 Hintergrund und Täter waren bis zum Erscheinen des vorliegenden Berichts nicht bekannt.

8 Antrag der Fraktionen der SPD und des Bündnisses 90/Die Grünen „Zusammenleben auf der Basis gemeinsamer Grundwerte“ (BT-Drs. 15/4394); Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Politischen Islamismus bekämpfen – Verfassungstreue Muslime unterstützen“ (BT-Drs. 15/4260); Antrag der Fraktion der FDP „Kulturelle Vielfalt – Universelle Werte – Neue Wege zu einer rationalen Integrationspolitik“ (BT-Drs. 15/4401).

den unter den Besuchern der Moscheegemeinde offensichtlich über Jahre keinen Widerspruch. Eine breite innerislamische Debatte steht also noch weitgehend aus. Hierzu bedarf es auch intellektueller Impulse, wie sie zum Beispiel von den neu gegründeten Islamischen Lehrstühlen (vgl. B.VI.1.3.1.11) und der Muslimischen Akademie in Deutschland (vgl. B.VI.1.3.2) ausgehen können.

1.3 Religiosität und religiöse Praxis von muslimischen Gläubigen

Empirischen Untersuchungen zufolge lassen sich einige Trends zur Religiosität und religiösen Praxis von Muslimen und Musliminnen in Deutschland ausmachen:[9]

Migrantinnen und Migranten definieren sich zunehmend religiös

Die Anzahl der sich religiös definierenden Migranten und Migrantinnen nimmt zu. Dies wird vor allem auf den identitätsstiftenden Charakter von religiöser Zugehörigkeit zurückgeführt. Über 90 % der Einwanderer aus der Türkei bezeichnen sich selbst als muslimische Gläubige. Die Untersuchungen zeigen übereinstimmend, dass Religion für muslimische Jugendliche eine erheblich höhere Bedeutung hat als dies bei Jugendlichen anderer Religionszugehörigkeit der Fall ist. Im Vergleich zu christlich geprägten Zuwanderern beurteilen muslimische Zuwanderer ihre religiöse Bindung als stärker. Religiöse Praxis und religiöse Einstellungen spielen bei ihnen eine signifikant größere Rolle als bei jungen Christen. Jugendliche Migrantinnen und Migranten christlicher oder jüdischer Religionszugehö-

---

9 Folgende Studien wurden hier berücksichtigt:
Sauer, Martina/Goldberg, Andreas (im Auftrag des Zentrums für Türkeistudien): Der Islam etabliert sich in Deutschland. Ergebnisse einer telefonischen Befragung von türkischen Migranten zur Bedeutung der Religion im Alltag und zur Nutzung und Bewertung religiöser Organisationen, Essen 2001.
Sauer, Martina/Goldberg, Andreas (im Auftrag des Zentrums für Türkeistudien): Konstanz und Wandel der Lebenssituation türkischstämmiger Migranten in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der fünften Mehrthemenbefragung 2003. Studie im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen 2003.
Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.): Perspektiven der Integration der türkischstämmigen Migranten in NRW, Mehrthemenbefragung, Essen 2002.
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Repräsentativuntersuchung. Situation ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, 2001.
Beauftragter für Integration und Migration des Senats von Berlin (Hrsg.): Repräsentativumfrage zur Lebenssituation türkischer Berliner und Berlinerinnen, 2002.
13. Shell Jugendstudie, 2000: Befragung unter 4.500 deutschen und 650 ausländischen Jugendlichen.
Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: Mädchen und junge Frauen mit Migrationshintergrund: Lebenssituation und -orientierungen. Ausgewählte Ergebnisse, eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Essen 2004.
Worbs, Susanne/Heckmann, Professor Dr. Friedrich: Islam in Deutschland: Ausarbeitung des gegenwärtigen Forschungsstandes und Auswertung eines Datensatzes zur zweiten Migrantengeneration. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Texte zur inneren Sicherheit, Berlin 2004.
Brettfeld, Katrin/Wetzels, Prof. Dr. Peter: Junge Muslime in Deutschland, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Texte zur inneren Sicherheit. Islamismus, Berlin 2004.
Da die Studien unterschiedliche Samples befragen (nach Religionszugehörigkeit oder nach Nationalität/Herkunftsland, bundesweit oder regional), lassen sich hier nur Trends aufzeigen. Auf die Angabe der erhobenen Werte wird hier verzichtet, da diese nicht untereinander vergleichbar sind.

Islam gerade bei Jüngeren attraktiv

rigkeit bezeichnen sich wiederum als religiöser als einheimische Christen. Bemerkenswert ist auch, dass die Intensität der religiösen Bindung nicht mit dem Alter zunimmt. Vielmehr stößt der Islam gerade bei jüngeren Musliminnen und Muslimen auf großes Interesse. Junge Katholiken italienischer Herkunft und Katholikinnen (ehemals) jugoslawischer Herkunft erreichen bei den religiösen Praktiken und Einstellungen zum Teil ähnliche hohe Werte wie muslimische Jugendliche. Religiös begründete konservative Haltungen verstärken sich allerdings unter Muslimen und Musliminnen mit zunehmendem Alter und abnehmendem Bildungsgrad.

Kulturelle Dimensionen muslimischer Religionszugehörigkeit

Religiöse Praktiken und Einstellungen sind unter Zuwanderern aus muslimischen Herkunftsländern weit über den Kreis der sich selbst als religiös definierenden Musliminnen und Muslime hinaus verbreitet. So feiern 76 % der muslimischen Jugendlichen den Ramadan;[10] das Fasten, das Spenden von Almosen, die Einhaltung der Speisevorschriften und das Schlachten zum Opferfest werden von rund 80 % der Befragten häufig praktiziert.[11] Unter jungen Musliminnen und Muslimen wird eine starke Milieubildung ausgemacht: „Muslim zu sein, das bedeutet etwas über den religiösen Bereich hinaus für die Lebensführung und die Zukunftsorientierung" (Shell Jugendstudie 2000: 180). Dies zeigt sich unter anderem in der starken Prägekraft der Religion im Alltag von Muslimen im Vergleich zu Nicht-Muslimen. Neben der hohen Bedeutung religiöser Festtage, der Beachtung von Speisevorschriften und der Ablehnung von Alkoholkonsum gehören dazu die größere Bedeutung der Religion bei der Wahl des Lebenspartners sowie bei den Erziehungsvorstellungen.[12] Gerade die stärker religiös orientierten muslimischen Gläubigen der zweiten und dritten Generation erschließen sich einen eigenen Zugang zum Islam. Teilweise erfolgt die Auseinandersetzung mit dem Islam bewusst in Abgrenzung zu dem Religionsverständnis der Eltern, das der zweiten und dritten Generation oft als naiv und kulturell überformt gilt.[13] Stärkere Religiosität geht dabei mit einer geringeren sprachlich-sozialen Integration, aber nicht zwangsläufig mit extremistischen Orientierungen einher.[14]

Frauen und Mädchen muslimischen Glaubens

Die jüngste Studie über Mädchen und junge Frauen mit Migrationshintergrund[15] zeichnet ein weitaus differenzierteres Bild als das verbreitete Kli-

---

10 13. Shell Jugendstudie, 2000.

11 Zentrum für Türkeistudien, 2001.

12 Worbs, Susanne/Heckmann, Professor Dr. Friedrich: Islam in Deutschland: Ausarbeitung des gegenwärtigen Forschungsstandes und Auswertung eines Datensatzes zur zweiten Migrantengeneration. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Texte zur Inneren Sicherheit. Islamismus, Berlin 2004.

13 Übersicht zu den qualitativen empirischen Studien zu jungen Muslimen in: Brettfeld, Karin/Wetzels, Professor Dr. Peter: Junge Muslime im Deutschland: Eine kriminologische Analyse zur Alltagsrelevanz von Religion und Zusammenhängen von individueller Religiosität mit Gewalterfahrungen, -einstellungen und -handeln. Studie im Auftrag des Bundesministerium des Innern, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg): Texte zur Inneren Sicherheit. Islamismus, Berlin 2004.

14 Ebd. S. 272.

15 Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: „Viele Welten leben" Lebenslagen von Mädchen und jungen Frauen mit griechischem, italienischem, jugoslawischem, türkischem und Aussiedlerhintergrund. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2004. Die Studie beruht auf einer Mehrthemenuntersuchung bei 950 Mädchen und jungen Frauen in Deutschland (www.bmfsfj.de/Kategorien/Forschungsnetz/forschungsberichte,-did=22566.html).

schee der unterdrückten Muslima. Untersucht wurden u. a. die Lebenslagen von Mädchen und jungen Frauen mit türkischem und jugoslawischem Hintergrund, unter ihnen viele Musliminnen. Weder die Daten zur Lebensrealität junger Musliminnen noch ihre Selbstwahrnehmung sprechen für einen notwendigen Widerspruch zwischen islamischer Religiosität oder Familienorientierung einerseits und dem Interesse an Integration, Bildung, Beruf etc. andererseits. Es muss davon ausgegangen werden, dass „... jugendliche Muslime und Musliminnen auf der Suche nach einer authentischen Lebensführung in der Moderne offenbar bewusst auf den Islam zurückgreifen".[16] In ihrer bewussten Auseinandersetzung mit dem Islam, oft angestoßen von den Nachfragen ihrer jugendlichen bzw. schulischen Umgebung, eignen sie sich einen aus ihrer Sicht „wahren Islam" an, der mit den Anforderungen einer modernen Gesellschaft an Autonomie, Rationalität und auch Gleichberechtigung kompatibel ist. Junge Musliminnen und Muslime bleiben in einer gemeinsamen Erlebniswelt mit der Elterngeneration und grenzen sich gleichzeitig von dem sie in ihrer modernen Lebensführung behindernden, als kulturalistisch überformt geltenden „traditionellen" Islam ab.

Kein Widerspruch zwischen religiöser Orientierung und Integration

Die Untersuchung bestätigt die Ergebnisse der weiter oben angeführten Untersuchungen, wonach die religiöse Praxis bei Musliminnen deutlich stärker ausgeprägt ist als bei den Angehörigen christlicher Konfessionen. Die stärkste Religiosität weisen dagegen nicht Musliminnen, sondern die kleine Gruppe italienischer Protestantinnen (60 % sehr stark, 20 % stark religiös), gefolgt von Katholikinnen mit jugoslawischem Hintergrund (30 % sehr stark und 44 % stark religiös) auf. Erst danach folgen die türkischen Musliminnen (22 % sehr stark und 37 % stark religiös). In der eigenen Religionsgemeinschaft fühlen sich muslimische Befragte als Frau bzw. Mädchen zu 35 % „voll" und zu 30 % „eher" akzeptiert, nur 12 % fühlen sich in ihrer Religion „voll" oder „eher" unterdrückt. 46 % der muslimischen Mädchen und Frauen sehen gar keine Unterdrückung durch ihre Religion. Hier verzeichnen die muslimischen Mädchen und jungen Frauen den größten Unterschied zu denjenigen christlicher Religionszugehörigkeit (über 70 %).

Die Herkunftskultur prägt in hohem Maße die Bedeutung von Religion und Religiosität. So wird z. B. deutlich, dass sowohl katholische als auch muslimische Migrantinnen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien ihrer Religionszugehörigkeit weniger Bedeutung zumessen als die italienische bzw. türkische Vergleichsgruppe. Über zwei Drittel der türkischen und gut die Hälfte der jugoslawischen Musliminnen, aber auch 60 % der orthodoxen Griechinnen wünschen sich einen Ehepartner gleicher Religionszugehörigkeit. Bei der Erziehung der Kinder nach religiösen Werten sind sich türkische und jugoslawische Musliminnen, griechische Orthodoxe, jugoslawische und italienische Katholikinnen nahezu einig: über 60 % (Italienerinnen 56 %) möchten ihre Kinder religiös erziehen.

Herkunftskultur prägt Religiosität

Musliminnen türkischer Herkunft wünschen sich mehr Verständnis für ihre Haltung zur Religion, und zwar nicht nur von der Mehrheitsgesellschaft (66 %), sondern auch von der eigenen ethnischen Gruppe. Das Gefühl, in religiöser Hinsicht von den eigenen Landsleuten diskriminiert

[16] Ebd. S. 489.

zu werden, teilen sie mit orthodoxen Griechinnen, italienischen und jugoslawischen Katholikinnen und insbesondere den italienischen Protestantinnen.

Das Kopftuch, so die Autorinnen der Studie, ist ein Zeichen für starke Religiosität. Von den befragten Musliminnen tragen 12 % ein Kopftuch und bezeichnen sich selbst als stark oder sehr stark religiös. Umgekehrt ist Religiosität aber nicht an das Tragen des Kopftuchs gebunden. Denn unter den türkisch-sunnitischen Musliminnen ohne Kopftuch gibt es einen Teil stark religiöser Mädchen und unter denjenigen mit Kopftuch finden sich auch solche, die die religiösen Riten selten oder nie praktizieren.

Insgesamt zeichnen die vorliegenden Untersuchungen ein differenziertes Bild der (jungen) Migrantinnen und Migranten muslimischen Glaubens. Jugendliche und junge Menschen mit Migrationshintergrund aller Konfessionen sind demnach religiöser als die einheimische Vergleichsgruppe. Unter den Migrantinnen und Migranten wiederum sind es Muslime, die die intensivste religiöse Praxis aufweisen, wobei die Bedeutung der wichtigsten religiösen Gebote weit über den Kreis der sich als religiös bezeichnenden Menschen hinausgeht. Eine in der religiösen Zugehörigkeit oder der Intensität der Religiosität begründete Disposition für extremistische Ideologien konnte in keiner der vorliegenden Untersuchungen nachgewiesen werden.

1.3.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

1.3.1.1 Islamdialog und Extremismusproblematik

Religiosität begründet keine Disposition für Extremismus

Die große Mehrheit der Menschen muslimischen Glaubens in Deutschland weist keine Nähe zum islamistischen Extremismus auf. In den von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Analysen und Studien zu den Einstellungen von Muslimen in Deutschland[17] wird aufgezeigt, dass „unter gegenwärtigen Bedingungen islamistische Organisationen für die große Mehrheit der Muslime zweiter Generation keine bedeutsame Anziehungskraft besitzen“.[18]

In diesem Sinne äußerte sich die Bundesregierung auch in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Wolfgang Bosbach und weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU[19] in Übereinstimmung mit den Fragestellern, dass „der Islam als eine der großen Weltreligionen ... keineswegs mit der politisch-extremistischen Bewegung des Islamismus gleichzusetzen ist“ und wendet sich gegen Pauschalisierung auf der einen Seite sowie Verharmlosung auf der anderen Seite.[20]

Ansprechpartner auf muslimischer Seite

Eine Integration, die auch religiöse Fragen berücksichtigt, erfordert regelmäßige Kommunikation und Kooperation mit den entsprechenden religiösen Vertretungen. Der Kontakt zu muslimischen Gemeinden ist erschwert, da sich bislang nur wenige entsprechende Vertretungen heraus-

---

17 Bundesministerium des Innern: Texte zur Inneren Sicherheit. Islamismus, Berlin 2004.

18 Ebd. S. 136.

19 BT-Drucksache 15/1820 vom 23.10.2003.

20 Siehe zum Thema „Islamismus“: Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Islamismus, Berlin 2004.

kristallisiert haben. Auf Bundesebene ist eine Reihe von Dachorganisationen aktiv. Hierzu zählt die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion (DITIB), die einen großen Teil türkischer Muslime repräsentiert, der Verband der Islamischen Kulturzentren e.V./VIKZ, der Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland e.V. und der Zentralrat der Muslime in Deutschland e.V.. Der von Seiten der Politik immer wieder geforderte einheitliche Ansprechpartner auf muslimischer Seite ist aufgrund der vielfältigen religiösen, aber auch politischen Orientierungen der muslimischen Organisationen bisher nicht gegeben. Ob die von Zentralrat, Islamrat und VIKZ gemeinsam mit einigen Landesorganisationen im Februar 2005 in die Wege geleitete gemeinsame Struktur diese Funktion erfüllen wird, kann zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichts noch nicht beurteilt werden. Der Dialog mit dem Islam wird auch zukünftig vielfältige Ansprechpartner haben.

Erschwert wird der Dialog durch die innerhalb vieler Vereine und Verbände oft nicht klar vollzogene Abgrenzung zu Gruppen oder Personen mit extremistischer Ausrichtung. Laut Verfassungsschutzbericht[21] gelten rund 1 % der muslimischen Bevölkerung in Deutschland als Anhänger islamistischer Organisationen. Von ihnen gehört der überwiegende Teil zur Anhängerschaft von Milli Görüs und damit zur größten nicht-staatlichen türkischen Organisation und nicht zum gewaltbereiten oder zur Gewalt aufrufenden Spektrum. Als potenzielle Gewalttäter oder gewalttätige Aktionen unterstützende Personen werden rund 200 gezählt.

1.3.1.2 Verbot religiöser Ausländervereine

Verbot des „Kalifatstaates“

Das Bundesministerium des Innern hat mit Vereinsverboten auf die Aktivitäten extremistischer Gruppierungen reagiert. Das gegen den sog. „Kalifatstaat“ des Metin Kaplan sowie zahlreiche dazugehörige Teilvereine am 8.12.2001 erlassene Verbot nach Streichung des sog. Religionsprivilegs im Vereinsgesetz (vgl. Bericht 2002, B.VII.I.4) wegen Aufhetzung gegen die Demokratie, gegen Andersgläubige und gegen die Türkei ist seit 27.11.2002 bestandskräftig. Das Vermögen wurde eingezogen. Das Bundesverfassungsgericht[22] hat die Verfassungsbeschwerde, die sich gegen das Verbot richtete, nicht zur Entscheidung angenommen. Nach Ansicht des Gerichts lag insbesondere keine Verletzung der in Art. 4 Abs.1 und Abs. 2 GG geschützten Religionsfreiheit vor. Es hob jedoch hervor, dass der besondere Rang der Religionsfreiheit und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz es erfordern, dass für das Verbot eines religiösen Vereins der Sachverhalt umfassend und so sorgfältig aufzuklären ist, dass die stets komplexe Prognose, ob ein Verein aktiv-kämpferisch das Ziel verfolge, die verfassungsmäßige Ordnung des Grundgesetzes zu untergraben, auf zuverlässiger Grundlage getroffen werde.

Verbot der „Hizb ut-Tahrir“

Als zweiter Organisation hat das Bundesministerium des Innern am 15.1.2003 der islamistischen Organisation „Hizb ut-Tahrir“ (arabisch für „Partei der Befreiung“) die Betätigung in Deutschland verboten. Das Verbot ist auch auf einen der mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz eingeführten Verbotsgründe gestützt worden. Gleichzeitig wurde ein vereinsrechtliches Ermittlungsverfahren hinsichtlich in Deutschland vermu-

---

[21] Bundesamt für Verfassungsschutz: Verfassungsschutzbericht 2003.

[22] BVerfG, Beschluss v. 2.10.2003 – 1 BvR 536/03, in: NJW 2004, 47ff.

teter Organisationsstrukturen eingeleitet. In der Verbotsverfügung stellte das Bundesministerium des Innern fest, dass sich die Tätigkeit der „Hizb ut-Tahrir“ gegen den Gedanken der Völkerverständigung richte. Die Organisation befürworte Gewaltanwendung als Mittel zur Durchsetzung politischer Belange, spreche dem Staat Israel das Existenzrecht ab und rufe zu seiner Vernichtung auf. Die Organisation verbreite massive antijüdische Hetzpropaganda und fordere zur Tötung von Juden auf. Sie ist in der Bundesrepublik vor allem an Hochschulen in Erscheinung getreten. Das Bundesverwaltungsgericht hat durch Zwischenurteil entschieden, dass die vom Verein gegen das Betätigungsverbot erhobene Klage zulässig ist.[23] Das Endurteil lag zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichtes noch nicht vor.

Verbot von Al-Aqsa e.V.

Weiterhin wurde am 5.8.2002 der Verein Al-Aqsa e.V. u. a. wegen des Vorwurfs einer Finanzierung der HAMAS verboten. Auch bei Al-Aqsa e.V. wurde u. a. Gewaltanwendung als Mittel zur Durchsetzung politischer Belange befürwortet sowie eine ausländische terroristische Vereinigung unterstützt. Das Verbot wurde vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt.[24] Darüber hinaus sind mehrere Objekte durchsucht worden, weil der Verdacht bestand, dass sie von Nachfolgeorganisationen des Al-Aqsa e.V. genutzt werden.[25]

1.3.1.3 Empfehlungen zum Islamdialog

Islamdialog erfordert weitere Schritte auf beiden Seiten

Die Beauftragte hebt hervor, dass es nunmehr an der Zeit sei, dass die muslimischen Organisationen die seit langem geforderte Transparenz herstellen, sich deutlich gegen extremistische Ideologien und Organisationen aussprechen und dies in ihrer Organisationspolitik faktisch umsetzen.

Die Beauftragte tritt dafür ein, den Dialog mit Musliminnen und Muslimen fortzuführen und auszubauen. Grundlage muss ein glaubwürdiges Signal sein, den Islam als Religion gleich zu behandeln und religiöse Differenz zuzulassen. Zur gegenseitigen Anerkennung gehört selbstverständlich die Anforderung an die Migrantinnen und Migranten, unabhängig von ihrem religiösen Hintergrund die hier geltende Rechtsordnung uneingeschränkt anzuerkennen.

Islamische Organisationen und Einrichtungen müssen gleichberechtigt an politischen und sozialen Strukturen partizipieren dürfen. Wo es Kontakte zu extremistischen Organisationen gibt oder extremistische Positionen oder Ideologien der Ungleichheit vertreten werden, muss in offenem und kritischem Diskurs auf die für alle geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen des Zusammenlebens in Deutschland hingewiesen werden. Gegen Rechtsübertretungen müssen konsequent Sanktionen ergriffen werden. Gleichzeitig wird es darum gehen müssen, diejenigen Muslime, die im Einflussbereich extremistischer Organisationen oder auch einzelner Funktionäre, Moscheen und ihrer Imame stehen, argumentativ zu erreichen. Dabei wird es darauf ankommen, ob die Mehrheitsgesellschaft den Kontakt zu dieser Bevölkerungsgruppe halten und

---

[23] BVerwG, Zwischenurteil v. 21.1.2004 – 6 A 1.04, in: DVBl. 2004, 713ff.

[24] BVerwG, Urteil v. 3.12.2004 – 6 A 10/02 – Pressemitteilung abrufbar unter: www.bverwg.de.

[25] Bundesministerium des Innern: Pressemitteilung 4.12.2004.

deren Integration durch entsprechende Angebote fördern kann oder durch Ausgrenzung aus dem gesellschaftlichen Diskurs zu mehr Abschottung beiträgt.

Die Beauftragte empfiehlt, dass konkrete Maßnahmen des Dialogs mit Muslimen und Musliminnen und der Kooperation mit muslimischen Interessenvertretungen auch künftig gefördert werden. Ohne einen offenen und streitbaren Dialog und ohne die Förderung der politisch gewünschten Integration der hier lebenden Migrantinnen und Migranten muslimischen Glaubens würde dem politischen Extremismus Vorschub geleistet. Es liegt im gesamtgesellschaftlichen, integrationspolitischen Interesse, den Dialog mit den islamischen Organisationen zu führen und zu vertiefen.

Politischer Dreischritt

Die Beauftragte hat hierzu einen politischen Dreischritt vorgeschlagen:

1. die entschiedene Bekämpfung und wirksame Repression gegen alle islamistischen Bestrebungen;
2. die streitbare Auseinandersetzung mit allen religiös oder kulturell begründeten Vorstellungen von Ungleichheit und Unfreiheit in Teilen der muslimischen Bevölkerung und ihrer Organisationen, und
3. eine Politik der Anerkennung, die den Islam als gleichberechtigte Religion akzeptiert und Muslime rechtlich und politisch integriert.

Die darauf aufbauenden zwanzig Handlungsvorschläge[26] richten sich an staatliche und nicht-staatliche Einrichtungen, Kirchen und die islamischen Religionsgemeinschaften gleichermaßen. Der zweiseitige Integrationsprozess wird darin konkretisiert. Es geht um die Bekämpfung von und Abgrenzung zu Ideologien der Ungleichheit bei gleichzeitiger institutioneller Öffnung staatlicher und nicht-staatlicher Einrichtungen für den Islam sowie um die spezifische Unterstützung von Frauen und Mädchen muslimischer Religionszugehörigkeit.

1.3.1.4 Diskriminierungserfahrungen[27]/Islamfeindschaft

Terrorismus im Namen des Islam nährt Generalverdacht gegen Muslime

Die Diskriminierungserfahrung von Muslimen und Musliminnen in Deutschland muss weiterhin vor dem Hintergrund der nicht abreißenden Kette terroristischer Anschläge islamistisch-extremistischer Organisationen gesehen werden. Muslimische Gläubige fühlen sich in der Öffentlichkeit häufig einem Generalverdacht ausgesetzt. Verbale und tätliche Angriffe auf Einzelpersonen oder muslimische Einrichtungen werden bei der Straftatenerfassung nicht gesondert ausgewiesen. Es ist zudem davon auszugehen, dass das Anzeigeverhalten bei muslimischen Migrantinnen und Migranten verbreitet zurückhaltend ist.

In einschlägigen Berichten[28] wird auf Grundlage von Einzelfällen und Presseberichten unter anderem aufgeführt, dass es weniger tätliche als verbale Angriffe gibt, dass Frauen und Mädchen, deren religiöse Zugehö-

---

[26] Die vollständige Übersicht „Islamismus bekämpfen – Islam einbürgern, 20 Handlungsvorschläge“, ist im Internet unter: www.integrationsbeauftragte.de zu finden.

[27] Der Infobrief 5 der Arbeitsgruppe Gleichbehandlung des Forums gegen Rassismus beleuchtet die rechtlichen Aspekte der Diskriminierung aufgrund der religiösen Zugehörigkeit. (www.integrationsbeauftragte.de).

[28] European Monitoring Center on Racism and Xenophobia, EUMC: Summary Report on Islamophobia, May 2002 (www.eumc.at); Infobrief 5 des Forums gegen Rassismus, im Internet unter: www.integrationsbeauftragte.de.

rigkeit sichtbar ist, vorrangig Ziel von Übergriffen werden und dass islamische Einrichtungen und ihr Personal Ziel vorwiegend verbaler Drohungen sind.

Besorgniserregend starke Abwehrhaltung gegenüber Muslimen

Nach der repräsentativen Langzeitstudie zum Gesamtsyndrom der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit[29] haben sich die Einstellungen der Mehrheitsgesellschaft gegenüber dem Islam im Zeitverlauf negativ entwickelt. Immer mehr Menschen äußern im Kontext zunehmender Fremdenfeindlichkeit und verwandter Items (Antisemitismus und andere) eine Abwehrhaltung gegenüber dem Islam und den Muslimen.[30] Fast 70 % (2003: fast 66 %) der Befragten sind der Auffassung, dass die muslimische Kultur nicht in die westliche Welt passe. Der Anteil derjenigen Befragten, die keine Muslime in der Nachbarschaft haben wollen, stieg von 52 % in 2002 kontinuierlich auf 58 % in 2004.

Dennoch kann nicht von einer einheitlichen und umfassenden Zunahme von Feindseligkeit gegenüber Muslimen und Musliminnen gesprochen werden, denn weiterhin lehnt eine gleich bleibende Mehrheit ein Zuwanderungsverbot für Migranten und Migrantinnen muslimischen Glaubens ab. Das Zugeständnis an Muslime, hier nach ihren Glaubensgesetzen zu leben, hat sich nicht signifikant verändert.

1.3.1.5 Religiös begründete Bekleidungsvorschriften: Das Kopftuch

Kopftuch als Anlass kontroverser Debatten

Das Kopftuch als eindeutig sichtbares religiöses Zeichen muslimischer Frauen ist im Berichtszeitraum Anlass für kontroverse und emotionale Debatten geworden. Die Bundesregierung selbst hat dazu nicht Stellung genommen oder Maßnahmen veranlasst. Auslöser für die öffentlichen Debatten war zuletzt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im sogenannten „Fall Ludin“ im September 2003 (vgl. B.VI.1.3.1.5). Die Lehramtsanwärterin Fereshta Ludin hatte auf ihre Einstellung in den baden-württembergischen Schuldienst geklagt, die ihr wegen Kopftuchtragens versagt worden war. Die Entscheidung über Zulassung oder Nicht-Zulassung kopftuchtragender Lehrerinnen an staatlichen Schulen ist letztlich an die Landesgesetzgeber zurückgegeben worden.

„Aufruf wider ein Lex Kopftuch“ aus Sorge um Stigmatisierung aller kopftuchtragenden Frauen

Die Beauftragte hat in Sorge um die desintegrative Wirkung der öffentlichen Debatte und der geplanten Verbotsgesetze auf Landesebene, die zu einer allgemeinen Stigmatisierung aller kopftuchtragender Frauen in allen Lebensbereichen beitragen könnte, gemeinsam mit Professor Dr. Rita Süßmuth, Vorsitzende des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration und Präsidentin des Deutschen Bundestages a.D., und mit Prof. Dr. Barbara John, Koordinatorin für Sprachförderung und Ausländerbeauftragte des Berliner Senats a.D. einen von rund 70 weiblichen Persönlichkeiten aus Politik, Gesellschaft, Wissenschaft und Medien unterzeichneten „Aufruf wider ein Lex Kopftuch“ veröffentlicht (www.integrationsbeauftragte.de). Die Unterzeichnerinnen des Aufrufs verweisen insbesondere auf die individuelle Eignungsprüfung und das Disziplinarrecht, um möglichen Konflikten oder fundamentalistischer Beeinflussung durch Lehrkräfte – Männer wie Frauen – Einhalt zu gebieten.[31] Ein gene-

---

[29] Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände, Folge 3, Frankfurt/Main 2005.

[30] Ebd. S. 20ff.

[31] Vgl. Bielefeldt, Heiner: Zur aktuellen Kopftuchdebatte in Deutschland. Anmerkungen aus der Perspektive der Menschenrechte, Berlin 2004, S. 11.

relles Arbeitsverbot für Lehrerinnen mit Kopftuch hingegen treffe nur die weiblichen Lehrkräfte und hierbei gerade diejenigen Frauen, die über Bildung und qualifizierte Berufstätigkeit einen eigenständigen und selbstbestimmten Platz in der Gesellschaft erworben haben. Darüber hinaus spiele ein Kopftuchverbot in seiner über die Berufsgruppe der Lehrerinnen hinausgehenden Stigmatisierung des Kopftuches als politisches Symbol des islamischen Fundamentalismus und der Frauenunterdrükkung gerade denjenigen islamischen Gruppen in die Hände, für die die Ausgrenzung von Muslimen und Musliminnen aus der Gesellschaft ideologische Voraussetzung für den Rückzug in die Eigengruppe und eine weitere Radikalisierung sein kann. Die Unterzeichnerinnen des Aufrufes machen außerdem darauf aufmerksam, dass das o.g. Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Fall Ludin nicht nur für die Akzeptanz religiöser Vielfalt plädiere, sondern ebenso auf die Gleichbehandlung der religiösen Symbole und Ausdrucksformen in der Schule auch in der Gesetzgebung dringt.

Wenig praktische Probleme

Die gegenüber dem Aufruf kritischen Stellungnahmen kamen vor allem aus Teilen der organisierten türkischen Community und von konservativen wie auch linken Frauen- bzw. feministischen Organisationen. Aus den Schulen, die konkret mit den Fragen kopftuchtragender Lehrerinnen und Schülerinnen zu tun haben, waren unterschiedliche Stimmen zu hören. Dort wo Lehrerinnen mit Kopftuch oft seit vielen Jahren unterrichteten, so z. B. in Nordrhein-Westfalen, waren keine tiefer gehenden Konflikte oder negativen Beeinflussungen von Schülerinnen bzw. deren Eltern bekannt geworden. Auf der anderen Seite äußerten Leiterinnen und Leiter von Schulen, die einen hohen Migrantenanteil, aber keine kopftuchtragende Lehrerin aufweisen, die Befürchtung, dass eine kopftuchtragende Lehrerin denjenigen Milieus Rückhalt geben könnte, in denen das Kopftuch als politisches Symbol eingesetzt wird und dass durch kopftuchtragende Lehrerinnen mittelbar Druck auf muslimische Mädchen ausgeübt werden könne, selbst das Kopftuch zu tragen.

Ängste und Befürchtungen

Rückgriff auf Frauendiskriminierung in islamischen Gesellschaften

Von den Befürwortern eines Kopftuchverbotes bei Lehrerinnen an staatlichen Schulen wurde – oft im Rückgriff auf die Erfahrungen mit dem politischen Islam in der Türkei, der geschlechtsspezifischen Benachteiligung und Unterdrückung von Frauen im Iran, in Afghanistan oder dem Sudan – die politische Funktion der Verschleierung von Frauen hervorgehoben. Diese vorwiegend männlich definierte islamistische Politik, deren Kernelement die Geschlechtertrennung ist, spiegele sich in den Familienverhältnissen wider, wo Mädchen und Frauen gerade in westlichen Gesellschaften von ihren männlichen Familienangehörigen unter das Tuch gezwungen würden.

Dagegen wird in der wissenschaftlichen Literatur[32] auf die unterschiedliche, im Allgemeinen selbstbestimmte Motivation des Kopftuchtragens gerade bei jungen, bildungsnahen Musliminnen verwiesen.[33]

---

[32] Überblick in: Oestereich, Heide: Das Abendland und ein Quadratmeter Islam: Der Kopftuchstreit, Frankfurt/Main 2004; Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: „Viele Welten leben“ Lebenslagen von Mädchen und jungen Frauen mit griechischem, italienischem, jugoslawischem, türkischem und Aussiedlerhintergrund. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2004.

[33] Interkultureller Rat (Hrsg.): Argumente. Thesen zum Kopftuch, (www.interkultureller-rat.de/Kopftuch.shtml).

Teilhabe und Emanzipation ohne sozialen Bruch ermöglichen

Eine positive, die Selbstbestimmung der Mädchen und Frauen unterstützende Haltung sollte in jedem Fall deren Chancen auf Teilhabe und Möglichkeiten zur Emanzipation im Auge haben und ihnen nicht den Bruch mit ihrer Familie und ihrer Herkunft abverlangen. Die Integrations-, Migrations- und Ausländerbeauftragten der Berliner Bezirke, die konkret mit den größten muslimischen Einwanderermilieus in Deutschland zu tun haben, plädieren entsprechend gegen ein Kopftuchverbot, weil ein solches keine Probleme löse.[34]

Stellungnahmen muslimischer Organisationen

Von Seiten der organisierten muslimischen Gläubigen äußerte sich nur ein Teil der Vereine und Verbände zur Kopftuchdebatte. Hier ist die maßgeblich von Mitgliedsorganisationen des Zentralrates der Muslime in Deutschland e.V. und des von Milli Görüs dominierten Islamrates für die Bundesrepublik Deutschland e.V. „Gemeinsame Stellungnahme islamischer Organisationen in Deutschland zur Kopftuchdebatte“ (April 2004) zu nennen sowie die von einzelnen Organisationen angestrengten Demonstrationen. In diesen konservativen, z.T. politischen Milieus wird auf der einen Seite die Diskriminierung von kopftuchtragenden Frauen kritisiert und ihre Entscheidungsfreiheit in den Fragen der Bekleidung verteidigt. Auf der anderen Seite wird behauptet, es gebe eine Pflicht zur Bedeckung bis auf Hände, Füße und Gesicht. Islamische Frauenorganisationen (www.huda.de) hingegen bemühen sich um eine zeitgenössische Auslegung der religiösen Texte und kommen hierbei zu weitaus offeneren Interpretationen der wenigen, die Bekleidung von Mann und Frau betreffenden Textquellen.

1.3.1.6 Religiös begründete Bekleidung im Arbeits- und Berufsleben

Bezüglich der religiösen Diskriminierung gibt es nur wenige, partielle Erhebungen, die keine repräsentativen Aussagen ermöglichen, aber erkennen lassen, dass Musliminnen und Muslime insbesondere im Arbeits- und Berufsleben von Diskriminierungen berichten.[35] Die Erhebungen – die alle zeitlich vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in dem Verfahren von Fereshta Ludin (vgl. hierzu B.VI.1.3.1.7) durchgeführt wurden – deuten darauf hin, dass hiervon insbesondere Frauen, die ein Kopftuch als sichtbares Zeichen ihrer Zugehörigkeit zum Islam tragen, betroffen sind. Dafür sprechen auch verschiedene der Beauftragten bekannt gewordene Fälle von Stellenanzeigen, die den Zusatz „kein Kopftuch“ enthielten.

Gerichtsverfahren wegen Kopftuch am Arbeitsplatz

Im Berichtszeitraum sind zwei Gerichtsverfahren bekannt geworden, in denen Frauen wegen des Tragens eines Kopftuchs am Arbeitsplatz ge-

---

[34] Beauftragter für Integration und Migration des Senats von Berlin: Pressemitteilung 17. Feb. 2004.

[35] Vgl. Worbs/Heckmann: Islam in Deutschland, in: Bundesministerium des Innern Hrsg.): Islamismus, Berlin 2004, S. 133, 153f., 202 (Tabelle A 8); Zentrum für Türkeistudien: Der Islam etabliert sich in Deutschland, Essen 2001. Diskriminierungsfälle aufgrund der Religionszugehörigkeit werden u.a. dargestellt in: Bund gegen ethnische Diskriminierung Berlin (Hrsg.): „Die Realität der Anderen. Fünf Jahre Erfahrungen in der Antidiskriminierungspolitik“, Berlin 2001; Klier, Harald: Diskriminierung von muslimischen Frauen. Ergebnisse einer Befragung aus dem Land Brandenburg, in: Infobrief 5 der AG Gleichbehandlung des Forums gegen Rassismus (www.integrationsbeauftragte.de).

kündigt wurde. Wie schon in vergleichbaren früheren Entscheidungen[36] hoben die Gerichte allerdings in beiden Fällen die Kündigungen auf. Klar gestellt ist damit, dass allein der Umstand, dass eine Angestellte ein Kopftuch trägt, eine Kündigung nicht rechtfertigen kann. Auch gegenüber privaten Arbeitgebern können sich Musliminnen, die sich aus religiösen Gründen für das Tragen des Kopftuchs entscheiden, auf die in Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geschützte Religionsfreiheit berufen.

In einer vom Bundesverfassungsgericht[37] bestätigten Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts wurde ein Kaufhaus verpflichtet, eine in der Parfümerieabteilung beschäftigte Verkäuferin weiter zu beschäftigen, die nach ihrer Rückkehr aus der Elternzeit während der Arbeitszeit ein Kopftuch tragen wollte[38] (vgl. zu den Entscheidungen der Vorinstanzen Bericht 2002, B.X.2.1.2.2). Das Kaufhaus hatte die Kündigung u. a. mit der Befürchtung begründet, dass das Tragen des Kopftuches zu Konflikten in der Belegschaft sowie zu einer Entfremdung des Kundenkreises führen könne. Diese bloßen Vermutungen negativer wirtschaftlicher Auswirkungen ließ das Bundesarbeitsgericht jedoch nicht gelten. Es hob hervor, dass die Verkäuferin durch das Tragen des Kopftuchs weder im Führen eines Verkaufsgesprächs noch in der Betreuung eines Verkaufsvorgangs so behindert werde, dass von einer wirtschaftlich wertlosen Arbeitsleistung auszugehen sei. Die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts stellt klar, dass der Umstand, dass das Kopftuch in einem Kaufhaus ein ungewohnter Anblick ist, der bei Kunden sowie Kolleginnen und Kollegen Assoziationen zum Islam weckt, eine Kündigung nicht rechtfertigen kann.

In einem weiteren arbeitsgerichtlichen Verfahren wurde die gegenüber einer Erzieherin in einem städtischen Kindergarten ausgesprochene Kündigung aufgehoben.[39] Der Erzieherin, die sich entschlossen hatte, ihr Kopftuch auch während der Arbeitszeit zu tragen, war unter Hinweis auf das erste Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in dem Ludin-Verfahren (vgl. hierzu Bericht 2002, B.X.2.1.2.2) gekündigt worden. Konflikte mit Eltern wegen des Kopftuches oder Versuche der Erzieherin, auf die Kinder im Sinne des Islam einzuwirken, waren nicht bekannt. Das Arbeitsgericht betonte, dass staatliche Neutralität nicht bedeuten könne, religiöse Inhalte aus dem staatlichen Kindergarten vollkommen zu verbannen. In einem christlich geprägten Kulturkreis, in dem das Leben von Kindergartenkindern auch durch christliche Feste geprägt werde, sei dies nicht realistisch. Allein dadurch, dass Erzieherinnen, sei es durch das Tragen eines Kreuzes oder eines Kopftuches, ihre Religiosität zu erkennen geben, würde die staatliche Neutralitätspflicht nicht verletzt. Vielmehr könne der Kindergarten seinem gesetzlichen Auftrag, die Persönlichkeitsentwicklung des Kindes zu fördern, auf diese Weise gerecht werden.

---

36 Vgl. ArbG Frankfurt, Urteil v. 24.6.1992 – 17 Ca 63/92 – in: AiB 1993, S. 472; ArbG Hamburg, Urteil v. 3.1.1996 – 19 Ca 141/95 – in: ArbuR 1996, S. 243f. (Die gegen einen Angehörigen der Religionsgemeinschaft der Sikhs ausgesprochen Kündigung, der während der Arbeitszeit einen Turban statt der einheitlich als Arbeitskleidung vorgeschriebenen Papierfaltmütze tragen wollte, wurde für unwirksam erklärt); vgl. u.a. Kraushaar, Bernd: Die Glaubens- und Gewissensfreiheit der Arbeitnehmer nach Art. 4 GG, in: ZTR 2001, S. 208, 210f.

37 BVerfG, Beschluss v. 30.7.2003, 1 BvR 792/03.

38 BAG, Urteil v. 10.10.2002, 2 AZR 472/01, in: NZA 2003, S. 483ff.

39 ArbG Dortmund, Urteil v. 16.1.2003, 6 Ca 5736/02 (rechtskräftig).

Eine andere Beurteilung sei erst dann angezeigt, wenn die Erzieherin versuchen würde, die Kindergartenkinder für den Islam zu gewinnen.

1.3.1.7 Religiös begründete Bekleidung bei Lehrerinnen

„Fall Ludin" – staatliche Neutralität und Religionsfreiheit

Eine intensive öffentliche und politische Debatte über das Kopftuch ist durch das Verfahren von Fereshta Ludin ausgelöst worden. Frau Ludin (vgl. oben B.VI.1.3.1.5) war vom Land Baden-Württemberg nach ihrem erfolgreich absolvierten Referendariat die Einstellung in den öffentlichen Schuldienst mit Hinweis darauf verwehrt worden, dass sie auch während des Unterrichts – wie bereits in ihrem Referendariat – ein Kopftuch tragen wolle. Von den Verwaltungsgerichten bis zum Bundesverwaltungsgericht wurde die Verweigerung der Einstellung im Hinblick auf das staatliche Neutralitätsgebot als rechtmäßig bestätigt (vgl. Bericht 2002, B.X. 2.1.2.2).

Urteil des Bundesverfassungsgerichts

In seinem Urteil vom September 2003 hob das Bundesverfassungsgericht die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen jedoch auf, da sie die Beschwerdeführerin in ihren Grundrechten bzw. grundrechtsgleichen Rechten aus Art. 33 Abs. 2 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 33 Abs. 3 GG verletzten.[40] Für die Ablehnung der Einstellung allein wegen der Absicht, ein Kopftuch im Unterricht tragen zu wollen, fehlte es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts an einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage. Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass das religiös motivierte Tragen eines Kopftuches einer Lehrerin den Schutz der Religionsfreiheit genieße, die in enger Beziehung zum obersten Verfassungswert der Menschenwürde stehe, begründe die bloß abstrakte Befürchtung, dass Konflikte mit Eltern auftreten könnten, die die Unterrichtung ihrer Kinder durch eine Lehrerin ablehnen, die ein Kopftuch trägt, keine mangelnde Eignung für das Lehramt. Das Bundesverfassungsgericht hob hierbei hervor, dass für eine konkrete Gefährdung des Schulfriedens durch das Auftreten der Beschwerdeführerin in dem fachgerichtlichen Verfahren keine greifbaren Anhaltspunkte erkennbar geworden seien. Ebenso wenig könnten sie sich auf die Erfahrungen ihrer bisherigen Lehrtätigkeit als Referendarin stützen. Das Gericht stellte damit klar, dass nach den bislang in gefestigter Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen zur Einbringung religiöser oder weltanschaulicher Bezüge in der Schule und des Gebotes staatlicher Neutralität in religiösen und weltanschaulichen Angelegenheiten eine Verletzung beamtenrechtlicher Pflichten bzw. ein die Berufung in das Beamtenverhältnis hindernder Mangel der persönlichen Eignung erst dann vorliege, wenn es zu einem konkreten Verhalten komme, das sich als Versuch der Beeinflussung oder gar Missionierung der der Lehrkraft anvertrauten Schulkinder darstelle. Die abstrakte Möglichkeit einer Beeinflussung oder einer Störung des Schulfriedens genüge nach den bisher geltenden Maßstäben und der geltenden Gesetzeslage dagegen nicht. Insoweit hob das Gericht hervor, dass das Einbringen aller religiösen oder weltanschaulichen Bezüge in Schule und Unterricht durch Lehrkräfte den in Neutralität zu erfüllenden staatlichen Erziehungsauftrag, das elterliche Erziehungsrecht sowie die negative Glaubensfreiheit von Schülerinnen und Schülern beeinträchtigen könne.

Gesetzliche Grundlage notwendig

Abstrakte Möglichkeit der religiös-politischen Beeinflussung nicht ausreichend

[40] BVerfG, Urteil v. 24.9.2003, 2 BvR 1436/02.

Unter Zugrundelegung aller in Betracht kommenden Deutungs- und Wahrnehmungs-möglichkeiten des Kopftuches (sogen. objektiver Empfängerhorizont) begründe allein das Tragen des Kopftuchs durch eine Lehrerin keinen Eignungsmangel. Das Kopftuch sei, anders als etwa das christliche Kreuz, nicht aus sich heraus ein religiöses Symbol. Erst im Zusammenhang mit der Person, die es trägt, und ihrem Verhalten könne es eine vergleichbare Wirkung entfalten. Insoweit hob das Gericht hervor, dass das Kopftuch als Kürzel für ausgesprochen unterschiedliche Aussagen und Wertvorstellungen stehe. So könne das Kopftuch u. a. den Wunsch ausdrücken, die religiösen Bekleidungsregeln einzuhalten, die Verbundenheit mit den Traditionen der Herkunftsgesellschaft ausdrücken oder ein Mittel zur Bewahrung der eigenen Identität in der Diasporasituation darstellen. In dem Kopftuch werde aber auch ein politisches Symbol des Islamismus gesehen, der sich in der Abgrenzung zu westlichen Werten, wie der individuellen Selbstbestimmung und insbesondere der Emanzipation der Frau ausdrücke. Für das Bundesverfassungsgericht war es allerdings relevant, dass dies nicht die Botschaft sei, die die Beschwerdeführerin mit dem Kopftuch vermitteln wolle. Angesichts der Vielfalt der Motive für das Tragen des Kopftuches könne dieses nicht auf ein Zeichen der gesellschaftlichen Unterdrückung der Frau verkürzt werden. Das Gericht betonte insoweit auf Grundlage der in der mündlichen Verhandlung durchgeführten Sachverständigenanhörung, dass insbesondere nicht belegt sei, dass allein dadurch, dass die Beschwerdeführerin im Unterricht ein Kopftuch trage, muslimischen Schülerinnen die Entwicklung eines den Wertvorstellungen des Grundgesetzes entsprechenden Frauenbildes oder dessen Umsetzung im eigenen Leben erschwert würde. Ebenso fehle es an einer hinreichend gesicherten empirischen Erkenntnislage, wonach alleine durch das Kopftuch eine religiöse Beeinflussung auf die Kinder ausgehe, die einen Grundrechtseingriff rechtfertigen könne.

Tragen eines Kopftuches allein ist kein Eignungsmangel

Vielfalt der Motive darf nicht auf politischen Gehalt verkürzt werden

Im Hinblick auf die Wirkung des Kopftuches hob das Gericht auch einen wesentlichen Unterschied zu dem in Klassenzimmern angebrachten Kruzifix hervor. Durch die staatliche Anordnung, ein religiöses Symbol in Schulräumen aufzuhängen, mache sich der Staat dessen Aussage zu eigen; das gelte aber nicht, wenn der Staat die einzelne grundrechtlich geschützte religiöse Aussage einer Lehrerin hinnehme.

Auf der Grundlage der geltenden Gesetzeslage und des traditionellen verfassungsrechtlichen Verständnisses staatlicher Neutralität als einer offenen und übergreifenden, die Glaubensfreiheit aller Bekenntnisse gleichermaßen fördernden Haltung, war die Verweigerung der Einstellung der Beschwerdeführerin daher verfassungswidrig. Das Bundesverfassungsgericht eröffnete dem Landesgesetzgeber jedoch die Möglichkeit, den mit der zunehmenden religiösen Pluralität verbundenen gesellschaftlichen Wandel zum Anlass für eine grundsätzliche Neubestimmung des zulässigen Ausmaßes religiöser Bezüge in der Schule zu nehmen. Damit wurde dem Landesgesetzgeber ein Entscheidungsspielraum eingeräumt, eine bislang fehlende gesetzliche Grundlage zu schaffen, um die Einstellung einer Lehrkraft allein wegen des Tragens von Kleidung oder sonstiger Zeichen, die die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religionsgemeinschaft erkennen lasse, zu verweigern. Das Gericht verwies deshalb die Sache zur Entscheidung zurück an das Bundesverwaltungsgericht, das unter der dann geltenden, ggf. veränderten Gesetzeslage zu

Landesgesetzgeber darf Ausmaß religiöser Bezüge neu bestimmen

entscheiden habe. Eine Verpflichtung, eine solche gesetzliche Grundlage zu schaffen, sprach das Gericht jedoch nicht aus. Im Gegenteil, in der Schule als einem Ort, an dem ein tolerantes Miteinander unterschiedlicher religiöser Auffassungen am nachhaltigsten durch Erziehung eingeübt werden könne, biete das Bekenntnis von Lehrkräften zur eigenen Überzeugung Schülerinnen und Schülern die Chance zur Erkenntnis und Festigung des eigenen Standpunktes und zu einer gegenseitigen Toleranz, die sich nicht als nivellierender Ausgleich verstehe. Die Zulassung von Lehrerinnen mit Kopftuch könne so einen Beitrag in dem Bemühen um Integration leisten.

Die mit der zunehmenden Pluralität verbundene Entwicklung bedeute aber auch ein größeres Potenzial möglicher Konflikte in der Schule, die Grund dafür sein könnten, der staatlichen Neutralitätspflicht in der Schule eine striktere und mehr als bisher distanzierende Bedeutung beizumessen und dementsprechend durch das äußere Erscheinungsbild von Lehrkräften vermittelte religiöse Bezüge grundsätzlich aus der Schule fern zu halten.

Für welchen der beiden aufgezeigten Wege sich der Landesgesetzgeber letztlich entscheide, hänge wesentlich von einer Beurteilung der tatsächlichen Entwicklung ab, wobei die demokratische Volksvertretung im Gegensatz zur Verwaltung und den Gerichten hierbei ein bevorzugter Beurteilungsspielraum (Einschätzungsprärogative) zukomme. Nur durch eine Entscheidung des Gesetzgebers sei sichergestellt, dass Entscheidungen, die wegen ihres Grundrechtsbezuges von erheblicher Tragweite sind, aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit die Gelegenheit zu der erforderlichen fundierten Meinungsbildung bietet. Insoweit betont das Gericht auch, dass eine Regelung, die es zur Dienstpflicht einer Lehrerin mache, im Unterricht auf das Tragen eines Kopftuchs oder anderer religiöser Erkennungszeichen zu verzichten, in erheblichem Maße in die Glaubensfreiheit eingreife. Da eine solche Regelung verschiedene gesellschaftliche Gruppen unterschiedlich intensiv beeinträchtige – abhängig davon, ob sie die Befolgung bestimmter Bekleidungsregeln als religiös verpflichtend ansehen – sei aufgrund dieses Gruppenbezugs die Glaubensfreiheit über die individuelle Grundrechtsgewährung hinaus in ihrer gesellschaftlichen Ordnungsfunktion betroffen.

Strikte Gleichbehandlung aller religiösen Bezüge in staatlichen Schulen

Das Grundgesetz gibt das zulässige Maß religiöser Bezüge in der Schule nicht vor. Gleichwohl ist eine Neubestimmung an verfassungsrechtliche Vorgaben gebunden. Mehrfach betont das Gericht, dass ebenso wie bei der Zulassung religiöser Zeichen und Kleidung bei Lehrkräften auch für die Verpflichtung zu äußerster Zurückhaltung in Verwendung von Kennzeichen mit religiösem Bezug alle Angehörigen unterschiedlicher Religionsgemeinschaften gleich zu behandeln seien. Dies stützt das Gericht ausdrücklich auch auf das beamtenrechtliche Diskriminierungsverbot wegen des religiösen Bekenntnisses in Art. 33 Abs. 3 GG.

Gesetzliche Regelungen der Länder

In Reaktion auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde in den Bundesländern die Einführung neuer gesetzlicher Regelungen zu religiösen Erkennungszeichen und religiöser Bekleidung von Lehrkräften diskutiert. Hierbei zeichnete sich schnell ab, dass es – wie dies nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch möglich ist – zu keiner bundesweit einheitlichen Regelung dieser Frage kommen wird. Zum

Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts hat nur eine Minderheit der Länder gesetzliche Regelungen geschaffen bzw. konkrete Schritte zur Verabschiedung entsprechender Gesetze unternommen. Die Mehrheit der Länder sieht dagegen keinen Bedarf für eine gesetzliche Regelung, die es erlaubt, Lehrerinnen das Tragen von Kopftüchern unabhängig von ihrem konkreten Verhalten zu verbieten. In Bremen und Nordrhein-Westfalen dauern die Diskussionen, ob gesetzgeberisches Handeln erforderlich ist, noch an.

In den Bundesländern, in denen Gesetze bereits beschlossen wurden bzw. Gesetzentwürfe vor der Verabschiedung stehen, konzentrierte sich die Diskussion auf die Frage, ob gesetzliche Regelungen, die zwischen christlich-abendländischen (also christlichen und jüdischen Symbolen) und religiösen Symbolen anderer Religionsgemeinschaften differenzieren, nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zulässig sind. Anders als vom Bundesverfassungsgericht nahe gelegt, fand eine umfassendere Diskussion, ob der mit der zunehmenden religiösen Pluralität verbundene gesellschaftliche Wandel Anlass zu einer grundlegenden gesetzlichen Neubestimmung des zulässigen Ausmaßes religiöser Bezüge in der Schule ist, nicht statt.[41] Die Diskussion beschränkte sich vielmehr auf die Frage der Zulässigkeit religiöser Erkennungszeichen bzw. religiöser Bekleidung bei Lehrkräften und hier insbesondere auf die Frage des Kopftuchtragens. In einigen Ländern wurde die (Bekleidungs-) Frage lediglich in der Weise erweitert, dass auch diskutiert wurde, das Kopftuchverbot auf andere Bereiche des öffentlichen Dienstes auszudehnen.

Gemeinsam ist den beschlossenen Gesetzen bzw. den vor der Verabschiedung stehenden Gesetzesentwürfen, dass sie eine Dienstpflicht vorsehen, die das Tragen religiöser Erkennungszeichen oder Bekleidung verbieten und damit auch die Verweigerung der Einstellung von Personen ermöglichen sollen, die dieser Dienstpflicht nicht nachkommen wollen. Alle gesetzlichen Regelungen bzw. Gesetzesentwürfe – mit Ausnahme des Saarlandes , sehen zudem Ausnahmemöglichkeiten für Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst und bei der Erteilung von Religionsunterricht vor. Keine der gesetzlichen Regelungen beschränkt sich ausdrücklich auf ein Verbot des Tragens religiös motivierter Kopftücher; das Kopftuchtragen wird in keiner der Regelungen explizit genannt. Die bisher verabschiedeten Regelungen sowie die vor der Verabschiedung stehenden Regelungen sehen aber – bis auf Berlin – mehr oder weniger klare und ausdrückliche Ausnahmen für christlich-abendländische religiöse Erkennungszeichen bzw. Bekleidung vor, so dass die Regelungen in ihrer praktischen Auswirkung auf ein isoliertes Kopftuchverbot hinauslaufen können.

Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wurde das Schulgesetz geändert.[42] Danach dürfen nunmehr Lehrkräfte an öffentlichen Schulen „keine politischen, religiösen, weltanschaulichen oder ähnliche äußere Bekundungen abgeben, die geeignet sind, die Neutralität des Landes gegenüber Schülern und Eltern oder den politischen, religiösen oder weltanschaulichen Schulfrieden zu gefährden oder zu stören.“ Nach dieser Grundregel wären im

[41] Vgl. 2. Leitsatz BVerfG, a.a.O.

[42] Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes, vom 1. April 2004, GVBl. v. 28. April 2004, S. 178.

Grunde alle religiösen Symbole, einschließlich des christlichen Kreuzes an der Halskette und der jüdischen Kippa untersagt, da nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts das Einbringen jeglicher religiöser oder weltanschaulicher Bezüge in Schule und Unterricht, „zumindest die Möglichkeit einer Beeinflussung der Schulkinder sowie von Konflikten mit Eltern [eröffnet], die zu einer Störung des Schulfriedens führen [...] können."[43] Allerdings bestimmt die Gesetzesänderung weiter, dass die Wahrnehmung des Erziehungsauftrages nach Bestimmungen der Landesverfassung, die auf christlich-abendländische Werte Bezug nehmen, und die „entsprechende Darstellung christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte oder Traditionen" nicht der gesetzlichen Neuregelung widersprechen. Der Gesetzgeber hat hiermit zumindest die Möglichkeit eröffnet, darüber zu diskutieren, ob das Tragen eines Kopftuchs anders zu beurteilen ist als z. B. das Tragen des Nonnenhabits oder der jüdischen Kippa. Hierfür spricht auch, dass nach dem Gesetz insbesondere ein Verhalten als unzulässig erklärt wird, „welches bei Schülern oder Eltern den Eindruck hervorrufen kann, dass eine Lehrkraft gegen die Menschenwürde, die Gleichberechtigung der Menschen nach Art. 3 des Grundgesetzes, die Freiheitsgrundrechte oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung auftritt." Diese Konkretisierung der allgemeinen Grundregel zielt nämlich erkennbar (allein) auf das Kopftuch in seiner Variante als Symbol des Islamismus ab.

Hessen

Das in Hessen beschlossene „Gesetz zur Sicherung der staatlichen Neutralität"[44] sieht eine ähnliche Regelung wie in Baden-Württemberg vor, die sich allerdings nicht auf Lehrkräfte an öffentlichen Schulen beschränkt, sondern alle Beamte im Dienst des Landes Hessen mit einbezieht. Die Regelungen verbieten insbesondere das Tragen von Kleidungsstücken, die objektiv geeignet sind, das Vertrauen in die Neutralität ihrer Amtsführung zu beeinträchtigen oder den politischen, religiösen oder weltanschaulichen Frieden zu gefährden. Bei der Entscheidung, ob diese Voraussetzungen vorliegen „ist der christlich geprägten abendländischen Tradition des Landes Hessen angemessen Rechnung zu tragen."

Bayern

Das in Bayern am 11. November 2004 vom Landtag beschlossene Gesetz zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen[45] setzt dagegen bereits auf eine einschränkende Formulierung der allgemeinen Dienstpflicht, die einerseits Kopftücher generell erfasst, andererseits christlich-abendländische Symbole und Bekleidung vom Anwendungsbereich auszuschließen versucht. Nach dem Entwurf dürfen Lehrkräfte äußere religiöse Symbole nicht tragen, die „auch als Ausdruck einer Haltung verstanden werden können, die mit den verfassungsrechtlichen Grundwerten und Bildungszielen der Verfassung einschließlich den christlich-abendländischen Bildungs- und Kulturwerten nicht vereinbar ist."

---

43 BVerfG, a.a.O., Rz. 49.

44 Gesetz zur Sicherung der staatlichen Neutralität vom 18.10.2004, GVBl. 2004, S. 306.

45 Gesetz vom 23.11.2004, GVBl. 2004, S. 443.

Saarland und Niedersachsen

Die im Saarland[46] und in Niedersachsen[47] beschlossenen Gesetze sehen zwar keine ausdrückliche Ausnahme für die christlich-abendländischen Symbole oder Bekleidungen vor. Allerdings enthalten die Regelungen explizite Bezugnahmen auf christliche Bildungs- und Kulturwerte bzw. das Christentum, die ebenfalls die Möglichkeit nahe legen, in der Praxis zwischen christlichen Symbolen und Kopftüchern zu differenzieren. Im Saarland ist der Verpflichtung, den Erziehungsauftrag in einer Art zu erfüllen, die die Neutralität des Landes oder den religiösen Schulfrieden nicht durch religiöse oder ähnliche äußere Bekundungen gefährdet, die Aussage vorangestellt, dass die Schule die Schüler auf der „Grundlage christlicher Bildungs- und Kulturwerte" unterrichtet und erzieht. Die Regelung des niedersächsischen Schulgesetzes bestimmt: „Das äußere Erscheinungsbild von Lehrern darf, auch wenn es von einer Lehrkraft aus religiösen oder weltanschaulichen Gründen gewählt wird, keine Zweifel an der Eignung der Lehrkraft begründen, den Bildungsauftrag der Schule (§ 2) überzeugend zu erfüllen." § 2 des Niedersächsischen Schulgesetzes bestimmt wiederum, dass die Schule die Erziehung der Persönlichkeit von Schülerinnen und Schülern u. a. „auf der Grundlage des Christentums" weiter entwickeln soll. Auch wenn dies letztlich nicht zwingend sein dürfte, lassen sich Zweifel daran, dass eine muslimische Lehrerin mit Kopftuch einen so verstanden Bildungsauftrag überzeugend erfüllen kann, begründen und umgekehrt gilt, dass das Tragen christlicher Symbole durch eine Lehrkraft von dem Bildungsauftrag in § 2 grundsätzlich zunächst abgedeckt sein könnte.

Berlin

Das vom Berliner Abgeordnetenhaus am 20.1.2005 verabschiedete Neutralitätsgesetz[48] unterscheidet sich von den anderen dargestellten Regelungen insofern, als es weder eine direkte noch indirekte Ausnahme für christliche oder abendländische Symbole vorsieht. Ähnlich wie der Entwurf in Hessen beschränkt sich das Berliner Gesetz nicht auf Lehrkräfte an öffentlichen Schulen, sondern bezieht auch Beamtinnen und Beamte mit ein, die im Bereich der Rechtspflege, des Justizvollzuges oder der Polizei beschäftigt sind. Untersagt sind „sichtbare religiöse oder weltanschauliche Symbole, die für die Betrachterin oder den Betrachter eine Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft demonstrieren" sowie das Tragen „auffallender religiös oder weltanschaulich geprägter Kleidungsstücke." Für das Personal von Kinderbetreuungseinrichtungen ist eine verfahrensrechtliche Sonderregelung vorgesehen. Nur sofern die Erziehungsberechtigten auch nach einem Vermittlungsgespräch darauf beharren, dass das Betreuungspersonal keine der o.g. Symbole oder Kleidung trägt, ist dem Wunsch – ggf. durch organisatorische Veränderungen – zu entsprechen. Ganz ausgenommen sind zudem die Berufsschulen. Das Gesetz enthält auch eine Ermächtigung der obersten Dienstbehörde, Ausnahmen für weitere

---

46 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ordnung des Schulwesens im Saarland (Schulordnungsgesetz – SchoG) vom 23. Juni 2004, Amtsbl. 2004, S. 1510.

47 Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes und des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes vom 29.04.2004 (Nds. GVBl., S. 140ff.).

48 Gesetz zur Schaffung eines Gesetzes zu Artikel 29 Verfassung von Berlin und zur Änderung des Kindertagesbetreuungsgesetzes, Annahmebeschluss: Abgeordnetenhaus von Berlin – 15. Wahlperiode, 62. Sitzung vom 20. Januar 2005, S. 5202. Gesetzentwurf, der mit einer Modifikation hinsichtlich der Beamtinnen und Beamten im Bereich der Rechtspflege angenommen wurde (www.parlament-berlin.de/adis/citat/VT/15/DruckSachen/d153249.pdf).

Schularten vorzusehen. Wie bereits erwähnt sieht das Gesetz keine direkte oder indirekte Ausnahmebestimmung für christliche oder abendländische Symbole vor. Allerdings werden mit Formulierungen wie „demonstrieren“ und „auffallend“ unbestimmte Rechtsbegriffe verwandt, die in der Praxis Anlass zu der Frage geben könnten, inwieweit nicht doch die Verwendung christlicher Symbole im Einzelfall anders zu behandeln ist als das Tragen des Kopftuchs. Denn die interpretatorische Ausfüllung dieser Begriffe ist zumindest für einen Rückgriff auf den kulturell-gesellschaftlichen Gesamtkontext offen. In die Bestimmung, ob eine Kleidung „auffallend“ ist oder ob eine Lehrkraft mit der Verwendung eines Symbols wie z. B. eines Kreuzes an einer Halskette die Zugehörigkeit zum Christentum „demonstriert“ oder lediglich dokumentiert, könnten daher Wertungen einfließen, die vom kulturellen Vorverständnis geprägt sind. Nach der Begründung sollen jedenfalls Schmuckstücke nicht von dem Verbot erfasst sein, „da sie nicht die Zugehörigkeit zur einer Glaubensgemeinschaft demonstrieren.“ Gemeinsam mit dem Neutralitätsgesetz verabschiedete das Berliner Abgeordnetenhaus einen Antrag zu „Antidiskriminierungs- und Integrationsförderungsmaßnahmen für Berlin“.[49] Darin wird der Senat u. a. aufgefordert, einen Aktionsplan „Freiräume und Integrationschancen für zugewanderte Frauen und Mädchen“ zu erarbeiten, sowie einen Arbeitskreis „Islam und Schule“ einzurichten. In Umsetzung dieses Beschlusses wurde beim Berliner Beauftragten für Migration und Integration eine Leitstelle gegen Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft, der Weltanschauung und der Religion eingerichtet, die in Konfliktfällen z. B. bei der Arbeitsplatzsuche beratend und vermittelnd tätig werden soll (vgl. hierzu B.VII.3.7).

Bundesverwaltungsgericht bestätigt baden-württembergisches Kopftuchgesetz

In dem Verfahren von Fereshta Ludin hat das Bundesverwaltungsgericht, an das die Entscheidung vom Bundesverfassungsgericht zurückverwiesen wurde, mit Urteil vom 24. Juni 2004 befunden, dass die in Baden-Württemberg getroffene Neuregelung eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage biete, um ihre Einstellung in den Schuldienst allein wegen ihrer Absicht, auch im Unterricht ein Kopftuch tragen zu wollen, zu verweigern.[50] Nach dem Gesetzeswortlaut komme es nicht auf eine konkrete Gefährdung des Schulfriedens durch das Verhalten der Lehrkraft an. Das Gesetz wende sich vielmehr bereits vorbeugend gegen eine abstrakte Gefährdung des Schulfriedens. Ausdrücklich offen ließ das Gericht dagegen die Frage, ob in dem Kopftuch zugleich ein Verhalten zu sehen ist, welches bei Schülern oder Eltern den Eindruck hervorrufen kann, dass eine Lehrkraft gegen die Menschenwürde, die Gleichberechtigung der Menschen nach Art. 3 GG, die Freiheitsgrundrechte oder die freiheitlich demokratische Grundordnung auftritt. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts entspricht die baden-württembergische Regelung auch den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere auch im Hinblick auf das Gebot der strikten Gleichbehandlung der Religionsgemeinschaften. Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht – wohl entgegen der politischen Intention der baden-würt-

[49] Vgl. Drucksache 15/3254 vom 23.9.2004.

[50] BVerwG, Urteil v. 24.6.2004 – 2 C 45.03, im Internet unter: www.bverwg.de.

tembergischen Landesregierung[51] – befunden, dass die Bestimmung, wonach die „Darstellung christlicher und abendländischer Werte“ nicht gegen das Verbot politischer, religiöser, weltanschaulicher oder ähnlicher Bekundungen spricht, keine „Ausnahmen für bestimmte Formen religiös motivierter Kleidung in bestimmten Regionen“ abdeckt. Für eine solche Auslegung biete weder der Wortlaut noch der Schutzzweck des Gesetzes eine Handhabe. Die entsprechende Regelung bezieht sich nach Auffassung des Gerichts allein auf die Vermittlung christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte von neutraler Warte im Unterricht. Ein Vollzugsdefizit in dem Sinne, dass Kopftücher verboten würden, andere religiös motivierte Kleidung wie etwa das Nonnenhabit dagegen nicht, was nach Ansicht des Gerichts sowohl dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot widersprechen würde als auch auf eine mittelbare Diskriminierung wegen der Religion i.S. der EU-Antidiskriminierungsrichtlinie 2000/78/EG (vgl. hierzu unten C.I.2) hinausliefe, sei jedenfalls in der Regelung selbst nicht angelegt. Die Regelung sei auch nicht unverhältnismäßig, da die islamische Glaubensgemeinschaft nicht übermäßig betroffen sei. Denn das Verbot beschränke sich auf Lehrer im Staatsdienst. Das Tragen des Kopftuches bleibe Schülerinnen auch an öffentlichen Schulen sowie Lehrerinnen an Privatschulen unbenommen.

Keine Ausnahme für das Nonnenhabit

Aus Sicht der Beauftragten ist mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts die Diskussion um die Frage, ob gesetzliche Bestimmungen, die differenzierende Regelungen für einerseits christlich-abendländische Bekleidungen und Bekundungen sowie andererseits für Bekleidungen und Bekundungen anderer Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften enthalten, mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in Einklang zu bringen sind, voraussehbar noch nicht zu Ende. Zumindest in rechtspolitischer Sicht wird sich neben der Frage, ob die Durchsetzung eines gesetzlichen Kopftuchverbotes den strengen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die strikte Gleichbehandlung aller Religionsgemeinschaften in der Praxis gerecht wird, in vielfältiger Weise die Frage stellen, wie dem verfassungsrechtlichen Gebot, die Angehörigen unterschiedlicher Religionsgemeinschaften in der Schule gleich zu behandeln, in einer Schulwirklichkeit zur Wirksamkeit verholfen werden kann, die von einer zunehmenden religiösen und weltanschaulichen Pluralisierung geprägt ist. Unabhängig von der endgültigen verfassungsrechtlichen Zukunft der Kopftuchgesetze werfen diese hier mehr Fragen auf, als Antworten zu geben. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die integrationspolitische Dimension dieser Frage.

Beauftragte sieht weiteren Diskussionsbedarf

Strikte Gleichbehandlung in religiös pluraler Schule

Nach Auffassung der Beauftragten ist ein pauschales Kopftuchverbot integrationspolitisch kontraproduktiv, weil es verkennt, dass ein differenzierter Blick auf Phänomene kulturell-religiöser Verschiedenheit zu den Grundvoraussetzungen einer gelingenden Integration in einer zunehmend pluralistischen Gesellschaft gehört. Die Verkürzung des Kopftuchs auf ein Zeichen für die mit Art. 3 Abs. 2 GG nicht zu vereinbarende Unterdrückung der Frau ist nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur verfassungsrechtlich problematisch. Sie verweigert

Pauschales Kopftuchverbot ist integrationspolitisch kontraproduktiv

[51] Vgl. Tagesspiegel: Das ist ein Beitrag zur Toleranz. Interview mit Annette Schavan, Ministerin für Kultus, Jugend und Sport in Baden-Württemberg, Berlin 29.1.2004; Schavan, Annette: Das Kopftuch ist ein politisches Symbol, ZAR 2004, S. 5.

sich auch der Erkenntnis, dass das Kopftuch gerade für Frauen aus bildungsnahen Schichten eine Brückenfunktion auf dem schwierigen Weg der Integration einnehmen kann. Der Einwand, dass es sich hierbei lediglich um eine Minderheit der Kopftuchträgerinnen handelt, die unter den Muslimen in Deutschland ohnehin in der Minderheit sind, kann angesichts des Umstandes, dass es hier um den Schutz grundrechtlich verbürgter Freiheiten geht, nicht überzeugen. Die sorgfältige Beachtung aller individuellen Umstände des Einzelfalles in Grundrechtsfragen gehört zu dem Kernbestand unseres freiheitssichernden Verfassungsverständnisses.

Die Beauftragte weist darauf hin, dass ein desintegratives Signal insbesondere von einer „Lex Kopftuch“ ausgeht, die einseitig darauf gerichtet ist, das Kopftuch zu verbieten, wohingegen andere Kleidungsstücke oder Zeichen, die die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religionsgemeinschaft erkennen lassen, von einem solchen Verbot nicht erfasst werden. Von einer solchen Ungleichbehandlung der Religionen geht unweigerlich eine Botschaft der Verweigerung einer gleichberechtigten Teilhabe aus, die weit über den konkreten Anwendungsbereich solcher Verbotsgesetze in die Gesellschaft hinein ausstrahlt.

1.3.1.8 Teilnahme am Sport-, Schwimm- und Sexualkundeunterricht sowie an Klassenfahrten

Einzelfallentscheidung angemessen

Vornehmlich in Bezug auf Schülerinnen muslimischen Glaubens stellt sich in verschiedenen Konstellationen die Frage, ob aus religiösen Gründen ausnahmsweise eine Befreiung von einzelnen Unterrichtsveranstaltungen in Betracht kommt. Seit Jahren besteht hierzu in Bezug auf die Teilnahme am koedukativen Sport- und Schwimmunterricht eine gefestigte Rechtsprechung, wonach eine Durchsetzung der Teilnahmepflicht dann nicht rechtmäßig ist, wenn die Schülerinnen nachvollziehbar darlegen, dass sie andernfalls in einen Gewissenskonflikt gestürzt würden und ein Unterricht nicht nach Geschlechtern getrennt angeboten wird.[52] Im Berichtszeitraum sind hierzu keine neuen Gerichtsentscheidungen bekannt geworden. Nach Einschätzung der Beauftragten besteht in der Praxis z.T. eine gewisse Verunsicherung, wie die von der Rechtsprechung aufgestellten Voraussetzungen für eine Ausnahmebefreiung angewandt werden sollen. Hier empfiehlt sich aus Sicht der Beauftragten die Entwicklung praktischer Entscheidungshilfen, um die Schulen in die Lage zu versetzen, kompetent – d.h. klar ausgrenzend gegenüber islamistischen Forderungen, aber integrierend gegenüber religiösen Anliegen – mit entsprechenden Ausnahmeanträgen umzugehen.

Im Berichtszeitraum haben sich Gerichte mit vergleichbaren Fragen in Bezug auf die Befreiung von der Teilnahme am Sexualkundeunterricht und von Klassenfahrten beschäftigt.

---

[52] Vgl. u.a. BVerwG, Urteil v. 25.8.1993 – C 30/92 in: RiA 1994, 198ff.; BVerwG, Urteil v. 25.8.1993 – 6 C 8/91, in: NVwZ 1994, 578ff.

Das Verwaltungsgericht Hamburg hat mit seinem Beschluss vom 12.1.2004[53] den Antrag einer Mutter muslimischen Glaubens zum Erlass einer Eilanordnung, mit der ihre beiden Töchter vom Sexualkundeunterricht befreit werden sollten, abgelehnt. Ein wichtiger Grund, der nach Landesrecht eine Befreiung von einzelnen Unterrichtsveranstaltungen ermögliche, liege nicht vor. Die Mutter, deren beide Töchter die 9. Klasse besuchten, hatte argumentiert, dass ihr Glaube es verbiete, die „Aura" eines anderen Menschen zu betrachten, wozu bei Mädchen, die bereits ihre Periode hätten, alles außer dem Gesicht und den Händen zu rechnen sei. Es sei für ihre Töchter deshalb nicht möglich, die im Sexualkundeunterricht verwendeten Bilder und Anschauungsmaterialien anzusehen. Das Verwaltungsgericht betonte demgegenüber den schulischen Integrationsauftrag. Die Allgemeinheit habe ein berechtigtes Interesse daran, der Entstehung von religiös oder weltanschaulich motivierten Parallelgesellschaften entgegenzuwirken und Minderheiten auf diesem Gebiet zu integrieren. Dies erfordere einen ständigen Dialog mit anders denkenden Minderheiten, der für eine pluralistische Gesellschaft stets eine Bereicherung bedeute. Bei weltanschaulich oder religiös motivierten Anträgen auf Unterrichtsbefreiung sei daher größte Zurückhaltung geboten. Das Gericht hob ebenso hervor, dass die Schule mit dem Konfliktpotenzial, das für die Schüler aufgrund der Teilnahmepflicht und den religiös-weltanschaulichen Überzeugungen der Eltern bzw. der Schülerinnen und Schüler selbst, verantwortungsbewusst umgehen und das Zuspitzen von Konflikten vermeiden müsse. Vor diesem Hintergrund sah das Gericht nicht, dass sich die Schülerinnen in einem so schwerwiegenden Gewissenskonflikt befänden, dass die Abwendung einer Gefährdung des Kindeswohls die Befreiung vom Sexualkundeunterricht rechtfertigen würde.

Keine Befreiung vom Sexualkundeunterricht

In einer Eilentscheidung befand das Oberwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen[54], dass eine Schülerin muslimischen Glaubens an der Teilnahme einer mehrtägigen Klassenfahrt begründet verhindert sei. Die Schülerin, die die 10. Klasse eines Gymnasiums besucht hatte, hatte ihren Antrag auf Befreiung von der Teilnahme unter Vorlage eines Gutachtens des Islamischen Zentrums damit begründet, dass ihr muslimischer Glaube ihr eine Teilnahme an einer Klassenfahrt mit Übernachtung außerhalb des Elternhauses ohne Begleitung eines so genannten „Mahram", d.h. eines Ehegatten oder anderen männlichen Verwandten, den sie nicht heiraten dürfe (Vater, Großvater, Bruder, Onkel oder Neffe), verbiete. Die Schülerin verwies u. a. darauf, dass eine Teilnahme an der Klassenfahrt sie in die Situation von ständiger Furcht und psychischer Belastung brächte, weil sie in Sorge sei, dass das Essen Schweinefleisch enthält, nicht gesichert sei, dass sie die fünf notwendigen täglichen Waschungen und Gebete vornehmen könne, dass ihre Mitschülerinnen Anstoß an ihrer Art zu duschen nehmen könnten und sie in ständiger Hektik und Sorge wäre, immer ihr Kopftuch zu tragen. Im Ergebnis rechtfertigte nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts diese durch Zwänge und Ängste gekennzeichnete Situation die Nichtteilnahme der Schülerin an

Befreiung von Teilnahme an der Klassenfahrt orientiert am Kindeswohl

[53] Az. 15 VG 5827/2003; Vgl. auch BayVerfGH, v. 13.12.2002, Vf.73-VI-01, in: BayVBl 2003, 236ff., der eine Verfassungsbeschwerde zurückwies, in der US-amerikanische Staatsbürger, die der Glaubensgemeinschaft der Baptisten angehören, sich u.a. aus religiösen Gründen gegen die Teilnahmepflicht ihrer Tochter am Sexualkundeunterricht gewandt hatten.

[54] Beschl. v. 17. Januar 2002, 19 B 99/02, in: NJW 2003, 1754f.

der Klassenfahrt. Das Gericht sah insoweit eine Parallele zu der Ausnahmesituation einer partiell psychisch behinderten Schülerin, die behinderungsbedingt nur mit einer Begleitperson reisen kann.

Eine Befreiung bleibt nach dieser am Kindeswohl orientierten Rechtsprechung auf besonders begründete Ausnahmefälle beschränkt. Der bloße Verweis auf den Konflikt mit religiösen Pflichten genügt danach nicht für eine Befreiung von der allgemeinen Schulpflicht. Vielmehr muss dargelegt werden, dass Schüler durch verbindliche religiöse Ge- und Verbote gehindert sind, der gesetzlichen Pflicht nachzukommen und sie andernfalls in einen schwerwiegenden Gewissenskonflikt gestürzt würden. Aufgrund der Neutralitätspflicht des Staates haben sich die Schulverwaltung und die Gerichte dabei einer Beurteilung der religiösen Überzeugungen strikt zu enthalten.

1.3.1.9 Schächten

Praktische Umsetzung der Ausnahmegenehmigung unzureichend

Im vorangegangen Bericht (vgl. Bericht 2002, B.X.2.1.2.3) hat die Beauftragte über ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Januar 2002 berichtet, wonach muslimischen Metzgern unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahmegenehmigung nach § 4 Tierschutzgesetz zum Schächten (betäubungslosen Schlachten) erteilt werden muss. Im Berichtszeitraum hat die Beauftragte aus verschiedenen Gesprächen den Eindruck gewonnen, dass die Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht immer reibungslos funktionierte. So wurden beispielsweise in Nordrhein-Westfalen im Rahmen des muslimischen Opferfestes im Jahre 2002 228 Ausnahmegenehmigungen zum Schächten erteilt, wohingegen im Jahre 2003 zum muslimischen Opferfest überhaupt keine Ausnahmegenehmigungen erteilt wurden.[55] Dies dürfte auf einen Erlass zurückzuführen sein, der u. a. erhöhte Anforderungen an einen Nachweis stellte, dass das Fleisch geschächteter Tiere nur von Personen erworben wird, denen der Genuss von Fleisch nicht geschächteter Tiere untersagt ist. Anlässlich der Neufassung des Erlasses zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zum Schächten des nordrhein-westfälischen Landwirtschaftsministeriums im Jahre 2003 hat sich die Beauftragte mit dem dortigen Ministerium ins Benehmen gesetzt und erörtert, wie bei hinreichender Beachtung des Tierschutzes sicher gestellt werden kann, dass an die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen keine überspannten Anforderungen gestellt und eine kultursensible Anwendung gewährleistet werden kann. Die Beauftragte ist insoweit dankbar, dass in dem derzeit geltenden Erlass[56] einige klarstellende Anregungen aufgenommen wurden. Verschiedene im Berichtszeitraum bekannt gewordene Gerichtsentscheidungen deuten ebenfalls darauf hin, dass an den Nachweis der Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung in der Praxis zum Teil so hohe Anforderungen gestellt wurden, dass zu befürchten ist, dass die Entscheidung des Bundesverfas-

Anforderungen an Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zu hoch

[55] Vgl. Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1157 des Abgeordneten Eckhard Uhlenburg, CDU, Landtags-Drs. 13/3843.

[56] Erlass vom 9. September 2003 „Anträge auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 Tierschutzgesetz oder einer Zulassung nach § 14 Abs. 2 Nr. 3 der Tierschutzschlachteverordnung“ (www.munlv.nrw.de).

sungsgerichts in der Praxis für die Betroffenen keine konkreten positiven Wirkungen entfaltet.[57]

Aus Sicht der Beauftragten ist demgegenüber hervorzuheben, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum einen zwar deutlich gemacht hat, dass ein bloß subjektives Behaupten von religiösen Gründen für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nicht ausreicht. Es hat aber andererseits auch klar gestellt, dass der Staat unter Berücksichtigung des Selbstverständnisses der Religionsgemeinschaft auf die Prüfung von Mindestanforderungen beschränkt ist. So genügt es, dass der Antragsteller substanziiert und nachvollziehbar die Gründe für eine Ausnahmegenehmigung darlegt. Im übrigen ist daran zu erinnern, dass das Gericht es für nicht zulässig erachtet hat, die Angehörigen einer vorwiegend hier nicht traditionell verwurzelten Religionsgemeinschaft auf Essgewohnheiten zu verweisen (Verzicht auf Fleisch), die mit den Essgewohnheiten in der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland nicht in Einklang stehen. Der darin zum Ausdruck gebrachte Anspruch auf eine grundsätzlich gleichberechtigte Lebensführung sollte auch bei der Praxis der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zum Schächten Beachtung finden. Durch die Aufnahme des Tierschutzes als Staatszielbestimmung in Art. 20a GG im Juli 2002 hat sich an dieser Rechtslage nach Auffassung der Beauftragten im Wesentlichen nichts geändert, da das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung bereits eine umfassende Abwägung mit den Belangen des Tierschutzes vorgenommen hat.[58] Neben einer angemessenen Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung sollte daher ggf. durch den Erlass von Nebenbestimmungen sichergestellt werden, dass die Belange des Tierschutzes soweit wie möglich gewahrt werden. Insoweit ist auch darauf hinzuweisen, dass es aus Sicht der Beauftragten ratsam erscheint, nach einvernehmlichen Lösungen zwischen den Betroffenen und der Verwaltung zu suchen. Hierfür gibt es nämlich durchaus Anknüpfungspunkte, denn auch von muslimischen Gläubigen wird der Schutz des Tieres hervorge-

Prüfung von Mindestanforderungen ist ausreichend

---

[57] Vgl. HessVGH, Urt. v. 24.11.2004 – 11 UE 317/03; Hess. VGH, Beschl. v. 30.1.2004 – 8 TG 327/04, in: GewArch 2004, S. 155 ff.; Hess. VGH, Beschl. v. 30.1.2004 – 11 TG 326/04, in: NVwZ 2004, S. 890 ff.; VG Stuttgart, Beschl. v. 6.2.2003 – 4 K 515/03, in: VBlBW 2003, S. 331 ff.; Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschl. v. 30.1.2004 – 4 MB 4/04; Schleswig-Holsteinisches VG, Beschl. v. 30.1.2004 – 1 B 7/04, in: NordÖR 2004, S. 129 ff.; VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 22.2.2002 – 7 L 335/02 (juris); OVG NRW, .Beschl. v. 22.4.2002 – 20 B 486/02; OVG NRW, Beschl. v. 11.2.2003 – 20 B 320/03; OVG NRW, Beschl. v. 16.7.2003 – 20 A 1108/03; VG Minden, Urt. v. 28.11.2002 – 2 K 548/02, alle abrufbar im Internet unter: www.justiz.nrw.de.

[58] Ebenso OVG NRW, Beschl. v. 16.7.2003 – 20 A 1108/03; Schleswig-Holsteinisches OVG, a.a.O.; Schleswig-Holsteinisches VG, a.a.O. Anderer Auffassung Hess VGH, Urt. v. 24.11.2004 – 11 UE 317/03, wonach durch Einfügung des Staatsziels Tierschutz in das Grundgesetz die Anforderungen an die Erfüllung der Voraussetzung „zwingende“ Vorschriften in § 4 a Abs. 2 Nr. 2 TierschG dahingehend zu erhöhen sei, dass der Antragsteller nunmehr „nachweisen“ statt nur substantiiert darlegen muss, dass zwingende Vorschriften den Angehörigen einer Religionsgemeinschaft den Verzehr von Fleisch nicht geschächteter Tiere untersagen. In dem konkreten Fall, der den Ausgangsrechtsstreit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betrifft, sah der Hess VGH diese Voraussetzungen u.a. aufgrund eidesstattlicher Versicherungen von mehreren Hundert Kunden als erfüllt an. Das Gericht wies die Sache jedoch gleichwohl zur Neubescheidung an die Behörde zurück, da aufgrund näher zu konkretisierender Nebenbestimmungen zu der Ausnahmegenehmigung die Sache nach Auffassung des Gerichts nicht entscheidungsreif war.

hoben, was sich auch in besonderen Regelungen zu einem möglichst schonenden Umgang mit dem Schlachttier widerspiegelt.

1.3.1.10 Islam in der Schule

Bildungseinrichtungen sollten Orte interreligiösen und -kulturellen Lernens sein

Die Kultusministerkonferenz hat im März 2003 Bildungsfachleute aus allen Ländern und Personen des öffentlichen Lebens eingeladen, über die Rolle des Bildungswesens bei der Integration von Migrantinnen und Migranten muslimischen Glaubens in Deutschland zu beraten (www.kmk.org). In ihrem Aufruf haben die Fachleute unter anderem hervorgehoben, dass Bildungseinrichtungen, allen voran die Schulen, hervorragende Orte zum Erlernen des interreligiösen und interkulturellen Dialogs, zur Umsetzung von Teilhabe der zugewanderten Bevölkerung und zur Entwicklung von Grundregeln bei kollidierenden Ansprüchen und Vorstellungen von Eltern auf der einen und den Schulen auf der anderen Seite seien. Die Lehreraus- und -fortbildung, die Wissenschaft, die für die Lehrpläne zuständigen Behörden, die Schulbuchverlage wie auch die Eltern muslimischen Glaubens und die örtlichen Moscheevereine und verbände sind darin aufgerufen, ihren jeweiligen Beitrag zum Zusammenleben im Rahmen der Wertordnung der Verfassung und des Rechtsstaates zu leisten.

Islamischer Religionsunterricht ist wichtiger Integrationsbeitrag

Nach den vorliegenden Erfahrungen[59] kann der islamische Religionsunterricht zur Förderung der Teilhabe von Eltern und Schülerinnen und Schülern am Schulgeschehen entscheidend beitragen. Aus allen Praxismodellen wird berichtet, dass die Einrichtung des Unterrichtsfaches dazu beiträgt, dass Eltern und ihre Kinder sich oft erstmals mit der Schule identifizieren, da sie sich mit ihrer auch religiös geprägten Identität gleichwertig aufgenommen sehen. Auch kann der islamische Religionsunterricht moderierend wirken, wenn es um religiös begründete Konflikte im Schulalltag geht.

1.3.1.11 Entwicklungen zum Unterrichtsfach islamische Religion

Erste Lehrstühle eingerichtet

Für den Berichtszeitraum ist hervorzuheben, dass mit der Einrichtung von Lehrstühlen in Frankfurt a.M., Münster und Osnabrück wichtige Voraussetzungen für den Aufbau eines konfessionsgebundenen ordentlichen Lehrfaches im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG geschaffen wurden.

Die religiöse Unterweisung im Rahmen des türkischen muttersprachlichen Ergänzungsunterrichts in überwiegender oder teilweiser Verantwortung des Generalkonsulats der Türkischen Republik ist weiterhin das gängigste Modell in den Bundesländern mit muslimischer Schülerschaft. Islamischer Religionsunterricht findet in Abhängigkeit von den ethnischen Gruppen vor Ort auch in bosnischer oder arabischer Sprache im jeweiligen muttersprachlichen Ergänzungsunterricht statt.

Initiativen von Landesregierungen und muslimischen Organisationen

In mehreren Bundesländern (z. B. Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen) sind Runde Tische oder Steuerungsgruppen unter Beteiligung der zuständigen Behörden und islamischen Vertretungen eingerichtet worden. Mit der Ausnahme von Erlangen, wo bereits islamischer Religi-

[59] Vgl. Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart (Hrsg): Auf dem Weg zum Islamischen Religionsunterricht (IRU) – Ergebnisse und Thesen der Stuttgarter Tagung 2005, Stuttgart 2005.

onsunterricht auf der Basis der Arbeit eines Runden Tisches abgehalten wird (s.u.), ist in den anderen Bundesländern noch offen, ob damit die Voraussetzungen für die Trägerschaft eines Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG zu erfüllen sein werden.

Anträge islamischer Vereine und Verbände auf Zuerkennung der Trägerschaft für einen islamischen Religionsunterricht waren bisher nicht erfolgreich. Als Haupthindernis gilt das Fehlen der nach Art. 7 Abs. 3 GG sowie den Landesgesetzen notwendigen Voraussetzungen einer Religionsgemeinschaft, die ein auf Dauer angelegter Zusammenschluss der Angehörigen eines Glaubensbekenntnisses zur allseitigen Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben sein soll, sowie über eine hierarchische Organisationsstruktur, eine amtskirchliche Verfassung (Lehrautorität) und eine natürliche Mitgliedschaft verfügen muss. Im Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen[60] zur Klage des Zentralrates der Muslime in Deutschland und des Islamrates für die Bundesrepublik Deutschland sowie im jüngsten Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden zur Klage der Islamischen Religionsgemeinschaft Hessen e.V.[61] wird darüber hinaus davon ausgegangen, dass die antragstellenden Organisationen eher den Charakter von Interessenverbänden aufweisen, die sich vorwiegend politischen und sozialen Interessen widmen, als denen einer Religionsgemeinschaft und dass ihnen als Dachverbänden die personale Grundlage für die Anerkennung als Religionsgemeinschaft fehle. Das Bundesverwaltungsgericht[62] ist allerdings in seinem Urteil vom 23.2.2005 der Argumentation des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen nicht gefolgt und hat die Sache zur erneuten Entscheidung an das Oberwaltungsgericht zurückverwiesen. Gegenwärtig (zum Zeitpunkt der Berichtsabfassung) liegt die schriftliche Begründung des Urteils noch nicht vor. In der mündlichen Verhandlung[63] hat das Bundesverwaltungsgericht zur Begründung ausgeführt, dass die Voraussetzungen einer Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG auch bei einem mehrstufigen Verband (Dachverbandsorganisation) erfüllt sein können, wenn die Gläubigen auf örtlicher Ebene Vereine gebildet haben, die sich zu regionalen Verbänden zusammengeschlossen haben, welche wiederum einen landes- oder bundesweiten Verband gegründet haben. Weiterhin hat das Bundesverwaltungsgericht herausgestellt, dass neben der Prüfung der Voraussetzungen einer Religionsgemeinschaft durch das Oberverwaltungsgericht geprüft werden müsse, ob die Antragsteller im Hinblick auf ihre Verfassungstreue die Voraussetzung als Partner eines vom Staat veranstalteten Religionsunterrichtes erfüllen. Maßstab hierfür seien insbesondere die in Art. 79 Abs. 3 GG in Bezug genommenen Grundsätze der Menschenwürde und des demokratischen Rechtsstaats. Die Einhaltung dieser Grundsätze müsse der Staat von Religionsgemeinschaften erwarten, die mit ihm bei der religiösen Unterweisung von Schulkindern zusammenarbeiten wollen.

---

60 OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 2.12.2003 – 19 A 997/02, in: NVwZ-RR 2004, S. 492ff.

61 VG Wiesbaden, Urt. v. 15.6.2004 – 6 E 2394/01.

62 BVerwG, Urt. v. 23.2.2005 – 6 C 2.04.

63 Vgl. u.a. Pressemitteilung Nr. 9/2005 (www.bverwg.de).

Alewitische Föderation erfüllt die Voraussetzungen

Die Alewitische Gemeinde Deutschlands und ihre regionalen Mitgliedsvereine haben in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen eigenständige Anträge auf Erteilung eines alewitischen Religionsunterrichts gestellt. Die genannten Bundesländer haben in zwei wissenschaftlichen Gutachten prüfen lassen, ob das Alewitentum eine eigenständige Religion innerhalb des Islams sei und ob es sich bei der Alewitischen Gemeinde Deutschland e.V. um eine Religionsgemeinschaft im (verfassungs-)rechtlichen Sinne handelt. Beide Gutachten sind positiv ausgefallen, womit die Grundlage dafür geschaffen ist, dass die Religionsgemeinschaft der Aleviten Träger des alevitischen Religionsunterrichts im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG sein kann. In einem auf etwa zwei Jahre angesetzten Prozess soll nun ein konfessioneller alewitischer Religionsunterricht konzipiert werden. In Berlin ist der alewitische Religionsunterricht bereits realisiert (s.u.).

Lehrstuhl Münster

Als erste deutsche Hochschule hat der Fachbereich Religionswissenschaften der Universität Münster einen Lehrstuhl für Islamische Theologie im neu gegründeten „Centrum für Religiöse Studien“ eingerichtet. In Zukunft sollen dort Muslime und Musliminnen mit einer angestrebten oder beendeten Qualifikation als Lehrer bzw. Lehrerin eine Ausbildung erhalten, die sie dazu qualifiziert, islamischen Religionsunterricht abzuhalten. Damit ist eine der fachlichen Voraussetzungen für die Weiterentwicklung des islamischen Religionsunterrichts in Nordrhein-Westfalen gegeben

Curriculaentwicklung in Osnabrück

Die Universität Osnabrück koordiniert das Projekt der Bund-Länder-Kommission „Islamischer Religionsunterricht in deutscher Sprache. Weiterbildung für Lehrerinnen und Lehrer“. Über drei Jahre werden dort in Kooperation mit den Universitäten Hannover, Erfurt, Ankara Üniversitesi und der Universität Canakkale (Türkei) sowie der ‚Islamischen Religionspädagogischen Akademie Wien‘ Grundlagen einer islamischen Religionspädagogik für die Weiterbildung vorwiegend muttersprachlicher Lehrkräfte für den islamischen Religionsunterricht entwickelt.

Interreligiöser Dialog in Frankfurt a.M.

Der „Stiftungslehrstuhl für Islamische Religion“ am Fachbereich Evangelische Theologie der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main arbeitet auf Grundlage einer Kooperation zwischen dem Fachbereich Evangelische Theologie und dem türkischen Amt für religiöse Angelegenheiten DIYANET. Das Hauptanliegen des Lehrstuhles ist die Fortentwicklung der interreligiösen Tradition der Universität unter Einbeziehung des Islam.

Die oben genannten Lehrstühle verfolgen unterschiedliche Ziele, wie die Verbesserung der Grundlagen für einen interreligiösen Dialog von islamischer Seite, die Ausbildung islamischer Religionslehrer sowie Bildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten für zukünftige Imame. Die Absolventinnen und Absolventen werden darüber hinaus dazu beitragen können, als in Deutschland akademisch ausgebildete Muslime einen in Europa verorteten Islam herauszubilden.

Religionsunterricht: aktuelle Entwicklungen in den Ländern

Seinen Anfang nahm der islamische Religionsunterricht in einem religionskundlichen Teil im Rahmen des türkischen muttersprachlichen Ergänzungsunterrichts. In einigen Bundesländern wird dieser bereits in deut-

scher Sprache und mit Lehrkräften im Landesdienst und wie bislang nach den Rahmenrichtlinien der Landesministerien, z.T. mit beratender Funktion örtlicher islamischer Religionsgemeinschaften, abgehalten (Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz). Auch Bayern, das bisher ausschließlich auf die türkische Sprache und die türkischen Lehrpläne rekurrierte, bietet diesen Unterricht inzwischen in deutscher Sprache an.

Stand islamischer Religionskunde und islamischen Religionsunterrichts in den Ländern

In mehreren Bundesländern sind die Bemühungen um die Konzeption eines islamischen Religionsunterrichts in Kooperation mit islamischen Vertretungen intensiviert worden. Die langfristige Zielsetzung ist dort die Einrichtung eines konfessionellen islamischen Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG.

Baden-Württemberg: Die Landesregierung beschloss bereits im August 1999, die Einführung des islamischen Religionsunterrichts in deutscher Sprache als ordentliches Lehrfach nach Art. 7 Abs. 3 GG durch konkrete Maßnahmen wie die Bildung einer Steuerungsgruppe und die Einrichtung von Pilotprojekten in die Wege zu leiten.[64] Die Steuerungsgruppe, die sich aus mehreren antragstellenden islamischen Vereinen und Verbänden sowie zwei Wissenschaftlern zusammensetzt, hat inzwischen Lehrpläne vorgelegt, die mit Beginn des Schuljahres 2006/2007 Grundlage für einen an zwölf Standorten eingeführten islamischen Religionsunterricht sein werden. Als Ansprechpartner für den Staat werden gemäß der neusten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts[65] vom 23.2.2005 (s. o.) zunächst lokale und regionale muslimische Elternverbände und Moscheegemeinden angesprochen.[66]

Bayern: In Bayern wird neben der „Religiösen Unterweisung türkischer Schüler muslimischen Glaubens“ seit dem Schuljahr 2001/2002 auch eine „Religiöse Unterweisung türkischer Schüler in deutscher Sprache“ an derzeit 14 Grundschulen angeboten. Darüber hinaus wurde im gleichen Jahr das Pilotprojekt „Islamische Unterweisung in deutscher Sprache“ gestartet, das muslimischen Schülerinnen und Schülern aller Herkunftsländer offen steht. Anträge auf Einrichtung bzw. Trägerschaft für einen neu einzurichtenden alewitischen bzw. islamischen Religionsunterricht haben die Alewitische Gemeinde Deutschlands und die Islamische Religionsgemeinschaft Bayern e.V. gestellt.

In Erlangen läuft seit Herbst 2003 ein Modellversuch „Islamunterricht“ an einer Grundschule. In der Lehrplankommission arbeiten die in der Islamischen Religionsgemeinschaft Erlangen zusammen geschlossenen Muslime, das zuständige Staatsministerium und Wissenschaftler zusammen. Eine Zusatzausbildung für islamische Religionslehrer erfolgt derzeit noch mit Hilfe von Gastprofessuren an der Universität Erlangen.

Berlin: Die Islamische Föderation Berlin hat ihren über den Gerichtsweg erstrittenen islamischen Religionsunterricht inzwischen auf über 30 Grundschulen mit einer Beteiligung von rund 2 000 Schülerinnen und Schülern ausgeweitet. An einigen Schulen wird die nicht ausreichende

[64] Landtag von Baden-Württemberg, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und Stellungnahme des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport „Einführung des islamischen Religionsunterrichts in Baden-Württemberg, Drs. 12/4327.

[65] BVerwG, Urt. v. 23.2.2005 – 6 C 2.04., siehe oben.

[66] Pressemitteilung des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport des Landes Baden-Württemberg vom 15.3.2005.

pädagogische Qualifikation der Lehrkräfte kritisiert; auch gibt es Einschätzungen, dass der Unterricht problematisch insbesondere hinsichtlich der Geschlechterrollen sei und – unter anderem belegt mit einer Formulierung im Abschlusszeugnis – spaltend zwischen muslimischen und nicht-muslimischen Kindern wirke. Mit einer Änderung des Schulgesetzes[67] reagierte die Senatsverwaltung auf die o.g. Probleme. Lehrkräfte müssen demnach in Zukunft bestimmten Anforderungen genügen und die Verpflichtung zur Einreichung der Rahmenlehrpläne wurde auf eine gesetzliche Grundlage gestellt.

Seit 2002 bietet das Kulturzentrum anatolischer Alewiten einen eigenständigen alewitischen Religionsunterricht für bislang rund 160 Schülerinnen und Schüler an Berliner Grundschulen an. Mittelfristig wird mit einer Gesamtteilnehmerzahl von rund 1 000 Schülern und Schülerinnen alewitischen Glaubens gerechnet.

Neben der protestantischen, der katholischen und griechisch-orthodoxen Kirche, der jüdischen Gemeinde und dem Humanistischen Verband (Weltanschauungsunterricht) bietet inzwischen auch die Buddhistische Gemeinde einen eigenen Religionsunterricht an.

Bremen: Im Rahmen eines Modellprojektes ist das Fach Islamkunde an ausgewählten Grundschulen eingerichtet worden. Der Unterricht erfolgt auf der Grundlage von Lehrplänen des Landesinstituts für Schule in deutscher Sprache und ist auch für nicht-muslimische Kinder offen.

Hessen: Die Klage der Islamischen Religionsgemeinschaft Hessen (IRH) auf Einrichtung eines islamischen Religionsunterrichts an hessischen Schulen ist im Juni 2004 vom Verwaltungsgericht Wiesbaden abschlägig beschieden worden (VG Wiesbaden 6 E 2394/01 (V)). Grundlage der Entscheidung waren unter anderem von der Landesregierung Hessen in Auftrag gegebene Gutachten zur IRH, die allerdings zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangten. Wie beim abschlägigen Bescheid des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen wird auch in Hessen darauf verwiesen, dass der Antragsteller nicht die Anforderungen einer Religionsgemeinschaft erfülle.

Niedersachsen: Mit Beginn des Schuljahres im August 2003 hat die Landesregierung einen zeitlich befristeten Schulversuch „deutschsprachiger islamischer Religionsunterricht“ an ausgewählten Standorten initiiert. Die am „Runden Tisch islamischer Religionsunterricht“[68] versammelten Repräsentanten maßgeblicher muslimischer Glaubensrichtungen in Niedersachsen übernehmen vorübergehend die Funktion eines gemeinsamen Ansprechpartners für die Landesregierung, der autorisierte Aussagen über einen gemeinsamen religiösen Glaubenskonsens der muslimischen Gläubigen treffen soll. Der Unterricht wird von fortgebildeten Lehrkräften aus dem muttersprachlichen Unterricht in deutscher Sprache erteilt. Grundlage des Unterrichts sind die vom Niedersächsischen Kultusministerium erarbeiteten Rahmenrichtlinien für den Schul-

---

[67] § 13 und § 129 Schulgesetz für das Land Berlin (SchulG) vom 26. Januar 2004 (GVBl. S. 26).

[68] Zentralrat der Muslime in Deutschland e.V., Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion DITIB e.V., SCHURA Niedersachsen, Landesverband der Muslime in Niedersachsen e.V., Selmani-Farisi Moschee Langehagen, Afghanischer Kulturverein Wunstorf, Verband Islamischer Kulturzentren e.V., Islamische Gemeinde e.V. Hannover, Islamisches Kulturzentrum Hannover e.V.

versuch „Islamischer Religionsunterricht“. Der Lehrplan des Zentralrates der Muslime in Deutschland e.V. ist vom „Runden Tisch“ mit Ausnahme der dortigen Alewitischen Gemeinde angenommen worden und ist in die Rahmenrichtlinien eingegangen. Der Unterricht ist nicht verpflichtend und nicht versetzungsrelevant.

Die Alewitische Gemeinde sah ihre religiösen Inhalte bei der Konzeption der Lehrpläne nicht ausreichend berücksichtigt und hat einen eigenen Antrag auf Einrichtung eines alewitischen Religionsunterrichts gestellt.

Die Landesregierung bewertet ihren Modellversuch als wesentlichen Schritt in Richtung eines konfessionellen Religionsunterrichts für Schülerinnen und Schüler muslimischen Glaubens, jedoch nicht als Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG, für dessen Einrichtung auch in Niedersachsen die Voraussetzungen der Zuerkennung einer Trägerschaft für islamischen Religionsunterricht fehlen.

Nordrhein-Westfalen: Bei Fortführung der islamischen Unterweisung im Rahmen des muttersprachlichen Ergänzungsunterrichts in Türkisch, Arabisch und Bosnisch wird die islamische Unterweisung in deutscher Sprache als eigenständiges Unterrichtsfach an weiteren Schulen landesweit erprobt.

Anträge islamischer Organisationen auf Zuerkennung der Trägerschaft für einen islamischen Religionsunterricht sind durch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen abschlägig beschieden worden mit der Begründung, dass die antragstellenden Organisationen keine Religionsgemeinschaften darstellten.[69] Wie oben bereits erwähnt, hat jedoch das Bundesverwaltungsgericht[70] jüngst die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts aufgehoben und die Sache zur erneuten Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen. Hierbei wird das Oberverwaltungsgericht u. a. zu prüfen haben, ob die bestehenden Moscheevereine als personale Zentren einer Religionsgemeinschaft in Betracht kommen und ob die klagenden Dachverbände über die bloße Interessenvertretung oder Aufgabenkoordinierung hinaus wesentliche durch die gemeinsamen religiösen Überzeugungen gestellte Aufgaben selbständig gestalten.

Rheinland-Pfalz: In Rheinland-Pfalz hat der Ministerrat im Jahr 2002 die Bereitschaft des Landes erklärt, gemeinsam mit islamischen Religionsgemeinschaften einen islamischen Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach im Sinne des Grundgesetzes einzurichten. Im Rahmen eines Modellversuches wird seit dem Schuljahr 2003/2004 an einer Grundschule islamischer Religionsunterricht angeboten. Der vorläufige Orientierungsrahmen wurde von den zuständigen Behörden und der zukünftigen Lehrkraft erarbeitet. Vorgespräche mit islamischen Vereinen und Verbänden führten nicht zur erforderlichen Einigung über die Rahmenbedingungen (Lehrpläne, Träger) eines islamischen Religionsunterrichts.

---

69 OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 2.12.2003 – 19 A 997/02, in: NVwZ-RR 2004, S. 492ff.

70 Vergleiche die Nachweise in Fußnoten 62f.

1.3.2 Projekte und Maßnahmen

Projektdatenbanken des Netzwerks Migration und Religion

Bislang sind von staatlichen und nicht-staatlichen Stellen erst vereinzelt Integrationsprojekte und -maßnahmen mit einem Schwerpunkt Religion initiiert worden. Beispielhaft werden im Folgenden einige der Projekte genannt. Eine regelmäßig aktualisierte Projektliste bietet das Netzwerk Migration und Religion der Beauftragten und des Religionswissenschaftlichen Medien- und Informationsdienstes (www.migration-religion.net; www.integrationsbeauftragte.de; www.remid.de) an.

Fortbildung für Imame

Die Bundeszentrale für politische Bildung führt im Auftrag des Bundesministerium des Innern ab 2004 in Zusammenarbeit mit weiteren Partnern Dialogseminare mit Imamen der Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion e.V. (DITIB) durch. Die Imame spielen eine zentrale Rolle in der Moscheegemeinde. Sie sind die religiösen Interpreten, deren Aussagen für muslimische Gläubige wichtige Leitlinien für ihr Leben in einem nicht-islamischen, säkularen Gemeinwesen sein können. Die Dialogseminare sowie Sprach- und Orientierungskurse sollen die Imame zur Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit mit ihrer Umgebung befähigen.

Projektförderung BMI und entimon

Das Bundesministerium des Innern fördert darüber hinaus weitere Projekte im interreligiösen Dialog. Dazu gehört z. B. das auch vom Bündnis für Demokratie und Toleranz im Jahr 2004 für seine integrationsfördernde Arbeit für Frauen ausgezeichnete „Begegnungs- und Fortbildungszentrum muslimischer Frauen e.V.“ in Köln sowie der Koordinierungsrat der Vereinigungen des christlich-islamischen Dialoges in Deutschland e.V. Im Rahmen des 2001 initiierten Programms „entimon – gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“ als Teil des Aktionsprogramms der Bundesregierung „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend werden im Bereich des interkulturellen Lernens weiterhin auch interreligiöse Praxiskonzepte gefördert. Die regelmäßige Auswertung der Maßnahme erbrachte hinsichtlich interkultureller und religiöser Projekte, dass die Partizipation von Migrantenselbstorganisationen und muslimischen und jüdischen Glaubensgemeinschaften am Programm noch wenig ausgeprägt ist.[71] (www.entimon.de)

Aktion Courage e.V. hat in Berlin und Mainz das Projekt „Integration von Muslimen und muslimischen Organisationen in Deutschland“ durchgeführt, in welchem Vernetzungen zwischen muslimischen Organisationen und Einrichtungen der Mehrheitsgesellschaft auf ihre Realisierbarkeit hin geprüft und gefördert werden sollten (www.aktioncourage.org). Ebenfalls von Aktion Courage e.V. wurden Schülerseminare nach der Open Space Methode in mehreren Bundesländern angeboten, in denen sich Schülerinnen und Schüler auf eigenen Wegen dem Thema „Islam“ näherten.[72]

Im Projekt „Sarah und Hagar, Religion – Politik – Gender“ der Überparteilichen Fraueninitiative Berlin, das vom BMFSFJ über zwei Jahre gefördert wurde, ist ein weit gespanntes Netzwerk von Frauen aufgebaut wor-

---

[71] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung des Programms „Entimon – Gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus 2001 – 2003“, Berlin 2003.

[72] Die Auswertung der Open Space Seminare ist über Aktion Courage zu beziehen.

den, die am interreligiösen und interkulturellen Dialog unter den monotheistischen und anderen Religionsgruppen interessiert sind. (www.sarah-hagar.de)

Die Herbert-Quandt-Stiftung veröffentlichte 2002 ein Moscheehandbuch, das Hindernisse und Wege zum Moscheebau aufzeigt,[73] sowie eine ländervergleichende Untersuchung zur Berücksichtigung von Judentum, Christentum und Islam in den Schulcurricula.[74]

Ferner ist der Wettbewerb der Körber-Stiftung und der Kultusministerkonferenz „Voneinander Lernen. Praxisforum Schule und Islam“ mit dem Fokus Integration zugewanderter Muslime und Musliminnen zu nennen. Angesichts der stetig steigenden Zahl muslimischer Schülerinnen und Schüler (derzeit ca. 700 000) ging man davon aus, dass der Schule für das Verständnis des Islam und der Auseinandersetzung mit ihm eine zentrale Bedeutung zukommt und zeichnete Best-Practice Initiativen aus (www.stiftung.koerber.de).

Muslimische Akademie eröffnet

Am 15. Dezember 2004 wurde die Muslimische Akademie in Deutschland e.V. eröffnet. Die Akademie geht zurück auf eine Initiative der Bundeszentrale für politische Bildung und einen 14-köpfigen Initiativkreis. Sie hat ihren vorläufigen Sitz in der Werkstatt der Kulturen der Welt in Berlin. Die Akademie will die Partizipation von Muslimen und Musliminnen fördern und sich am gesellschaftlichen Diskurs über Menschen muslimischen Glaubens in Deutschland beteiligen. Sie soll ein unabhängiges Forum insbesondere für Muslime und Musliminnen in Deutschland anbieten und deren Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen fördern. (www.muslimische-akademie.de)

2. Jüdische Gemeinden

Leitlinien der Zuwanderungspolitik seit 1991

Mit dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Januar 1991 zur Aufnahme jüdischer Emigranten und Emigrantinnen aus der ehemaligen Sowjetunion wurde die Stärkung der jüdischen Gemeinden in Deutschland zur Leitlinie der Zuwanderungspolitik im Hinblick auf diese Zuwanderergruppe.[75] Ferner ging es darum, den Juden und Jüdinnen aus der ehemaligen Sowjetunion, die dort lange Zeit diskriminiert wurden, angesichts der historischen Schuld Deutschlands ein Leben hier zu ermöglichen. Seitdem hat die Zahl der Zuwanderer jüdischen Glaubens die Zahl der ansässigen deutschen Jüdinnen und Juden überschritten. Im Jahre 1990 betrug die Mitgliederzahl jüdischer Gemeinden noch 29 089. Ohne die Zuwanderung aus den GUS-Staaten wäre sie Ende 2003 auf 12 653 gesunken. Beobachter gehen davon aus, dass ohne die gezielte Öffnung für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjet-

[73] Leggewie, Claus/Joost, Angela/Rech, Stefan: Der Weg zur Moschee – eine Handreichung für die Praxis. Ein Projekt der Herbert-Quandt-Stiftung, Bad Homburg v.d.Höhe 2002.

[74] Kaul-Seidelamm, Lisa/Nielsen, Jorgen S.; Vinzent, Markus: Europäische Identität und kultureller Pluralismus: Judentum, Christentum und Islam in europäischen Schulcurricula – Empfehlungen. Ein Projekt der Herbert-Quandt-Stiftung. Bad Homburg v.d.Höhe 2003.

[75] Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Integration und Flüchtlinge (Hrsg): 5. Bericht zur Lage der Ausländer in Deutschland, Bonn 2002, S. 233ff.

union jüdisches Leben in Deutschland nahezu zum Erliegen gekommen wäre.[76]

Von 1990 bis zum 30.6.2004 sind 193 775 jüdische Emigranten und Emigrantinnen aus den Ländern der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland eingereist. 253 930 hatten bis zu diesem Zeitpunkt einen Einreiseantrag gestellt, 213 582 hatten eine Aufnahmezusage des aufnehmenden Bundeslandes erhalten, bei 1 915 Personen wurde die Aufnahme durch die Länder abgelehnt, bei 29 898 Personen war über die Anträge noch nicht entschieden worden. 8 535 Personen waren als sog. „Altfälle" vor dem 1.7.1993 eingereist, 185 240 sind nach dem 1.7.1993 im sog. geregelten Verfahren eingereist.

Zwischen 1995 und 2003 lag die Zahl der gemäß Aufnahmezusage Eingereisten zwischen 15 000 und 20 000 Personen pro Jahr, mit leicht abnehmender Tendenz seit dem Jahr 2002. Am höchsten lagen die Einreisezahlen 1997 mit 19 437 Personen, im Jahr 2003 wanderten 15 442 Menschen zu, im Jahr 2004 beläuft sich die Zahl auf ca. 11 000 Personen.

2.1 Integration jüdischer Zuwanderer

Integrationsarbeit der jüdischen Gemeinden

Der hohe Anteil von Zuwanderern in den jüdischen Gemeinden ist ein Hinweis auf den Umfang der Integrationsanstrengungen, die von den jüdischen Gemeinden erwartet und geleistet werden. Die Mitgliederstatistik der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWSt) gibt Hinweise auf die Zahl und Zusammensetzung der Menschen jüdischen Glaubens in Deutschland.[77] Sie nennt für den 31.12.2003 102 472 Mitglieder, davon sind 54 252 Frauen und 48 220 Männer. Ende 2003 zählte die ZWSt 89 819 Zuwanderer, die damit 87,6 % aller Mitglieder stellten. Den 7 870 Zugängen des Jahres 2003 stehen 3 733 Abgänge gegenüber, davon 226 durch Auswanderung, 1 211 durch Übertritte in andere Gemeinden, 406 durch Austritte und 1 185 durch Tod. 35,7 % der Mitglieder sind 61 Jahre und älter.

Unterschiedliche Interessen bei der Verteilung jüdischer Zuwanderer

Die im letzten Bericht der Beauftragten[78] aufgezeigten Integrationsprobleme in ländlichen Gebieten bei jüdischen Zuwanderern spiegeln sich auch in den Stellungnahmen der Landesbehörden wider, die von der Bundesbeauftragten im November 2003 gebeten wurden, über die Integration der jüdischen Zuwanderer aus den GUS-Staaten in ihren Bundesländern zu berichten. Demnach besteht ein Interessenkonflikt zwischen dem Wunsch der jüdischen Emigrantinnen und Emigranten nach einer Wohnsitznahme in räumlicher Nähe von jüdischen Gemeinden und den Aufnahmekapazitäten der entsprechenden Kommunen. Die gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern sehen mehrheitlich eine prinzipielle Gleichverteilung der Zuwanderer auf die einzelnen Stadt- und Landkreise vor. Jedoch sind alle Bundesländer bemüht, die Bedürfnisse und Präferenzen der jüdischen Zuwanderer zu

---

76 Vgl. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 19.1.2005.

77 Der Zuwanderungsstatistik des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge lässt sich die Zahl der Menschen jüdischen Glaubens in Deutschland nicht entnehmen, da die Zahl der Weitergewanderten und Verstorbenen nicht erfasst wird.

78 Vgl. Bericht 2002, B.X.3.

berücksichtigen. Dies zeigt sich u. a. darin, dass alle Bundesländer einen Interessenausgleich zwischen den jüdischen Emigranten und den kommunalen Gebietskörperschaften, die im Prinzip Kostenträger sind, anstreben. Unterschiede ergeben sich jedoch bei den einzelnen Lösungsstrategien und reichen von einer eher informellen bzw. pragmatischen Vorgehensweise bis zu neueren gesetzlichen bzw. verwaltungsrechtlichen Regelungen. Hierbei spielen insbesondere die unterschiedlichen infrastrukturellen und geographischen Rahmenbedingungen der einzelnen Bundesländer eine Rolle. So erweist sich die Verteilung der jüdischen Zuwanderer in Stadtstaaten zwangsläufig als eher unproblematisch. Demgegenüber spielt die Diskussion über einen angemessenen Verteilungsschlüssel in den Flächenstaaten eine zentrale Rolle. Ausgehend von der Intention der Zuzugsregelung für Juden und Jüdinnen aus der ehemaligen Sowjetunion, die Erhaltung der Lebensfähigkeit jüdischer Gemeinden zu gewährleisten, bevorzugen die meisten Bundesländer eine Verteilung auf Städte- und Landkreise mit jüdischen Institutionen bzw. jüdischem Gemeindeleben. Um einer einseitigen finanziellen Belastung dieser Kommunen entgegenzutreten, bieten zahlreiche Bundesländer Kompensationsregelungen an. So werden beispielsweise Ausgleichsquoten bei anderen Zuwanderungs- oder Flüchtlingsgruppen angeboten. Ist eine „gemeindenahe“ Unterbringung nicht möglich, wird in den meisten Fällen auf eine verkehrsgünstige Anbindung geachtet.

Integrationsangebote

Neben die vielfältigen Integrationsangebote der rund 90 im Zentralrat der Juden in Deutschland (ZdJ) sowie der knapp 20 in der Union progressiver Juden in Deutschland e.V. (UpJ) organisierten jüdischen Gemeinden in Deutschland treten zunehmend auch systematische Angebote der Zentralwohlfahrtsstelle selbst.[79] Auf Ebene der Bundesländer ist beispielhaft ein Projekt des Landes Nordrhein-Westfalen „Soziale Orientierungskurse für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler und jüdische Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer“ zu nennen, das seit Mai 2003 als Regelförderung läuft. Ferner unterstützt in Baden-Württemberg der Ausländerbeauftragte der Landesregierung das Projekt „Initiative Integration Baden“, das als Gemeinschaftsprojekt mit der Bundesagentur für Arbeit und dem Moses Mendelssohn Zentrum der Universität Potsdam durchgeführt wird.

Vertrag der Bundesregierung mit dem Zentralrat der Juden

Am 27. Januar 2003, dem 58. Jahrestag der Befreiung des NS-Vernichtungslagers Auschwitz und nationalem Gedenktag für die Opfer des Holocaust, haben die Bundesregierung und der Zentralrat der Juden in Deutschland einen Vertrag über ihre künftige Zusammenarbeit geschlossen.[80] In Artikel 1 dieses Vertrages werden die „Erhaltung und Pflege des deutsch-jüdischen Kulturerbes“, der „Aufbau einer jüdischen Gemeinschaft“ und die „integrationspolitischen und sozialen Aufgaben“ des Zentralrats der Juden in Deutschland hervorgehoben. Die Bundesregierung will den Zentralrat u. a. bei der Erfüllung dieser Vorhaben finanziell unterstützen. Dafür erhält er jährlich 3 Mio. €. Im Jahr 2008 will man sich

---

[79] Vgl. BT – Drs. 15/3270 vom 27.5.2004 „Nationaler Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003 – 2005 – Aktualisierung 2004, Strategien zur Stärkung der sozialen Integration“, Unterrichtung durch die Bundesregierung.

[80] Nach der Zustimmung durch den Deutschen Bundestag ist der Vertrag am 15.8.2003 in Kraft getreten (BGBl. I 1597). „Vertrag mit dem Zentralrat der Juden in Deutschland“, im Internet unter: www.bmi.bund.de/services/External.

hinsichtlich der Anpassung der Leistungen dieses Vertrages erstmals – und dann jeweils im 5-Jahres-Turnus – verständigen. Hierbei wird die Zahl der vom Zentralrat repräsentierten Gemeindemitglieder ein wichtiges Kriterium bei der Leistungsanpassung sein. Ebenfalls in Artikel 1 des Vertrages ist festgehalten, dass der Zentralrat der Juden in Deutschland „nach seinem Selbstverständnis für alle Richtungen innerhalb des Judentums offen ist."

2.2 Neugestaltung der Zuzugsregelung

Übergangsregelung in Kraft

Regelungen für künftige Zuwanderer noch offen

Mit dem Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes zum 1.1.2005 tritt das Kontingentflüchtlingsgesetz, in dessen analoger Anwendung bisher laut Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9.1.1991 die Aufnahme jüdischer Emigranten und Emigrantinnen geregelt wurde, außer Kraft. § 23 AufenthG sieht die Aufenthaltsgewährung für Ausländer aus bestimmten Staaten bzw. bestimmte Ausländergruppen durch die oberste Landesbehörde vor und erfordert das Einvernehmen mit dem Bundesinnenminister. Ende Dezember 2004 hat sich die Innenministerkonferenz zunächst auf eine Übergangsregelung für diejenigen Personen verständigt, die vor dem 1.1.2005 eine Aufnahmezusage erhalten haben. Sie sollen einreisen können und aufenthaltsrechtlich nicht schlechter gestellt werden als nach der alten Regelung. Es handelt sich um ca. 27 000 Personen, die sich auf diese Regelung berufen können. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts war noch keine abschließende Regelung für die ca. 26 000 Personen gefunden worden, die einen Antrag auf Einreise als jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion gestellt, aber noch keinen Bescheid erhalten hatten. Ebenso hatten sich die Länder zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts noch nicht auf eine einheitliche Verfahrensweise hinsichtlich einer künftigen Regelung für die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion geeinigt.

2.3 Empfehlungen

Zuzugsperspektive aufrecht erhalten

Die Beauftragte setzt sich für eine Regelung ein, die weiterhin Jüdinnen und Juden aus der ehemaligen Sowjetunion eine Zuzugsperspektive nach Deutschland eröffnet und begrüßt die dahin gehenden Bemühungen. Sie plädiert dafür, die ebenfalls dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz von 1991 zugrunde liegende Intention, Menschen jüdischen Glaubens aus der Sowjetunion, die dort lange Zeit diskriminiert wurden, angesichts der historischen Verantwortung Deutschlands ein Leben hier zu ermöglichen, bei der Neugestaltung der Zuwanderungsregelungen weiterhin zum Tragen kommen zu lassen und auch säkularen Jüdinnen und Juden eine Zuzugsperspektive zu erhalten.

VII. Diskriminierung

1. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Diskriminierung, Ablehnung von Muslimen

Zuwanderungsrat verurteilt Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus als Angriff auf den Wertekanon des Grundgesetzes

Der vom Bundesministerium des Innern eingerichtete Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration hat in seinem Jahresgutachten 2004[1] formuliert, dass fremdenfeindliche, antisemitische und rechtsextremistische Einstellungen und darauf beruhende Handlungen gegenüber zugewanderten und anderen Minderheiten eine „Beschränkung der Partizipationsmöglichkeiten von Einzelnen oder Gruppen und damit ... einen Angriff auf den Integrationsauftrag des Aufenthaltsgesetzes darstellen“[2]. Der Zuwanderungsrat sieht „darin eine Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenlebens in kultureller Toleranz und sozialem Frieden und damit einen direkten Angriff auf den Wertekanon des Grundgesetzes“[3].

Integrationshindernis Rassismus weiterhin bekämpfen

Die Beauftragte teilt diese Einschätzung. Sie hat darüber hinaus wiederholt darauf hingewiesen, dass das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz[4] von Maßnahmen begleitet werden muss, die die Integrationshindernisse Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und Antisemitismus nachhaltig bekämpfen und eine gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe von Migrantinnen und Migranten fördern.

Bundesregierung führt Aktionsprogramm und Bündnis fort

Zu diesen flankierenden Maßnahmen gehören von Seiten der Bundesregierung die im Berichtszeitraum[5] fortgesetzten Initiativen und Maßnahmen wie das „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ als Dach zahlreicher zivilgesellschaftlicher Organisationen und das Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ (vgl. B.VII.3.5).

Darüber hinaus haben die Regierungsfraktionen der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien[6] vorgelegt. Das Gesetz soll im Sommer 2005 in Kraft treten.[7]

Die Fortsetzung von Maßnahmen und die gesetzgeberischen Initiativen rechtfertigen sich insbesondere vor dem Hintergrund des öffentlichen Meinungsbildes, der Wahlerfolge rechtsextremistischer Parteien sowie rechtsextremistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierter Straftaten. Hier kann leider keine Entwarnung gegeben werden. Sowohl projektfördernde Programme als auch gesetzgeberische Maßnahmen

---

1 Sachverständigenrat für Zuwanderung: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004. Im Internet: www.integrationsbeauftragte.de, unter dem Thema Zuwanderung.

2 Ebd. S. 390.

3 Ebd. S. 390.

4 Vgl. C.

5 Vgl. Bericht 2002, B.XI.1. und 2.2.

6 BT-Drs. 15/4538 vom 16.12.2004.

7 Vgl. ausführlich dazu C.I.2.

entfalten ihre Wirkung in der Regel erst langsam und bei entsprechender Nachhaltigkeit.

2. Erscheinungsformen: Meinungsbild, Straftaten und Straftatenerfassung

2.1 Meinungsbild in der Mehrheitsgesellschaft

Meinungsbild gibt Anlass zu Besorgnis

Mit der auf 10 Jahre angelegten Untersuchung zur *Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit* der Universität Bielefeld liegt ein Beobachtungsinstrumentarium vor, das über einen längeren Zeitraum das Meinungsbild der deutschsprachigen Bevölkerung hinsichtlich Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und ablehnenden Einstellungen gegenüber der Bevölkerung muslimischen Glaubens aufzeigt.[8] Alle diese Haltungen haben demnach ihren gemeinsamen Kern in der Auffassung von der Ungleichwertigkeit von Menschengruppen, die als abweichend von einer angenommenen Norm wahrgenommen und definiert werden. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass feindselige Einstellungen sich oft nicht nur gegen eine Gruppe sondern gegen mehrere unterschiedliche Gruppen gleichzeitig richten.

Die Befragungsergebnisse zeigen auch eine Verfestigung des Syndroms der *Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit* bei einem insgesamt geringen Anstieg von 2002 bis 2004. Die fremdenfeindlichen Einstellungen finden sich hierbei gemeinsam mit den sog. Etabliertenvorrechten, also den Vorrechten Derjenigen, die nach den Autoren der Studie „schon immer hier lebten“[9], im obersten Bereich der Skala und sie haben von 2002 bis 2004 kontinuierlich zugenommen.[10] Fremdenfeindliche Einstellungen haben in Ostdeutschland um 10 Prozentpunkte (2002: 46 %, 2004: 56 %) zugenommen, in Westdeutschland um rund vier Prozentpunkte (2002: 32 %, 2004: über 36 %).[11] Ein alarmierender Befund ist, dass diese fremdenfeindlichen Einstellungen zunehmend von Personen geäußert werden, die sich der politischen Mitte zuordnen.[12]

Rassistische und antisemitische Einstellungen erreichen nach der Untersuchung der Universität Bielefeld die niedrigsten Werte im Verhältnis zu den übrigen menschenfeindlichen Einstellungen und haben nach einem Anstieg von 2002 auf 2003 im Jahr 2004 wieder abgenommen.

Negative Einstellungen gegenüber Muslimen nehmen zu

Eine negative Entwicklung zeigt sich auch in den Einstellungen gegenüber dem Islam und den Muslimen. 2004 sind fast 70 % der Befragten der Auffassung, dass die muslimische Kultur nicht in die westliche Welt passe.[13] Ob sich hier unmittelbare Reaktionen auf islamistisch begründete Terroranschläge wieder spiegeln, oder ob sich ein stabiler Trend

---

8 Ebd. S. 390.

9 Heitmeyer, Wilhelm: Die gespaltene Gesellschaft, in: Die Zeit, 2.12.2004, Nr. 50.

10 60 % der Befragten sind der Auffassung, dass zu viele Ausländer in Deutschland leben, in: Heitmeyer, 2005: S. 18.

11 Heitmeyer, Wilhelm: Deutsche Zustände. Folge 3, Frankfurt a.M. 2005, S. 27.

12 65 % aus dieser Gruppe sind der Meinung, dass zu viele Ausländer in Deutschland leben (2002: 58 %) (ebd. S. 19f.).

13 Ebd. S. 20.

herausbildet, ist mit den bislang vorliegenden Ergebnissen noch nicht auszumachen.[14]

Die Beauftragte empfiehlt, bei der zukünftigen Gestaltung einer Politik gegen Rechtsextremismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie Islamfeindschaft zwei zentrale Ergebnisse der o. g. Langzeitstudie sowie jüngste Forschungsergebnisse zu berücksichtigen:

Vorstellung von Ungleichwertigkeit von Menschengruppen ...

Der Kern ausgrenzender Haltungen und somit auch Basis für fremdenfeindliche, rassistische und antisemitische Einstellungen ist die Vorstellung von der „Ungleichwertigkeit" verschiedener Menschengruppen. Es ist zu prüfen, ob Gegenmaßnahmen nicht stärker an diesen Grundannahmen als an ihren konkreten Ausprägungen ansetzen sollten. Das würde nach Empfehlung jüngster Studien[15] bedeuten, frühzeitig mit pädagogischen Maßnahmen zur Demokratieerziehung und Toleranzförderung, z. B. durch Unterstützung der Eltern, zu beginnen und für Bildungseinrichtungen konsequent eine Antidiskriminierungsperspektive zu entwikkeln. Im Bildungsbereich bedeutet dies, den Schwerpunkt von einer normativen Vermittlung von Grund- und Menschenrechten auf eine von Schülerinnen und Schülern aktiv und eigenständig betriebene Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Differenzen und Konflikten zu verlegen.

... frühzeitig bekämpfen ...

Die Analyse von Ideologien der Ungleichwertigkeit zeigt darüber hinaus, dass ausgrenzende Haltungen und Einstellungen bei Einheimischen wie auch bei Zuwanderern auftreten können. Die Beauftragte empfiehlt daher, demokratiegefährdende Phänomene[16] und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit gruppenübergreifend zu analysieren. Auch sollten nun verstärkt auf die Zielgruppe der Zuwanderer zugeschnittene Maßnahmen gegen ausgrenzende und diskriminierende Haltungen entwickelt werden.

... unter Einheimischen und Zugewanderten

2.2 Politisch rechts motivierte Straftaten mit extremistischem, fremdenfeindlichem und antisemitischem Hintergrund (2001-2003)

Mit der Einführung eines neuen Definitions- und Erfassungssystems (Politisch motivierte Kriminalität, PMK) für politisch motivierte Straftaten werden seit dem 1.1.2001 auch diejenigen Straftaten erfasst, die nicht extremistisch sind, sich aber gegen eine Person aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, „Rasse", Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung oder ihres äußeren Erscheinungsbildes bzw. ihres gesellschaftlichen Status' richten.[17] Aufgrund der Änderung der Erfassungskriterien ab 2001 ist

---

14 Ebd. S. 20.

15 „Für eine demokratische Informations- und Lernkultur", Fachtagung der Bertelsmann Stiftung zum Projekt „Strategien gegen Rechtsextremismus" am 10.12.2004. Dokumentation in Druck.

16 Die Begrifflichkeit wird in folgender Studie eingeführt und erläutert: Zentrum Demokratische Kultur (Hrsg.): Ergebniszusammenfassung der Berliner Kommunalanalysen in den Bezirken Mitte, Marzahn-Hellersdorf und Treptow-Köpenick. Berlin 2003/2004.

17 Verfassungsschutzberichte 2002 und 2003, im Internet unter: www.bmi.bund.de.

kein direkter Vergleich der Höhe der Straftaten vor und nach dem Jahr 2001[18] möglich.

Politisch rechts motivierte Straftaten größte Gruppe der politisch motivierten Straftaten

Im Jahr 2003 machten politisch rechts motivierte Straftaten erneut den mit weitem Abstand größten Teil der politisch motivierten Straftaten aus. In diesem Phänomenbereich waren 11 576 von insgesamt 20 477 Straftaten „rechts“ und 3 614 „links“ motiviert; 1 743 Straftaten wurden dem Phänomenbereich „politisch motivierte Ausländerkriminalität“ zugeordnet.[19] Die Zahl der politisch rechts motivierten Straftaten hat im Jahr 2003 mit 11 576 Straftaten im Vergleich zu 2002 (12 933 Straftaten) geringfügig abgenommen.

Rechtsextremistische Straf- und Gewalttaten bilden eine Teilmenge des Phänomenbereichs Politisch motivierte Kriminalität – rechts. Die Zahl der politisch rechts motivierten Straf- und Gewalttaten mit extremistischem Hintergrund ging von 10 902 im Jahr 2002 auf 10 792 im Jahr 2003 zurück.

Zahl der antisemitischen Gewalttaten gestiegen

Von den rechtsextremistischen Straftaten hatten im Jahr 2003 2 209 einen fremdenfeindlichen (2002: 2 337) und 1 199 einen antisemitischen Hintergrund (2002: 1 515). Während die Zahl der rechtsextremistischen Gewalttaten mit fremdenfeindlichem Hintergrund im Jahr 2003 im Vergleich zum Vorjahr leicht zurückging (von 440 in 2002 auf 430 in 2003)[20], stieg die Zahl der rechtsextremistischen Gewalttaten mit antisemitischem Hintergrund von 28 in 2002 auf 35 in 2003 an.

Rechtsextremistische Straftaten/Gewalttaten mit antisemitischem Hintergrund hatten ihren Höhepunkt – nicht wie die politisch motivierten Straftaten aus der Deliktgruppe „rechts“ – insgesamt – im Jahr 2001, sondern mit 1 515 im Jahr 2002 (2001: 1 423; 2003:1 199). Die Zahl der rechtsextremistischen Gewalttaten mit antisemitischem Hintergrund hatte ihren Höchststand in 2003 mit 35 Vorfällen (in 2001: 18, in 2002: 28) und ist der einzige Themenbereich aus den politisch rechts motivierten Delikten mit extremistischem Hintergrund, der seit 2001 keinen rückläufigen Trend aufweist.[21]

Im Berichtszeitraum wurde im gesamten Bereich der *Politisch motivierten Kriminalität – rechts* ein Tötungsdelikt begangen;[22] es wurden 24 Tötungsdelikte versucht und fast 2000 Körperverletzungen begangen.

Nach einer Studie im Auftrag der Europäischen Beobachtungsstelle (EUMC) sind zwei Drittel der Opfer fremdenfeindlicher Gewalt ausländi-

---

18 Vgl. Bericht 2002, B.XI.1.1.

19 3 544 Straftaten konnten keinem der Phänomenbereiche eindeutig zugeordnet werden, vgl. Verfassungsschutzbericht 2003, im Internet zu finden unter: www.bmi.bund.de.

20 Dabei ist auffallend, dass der Anteil der fremdenfeindlichen Gewalttaten an allen rechtsextremistischen Gewalttaten im Jahr 2003 bei etwa 57 % lag, während der Anteil der fremdenfeindlich motivierten Straftaten an allen Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund lediglich 20,5 % betrug. Unter den fremdenfeindlichen Gewalttaten für das Jahr 2003 wurden 5 versuchte Tötungsdelikte (2002: 6), 377 Körperverletzungen (2002: 388) und 19 Brandstiftungen (2002: 20) registriert.

21 Bundesministerium des Innern: Pressemitteilung Nr. 116 vom 13. Mai 2004.

22 Am 31.7.02 wurde ein Punker in Potzlow/BB von drei Rechtsextremisten zu Tode getreten. Nach Einschätzung des zuständigen LKA handelt es sich dabei um eine politisch rechts motivierte Tat.

sche Staatsangehörige, fast 50 % sind Asylsuchende, etwas mehr als 10 % gehören zur Gruppe der Aussiedler; 20 % der Opfer fremdenfeindlicher Gewalt sind deutsche Staatsangehörige, oft eingebürgerte Personen, die in Konfliktfällen zu Gunsten der Opfer eingreifen und dann oft selbst Opfer von Gewalt werden.[23]

Asylsuchende als Opfer überproportional vertreten

Im Verhältnis zur Einwohnerzahl werden in den ostdeutschen Bundesländern mehr als dreimal so viele politisch rechts motivierte Gewalttaten registriert wie in den alten Bundesländern. Bei Berücksichtigung der Bundesländer im Einzelnen folgt allerdings Schleswig-Holstein mit 2,34 Gewalttaten je 100 000 Einwohner an zweiter Stelle nach Brandenburg mit 3,37 Gewalttaten je 100 000 Einwohner und vor Berlin sowie den weiteren ostdeutschen Bundesländern.[24]

Ost-West Unterschiede

Das Internet und die Musikszene werden weiterhin als wichtige Medien für den Einstieg in die rechtsextremistische Szene und die Verbreitung von rechtsextremistischen, rassistischen und antisemitischen Ideologien bewertet. Die Zahl der einschlägigen Internetseiten stieg im Zeitraum von 2000 bis 2004 nach Angaben von Experten um 300 Prozent. In der Musikszene sind die Zahl der Konzerte sowie Teilnehmerzahlen auch aufgrund massiver polizeilicher Kontrollen und Verbote auf etwa gleichem Niveau verblieben.[25]

2.3 Wahlerfolge rechtsextremistischer Parteien

Bei den Landtagswahlen in Sachsen und Brandenburg im Jahr 2004 sind rechtsextremistische Parteien erneut[26] in relevantem Umfang in die Parlamente gewählt worden. Die *Deutsche Volksunion* (DVU) des Unternehmers Frey erreichte in Brandenburg 6,1 % d.h. 6 Sitze und damit einen Sitz mehr als bei der vorangegangenen Wahl; die stark im militanten Lager verwurzelte *Nationaldemokratische Partei Deutschland* (NPD) vereinte in Sachsen 9,2 % der Wählerstimmen auf sich und erhielt 12 Sitze im Landesparlament. In Brandenburg war die DVU 1999 bereits erfolgreich gewesen. Bei den Landtagswahlen in Schleswig-Holstein in 2005 konnten rechtsextremistische Parteien trotz taktischer Wahlabsprachen – es kandidierte nur die NPD – keinen Sitz im Landesparlament erlangen.

Einzug in zwei Landesparlamente

Wahlanalysen erbrachten, dass die rechtsextremistischen Parteien bei formal niedrig gebildeten, jungen Männern große Wählerpotenziale finden. Als Motive für die Wahlentscheidung werden das Gefühl der Benachteiligung und „Überfremdungsängste“ genannt. Rechtsextremistische Parteien bieten vereinfachte Antworten auf politisch komplexe Probleme an. Dazu gehört auch, Sündenböcke zu finden, die für diese komplexen Probleme fälschlicherweise verantwortlich gemacht werden. Diese Parteien bieten sich als Plattform für die Artikulation sozialer und

Je weniger Zuwanderer desto größere Verbreitung fremdenfeindlicher Ideologien

[23] Ebd. S. 4.

[24] Verfassungsschutzbericht 2003, S. 35ff.

[25] Verfassungsschutzbericht 2003, S. 44.

[26] Vorangegangene Wahlergebnisse rechtsextremistischer Parteien: Die DVU war in Brandenburg zuerst bei der Landtagswahl 1999 erfolgreich (5,3 % der Wählerstimmen, 5 Sitze). In Baden-Württemberg erlangten *Die Republikaner* 1992 15 und 1996 14 Sitze im Landtag. In Berlin erlangten die Republikaner 1989 11 Sitze im Senat. In Bremen war ein rechtes Wählerbündnis unter Beteiligung von DVU und NPD mehrfach im Landesparlament vertreten, zuletzt 2003 mit einem Sitz (1991 noch 6 Sitze). In Sachsen-Anhalt erlangte die DVU 1998 16 Sitze.

politischer Unzufriedenheit an und nutzen das Wählervotum in den Parlamenten, in den Medien und im öffentlichen Raum für die weitere Verbreitung rechtsextremistischer Ideologien. Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus gehören weiterhin zu den zentralen ideologischen Elementen des Rechtsextremismus. Dass diese Ideologien gerade dort ihre Wirksamkeit entfalten, wo besonders wenige Menschen nicht-deutscher Herkunft und Menschen jüdischen Glaubens leben, zeigen die Wahlergebnisse im Ost-West-Vergleich. In den ostdeutschen Bundesländern mit einem Ausländeranteil von max. 2 % sind die Erfolge rechtsextremistischer Parteien größer als in Westdeutschland; dieser Zusammenhang spiegelt sich auch in der regionalen Verteilung der einschlägigen Straftaten wieder.[27]

Nach lokalen Analysen können Rechtsextremisten nur dort in ihrem Wirkungsbereich eingeschränkt werden, wo sich die demokratische Öffentlichkeit und Politik deutlich von ihnen abgrenzt und diejenigen stärkt, die Demokratie und Menschenrechte verteidigen. In vielen Regionen dieser Bundesländer wird die bestehende rechtsextremistische Präsenz, oft schon Dominanz, im Stadtteil oder Landkreis mit der politischen Unterstützung aus den rechtsextremistischen Fraktionen der Parlamente zunehmend zu einer gefährlichen Gemengelage besonders für Menschen nicht-deutscher Herkunft.

2.3.1 Auswirkungen und Gegenmaßnahmen

Die Beauftragte beobachtet die politischen Erfolge rechtsextremistischer Parteien in Kommunal- und Landesparlamenten mit großer Sorge. Gleichermaßen gefährlich ist es nach Auffassung der Beauftragten, wenn in Öffentlichkeit und Politik die von rechtsextremistischen Organisationen angebotenen Argumentationsmuster übernommen werden, z. B. hinsichtlich der Bagatellisierung des Holocaust oder der Fokussierung sozialer und wirtschaftlicher Probleme auf eine scheinbare Ausländerproblematik.

Studien belegen: Rechtsextremismus verhindert Investitionen

Die Beauftragte verweist in diesem Zusammenhang auch auf Unternehmensstudien, die nachweisen, dass Fremdenfeindlichkeit und Rassismus unter den immer wichtiger werdenden weichen Standortfaktoren der Unternehmen besonders negativ zu Buche schlagen. Fremdenfeindlichkeit und Wahlerfolge rechtsextremistischer Parteien haben sich zu einem „Standortnachteil Ost“ entwickelt.[28] Für eine kommunale Standortförderung erweist sich ein Tabuisieren der Probleme vor dem Hintergrund eines verfestigten Negativbildes als wenig hilfreich. Vielmehr – so die Ergebnisse der Studie – muss das Standortmarketing durch eine „aktive Kriminalprävention unterstützt werden, zu [der] vor allem die zahlreichen Aktionen und Initiativen gegen Fremdenfeindlichkeit und rechte Gewalt genauso wie Bewusstsein schaffende Kampagnen in der Bevölkerung gehören“.[29]

---

[27] Vgl. B VII.2.2.

[28] Bussmann, Kai-D./Werle, Markus: Kriminalität – Standortfaktor für betriebliche Entscheidungen?; dies.: Fremdenfeindlichkeit und rechte Gewalt: Standortnachteil Ost. In: Neue Kriminalpolitik 3/2004, S. 90-99.

[29] Ebd. S. 99.

Die demokratischen Parteien stehen vor der Herausforderung, geeignete Strategien gegen extremistische Parteien in den Parlamenten zu entwikkeln. Hierzu gehört es insbesondere, jede Art von auch nur teilweiser Übernahme der von rechtsextremistischen Parteien vertretenen Ideologien durch demokratische Parteien, die Medien oder die Öffentlichkeit abzuwehren. Politik und demokratische Zivilgesellschaft müssen ihre Formen der Auseinandersetzung mit rechtsextremistischen Ideologien auf die veränderte Wählerschaft und die neuen Strategien rechtsextremistischer Parteien einstellen.

2.4 Antisemitismus[30]

Verschiedene Quellen und Ausprägungen von Antisemitismus in Deutschland

Die Erscheinungsformen von Antisemitismus haben sich im Laufe weniger Jahre verändert. In der Fachdebatte werden neben dem gängigen und bei rund einem Drittel der deutschen Bevölkerung verankerten Antisemitismus Formen eines „neuen" oder „sekundären" Antisemitismus beobachtet. Gleichzeitig wird unter der zugewanderten Bevölkerung aus mehrheitlich muslimischen Staaten religiös-national motivierter Antisemitismus beobachtet (s.u.).

Die Zahl der rechtsextremistischen Straftaten mit antisemitischem Hintergrund hat erst im Jahr 2003 und das nur geringfügig abgenommen. Die Zahl der rechtsextremistischen Gewalttaten mit antisemitischem Hintergrund erreichte im Jahr 2003 sogar ihren vorläufigen Höchststand mit 35 Vorfällen.[31] Die antisemitischen Straftaten sind überwiegend rechtsextremistisch motivierten Tätern zuzuordnen.

Das öffentliche Meinungsbild wird regelmäßig in der Langzeitstudie des Bielefelder Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung in der Sonderauswertung des Surveys *Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF)* abgefragt. Im Jahr 2003 ist ein leichter Anstieg antisemitischer Einstellungen unter Deutschen festgestellt worden.[32] Antisemitismus ist hierbei häufiger in West- als in Ostdeutschland, eher unter Männern als unter Frauen sowie stärker unter Älteren als unter Jüngeren verbreitet.

„Sekundärer" Antisemitismus

Gleichzeitig werden in dieser Studie für die deutsche Mehrheitsbevölkerung Verschiebungen zu einem so genannten sekundären Antisemitismus festgestellt. Heitmeyer[33] beschreibt „sekundären Antisemitismus" als ein Form des Antisemitismus, die sich in der Nachkriegsgeschichte entwickelt hat und deren Hauptelement die Abwehr von Schuldgefühlen und die Kritik an der Wiedergutmachung sei. Die Zustimmungsraten zu diesem Einstellungsmuster bewegten sich auf deutlich höherem Niveau als bei allen anderen antisemitischen Aussagen:

Demnach stimmten 70 % der Befragten der Aussage zu: „Ich ärgere mich darüber, dass den Deutschen auch heute noch die Verbrechen an den Juden vorgehalten werden". Diese Haltung findet sich darüber hinaus nicht ausschließlich am rechten Rand des politischen Meinungs-

---

30 Zu Maßnahmen gegen Antisemitismus siehe B.VII.3 und 3.3.

31 Zu antisemitischen Straftaten siehe auch oben B.VII.2.2.

32 In Deutschland lebende Ausländer (ausländische Staatsangehörige) werden nicht befragt.

33 Heitmeyer, Wilhelm: Deutsche Zustände. Folge 3, Frankfurt a.M., 2005.

spektrums, sondern 60 % derjenigen, die der Aussage zustimmen, fühlen sich der politischen Mitte zugehörig. Diese Verortung antisemitischer Haltungen in der politischen Mitte wird von weiteren ausgrenzenden Haltungen gegenüber Zuwanderern und gesellschaftlichen Außenseitern begleitet. Auch dort verorten sich zwei Drittel der Befragten in der „Mitte" des politischen Spektrums. Diese Haltungen haben darüber hinaus im Vergleich zu 2002 um 5 % zugenommen.

„Neuer Antisemitismus": Zuwanderer als Täter

Als „neuer Antisemitismus" werden antisemitische Einstellungen und antisemitisch motivierte Straftaten der zugewanderten Bevölkerung aus muslimischen Herkunftsländern bezeichnet. Diesbezüglich ist es mangels eindeutiger statistischer Daten zu Kontroversen über Ausmaß und Ursachen des Antisemitismus unter Migranten und Migrantinnen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gekommen. Antisemitismus war Gegenstand zweier aufeinander folgender Studien im Auftrag der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC).[34]

Auch in Deutschland liegen bislang keine bundesweiten Zahlen über die Staatsangehörigkeit und eine möglicherweise religiös-nationale Motivation von Migranten als Straftätern vor.

Erhebung in Berlin

Für Berlin hat der Landesverfassungsschutz eine umfassende Studie zum Antisemitismus im extremistischen Spektrum Berlins vorgelegt, der erstmals eine differenzierte Betrachtung erlaubt.[35] Allerdings lassen sich wegen der erstmaligen Erhebung sowie wegen der geringen Fallzahlen keine Trends oder allgemeinen Schlussfolgerungen aus den erhobenen Daten ziehen. Die Erhebung zeigt, dass antisemitische Straftaten in Berlin nach wie vor hauptsächlich auf eine rechtsextremistische Motivation[36] zurückgehen (in 2003: 148 von 171 Straftaten). Nur elf der 171 antisemitischen Straftaten im Jahr 2003 wurden von Ausländern oder mit einem ausländerextremistischem Motiv, zusammengefasst in der Deliktgruppe Politisch motivierte Kriminalität – Ausländer – (PMK-Ausländer), begangen.[37] Allerdings überwiegt die Zahl dieser Straftaten bei den als antiisraelisch und gleichzeitig antisemitisch eingestuften Straftaten. Von den insgesamt 49 Delikten wurden hier 13 dem Bereich *PMK-rechts*, aber 19 dem Bereich *PMK-Ausländer* zugeordnet.[38] Im Bereich der antisemitisch/antiisraelischen Gewaltdelikte spiegelt sich die gleiche Verteilung wider: Die sieben antisemitischen Delikte waren bis auf einen Fall dem Phänomenbereich *PMK-rechts* zuzuordnen. Die fünf antiisraelischen Delikte sowie eine antisemitische Gewalttat wurden dem Phänomenbereich *PMK-Ausländer* zugeordnet.

---

[34] Bergmann, Werner/Wetzel, Juliane: Manifestations of Anti-Semitism in the European Union, Synthesis Report. Eine Studie des Zentrums für Antisemitismusforschung, Berlin, im Auftrag der EUMC, Wien 2002.

[35] Senatsverwaltung für Inneres, Abteilung Verfassungsschutz: Antisemitismus im extremistischen Spektrum Berlins, Berlin 2004.

[36] Phänomenbereich Politisch Motivierte Kriminalität – rechts, zur Erläuterung s.o. B.VII.2.2.

[37] 12 Delikte konnten nicht zugeordnet werden. Aus: Senatsverwaltung für Inneres, Landesverfassungsschutz Berlin: Antisemitismus im extremistischen Spektrum Berlins, Berlin 2004.

[38] 15 Delikte konnten nicht zugeordnet werden. Aus: Senatsverwaltung für Inneres, Abteilung Verfassungsschutz: Antisemitismus im extremistischen Spektrum Berlins, Berlin 2004.

Im Februar 2005 ist die in Deutschland ansässige Yeni Akit GmbH als Verlegerin der türkischsprachigen Tageszeitung „Anadoluda Vakit“ verboten worden.[39] Hauptanlass des Verbotes waren antisemitische volksverhetzende Veröffentlichungen, die sich insbesondere gegen den Staat Israel, Juden und die westliche Gesellschaftsordnung richteten.

Verbot einer türkischsprachigen Zeitung

Aus Sicht der Beauftragten ist es notwendig, Antisemitismus und aggressive antiisraelische Haltungen unter Migranten und Migrantinnen ebenso zu verurteilen wie in der Mehrheitsgesellschaft. Gleichzeitig ist nach den spezifischen Ursachen zu fragen, die unter anderem in einseitiger und ideologisch verzerrter Berichterstattung arabischer Medien liegen können.[40] Die spezifischen Vorurteilsstrukturen von Migranten und Migrantinnen, vor allem von Jugendlichen aus dem arabischen Raum, müssen Eingang in die pädagogische und politische Programm- und Projektarbeit zu den Themen Antisemitismus, Rassismus, Ideologien der Ungleichwertigkeit etc. finden.[41]

2.5 Diskriminierung

Im Lagebericht 2002 ist die Definition von Diskriminierung auf Grundlage der Richtlinie 2000/43 EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der „Rasse“ oder ethnischen Herkunft (vgl. Bericht 2002 B.XI.1.1; vgl. C.I.2) ausgeführt worden. Demnach fallen sowohl unmittelbare als auch mittelbare ungerechtfertigte Benachteiligungen sowie die Würde des Menschen verletzende Verhaltensweisen, die am Erscheinungsbild oder der Herkunft des Betroffenen festgemacht werden, unter Diskriminierung.

Bei der Erhebung von Diskriminierung liegen überwiegend Studien vor, die die subjektive Diskriminierungserfahrung erfassen und damit zwar Einschätzungen über das Lebensgefühl von Zuwanderern und deren Beeinträchtigung durch verbale und faktische Ausgrenzung erlauben, jedoch kein objektives Bild unmittelbarer oder mittelbarer Diskriminierung ermöglichen.

Studien zur Diskriminierungserfahrung zeigen starke Beeinträchtigung des subjektiven Lebensgefühls

Hinsichtlich der mittelbaren Diskriminierung liefern nach der Analyse des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration in seinem Jahresgutachten 2004 die zur Verfügung stehenden statistischen Daten zahlreiche Anhaltspunkte für mittelbare Diskriminierung, vor allem in den zentralen Integrationsbereichen der Berufstätigkeit, der Bildung und Aus-

Diskriminierung in Bildung, Ausbildung und Beruf

[39] Bundesministerium des Innern: Pressemitteilung 25. Feb. 2005.

[40] Hier ist unter Anderen der arabische Sender Al Manar bekannt geworden, dessen Ausstrahlung in Frankreich im Dezember 2004 wg. antiisraelischer und antisemitischer Berichterstattung verboten wurde.

[41] Siehe zu weiteren Empfehlungen: „Der neue alte Antisemitismus“, Eine Gesprächsreihe von The American Jewish Committee Berlin und Heinrich Böll Stiftung, S. 9ff., im Internet unter: www.boell.de; www.ajc.org; Einen facettenreichen Reader für MultiplikatorInnen in der Jugend- und Bildungsarbeit „Antisemitismus – ein gefährliches Erbe, Bd. 1: Informationen zur Geschichte und Gegenwart“ hat das Informations- und Dokumentationszentrum Antirassismusarbeit (IDA e.V.) herausgegeben, Düsseldorf 2004.

bildung.[42] Im vorliegenden Bericht geben die einschlägigen Kapitel in Teil B zu Bildung und Arbeitsmarkt, Gesundheit und Religion Auskunft über Formen und Auswirkungen mittelbarer Diskriminierung.

Die subjektive Erfahrung von Ungleichbehandlung erheben regelmäßig das Zentrum für Türkeistudien sowie die Repräsentativuntersuchung im Auftrag des früheren Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung.[43]

Die Repräsentativuntersuchung[44] aus dem Jahr 2001 kommt zu dem Ergebnis, dass sich Türken und Zuwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien häufiger als Italiener und Griechen diskriminiert fühlen und ausländerfeindlichen Beleidigungen, Pöbeleien und tätlichen Angriffen ausgesetzt sind.

Diskriminierung in der Freizeit

Hier wird insbesondere die Verweigerung des Zugangs zu Gaststätten und Discotheken (Türken: 11 %, ehem. Jugoslawen. 9 %, Italiener und Griechen: < 6 %), die Ablehnung bei der Wohnungssuche und bei der Einstellung genannt. Bei türkischen Staatsangehörigen hat sich die Zahl derjenigen, die in einem Geschäft nicht bedient wurden, seit 1995 verdoppelt. Insgesamt haben sich die Diskriminierungserfahrungen im Zeitraum 1995 bis 2001 jedoch kaum verändert. Nach Alters- und Geschlechtsgruppen sind insbesondere junge Männer von Diskriminierung betroffen. Junge Männer, hier wieder vor allem diejenigen türkischer Herkunft, werden überdurchschnittlich häufig nicht in Lokale und Diskotheken eingelassen und bei der Stellensuche benachteiligt. Die Rangfolge der Nationalitäten und die Verteilung nach Geschlechts- und Altersgruppen spiegeln sich auch bei den Erfahrungen von ausländerfeindlichen Pöbeleien und Beleidigungen wieder. Zwischen vier und acht Prozent der Befragten sind bedroht worden.

Männliche Jugendliche und junge Männer türkischer Herkunft besonders betroffen

Das Zentrum für Türkeistudien kommt in seiner regelmäßigen Mehrthemenbefragung zu türkischen Migranten und Migrantinnen in Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2003 zu dem Ergebnis, dass die Zahl derjenigen Befragten, die im alltäglichen Leben die Erfahrung ungleicher Behandlung von Deutschen und Ausländern gemacht haben, seit 1999 von 65 % auf 80 % zugenommen hat.[45] Männliche Jugendliche und junge Männer fühlen sich im Vergleich zu Älteren und gleichaltrigen Frauen und Mädchen häufiger diskriminiert. Entgegen der verbreiteten Vorstellung, dass

---

42 Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004, 2004: 390ff.; Dem Thema Diskriminierung im Bildungsbereich hat sich auch eine Studie der Europäischen Beobachtungsstelle gewidmet: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Hrsg.) Migrants, Minorities and Education. Documenting discrimination and integration in 15 Member States of the European Union on behalf of the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. Juni 2004, im Internet unter: www.eumc.eu.int.

43 Venema, Mathias/Grimm, Claus: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 2001. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Offenbach/München 2002.

44 Ebd. S. 72ff.

45 Goldberg, Andreas/Sauer, Martin: Konstanz und Wandel der Lebenssituation türkischstämmiger Migranten. Ergebnisse der fünften Mehrthemenbefragung 2003. Eine Studie des Zentrums für Türkeistudien im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen 2003.

Diskriminierung ihre Ursache in der mangelnden Integration der Diskriminierten habe, belegen die Umfrageergebnisse, dass auch gute deutsche Sprachkenntnisse und ein hohes Bildungsniveau (Abitur) nicht vor Diskriminierung schützen; vielmehr haben Abiturienten die häufigsten Diskriminierungserfahrungen; es folgen Hauptschüler, bei denen sich nach Aussage der Verfasser subjektive Statusbenachteiligung und Deprivation in die ethnische Diskriminierungserfahrung mischen.[46] Die Befragten sahen sich am häufigsten im Lebensbereich Arbeitsplatz, bei der Wohnungs- und Arbeitssuche und bei Behörden diskriminiert. In der Nachbarschaft, in Diskotheken und Gaststätten aber auch bei Polizei (24,4 %) und Gericht (16,1 %) haben bis zu einem Drittel der Befragten diskriminierende Erfahrungen gemacht.

Aus den beiden oben genannten Erhebungen ergibt sich ein besorgniserregendes Bild hinsichtlich der Bevölkerung türkischer Herkunft männlichen Geschlechts: Bis zu einem Drittel der Befragten fühlt sich in einem zentralen Lebensbereich aufgrund seiner Herkunft diskriminiert. Mindestens jeder fünfte türkische Befragte erlebte Beleidigungen und/oder Pöbeleien.

Diskriminierung durch staatliche Stellen

Aus Berichten von Antidiskriminierungsbüros und den Medien geht hervor, dass Beschwerden über Diskriminierungen sich häufig auf staatliche Stellen beziehen. Neben Beschwerden über die Polizei und den Bundesgrenzschutz, denen z. B. übermäßige Kontrollen von Ausländern oder ausländisch aussehender Personen vorgeworfen werden, wird z. B. auch über diskriminierendes Verhalten von Mitarbeitern der Ausländerbehörden, Sozialämter oder auch der Standesämter berichtet. So kommt das Landeszentrum für Zuwanderung bei der Evaluation der Modellprojekte seiner nordrhein-westfalen-weiten Antidiskriminierungsbüros[47] zu dem Ergebnis, dass mehr als ein Drittel der Diskriminierungsfälle aus dem Bereich der Behörden gemeldet wurde (Ausländeramt, Sozialamt, Standesamt, Arbeitsamt) und ca. 15 % der gemeldeten Diskriminierungsfälle sich auf die Bereiche *Wohnungsmarkt* und *Nachbarschaft* sowie 12 % auf das *Dienstleistungs- und Gaststättengewerbe* bezogen. Diskriminierendes Verhalten staatlicher Stellen verstößt u. a. gegen das Gleichbehandlungsgebot in Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz.

Diskriminierungen finden daneben häufig bei der Einstellung und am Arbeitsplatz statt. Zudem gibt es Klagen über diskriminierendes Verhalten in der Arbeitsverwaltung und über diskriminierende Stellenausschreibungen in Zeitungen und im Internet („nur Deutsche“, „Keine Kopftücher“[48]). Untersuchungen zur strukturellen Diskriminierung kommen zu eindeutigen Ergebnissen hinsichtlich der Diskriminierung von ethnischen Minderheiten. Die Erhebung im Auftrag der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zur Situation von Migran-

---

46 Ebd. S. 111.

47 Landeszentrum für Zuwanderung: Antidiskriminierung in Nordrhein-Westfalen, Ergebnisse der Evaluation der mit Landesmitteln geförderten Antidiskriminierungsprojekte, Juni 2001, im Internet unter: www.lzz-nrw.de/docs/ad_bericht.pdf; vgl.auch Bericht 2002, B.XI.2.3.1.1.

48 Siehe auch B.VI.1.3.1.4ff.

tinnen und Migranten und Minderheiten im Bereich des Arbeitsmarktes[49] kommt zu dem Ergebnis, dass die Arbeitsmärkte trotz zunehmender Vielfalt noch immer entlang nationaler und ethnischer Linien segmentiert sind. Deutliche Unterschiede zwischen Einheimischen und zugewanderten Bevölkerungsgruppen finden sich in den Bereichen Entlohnung, Teilhabe, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.[50]

Im Dienstleistungsbereich werden immer wieder Vorgaben von Taxizentralen bekannt, die ihren Kunden die Wahl zwischen einem „deutschen" und einem „ausländischen" Taxifahrer lassen.[51]

Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt

Auch der Wohnungsmarkt ist ein Bereich, in dem regelmäßig über Diskriminierungen berichtet wird. So wird von Praktiken einzelner Wohnungsbaugesellschaften berichtet, die ihre Wohnungen nur zum Teil an Ausländer vergeben. In der Stadt Overath besteht seit 2002 ein Beschluss, dass in bestimmten Gebieten nur 10 % aller Grundstücke an Ausländer verkauft werden dürfen. Auch in Berlin hat eine Wohnungsgenossenschaft in ihren Anzeigen günstige Wohnungen nur „deutschsprachigen Mietern" angeboten.[52] Begründet werden diese Maßnahmen zu Unrecht zumeist damit, dass bei einem geringen Ausländeranteil die Integration in einem bestimmten Stadtteil oder einer Wohnanlage sicher gelingen wird. Nicht beachtet wird dabei die Tatsache, dass nicht die ethnische, sondern die soziale Herkunft darüber entscheidet, ob in einem Stadtteil oder einer Wohnanlage soziale Probleme entstehen.

Aber auch im Freizeitbereich finden Diskriminierungen statt. So gibt es regelmäßig Beschwerden über Diskriminierungen beim Einlass in Gaststätten und Diskotheken (s.o.). In den Medien wurde auch über Diskriminierungen beim Zugang zu Fitnesscentern berichtet. Dabei werden Ausländer oder ausländisch aussehende Personen z. B. auf eine Warteliste verwiesen, während Personen vermeintlich deutscher Herkunft ein Mitgliedsvertrag angeboten wurde. Berichtet wurde auch von Kleingartenvereinen, die ihre Parzellen nicht an Ausländer verkaufen wollen oder eine Aufnahme in den Verein verweigerten. Der Bundesverband Deutscher Gartenfreunde e.V. hat allerdings in einer Broschüre zu seinem Leitbild unter Anderem seinen wichtigen Beitrag für die Integration verschiedener sozialer und ethnischer Gruppierungen herausgestellt.[53]

Antidiskriminierungsgesetz ist notwendig

Die auf sehr unterschiedlichen Quellen beruhenden Erhebungen, Erfahrungsberichte und Untersuchungen zeigen, dass Diskriminierung aufgrund der Herkunft und der Religion in Deutschland weiterhin sehr verbreitet sind. Es gibt sogar deutliche Anzeichen dafür, dass Diskriminierung gegenüber bestimmten ethnischen bzw. ethnisch-religiösen Gruppen zugenommen hat. Ein Antidiskriminierungsgesetz (vgl. C.2.2) ist folglich dringend geboten. Segregation entlang ethnischer und nationaler Grenzen im Bildungsbereich und auf dem Arbeitsmarkt führt zu sozial

---

49 EUMC (Hrsg.): Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 member States of the European Union. Equality and Diversity for an inclusive Europe. EUMC Comparative Study, 2003, im Internet unter: http://www.eumc.at.

50 Vgl. B.II.

51 ARIC-NRW, Das Netzwerk, Rundbrief 399.

52 Berliner Zeitung, 16.4.2002; Hellersdorf, „Grüne Mitte".

53 Leitbild des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V.: Es gibt uns aus gutem Grund, S. 9.

deprivierten Milieus in diesen ethnischen und nationalen Gruppen. Kommen Zurückweisungen im Freizeitbereich hinzu, dann verengen sich die Bewegungsspielräume der betroffenen Migrantinnen und Migranten auf die Einrichtungen und Angebote der Eigengruppe.

2.6 Straftatenerfassung und alternative Erhebungen

Das im letzten Bericht (vgl. Bericht 2002, B.XI.1.1) dargestellte neue Meldesystem für politisch motivierte Kriminalität hat nach Informationen des Bundesministeriums des Innern zu einer Verbesserung der Straftatenerfassung geführt. Das zum 1.1.2001 eingeführte Meldesystem „Politisch motivierte Kriminalität“ (KPM – PMK) ermöglicht eine differenzierte Erfassung und konkret bedarfsorientierte Auswertung der Daten politisch motivierter Kriminalität und bildet damit die Grundlage für den zielgerichteten Einsatz geeigneter repressiver und präventiver Bekämpfungsmaßnahmen. Die sachgerechte Anwendung der Meldekriterien wird im Rahmen einer Bund-Länder-Qualitätssicherungsgruppe kontinuierlich überprüft und bei Bedarf weiter verbessert.

Diskrepanzen bei der Einordnung politisch motivierter Delikte

Es zeigen sich auch weiterhin Diskrepanzen bei der Bewertung und Einordnung solcher Delikte zwischen den offiziellen Daten der Bundesregierung und den Zahlen aus Presseberichten und von regierungsunabhängigen Organisationen. Aufgrund unterschiedlicher Erfassungskriterien entsprechen die erfassten Daten nicht dem polizeilichen Lagebild aus dem kriminalpolizeilichen Meldedienst politisch motivierte Kriminalität. Die Problematik divergierender Zahlen in der öffentlichen Darstellung wurde exemplarisch an der von den Tageszeitungen Tagesspiegel und Frankfurter Rundschau veröffentlichten Liste von Todesopfern „rechter Gewalt“. Die sich hierbei ergebende Opferzahl lag deutlich über den polizeilichen Meldungen. So kommt die seit 1990 auf der Grundlage von Presseberichten und Berichten von Opferberatungsstellen geführte Opferstatistik (vgl. Bericht 2002, B.XI.1.2) in ihrer Fortschreibung (1989 bis März 2003) auf eine Gesamtzahl von 131 Menschen, die durch rechte Gewalt umgekommen sind.[54] Die Bundesregierung geht hingegen von 39 Todesopfern aus.

Die Diskrepanz zwischen der Erhebung der Sicherheitsbehörden auf der einen Seite und der Recherche auf der Grundlage von Presseberichten und Vor-Ort-Erhebungen durch regierungsunabhängige Organisationen auf der anderen Seite ist wahrscheinlich auf im Einzelfall sehr unterschiedliche Ursachen zurückzuführen. Hierzu gehört unter anderem die unterschiedliche Bewertung der Motive einer Straftat durch die Polizeibehörden vor Ort als politisch rechts motivierte oder als rein kriminell motivierte Straftat (z. B. Raub bei einem Übergriff auf Obdachlose). Auch die Presseberichterstattung kann in dieser Hinsicht keine verbindliche Grundlage sein, da die Motivlage erst im Gerichtsverfahren verbindlich geklärt wird. Nach Angaben des BMI hat eine Überprüfung der polizeilichen Bewertung anhand der zwischenzeitlich ergangenen Urteile ergeben, dass diese die Einschätzung der Polizeibehörden als nicht politisch motivierte Gewalt in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle bestätigt hatten.

---

[54] Opferperspektive Brandenburg: Schattenberichte, Dez. 2004, im Internet: www.opferperspektive.de.

Wissenschaftliche Analysen bestätigen, dass die im „Ersten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung“[55] benannte Problematik der unterschiedlichen Bewertung politisch motivierter Straftaten durch die Polizeibehörden vor Ort in gewissem Umfang weiterhin besteht.[56]

Empfehlung: Fortsetzung umfassender Analyse und Bewertung

Die Beauftragte begrüßt die Maßnahmen bei der Straftatenerfassung und empfiehlt eine laufende Weiterentwicklung und umfassende Analyse und Dokumentation der Straftatenerfassung in diesem Kriminalitätsbereich, wie bspw. im Ersten Periodischen Sicherheitsbericht[57] in 2001 geschehen.

Empfehlung: Opfer rechtsextremistischer Gewalt weiterhin unterstützen

Die Beauftragte empfiehlt weiterhin, den Opfern rassistischer und rechtsextremistischer Gewalt weiterhin umfassende Unterstützung zukommen zu lassen. Dazu gehört der Erhalt und – wo notwendig – der Ausbau von Opferberatungsstellen und der Erhalt der Haushaltsmittel für Härteleistungen für Opfer rechtsextremistischer Übergriffe beim Generalbundesanwalt (vgl. Bericht 2002, B.XI.2.2).

In den Kommunen mit einer großen rechtsextremistischen Wählerschaft müssen Sicherheitsbehörden und Politik sowie die Zivilgesellschaft gemeinsam Maßnahmen entwickeln, um potentielle Opfer rechtsextremistischer Gewalttaten auch präventiv zu unterstützen. Das kann zum Beispiel durch Kampagnen geschehen, die den positiven Beitrag der vor Ort lebenden Zuwanderer aufzeigen und die gesellschaftliche Solidarität mit ihnen unterstreichen.

3. Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus sowie Diskriminierung

Die Bundesregierung kommt einer Reihe völkerrechtlicher Berichtspflichten nach und ist verschiedene völkerrechtliche Verpflichtungen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eingegangen.[58] Darüber hinaus kooperiert die Bundesregierung mit internationalen Einrichtungen, die sich dieser Aufgabe widmen.

---

55 Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 273ff., vgl. auch Bericht 2002, B.XI.1.2.

56 Zu Hinweisen auf eine noch nicht einheitliche Erfassung auf Landes- und kommunaler Ebene am Beispiel Mecklenburg-Vorpommern siehe: Rühl, Stefan: Study on Racist Violence of the German National Focal Point; eine Studie des European forum for migration studies (efms), Institute at the University of Bamberg im Auftrag der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), Bamberg 2002, S. 29.

57 Vgl. Bericht 2002, B.XI.1.2.

58 Eine kommentierte Übersicht über internationale Verpflichtungen Deutschlands mit Empfehlungen für die nationalen politischen Handlungsfelder bietet eine Veröffentlichung des Deutschen Instituts für Menschenrechte: David Nii Addy: Diskriminierung und Rassismus. Internationale Verpflichtungen und nationale Herausforderungen für die Menschenrechtsarbeit in Deutschland. Eine Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin 2003.

3.1 Europäische Union

Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC, Wien)[59] hat ihre Tätigkeit im Berichtszeitraum kontinuierlich in Form von Dokumentationen und Analysen zu Rassismus, Antisemitismus, Diskriminierung und Islamfeindlichkeit fortgesetzt. Ausgehend vom Beschluss des europäischen Rates vom 12./13. Dezember 2003 zur Erweiterung ihres Mandats und zu ihrer Umwandlung in ein Europäisches Amt für Menschenrechte hat die EU-Kommission durch eine Mitteilung vom 25.10.2004 einen diesbezüglichen Konsultationsprozess in Gang gesetzt, welcher durch eine öffentliche Anhörung am 25.1.2005 seinen vorläufigen Abschluss gefunden hat.[60] Die entsprechende Verordnung wird für das Jahr 2005 erwartet.

EUMC wird Europäisches Amt für Menschenrechte

Anfang 2005 wurden die Verhandlungen zum Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit[61], die seit Mai 2003 ruhten, wieder aufgenommen. Ziel des Rahmenbeschlusses ist es im Wesentlichen, die EU-Mitgliedstaaten zu verpflichten, das öffentliche Aufstacheln zu Gewalt und Hass gegen Personen oder Mitglieder einer Gruppe unter Strafe zu stellen. Darüber hinaus sollen auch das öffentliche Dulden, Leugnen oder Verharmlosen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen und das öffentliche Leugnen oder Verharmlosen der Verbrechen, die vom Nürnberger Militärgerichtshof abgeurteilt wurden, bestraft werden können. Die Bundesregierung unterstützt aktiv die Verabschiedung des Rahmenbeschlusses.

Rahmenbeschluss will Strafgesetze gegen Volksverhetzung und Völkermord EU-weit vereinheitlichen und verschärfen

3.2 Europarat

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz hat im Juni 2004 ihren dritten Bericht über Deutschland herausgegeben.[62]

Im Bericht werden die im Vergleich zum zweiten Bericht erzielten Fortschritte bezüglich der Staatsangehörigkeitsgesetzgebung, des Zuwanderungsgesetzes sowie des multidimensionalen Ansatzes bei der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und antisemitischer Gewalt positiv hervorgehoben. Gleichzeitig werden Verbesserungen insbesondere beim rechtlichen Rahmen für die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung, beim Schutz „sichtbarer Minderheiten“ vor Übergriffen, dem Antisemitismus und der Islamophobie, der Diskriminierung von Roma und Sinti sowie die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien gefordert.

ECRI-Bericht benennt Problemfelder

Die jüngste Empfehlung von ECRI ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, auch bei der Bekämpfung von Terrorismus keine mittelbare oder unmittelbare

---

59 Im Internet unter: www.eumc.at.

60 Mitteilung der Kommission KOM(2004) 693 endgültig: Agentur für Grundrechte, Brüssel, 25.10.2004.

61 KOM/2001/0644 endg. – CNS 2001/0270/ Amtsblatt Nr. C 075 E vom 26/03/2002 S. 0269 – 0273.

62 European Commission against Racism and Intolerance: Third Report on Germany, 8. Juni 2004, CRI (2004), S. 23.

ethnische, religiöse etc. Diskriminierung zuzulassen, insbesondere nicht im Bereich der Gesetzgebung.[63]

3.3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE)

OSZE verstärkt ihre Initiativen gegen Antisemitismus, Rassismus und Diskriminierung

Die OSZE mit ihren Mitgliedstaaten führte ihre in Berlin[64] auf der 11. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung im Juli 2002 begonnene Konferenzreihe zu Fragen der Bekämpfung von Antisemitismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung mit den Konferenzen zur Bekämpfung des Antisemitismus in Berlin im April 2004 sowie über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung in Brüssel im September 2004 fort.

In der Schlusserklärung[65] der Brüsseler Konferenz verurteilen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer alle Organisationen und Personen, die Hass oder rassistische Akte, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung oder Intoleranz fördern. Sie weisen die Gleichsetzung von Terrorismus und Extremismus mit bestimmten Religionen, Kulturen, ethnischen Gruppen oder Nationalitäten zurück; gleichzeitig erklären sie, dass internationale Entwicklungen oder politische Fragestellungen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung in keinem Fall rechtfertigen. Sie verpflichten sich unter anderem zur Stärkung von Antidiskriminierungsvorschriften sowie weiteren interkulturellen und -religiösen Dialogbemühungen.

Der Bekämpfung von Antisemitismus in den OSZE-Mitgliedstaaten[66] wird sich die OSZE in Zukunft verstärkt widmen. In der „Berliner Erklärung“, dem Abschlussdokument der OSZE-Antisemitismuskonferenz, wird, das *Büro für Demokratische Institutionen und Menschrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR) beauftragt, im gesamten Gebiet der OSZE systematisch Informationen über gute Praktiken zur Vorbeugung von und Reaktionen auf Antisemitismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung zu sammeln und zu verbreiten. Der OSZE-Ministerrat bestätigte diese Beauftragung im Dezember 2004.

3.4 Vereinte Nationen

Auf der 2001 abgehaltenen 3. Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban/Südafrika[67] sind eine politische Erklärung und ein Aktionsplan verabschiedet worden, auf deren Grundlage die beteiligten Staaten regelmäßig Berichte in Form nationaler Aktionspläne entsprechend § 191 a des *Durban Programme of Action* erstellen. Hierzu sollen Regierungsstellen und regierungsunabhängige Organisationen in einem konsultativen Ver-

---

63 ECRI General Policy Recommendation No. 8 on combating racism while fighting terrorism, 2004.

64 Berliner Erklärung siehe www.osce.org/documents/pa/2002/07/164_de.pdf.

65 „Brussels Declaration“, im Internet unter: www.osce.org/documents/cio/2004/09/3567_en.pdf.

66 Im Vorfeld der OSZE-Konferenz verabschiedeten zahlreiche Nicht-Regierungsorganisationen eine umfangreiche Erklärung zur Notwendigkeit der verstärkten Bekämpfung von Antisemitismus durch nationale und internationale politische Institutionen (www.ngoforumberlin.org).

67 Vgl. Bericht 2002, B.XI.2.6.

fahren beitragen. Von Seiten regierungsunabhängiger Organisationen liegen einzelne Stellungnahmen vor.[68]

Für das weitere Verfahren empfiehlt die Beauftragte die Konsultation mit den regierungsunabhängigen Organisationen enger zu gestalten. Insbesondere in Hinblick auf eine zukünftige langfristig angelegte Durchführung eines Nationalen Aktionsplanes wird es nicht ausreichen, regelmäßig Bericht über die einschlägigen Maßnahmen der Bundesregierung zu erstellen.

3.5 Maßnahmen von Bundesregierung und Bundestag

Im nationalen Kontext entfalten einschlägige Programme und Maßnahmen europäischer Organe ihre Wirksamkeit, insbesondere im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierung.[69]

Der nationalen Umsetzung der aus dem internationalen Rahmen abzuleitenden Rechtsverpflichtungen ist die Bundesregierung mit der Anerkennung der Individualbeschwerde im Rahmen der Zuständigkeit des UN-Ausschusses für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung[70] und der Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien,[71] die sich im parlamentarischen Verfahren befindet, nachgekommen.[72]

NPD-Verbotsverfahren gescheitert

Das von Bundestag, Bundesländern und Bundesregierung eingeleitete Verbotsverfahren gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) vor dem Bundesverfassungsgericht ist mit Beschluss vom 18. März 2003[73] wegen Verfahrenshindernissen eingestellt worden. Es ist folglich nicht zu einer Prüfung der Verbotswürdigkeit der NPD wegen ihres nationalsozialistischen, antisemitischen, rassistischen und antidemokratischen Gesamtbildes gekommen.

Die Bundesregierung führt das seit April 2001 laufende Aussteigerprogramm des Bundesamtes für Verfassungsschutz für Rechtsextremisten unverändert fort.[74] Zudem wird im Rahmen des Programms „CIVITAS – initiativ gegen Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern“ (vgl. B.VII.3.5.1) das Aussteigerprogramm „EXIT-Deutschland“ weiter gefördert.[75] Im Bundeshaushalt werden seit 2001 regelmäßig Haushaltsmittel für Härteleistungen für Opfer rechtsextremistischer Übergriffe bereitgestellt (im Jahr 2005 in Höhe von 500 000 €). Die Auszahlung der Härteleistungen obliegt dem Generalbundesanwalt.

---

68 Interkultureller Rat in Deutschland e.V., Forum Menschenrechte, Pro Asyl, Zentralrat Deutscher Sinti und Roma.

69 Vgl. Bericht 2002, B.XI.2.3.1.

70 Vgl. ebd. B.XI.2.6.

71 Vgl. C.I.2.

72 In der Auswertung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wird darüber hinaus noch die Einrichtung spezifischer Förderprogramme für benachteiligte Minderheiten genannt, siehe: David Nii Addy: Diskriminierung und Rassismus. Internationale Verpflichtungen und nationale Herausforderungen für die Menschenrechtsarbeit in Deutschland. Eine Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin 2003, S. 10.

73 Bundesverfassungsgericht: Pressemitteilung Nr. 22/2003 vom 18. März 2003 – 2BvB 1/01.

74 Bundesministerium des Innern: Pressemitteilung vom 2. April 2004.

75 Vgl. „EXIT-“Homepage unter http://www.exit-deutschland.de/.

Der Bundestag verabschiedete am 10.12.2003 einen fraktionsübergreifenden Antrag, in dem die gesellschaftliche und politische Verantwortung für die Bekämpfung von Antisemitismus hervorgehoben wird.[76] Berlin war auch Gastgeber der unter bulgarischem Vorsitz veranstalteten OSZE-Konferenz zu Antisemitismus im April 2004.

3.5.1 Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“

Bündnis und Aktionsprogramm fortgeführt

Unter dem Dach des „Bündnisses für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“, das im Mai 2000 gemeinsam vom Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium für Justiz ins Leben gerufen wurde, haben sich über 1 300 zivilgesellschaftliche Organisationen zusammengefunden.[77] Auch das 2001 initiierte Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ ist Teil des Bündnisses.[78] In den Teilprogrammen „Entimon“, „Civitas“ und „Xenos“ werden präventive und modellhafte Maßnahmen und Projekte vor allem in den Bereichen jugendgerechter Aufklärungs-, Bildungs-, Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit sowie im Übergang Schule – Beruf gefördert. Die Fachaufsicht und Steuerung für das Aktionsprogramm liegt beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Teilprogramm XENOS).

Die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen der Teilprogramme gestalten sich wie folgt:

XENOS

„XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt“ zielt darauf ab, mit praxisnahen Maßnahmen Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Diskriminierung im Schnittfeld Schule, Berufsbildung und Arbeitswelt bundesweit und nachhaltig entgegenzuwirken. Zielgruppen sind insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, die beim Zugang zu Ausbildungs- und Arbeitsplätzen sowie bei der schulischen und beruflichen Bildung benachteiligt sind. Für das Programm stellt das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Förderzeitraum 2000 bis 2006 rd. 75 Mio. € aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds sowie eine nationale Kofinanzierung in Höhe von rd. 85 Mio. € aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit und weiterer öffentlicher und privater Finanzierungsgeber bereit. Das Gesamtvolumen von XENOS beläuft sich somit auf rd. 160 Mio. € für rund 250 XENOS-Projekte.

CIVITAS

„CIVITAS – initiativ gegen Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern“ unterstützt Maßnahmen in den neuen Bundesländern mit dem Ziel, eine demokratische, gemeinwesenorientierte Kultur zu fördern und so der Verbreitung und Popularisierung einer Ideologie der Ungleichwertigkeit von Menschen, die sich in Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus ausdrückt, vorzubeugen. So wird mit der Förderung Mobiler Beratungsteams (MBT) der Aufbau eines kompetenten Beratungsnetzes in den neuen Bundesländern weiter vorangetrieben; Opfer-

---

[76] Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP: Antisemitismus bekämpfen, BT-Drs. 15/2164 vom 10.12.2003.

[77] www.buendnis-toleranz.de.

[78] Vgl. Bericht 2002, B.XI.2.2.

beratungsstellen unterstützen und beraten Menschen, die Opfer rechtsextremistischer Gewalttaten geworden sind; Netzwerkstellen bündeln und unterstützen zivilgesellschaftliches Engagement und initiieren Kooperationen zwischen den verschiedenen Akteuren und Akteurinnen vor Ort. Bis zum Jahr 2006 wird der Bund – nach derzeitigem Planungsstand – rund 52 Mio. € an Fördermitteln zur Verfügung gestellt haben.

Entimon

„Entimon – Gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“ fördert Maßnahmen zur Stärkung von Demokratie und Toleranz und zur Prävention von Rechtsextremismus und Gewalt. Das Programm setzt das im Jahr 2001 begonnene Programm „Maßnahmen gegen Gewalt und Rechtsextremismus“ fort. Neben den Förderschwerpunkten „Auf- und Ausbau (lokaler) Netzwerke gegen Rechtsextremismus und Gewalt“ und „Interkulturelles und religiöses Lernen“ steht die Förderung politischer Bildungsmaßnahmen im Mittelpunkt des Programms. Modellhafte Projekte mit nachhaltigen Strukturen, die Beteiligungsprozesse in den Vordergrund stellen und Netzwerkcharakter haben bzw. entwickeln, werden bei der Auswahl der zu fördernden Projekte besonders berücksichtigt. Bis zum Jahr 2006 werden – nach derzeitigem Planungsstand – rund 65 Mio. € an Fördergeldern seitens des Bundes zur Verfügung gestellt.

Bisher konnten im Rahmen des Aktionsprogramms seit 2001 rund 3 600 Projekte, Initiativen und Maßnahmen mit etwa 154 Mio. € gefördert werden. Bis zum Ende der Programmlaufzeit Ende 2006 werden voraussichtlich 192 Mio. € aus Bundesmitteln für die Programme eingesetzt worden sein.

Das Internetportal zum Aktionsprogramm informiert über das Aktionsprogramm bzw. einzelne Programmteile.[79] Hier geben insbesondere die Zwischenberichte der wissenschaftlichen Begleitforschung Auskunft über Programmgestaltung und -fortentwicklung. Der Programmteil CIVITAS wird vom Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld, der Programmteil „entimon“ wird vom Deutschen Jugendinstitut evaluiert.[80] XENOS wird seit Beginn des Jahres 2004 durch das Unternehmen Rambøll Management wissenschaftlich begleitet.

Programmatik

Mit der Initiierung des Aktionsprogramms „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ hat die Bundesregierung ihre Anregungskompetenz in diesem Politikbereich wahrgenommen. Die Modellhaftigkeit der Maßnahmen zeigt sich insbesondere darin, dass zivilgesellschaftliches Engagement erstmals direkt vor Ort, in den Kommunen und Gemeinden, unterstützt werden konnte. Mit der bereits in der Programmplanung angelegten Degression der zur Verfügung gestellten Bundesmittel sollen die Projekte sukzessive in die Verantwortung von Ländern und Kommunen übergehen.

Der mit dem Aktionsprogramm vollzogene Paradigmenwechsel von der Arbeit mit Problem- und Randgruppen zur Förderung und Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure und Potenziale hat sich als erfolgreich für alle Programmbereiche erwiesen.

---

79 Internetportal des Aktionsprogramms: www.bmfsfj.aktiv-gegen-hass.de.

80 Die Ergebnisse der Begleitforschung sind im Internetportal des Aktionsprogramms sowie auf den Seiten der jeweiligen Teilprogramme unter www.jugendstiftung-civitas.org, www.xenos-de.de bzw. www.entimon.de eingestellt.

Lokale Wirksamkeit

Die Unterstützung lokaler Netzwerke, mobiler Beratungsteams und der Opferberatungsstellen im Rahmen von CIVITAS hat zu einer spürbaren Verbesserung der Situation von Migrantinnen und Migranten wie auch von anderen von rechtsorientierten Kreisen ausgegrenzten Menschen beigetragen. In einzelnen Gemeinden und Landkreisen konnten wichtige lokale Akteure wie Schulen, Gemeinderäte, Sportvereine für die Förderung einer Kultur der Toleranz und der Demokratie gewonnen werden.

Interreligiöses Lernen als Teil interkultureller Projekte

Im Rahmen von entimon sind unter anderem Methoden erprobt worden, die Eingang in die politische Bildungsarbeit finden können. Erstmals hat ein Bundesprogramm den Förderschwerpunkt „interreligiöses Lernen" im Rahmen des interkulturellen Lernens verfolgt. Die noch vereinzelten Projekte zeigen, wie wichtig die Grundlagenarbeit in diesem Bereich ist.[81]

3.5.2 Maßnahmen des BMBF

Das BMBF führt gemeinsam mit den Ländern Modellprogramme und -projekte gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Verbesserung der sozialen Schulqualität durch: Das BLK-Modellprogramm „*Demokratie lernen und leben*" (Laufzeit: 2002 bis 2007) hat die Förderung demokratischer Handlungskompetenz von Schüler/innen und einer demokratischen Schulkultur zum Ziel. „Demokratie lernen und leben" wird als innovatives Schulentwicklungsprogramm begriffen, das Aspekte der Schulentwicklung mit der Förderung demokratischer Kultur unter Einbeziehung des sozialen und gesellschaftlichen Umfeldes von Schulen und Schülern verbindet.

Im Zentrum eines integrierten Projektes zur Entwicklung und Erprobung eines Fort- und Weiterbildungsprogramms gegen Gewalt, Ausländerfeindlichkeit, politischen Extremismus und Antisemitismus: „*Unsere Schule ... Soziale Schulqualität; Schulinterne Evaluation/Fort- und Weiterbildung*" steht die Evaluation der sozialen Schulqualität, die Entwicklung von Fortbildungsprofilen in den Schulen und das In-Gang-setzen eines Fortbildungsprozesses über einen Fernlehrgang aus bisher 26 flexibel wählbaren Modulen (z. B. Erfolgreiches Lehren und Lernen in schüleraktiven Unterrichtsformen, Schulverdrossenheit und Schulverweigerung, Konfliktvermittlung – Mediation, aktivierende Elternarbeit in der Schule, Schulentwicklung und Prävention, Jugendkulturen und Jugendszenen). Das von 2000 bis 2004 in der Sekundarstufe erprobte Projekt wird bis 2007 auf Grundschulen transferiert.

3.6 Perspektiven für Bundesmaßnahmen gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus

Die anhaltend hohe Zahl fremdenfeindlicher, rechtsextremistischer und antisemitischer Straftaten, die Zunahme der antisemitischen Gewalttaten (s.o. B.VII.2.2) und die Wahlergebnisse rechtsextremistischer Parteien in Landes- und Kommunalwahlen (s.o. B.VII.2.3) haben mit dazu beigetragen, dass die politische Debatte um die Verantwortung des Bundes bei der Bekämpfung von Rechtsextremismus weiterhin intensiv geführt wird. Nach Ende der 15. Legislaturperiode im Herbst 2006 werden derzeit nicht voraussehbare politische und haushalterische Faktoren die Ent-

[81] Vgl. B.VI.1.1.

scheidung über die Wahrnehmung der bundespolitischen Verantwortung bei der Bekämpfung von Rechtsextremismus mit bestimmen. Um den Weg für die Fortsetzung der Bundespolitik in diesem Bereich zu ermöglichen, werden verschiedene Modelle diskutiert.

Ein Konsens zwischen Regierungsstellen und regierungsunabhängigen Organisationen besteht hinsichtlich der bundespolitischen Verantwortung für die Förderung von Toleranz und Demokratie und den Abbau von Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Rechtsextremismus.

Kontinuität bundespolitischer Programme notwendig

Vor dem Hintergrund, dass Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus komplexe Phänomene sind, die tief historisch verwurzelt sind, in der ost- und westdeutschen Nachkriegsgeschichte unterschiedlich aufgearbeitet wurden, Schwankungen in Abhängigkeit von der gesamtpolitischen Lage unterliegen und nicht nur die Integration von Einwanderern sondern auch den gesellschaftlichen Konsens nachhaltig belasten, besteht Einigkeit darüber, dass eine kontinuierliche, nicht auf begrenzte Programme befristete Intervention von Bundesseite auch in Zukunft notwendig sein wird.[82]

Antidiskriminierungspolitik und Politik der Vielfalt

Die Beauftragte teilt die Auffassung, dass auch zukünftig bundespolitische Verantwortung bei größtmöglicher Kooperation mit den Ländern und Kommunen erforderlich ist. Sie empfiehlt für die Weiterentwicklung dieses Politikbereiches einen umfassenden, an den Menschenrechten und einer Antidiskriminierungsperspektive orientierten Ansatz. Den Herausforderungen demokratie- und menschenfeindlicher Ideologien ist nur mit der Festigung und Erweiterung des demokratischen und menschenrechtlichen Grundkonsenses zu begegnen. Gleichzeitig sollte eine offensive Politik der Vielfalt, die auch von Projektträgern noch konsequenter einzusetzen ist, der latenten Abwehr von Heterogenität entgegengesetzt werden. Eine Politik der Vielfalt heißt in diesem Zusammenhang, Gleichberechtigung für Menschen mit Migrationshintergrund in Fragen der Beteiligung an der Projektgestaltung, der symbolischen Repräsentanz, der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen etc. auch im Projektbereich zu erreichen.

3.7 Antidiskriminierungsgesetzgebung und Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung

Antidiskriminierungsstellen in Bund, Ländern und Kommunen

Im Dezember 2004 stellten die Koalitionsfraktionen einen gemeinsamen Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der auf europäischer Ebene ergangenen Antidiskriminierungsrichtlinien vor[83] (vgl. C.I.2.). Zu dem Gesetzentwurf fand im März 2005 eine öffentliche Anhörung im federführenden Bundestagsausschuss statt. Der Gesetzentwurf sieht unter anderem die Einrichtung einer nationalen Antidiskriminierungsstelle vor, die mit entsprechenden Stellen auf Landes- und auf kommunaler Ebene zusammen arbeiten soll. Auch Länder und Kommunen sind aufgefordert, die EU-Richtlinien auf ihrer Ebene umzusetzen und bspw. erforderliche Stellen zur Unterstützung von Diskriminierungsopfern einzurichten. Im Bericht 2002 ist das Antidiskriminierungsnetzwerk in Nordrhein-Westfalen

---

[82] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Strategien gegen Rechtsextremismus“, BT-Drs. 15/4957 auf Frage 10.

[83] BT-Drs. 15/4538.

als vorbildlich vorgestellt worden. Im neuen Berichtszeitraum wurde in den anderen Flächenstaaten bislang kein vergleichbares Netzwerk ausgebaut. Schleswig-Holstein hat allerdings mit einem Antidiskriminierungsnetzwerk einen ersten Schritt getan. Der informelle Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen sowie Vertretungen von Ministerien, Hochschul- und Bildungseinrichtungen des Landes und der Nordelbischen Kirche befasst sich mit Diskriminierung aufgrund der sexuellen Identität, des Geschlechts, der ethnischen Herkunft, der Religion bzw. Weltanschauung oder einer Behinderung. In Kiel haben sich die Beteiligten am 18. Januar 2005 zur intensivierenden Begleitung des Diskussionsprozesses über das Antidiskriminierungsgesetz sowie zur Erarbeitung von Folgerungen für die Landespolitik zusammengefunden. Der horizontale Zusammenschluss soll in eine Landesstelle münden, die beim Landtag angesiedelt sein könnte und sich am Aufgabenprofil der Bundesstelle orientiert.[84]

Schleswig-Holstein

Berlin

Der Berliner Senat hat zum 1. Februar 2005 beim Berliner Integrationsbeauftragten eine *Leitstelle gegen Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft, der Weltanschauung und der Religion* eingerichtet. Sie soll Diskriminierungsfälle aus der privaten Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung aufgreifen. Daneben gehört die Kontrolle der Umsetzung des Berliner Neutralitätsgesetzes,[85] das im Bereich Justiz, Polizei und Schule alle sichtbaren religiösen Symbole wie Kopftuch, Kreuz oder Kippa verbietet, zu ihren Aufgaben. Berlin ist das erste Bundesland mit einer solchen Leitstelle.[86]

Frankfurt am Main

Auf kommunaler Ebene hat die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt am Main am 18.9.2003 eine Antidiskriminierungsrichtlinie für die Stadt beschlossen. Dabei bezieht sie sich auch auf die umzusetzenden Antidiskriminierungsrichtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG und leistet also einen Beitrag zur Umsetzung dieser Richtlinien, die sich auf alle Ebenen des Staates beziehen. Die Richtlinie ist eine Form der Selbstverpflichtung der Stadt Frankfurt. Sie soll alle Fallgestaltungen umfassen, die zu einer Diskriminierung in der Praxis der Verwaltung und der Eigenbetriebe führen können.

Die Richtlinie enthält ein Diskriminierungsverbot, das sich auf die Merkmale Geschlecht, Abstammung, Hautfarbe, Sprache, Heimat oder Herkunft, Glauben, Religion, politische Ansichten oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuelle Ausrichtung bezieht. Sie orientiert sich bei den Definitionen der Diskriminierung zum Teil an den europäischen Richtlinien und geht noch darüber hinaus. So sind auch ungünstigere Behandlungen erfasst, die wegen der besonderen persönlichen Beziehung zu einer Person, die ein Diskriminierungsmerkmal erfüllt, erfolgen. Das Diskriminierungsverbot gilt grundsätzlich bei allen personellen Maßnahmen innerhalb der Verwaltung, wie Einstellungen, Beförderungen oder Umsetzungen, aber auch gegenüber Kunden der Verwaltung. Die Richtlinie gilt für alle Dienststellen der Stadt sowie für ihre Eigenbetriebe. Die

---

84 Weitere Informationen beim Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie des Landes Schleswig-Holstein.

85 GVBl. 2005, S. 92 vom 27.1.2005. Inkrafttreten: 9.2.2005.

86 Leitstelle gegen Diskriminierungen beim Beauftragten des Senats für Integration und Migration Potsdamer Straße 65, 10785 Berlin.

Stadt soll zudem in Gesellschaften, an denen sie beteiligt ist und in Vereinen, in denen sie Mitglied ist, darauf hinwirken, dass die Grundsätze der Richtlinie für verbindlich erklärt werden. In den Ausführungsbestimmungen über das Verfahren und die Feststellung von Verstößen gegen die Antidiskriminierungsrichtlinie der Stadt Frankfurt ist bestimmt, dass das Amt für multikulturelle Angelegenheiten für die Bearbeitung und Dokumentation von Beschwerden, die Diskriminierungen aufgrund der Abstammung, Hautfarbe, Sprache, Heimat oder Herkunft, Glauben, Religion, der politischen Ansichten oder der Weltanschauung betreffen, zuständig ist. Das Amt wird durch die Richtlinie in seiner bisherigen Tätigkeit bestärkt. In den übrigen Fällen ist die jeweils betroffene Dienststelle zuständig. Zur Bekanntmachung der Richtlinie hat die Stadt u. a. die Kampagne „Gleiches Recht für alle“ durchgeführt. Es wurden auch ein Arbeitskreis „Antidiskriminierung“ eingerichtet, Gespräche mit Amtsleitungen geführt und z. B. Informationsplakate in den publikumsintensiven Ämtern und Betrieben der Stadtverwaltung aufgehängt. Die Richtlinie bedeutet für die Stadt Frankfurt ein effizientes internes rechtliches Instrument für die Bekämpfung von Diskriminierungen mit Vorbildcharakter für andere Institutionen und Städte.

Diversity Management als Begleitung von Antidiskriminierungspolitik

In einigen Bereichen, vor allem in Betrieben aber z. B. auch im Gesundheitsbereich hat sich das Konzept des *Diversity Management* als Begleitung einer Antidiskriminierungspolitik etabliert.

Dem Konzept liegt die Auffassung zu Grunde, dass Vielfalt eine Ressource für das Unternehmen ist und nicht als Hemmnis oder gar als Defizit von Menschen unterschiedlicher Art aufgefasst werden sollte. In Betrieben, die sich selbst diesem Arbeitsansatz verpflichten, wird die ethnische, kulturelle, sprachliche, soziale, religiöse etc. Vielfalt der Belegschaft positiv besetzt, anerkannt und gefördert.

Auch in der Antidiskriminierungsarbeit soll *Diversity Management* eingesetzt werden. In Unternehmen, die ein umfassendes *Diversity Management* praktizieren, kommen Diskriminierungen z. B. in Form von Belästigungen seltener vor als in Unternehmen, die nicht nach diesem Ansatz arbeiten. *Diversity Management* ersetzt aber nicht ein Antidiskriminierungsgesetz. Letzteres stellt klar, was erlaubt ist und was nicht. Das Gesetz hält Verfahren und Sanktionen für den Fall vor, dass trotz des *Diversity Managements* Diskriminierungen auftreten. *Diversity Management* und eine Antidiskriminierungsgesetzgebung können sich also ergänzen. Die Verabschiedung eines Antidiskriminierungsgesetzes kann in den Unternehmen auch als zusätzlicher Ansporn für die Einführung von „Diversity“-Konzepten betrachtet werden, da das *Diversity Management* eine produktive Möglichkeit bietet, Diskriminierungen und damit auch Verstößen gegen das Gesetz vorzubeugen.

EU-Kampagne „Für Vielfalt gegen Diskriminierung“

Im Juni 2003 startete eine auf 5 Jahre angelegte EU-weite Informationskampagne, die von der EU-Kommission ins Leben gerufen wurde, mit dem Slogan „Für Vielfalt. Gegen Diskriminierung“. Hierdurch sollen dem Bürger seine Rechte auf Schutz vor Diskriminierung und die Vorteile von Vielfalt bewusst gemacht werden. Beteiligt an dieser Kampagne sind nationale Arbeitsgruppen in jedem Mitgliedstaat, die sich aus Vertretern von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Behörden und Nichtregierungsorganisationen zusammensetzen. Schwerpunkt der momentan lau-

fenden ersten Phase der Kampagne sind die Bereiche Beschäftigung und Arbeitsplatz.[87]

AG Gleichbehandlung setzt Infobriefe fort

Die Arbeitsgruppe „Gleichbehandlung" des bundesweiten Forums gegen Rassismus[88] mit einer Geschäftsstelle beim Bundesministerium des Innern hat mit der Reihe „Infobrief" eine umfassende und kontinuierliche Dokumentation zu Fragen der Gleichbehandlung fortgeführt.[89] Der erste Infobrief (Aug. 2001) stellte den politischen Rahmen dar, in den sich die europäische Politik der Gleichbehandlung einordnet; in den folgenden fünf Ausgaben wurden der Stand der nationalen Umsetzung der europäischen Richtlinien und die unterschiedlichen Diskriminierungsmerkmale diskutiert, Good Practice Beispiele dargestellt, eine umfangreiche Dokumentation zur Frage der Diskriminierung aufgrund von Religion und Weltanschauung veröffentlicht und Aktuelles zum vorliegenden Gesetzentwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz (vgl. C.I.2) dargestellt.

4. Zivilgesellschaftliche Initiativen

Netzwerke, Datenbanken und Erfahrungsaustausch im Rahmen des Aktionsprogramms

Im Rahmen des Aktionsprogramms „Jugend für Toleranz und Demokratie, gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus" sind umfangreiche Dokumentationen über Projekte regierungsunabhängiger Träger zusammengetragen und zugänglich gemacht worden. Projektdatenbanken, Projektmessen und Tagungen im Rahmen des Aktionsprogramms haben den Erfahrungsaustausch gefördert und die Verbreitung von wirksamen Maßnahmen und Projekten ermöglicht. Die laufend aktualisierten Datenbanken und Ergebnisse sind über die Internetseiten des Aktionsprogramms abrufbar.[90]

Wettbewerbe

Vorbildliche Initiativen werden darüber hinaus regelmäßig prämiert und ihre Arbeiten werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Hier sind insbesondere die Maßnahmen des Bündnisses für Demokratie und Toleranz zu nennen, das jährlich u. a. zum Verfassungstag sog. Botschafter der Toleranz auszeichnet, im Rahmen des Wettbewerbs „Aktiv für Demokratie und Toleranz" vorbildliche Initiativen ehrt sowie den „Victor-Klemperer-Jugendwettbewerb" zusammen mit Dresdner Bank und ZDF ausrichtet.

---

87 Im Internet unter: www.stop-discrimination.de.

88 www.bmi.bund.de/cln_ 012/nn_122778/Internet/Content/Themen/Innere_Sicherheit_allgemein/DatenundFakten/Forum_gegen_Rassismus.html.

89 Im Internet unter: www.integrationsbeauftragte.de, Thema: Gleichstellung und Antidiskriminierung sowie Informationen des Deutschen Gewerkschaftsbundes unter www.dgb.de.

90 Im Internet unter: www.bmfsfj.aktiv-gegen-hass.de. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund verfügt ebenfalls über eine „Kommunale Datenbank gegen Gewalt", im Internet unter: www.dstgb.de; siehe auch www.NetzGegenRechtsExtremismus.de.

VIII. Kriminalität

1. Registrierte Kriminalität

Die wichtigsten Datenquellen für die Darstellung und Messung der Kriminalitätsbelastung sind die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), die Strafverfolgungsstatistik sowie Einzelstudien.

1.1 Polizeiliche Kriminalstatistik

1.1.1 Datenlage

Bei der jährlich veröffentlichten PKS handelt es sich um eine Statistik, in der Tatverdächtige und ihre Opfer dokumentiert werden, und die von der Polizei geführt wird. Sie enthält die Erkenntnisse bis zum Abschluss der polizeilichen Ermittlungen, d.h. bis zur Abgabe des Vorgangs an die Staatsanwaltschaft. In ihrer Aussagekraft ist sie u. a. deshalb beschränkt, weil sie lediglich die angezeigten Straftaten umfasst und das Dunkelfeld nicht abbilden kann.[1] Die Grenzen zwischen Hell- und Dunkelfeld können sich aber verschieben, wenn sich z. B. das Anzeigeverhalten der Bevölkerung und/oder die Verfolgungsintensität der Polizei verändern.

Tatverdächtigenstatistik

Nach der PKS 2003 sind 23,5 % der Tatverdächtigen Ausländerinnen und Ausländer (bei einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 8,9 %). Seit 1993 hat der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen von 33,6 % stetig auf 23,5 % (2003) abgenommen.[2] In diesem Zehnjahreszeitraum ist der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen also um ein Drittel gesunken.

Anteil der ausländischen Tatverdächtigen hat abgenommen

Die Kriminalitätsbelastung hängt mit sozialstrukturellen Merkmalen und nicht mit der Staatsangehörigkeit zusammen. Aufgrund der unterschiedlichen strukturellen Zusammensetzung (Alters-, Geschlechts- und Sozialstruktur) sind Ausländer bezüglich der Kriminalitätsbelastung kaum mit Deutschen vergleichbar.[3] Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind im Vergleich zu Deutschen überproportional häufig männlichen Geschlechts, unter 30 Jahre alt und Großstadtbewohner – Faktoren, die bei deutschen und ausländischen Personen zu einem höheren Kriminalitätsrisiko führen.

Für die Erklärung der Kriminalitätsbelastung sind Geschlecht, Alter und Sozialstruktur wichtiger als Staatsangehörigkeit

Bei der Berechnung der Tatverdächtigenbelastungszahlen werden die ermittelten Tatverdächtigten auf die Wohnbevölkerung bezogen. Da Straftaten von Ausländerinnen und Ausländern auch dann in der PKS geführt werden, wenn diese nicht zur ausländischen Wohnbevölkerung gehören, wie z. B. ausländische Touristinnen und Touristen sowie Angehörige der ausländischen Streitkräfte, ergeben die Tatverdächtigenbelastungszahlen kein genaues Bild der Kriminalitätsbelastung der Wohnbevölkerung. Zudem sind in der PKS auch Straftaten nach dem Ausländer- und dem

---

1 Dunkelfeldanalysen liegen insbesondere für Jugendliche vor. Vgl. Kapitel B.VIII.2.

2 Vgl. Bundesministerium des Innern. Polizeiliche Kriminalstatistik 2003, Berlin 2003, S. 28. Der tatsächliche Rückgang ist sogar noch etwas höher zu bewerten, weil der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtbevölkerung im Jahre 1993 mit 8,5% niedriger lag als im Jahr 2003.

3 Vgl. Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2003, Berlin 2003, S. 27.

Asylverfahrensgesetz enthalten, die überwiegend nur von Ausländerinnen und Ausländern begangen werden können.

Besonders hohe Anteile von ausländischen Tatverdächtigen gibt es bei Straftaten, die mit der Zuwanderung in Verbindung stehen; so bei Verstößen gegen das Ausländer- und Asylverfahrensrecht (92,7 %) und bei Urkundenfälschung (47,4 %), bei der es sich vor allem um Passfälschung handelt. Besonders hohe Anteile von ausländischen Tatverdächtigen gibt es auch bei Glückspiel (61,6 %) und Taschendiebstahl (56,2 %). Unter dem Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung an der Gesamtbevölkerung liegen die Anteile von ausländischen Tatverdächtigen bei Straftaten wie fahrlässige Tötung (5,9 %), Wettbewerbs-, Korruptions- und Amtsdelikte (5,2 %) und Verbreitung pornographischer Schriften (4,9 %).

1.1.2 Aufenthaltsstatus und Kriminalität

Ein sehr wichtiger Faktor für das Kriminalitätsrisiko einzelner Bevölkerungsgruppen ist ihr aufenthaltsrechtlicher Status. Die nicht zur ausländischen Wohnbevölkerung zählenden illegal Aufhältigen (17,4 %) sowie „Touristen und Durchreisende“ (7,4 %) stellen immerhin ein Viertel aller ausländischen Tatverdächtigen. Zusammen mit Asylsuchenden (13,3 %) und „Sonstigen“ (32,1 %), zu denen die Statistik Geduldete, de-facto-Flüchtlinge und weitere Personengruppen rechnet, verfügen etwa 70 % aller ausländischen Tatverdächtigen über keinen oder nur über einen unsicheren Aufenthaltsstatus. Die seit langem mit sicherem Aufenthaltsstatus oder festem Aufenthaltszweck in Deutschland lebenden und hier integrierten Gruppen verhalten sich dagegen strafrechtlich unauffällig. Auf die größte Gruppe der Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, nämlich die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, entfallen nur 18,2 % der ausländischen Tatverdächtigen, auf Studierende, Schülerinnen und Schüler 13,3 % und auf Gewerbetreibende 3,0 %.

Ausländer mit verfestigtem Aufenthaltsstatus strafrechtlich unauffällig

Der Anteil der Asylbewerberinnen und Asylbewerber an den ausländischen Tatverdächtigen nahm von 13,9 % im Jahr 2002 auf 13,3 % im Jahr 2003 ab. Der Anteil aus der Gruppe der „sonstigen“ ausländischen Tatverdächtigen (Geduldete, de facto Flüchtlinge u. a. Personengruppen) an allen ausländischen Tatverdächtigen hat gegenüber 2002 um 1,9 Prozentpunkte auf 32,1 % im Jahr 2003 zugenommen. Die Zahl der sich illegal in Deutschland aufhaltenden Tatverdächtigen hat gegenüber dem Jahr 2002 um 2,5 Prozentpunkte abgenommen auf 17,4 % der ausländischen Tatverdächtigen. Die Zahl der sich illegal in Deutschland aufhaltenden Tatverdächtigen spiegelt die Aktivitäten der Polizei gegen sich illegal Aufhaltende und die organisierte Kriminalität wider. Gegen die meisten der „illegalen“ Tatverdächtigen (81,3 %) wurde wegen Verstoßes gegen das Ausländergesetz ermittelt.[4]

1.1.3 Altersstruktur und Kriminalität

Neben dem Aufenthaltsstatus hat insbesondere die Altersstruktur einer Bevölkerung enorme Auswirkungen auf die Kriminalitätswahrscheinlichkeit. Vor allem Jugendliche weisen eine hohe Kriminalitätsrate auf, und zwar sowohl unter Deutschen als auch unter Personen ohne deutsche

Jugendliche haben höhere Kriminalitätsrate

[4] Vgl. ebd. S. 50.

Staatsangehörigkeit.[5] Das Kriminalitätsrisiko ist im Alter zwischen 14 und 24 Jahren ausgesprochen hoch, mit zunehmendem Alter geht die Delikthäufigkeit stark zurück.

Aufgrund der hohen Kriminalitätsbelastung der Jugendlichen ist ein Gesamtvergleich der wesentlich jüngeren ausländischen Bevölkerung mit der deutschen Bevölkerung problematisch. Im Folgenden werden deshalb Angaben der PKS über die Altersgruppen unter 14 Jahren (tatverdächtige Kinder), 14-18 Jahren (Jugendliche) und 18-21 Jahren (Heranwachsende) wiedergegeben und erläutert. Andere Faktoren, welche die Kriminalitätswahrscheinlichkeit beeinflussen, wie z. B. die Schichtzugehörigkeit, werden an dieser Stelle in der PKS nicht berücksichtigt.

1.1.3.1 Kinder unter 14 Jahren

Tatverdächtige, die unter 14 Jahre alt und damit noch nicht strafmündig sind, werden in der PKS gesondert ausgewiesen. Der Anteil der tatverdächtigen Kinder (bis unter 14 Jahren) an allen Tatverdächtigen ist von 1993 (4,3 %) bis 1999 (6,7 %) angestiegen, um bis 2003 (5,4 %) wieder zu fallen. Seit 1999 geht die Anzahl der tatverdächtigen deutschen Kinder deutlich zurück; dies gilt etwas zeitversetzt ab 2000 entsprechend für ausländische Kinder. Während 1993 der Anteil der ausländischen tatverdächtigen Kinder an allen Kindern bei 24,7 % lag, ist er bis 2003 auf 17,1 % gesunken. Hier handelt es sich um eine echte Abnahme der polizeilich registrierten Kriminalitätsbelastung, weil der Anteil der ausländischen Kinder an allen Kindern in diesem Zeitraum fast konstant (ca. 10,5 %) geblieben ist. Der Rückgang der registrierten Kinderdelinquenz betrifft alle quantitativ wichtigen Deliktsbereiche mit Ausnahme der Körperverletzungsdelikte von ausländischen Kindern.

Anzahl der tatverdächtigen ausländischen Kinder rückläufig

1.1.3.2 Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren

Von 1993 bis 1999 ist der Anteil der tatverdächtigen Jugendlichen (14 bis unter 18 Jahre) an allen Tatverdächtigen von 10,1 % auf 13,1 % angestiegen, danach bis 2003 wieder auf 12,5 % gesunken. Seit Anfang der 1990er sind die Anteile der ausländischen Jugendlichen an allen tatverdächtigen Jugendlichen stetig zurückgegangen, und zwar von 27,6 % im Jahr 1993 auf 16,9 % im Jahr 2003. Zurückgegangen ist in diesem Zeitraum allerdings auch der Anteil der ausländischen Jugendlichen an allen Jugendlichen (von 11,7 % auf 9,6 %). Trotz dieser Entwicklung besteht gemessen am Anteil der ausländischen Jugendlichen (9,6 %) an allen Jugendlichen weiterhin eine höhere polizeilich registrierte Kriminalitätsbelastung (16,9 %) der ausländischen Jugendlichen.

Anteil der tatverdächtigen ausländischen Jugendlichen geht seit 10 Jahren zurück

Bei der Anzahl der ausländischen tatverdächtigen Jugendlichen lässt sich 2003 ein Rückgang um 2,8 % gegenüber dem Jahr 2002 verzeichnen. Bei der Betrachtung nach Straftaten zeigen sich aber auch negative

[5] In der Jugendsoziologie wird die auf die Jugendzeit begrenzte vergleichsweise hohe Delinquenz als „jugendtypisches“ Phänomen beim Übergang in das Erwachsenenalter verstanden. Sie tritt bei Deutschen wie bei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit auf. Vgl. Gesemann, Frank: Junge Zuwanderer und Kriminalität in Berlin. Bestandsaufnahme, Ursachenanalyse, Präventionsmaßnahmen, in: Beauftragter des Senats von Berlin für Integration und Migration (Hrsg.): Berliner Beiträge zur Integration und Migration, Berlin 2004.

Entwicklungen gegenüber 2002. So haben Straftaten wie Körperverletzung, Diebstahl, Raub und Sachbeschädigung zugenommen.

1.1.3.3 Heranwachsende zwischen 18 und 21 Jahren

Der Anteil der ausländischen tatverdächtigen Heranwachsenden an allen tatverdächtigen Heranwachsenden sank zwischen 1993 und 2003 um fast die Hälfte von 42,1 % auf 21,5 %. Bei ausländischen Heranwachsenden ist wie bei ausländischen Kindern und Jugendlichen für das Jahr 2003 ein Rückgang der Anzahl der Tatverdächtigen festzustellen, und zwar um 5,4 % gegenüber 2002.

1.2 Strafverfolgungsstatistik

Die zweite wichtige amtliche Datenquelle ist die Strafverfolgungsstatistik, deren Ergebnisse auf Bundesebene vom Statistischen Bundesamt zusammengestellt und veröffentlicht werden. In ihr werden alle Angeklagten nachgewiesen, gegen die rechtskräftig Strafbefehle erlassen wurden bzw. Strafverfahren, die nach Eröffnung des Hauptverfahrens durch Urteil oder Einstellungsbeschluss rechtskräftig abgeschlossen wurden. Da noch nicht alle neuen Bundesländer die Strafverfolgungsstatistik eingeführt haben, beziehen sich die Angaben auf das frühere Bundesgebiet, ab 1995 einschließlich Gesamt-Berlin.

Zahl der verurteilten erwachsenen Ausländer und ausländischen Jugendlichen ebenfalls rückläufig

Bei der Zahl der verurteilten Ausländerinnen und Ausländer (einschließlich Staatenloser sowie Angehöriger der Stationierungsstreitkräfte) zeigen sich im Wesentlichen vergleichbare Entwicklungstendenzen wie bei den polizeilich ermittelten Tatverdächtigen. Der Anteil der insgesamt verurteilten Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ist von 28,8 % im Jahr 1993 auf 23,7 % im Jahr 2001 gesunken, danach bis 2003 aber wieder etwas angestiegen auf 24,2 %. In absoluten Zahlen wurden im Jahr 2003 177 836 ausländische Verurteilte registriert. Die Zahl der deutschen Verurteilten stieg zwischen 1993 und 2003 von 539 651 auf 558 461.

Der Anteil der ausländischen jugendlichen Verurteilten (an den jugendlichen Verurteilten insgesamt) ist zwischen 1993 und 2003 ebenfalls gesunken, von 31,6 % auf 19,2 %. Im Jahr 2003 wurden insgesamt 10 162 ausländische Jugendliche verurteilt. Die absolute Zahl der deutschen jugendlichen Verurteilten ist demgegenüber von 1993 bis 2003 deutlich angestiegen, von 22 831 auf 42 743.

Auch der Anteil der ausländischen heranwachsenden Verurteilten (an den heranwachsenden Verurteilten insgesamt) ist zwischen 1993 und 2003 zurückgegangen, von 33,5 % auf 19,9 % (2003 wurden 15 012 ausländische Heranwachsende verurteilt). Die Zahl der deutschen Verurteilten stieg von 44 641 (1993) auf 60 456 (2003).

2. Jugendkriminalität

Weder die Polizeiliche Kriminalstatistik noch die Strafverfolgungsstatistik erlauben Angaben über das Dunkelfeld der Kriminalität. In den vergangenen Jahren fanden daher mehrere Dunkelfelduntersuchungen statt, die Aufschluss über das tatsächliche Ausmaß der Kriminalität geben sollen.

Dunkelfeldanalysen

In diesen Studien werden Angaben zu strafrechtlich relevanten Handlungen unter Zusicherung der Anonymität standardisiert abgefragt, oftmals

in Schulklassen. Damit zielen die Dunkelfelduntersuchungen explizit auf die Erforschung des Ausmaßes der Jugendkriminalität. Die Ergebnisse der Dunkelfeldanalysen sind nicht eindeutig. Einige Studien können keine Höherbelastung der ausländischen Befragten feststellen, andere zeigen, dass sich die großen Unterschiede zwischen der deutschen und ausländischen Bevölkerung, die sich in der PKS zeigen, zumindest relativieren.[6]

In einer Bremer Längsschnittstudie wurden Schülerinnen und Schüler von Haupt- und Sonderschulen kurz vor ihrem Schulabgang erstmals befragt und danach der Kontakt für gut elf Jahre aufrechterhalten.[7] Die Dunkelfelduntersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass bei Kontrolle der Deliktsarten und unter Berücksichtigung des Wohnortes, des Geburtsjahres, der Geschlechtszugehörigkeit und des Bildungsstandes Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit eine geringere Kriminalitätsrate aufweisen.[8] Dies gilt allerdings nicht für Gewaltdelikte, bei denen die Belastung der ausländischen Jugendlichen geringfügig höher ist.[9] Die Studie zeigt auch, dass die selbst berichtete Delinquenz der ausländischen Jugendlichen geringer, die im Bundeszentralregister registrierte Delinquenz aber höher als diejenige der deutschen Vergleichsgruppe ist.[10]

Unterschiede von deutschen und ausländischen Jugendlichen gering

Im Gegensatz zu diesem Befund geht der Erste Periodische Sicherheitsbericht der Bundesregierung, 2001 herausgegeben vom Bundesministerium des Innern und vom Bundesministerium der Justiz, davon aus, dass auch bei vorsichtiger Auswertung aller Quellen eine Mehrbelastung von Ausländern vorliege. Dieser Befund sei aber solange unsicher, wie keine verlässlichen und differenzierten Basisdaten über die Grundgesamtheit der zugewanderten Bevölkerung zur Verfügung stünden, die es erlaubten, die Tatverdächtigenbelastung spezifisch für einzelne Zuwandergruppen zu errechnen.[11] Neben der Bremer Längsschnittuntersuchung sprechen auch Walter und Trautmann von einer deutlichen Höherbelastung von ausländischen Personen im Bereich der männlichen Gewaltkriminalität, insbesondere unter jungen Männern aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien.[12]

Nach der PKS nimmt die Anzahl der jugendlichen nichtdeutschen Tatverdächtigen bei Gewaltdelikten zu. Bei Straftaten insgesamt sind die Zahlen dagegen rückläufig. Im Jahr 2003 hat z. B. die Zahl der nichtdeutschen jugendlichen Tatverdächtigen bei Körperverletzungsdelikten um 8,6 % und bei Raubdelikten um 5,6 % zugenommen. Diese Entwicklung,

---

6 Vgl. Bannenberg, Britta: Migration – Kriminalität – Prävention. Gutachten zum 8. Deutschen Präventionstag, in: Kerner, H.-J./Marks, E. (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover 2003 (URL: http://www.praeventionstag.de/content/8_praev/gutachten.html).

7 Vgl. Schumann, Karl F. (Hrsg.): Delinquenz im Lebenslauf, Weinheim/München 2003.

8 Vgl. Othold, Fred/Schumann, Karl F.: Delinquenzverläufe nach Alter, Geschlecht und Nationalitätenstatus, in: Schumann (Hrsg).:a.a.O., S. 82.

9 Vgl. ebd. S. 84.

10 Vgl. ebd. S. 211.

11 Vgl. Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz: Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 323.

12 Vgl. Walter, Michael/Trautmann, Sebastian: Kriminalität junger Migranten – Strafrecht und gesellschaftliche (Des-)Integration, in: Raithel, Jürgen/Mansel, Jürgen (Hrsg.): Kriminalität und Gewalt im Jugendalter, Weinheim/München 2003, S. 82.

die vor allem junge nichtdeutsche Männer betrifft, verweist auf soziale Probleme in Teilen der zweiten und dritten Generation. Die Wissenschaft verfügt bisher nicht über gesicherte Erkenntnisse zur Erklärung dieses Sachverhaltes.[13]

3. Kriminalpräventive Maßnahmen

In den vergangenen Jahren hat die Anzahl der Initiativen zugenommen, die bereits vor einer Straftat aktiv werden und diese möglichst im Ansatz verhindern wollen. Vielerorts werden kriminalpräventive Maßnahmen erörtert, geplant und durchgeführt. Durch Prävention soll die Kriminalität reduziert und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung erhöht werden. In den Kommunen und auf Landesebene sind vielfach Präventionsräte entstanden. Der Ansatz einer kommunalen Kriminalprävention entspringt aus dem Wissen, dass 80 % aller polizeilich registrierten Straftaten von „örtlichen Täterinnen und Tätern" begangen werden, und dass durch kommunalpolitische Entscheidungen ein beträchtlicher Einfluss auf Kriminalität und auf das Sicherheitsgefühl der Bewohnerinnen und Bewohner genommen werden kann.[14] Gegenüber Personen mit Migrationshintergrund gibt es keine gesonderten kriminalpräventiven Strategien, vielmehr wird versucht, auf das soziale Umfeld von Opfern und Täterinnen/Tätern einzuwirken.

Präventionsräte

Grundsätzlich lassen sich drei kriminalpräventive Strategien unterscheiden:[15]

1. Täterorientierte Prävention. Hierzu zählen Präventionsmaßnahmen in Personengruppen mit hohem Kriminalitätsrisiko, auch zur Verhinderung von Wiederholungstaten oder Strafrückfälligkeit;

---

[13] In der kriminologischen und jugendsoziologischen Forschung nimmt die Literatur zu kriminellem Verhalten von männlichen Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland aufgewachsen und sozialisiert worden sind, einen breiten Raum ein. Erklärungsansätze bieten die Kulturkonflikttheorie (Eltern-Kind-Konflikt), die Anomietheorie (z.B. Diskriminierung, soziale Randlage, erhöhte Gewaltbereitschaft aufgrund der in der Familie erlebten elterlichen Gewalt) und kontrolltheoretische Ansätze (verstärkte Aufmerksamkeit und Kontrolle gegenüber Migranten). Vgl. hierzu u.a. Walter, Michael/Trautmann, Sebastian: Kriminalität junger Migranten – Strafrecht und gesellschaftliche (Des)Integration, in: Raithel, Jürgen/Mansel, Jürgen (Hrsg.): Kriminalität und Gewalt im Jugendalter, Weinheim/München 2003, S. 66f. Vgl. auch Bannenberg, Britta: Migration – Kriminalität – Prävention. Gutachten zum 8. Deutschen Präventionstag, in: Kerner, H.-J./Marks, E. (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover 2003 (www.praeventionstag.de/content/8_praev/gutachten.html). Zum Einfluss elterlicher Gewalt auf die Gewaltbereitschaft vgl. auch Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz: Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 506ff.

[14] Vgl. Ziercke, Jörg: Kommunale Kriminalpolitik und Kriminalprävention. Kooperation und Vernetzung der Präventionsakteure aus polizeilicher Sicht, in: Forum Kriminalprävention H. 4/2002.

[15] Vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf, Arbeitskreis Vorbeugung und Sicherheit (Hrsg.): Düsseldorfer Gutachten: Leitlinien wirkungsorientierter Kriminalprävention, Düsseldorf 2002 (www.duesseldorf.de/download/dgll.pdf). Die Leitlinien stellen die Zusammenfassung des Gutachtens mit dem Titel „Düsseldorfer Gutachten: Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen" dar, die im Internet unter www.duesseldorf.de/download/dg.pdf abgerufen werden kann.

2. Opferorientierte Prävention. Hierzu zählen Ansätze, die zum Beispiel im Umgang mit Gewalt und Fremdenfeindlichkeit schulen (Gewaltvermeidung, Streitschlichtung);

Kriminalpräventive Strategien

3. Tatgelegenheitsorientierte Prävention. Sie umfasst zum Beispiel die Bewachung und Kontrolle des Raumes sowie bauliche Maßnahmen z. B. zur Verhinderung von unsicheren Bereichen.

In den USA wurde die Wirkung von Präventionsansätzen in dem als „Sherman-Report" bekannt gewordenen Gutachten beschrieben. Erfolgreich seien „insbesondere Ansätze in situativer Kriminalprävention" sowie „familiäre Unterstützungen gefährdeter Familien durch wiederholte Hausbesuche und Hilfestellungen, Elterntrainingsseminare, schulische Mehrebenenkonzepte, die verschiedene Interventionen verbinden, Konfliktlösungsstrategien (Mediation) und die Einwirkungen auf Drogendelinquenten". Auch wird auf die hohe Effektivität von Maßnahmen in Regionen und Stadtteilen mit hoher Jugendgewalt hingewiesen.[16]

In Deutschland wurden im Rahmen des „Düsseldorfer Gutachtens" erstmals die Wirkungen von Präventionsansätzen systematischer untersucht. Die Autorinnen und Autoren des Düsseldorfer Gutachtens kommen zu dem Ergebnis, dass „insbesondere Maßnahmen im Bereich der Schule Erfolg versprechend sind. Daneben erweisen sich Maßnahmen im Bereich der Jugendarbeit als potentiell erfolgversprechend". Dies gilt zumindest gemessen am Kriterium der Reduktion allgemeiner Gewalt.[17] Das Düsseldorfer Gutachten spricht sich darüber hinaus für eine problemorientierte und stadtteilbezogene präventive Polizeiarbeit aus.[18]

Wirkungsanalysen erforderlich

4. Zusammenfassung und Empfehlungen

Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich im Hinblick auf Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit wie folgt zusammenfassen:

Zusammenfassung

- Seit 1993 ist der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen an allen Tatverdächtigen stetig und deutlich zurückgegangen. Dies gilt sowohl für ausländische Kinder und Jugendliche als auch für Erwachsene. Der Rückgang übertrifft bei weitem die Abnahme bei der Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit.
- Auch nach der Strafverfolgungsstatistik hat der Anteil der ausländischen Verurteilten abgenommen.
- Die Anteile der ausländischen Tatverdächtigen (insgesamt, nach Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden) liegen auch im Jahr 2003 noch beträchtlich über ihren Anteilen an der Gesamtbevölkerung, an allen Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden. Dabei ist nicht die Staatsangehörigkeit sondern Aufenthaltsstatus und sozialstrukturelle Merkmale entscheidend für die Kriminalitätsbelastung.
- Etwa 70 % aller ausländischen Tatverdächtigen verfügen laut PKS 2003 über keinen oder nur über einen prekären Aufenthaltsstatus. Gruppen mit festem Aufenthaltsstatus (z. B. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) oder -zweck (z. B. Studierende) verhalten sich straf-

[16] Vgl. ebd. S. 48.
[17] Vgl. ebd. S. 59.
[18] Vgl. ebd. S. 64.

rechtlich unauffällig. Viele Rechtsverstöße hängen direkt mit dem ungesicherten Aufenthaltsstatus zusammen (z. B. Verstöße gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz und Urkundenfälschung).

– Die Häufigkeit der Delinquenz bei ausländischen wie bei deutschen Jugendlichen hängt stark mit der Zugehörigkeit zur unteren sozialen Schicht zusammen, in der nach kriminologischen Erkenntnissen (auch bei Deutschen) Kriminalität generell stärker vertreten ist und in der Regel häufiger kontrolliert wird. Merkmale dieser Schicht sind schlechtere und häufiger fehlende Schulabschlüsse (höhere Schulabbrecherquote), eine geringe Beteiligung im dualen Bildungssystem und eine höhere Quote von Berufsausbildungsabbrechern, höhere Arbeitslosigkeit, häufigere unsichere und befristete Arbeitsplätze sowie überdurchschnittliche Betroffenheit von Armut und Sozialhilfebezug.[19]
– Auswirkungen auf die Kriminalität haben auch Erfahrungen von Gewalt in der Familie und im Freundeskreis, Erfahrung von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit in unterschiedlichen Lebensbereichen sowie Perspektivlosigkeit, mangelnde Anerkennung und Respektierung durch die umgebende Gesellschaft.[20]

Aus der Sicht der Beauftragten stellt Kriminalität bei (deutschen wie nichtdeutschen) Jugendlichen vor allem eine Folge misslungener Integration in die Gesellschaft dar. Die weiterhin hohe Kriminalitätsbelastung ausländischer Jugendlicher zeigt, dass zusätzliche Integrationsbemühungen dringend erforderlich sind. Kriminalprävention muss daher an den Lebensumständen und dem sozialen Umfeld der Jugendlichen ansetzen und alle Lebensbereiche umfassen. Sozialräumliche Ansätze der Präventionsarbeit bieten hierfür die besten Voraussetzungen.

Integrationspolitik ist kriminalpräventiv

Der Erfolg von Kriminalprävention hängt zu einem großen Teil von den gesellschaftlichen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen ab. Wenn Kriminalität tatsächlich mit der Verbesserung der sozialen Lage und der Erfahrung von Anerkennung und gesellschaftlicher Integration zurückgeht, und in einer Situation sozialer und rechtlicher Unsicherheit, Diskriminierung und gesellschaftlicher Ausgrenzung zunimmt, muss sich Kriminalprävention vor allem für eine integrierende, ausgleichende und unterstützende Sozial- und Wohnungspolitik sowie Jugend-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik einsetzen. Weitere bedeutende Elemente der Kriminalprävention sind Maßnahmen gegen Diskriminierung und Ungleichheits-Ideologien sowie zur Absicherung des Aufenthaltsstatus.

Die Beauftragte begrüßt ausdrücklich, dass bereits präventiv die Entstehung von Kriminalität bekämpft und Kriminalität als gesamtgesellschaftliches Problem gesehen wird, in dessen Bewältigung viele gesellschaftliche Akteure eingebunden sein sollten. Zugleich ist noch nicht ausreichend sicher gestellt, ob die derzeitigen Aktivitäten auch wirklich zu einer Reduzierung der Kriminalität beitragen und die eingeleiteten Maßnahmen effektiv sind. Die Autoren des „Düsseldorfer Gutachtens“ üben

---

[19] Vgl. Albrecht, Günter: Soziallage jugendlicher Straftäter, in: Raithel, Jürgen/Mansel, Jürgen (Hrsg.): Kriminalität und Gewalt im Jugendalter, Weinheim/Berlin 2003, S. 87ff.

[20] Vgl. Albrecht, Hans-Jörg: Arbeitslosigkeit: Exklusion aus dem Erwerbsleben und soziale Desintegration, in: Raithel, Jürgen/Mansel, Jürgen (Hrsg.): Kriminalität und Gewalt im Jugendalter, Weinheim/Berlin, 2003, S.117ff.

deutliche Kritik an der schmalen Wissensbasis, die bei der Formulierung von Präventionsprojekten zur Verfügung steht, und die sich lediglich durch eine verstärkte Wirkungsforschung vermehren lässt.[21]

Aufgrund der integrierten Herangehensweise der Kriminalprävention, die insbesondere mit einem sozialräumlichen und lebensweltlichen Ansatz Erfolg versprechend ist, stellt die Entwicklung von ressort- und institutionenübergreifenden Arbeits- und Kooperationsstrukturen ein wichtiges Zwischenziel dar. Gleichwohl kann die Bildung dieser Arbeitsgremien noch nicht als Erfolg gewertet werden. Der Ausbau einer vielschichtigen „Gremienlandschaft von vielen Ausschüssen, Koordinierungsstellen, Netzwerkagenturen usw. auf kommunaler, Landes-, Bundes- und Europa-Ebene“ garantiert jedoch nicht automatisch für die Qualität und Quantität der Aktivitäten.[22]

In der Regel keine Ausweisung von straffälligen ausländischen Jugendlichen

Die Beauftragte hat sich in der Vergangenheit mehrfach dafür eingesetzt, dass in Deutschland aufgewachsene ausländische Jugendliche im Fall von Straffälligkeit nicht ausgewiesen werden. Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten ist eine Resozialisierung nur in der Gesellschaft sinnvoll und möglich, in der Jugendliche aufgewachsen sind. Dies gilt auch bei schweren Straftaten. Anders als deutsche Jugendliche müssen ausländische Jugendliche bei kriminellem Verhalten neben den strafrechtlichen Konsequenzen auch mit aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen, also einer Ausweisung, rechnen. Diese Maßnahmen sind in jedem Einzelfall sorgfältig auf die Verhältnismäßigkeit zu prüfen, um eine doppelte Bestrafung zu vermeiden.

---

[21] Vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf, Arbeitskreis Vorbeugung und Sicherheit (Hrsg.): Düsseldorfer Gutachten: Leitlinien wirkungsorientierter Kriminalprävention, Düsseldorf 2002, S. 53.

[22] Vgl. ebd.

IX. Gewalt im privaten Kontext

Im Berichtszeitraum wurde eine breite Debatte um unterschiedliche Formen von gegen Migrantinnen gerichtete Gewalt geführt. Schicksale vor allem türkischer und muslimischer Frauen waren wiederholt Gegenstand medialer Berichterstattung. Während zu Zwangsehen und den so genannten Ehrenmorden bisher keine verlässlichen Daten vorliegen, gibt es zum Ausmaß von häuslicher und familiärer Gewalt gegen Migrantinnen erste Studien, gleichwohl besteht hier weiterer Forschungsbedarf zu Ursachen und etwaigen soziostrukturellen Faktoren.

Migrantinnen haben es aufgrund ihrer rechtlichen und sozialen Situation oftmals schwerer, sich vor Gewalt im privaten Kontext wirksam zu schützen. Beratungs- uns Schutzangebote müssen daher die spezifische Situation von Migrantinnen in Deutschland berücksichtigen.

1. Häusliche Gewalt gegen Migrantinnen

Studie zu häuslicher Gewalt gegen Migrantinnen

Bislang beruhte ein Großteil der Erkenntnisse über häusliche Gewalt gegen Migrantinnen auf Erfahrungsberichten aus der Perspektive der Sozialarbeit. Eine vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Auftrag gegebene Studie[1] berücksichtigt nun erstmals auch das Ausmaß von Gewalt gegen Frauen mit Migrationshintergrund. Für die im September 2004 erschienene Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen“ wurden repräsentativ insgesamt ca. 10 000 Frauen ab 16 Jahren zu ihren Erfahrungen mit Gewalt befragt – unter ihnen auch Migrantinnen.[2] Parallel dazu wurden im Rahmen der Studie Teilerhebungen mit je 250 türkischen und osteuropäischen Frauen durchgeführt, die – gemeinsam mit den Aussagen von Migrantinnen mit türkischem und osteuropäischem Hintergrund aus der Hauptuntersuchung – Vergleiche zu den Befunden der Hauptbefragung zulassen.[3] Zusätzlich wurden 65 Frauen mit einem Fluchthintergrund befragt; diese Zusatzbefragung ist zwar nicht repräsentativ, gibt aber dennoch erste Einblicke in die Gewalterfahrungen dieser Migrantinnengruppe.

---

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

2 Die Untersuchung unterscheidet zwischen vier zentralen Gewaltformen: körperliche Gewalt, sexuelle Gewalt, sexuelle Belästigung und psychische Gewalt.

3 Da im ersten Erhebungsdurchlauf der Hauptuntersuchung festgestellt wurde, dass ein erhöhter Prozentsatz von türkischen und osteuropäischen Migrantinnen von Gewalt betroffen ist, wurden zusätzlich je 250 türkische und osteuropäische Frauen befragt. In die Auswertung der Gewalterfahrungen von türkischen und osteuropäischen Migrantinnen gingen somit sowohl die Ergebnisse aus der im Rahmen der repräsentativen Hauptuntersuchung befragten Migrantinnen ein als auch die zusätzlich erhobenen Daten der je 250 befragten türkischen und osteuropäischen Migrantinnen. Diese beiden Gruppen wurden von speziell geschulten Interviewerinnen in ihren Herkunftssprachen türkisch und russisch befragt.

1.1 Gewalterfahrungen unabhängig vom Täter-Opfer-Kontext

Sexuelle Belästigungen und psychische Gewalt treten bei türkischen und osteuropäischen Migrantinnen etwa im selben Ausmaß auf wie bei den Befragten der Hauptuntersuchung. Beide Migrantinnengruppen erleben dagegen signifikant häufiger körperliche und sexuelle Gewalt.[4] 44 % der osteuropäischen und 49 % der türkischen Frauen gaben gegenüber 40 % der Frauen der Hauptuntersuchung an, seit ihrem 16. Lebensjahr körperliche und/oder sexuelle Gewalt erfahren zu haben.

Von körperlicher Gewalt sind türkische Migrantinnen mit einem Anteil von 46 % stärker betroffen als osteuropäische Migrantinnen (41 %) und die Befragten der Hauptuntersuchung (37 %). Sie berichten zu einem doppelt so hohen Anteil wie die Befragten der Hauptuntersuchung davon, verprügelt, gewürgt, mit der Waffe oder mit Mord bedroht worden zu sein. Der Anteil der Mehrfachviktimisierten ist bei ihnen ebenfalls deutlich erhöht.

Sexuelle Gewalt erleben dagegen osteuropäische Frauen häufiger (17 %) als türkische Frauen und Frauen der Hauptuntersuchung (jeweils 13 %). Ein hoher Anteil der osteuropäischen Migrantinnen hat sexuelle Gewalt durch fremde Täter bzw. im Rahmen von Arbeit, Ausbildung und Schule erlebt. Türkische Migrantinnen berichten dagegen häufiger über massivere Formen sexueller Gewalt, die zudem häufiger mit Verletzungsfolgen verbunden waren.

Erhöhte Gewaltbetroffenheit bei türkischen und osteuropäischen Migrantinnen

Insgesamt stellt die Studie eine erhöhte Gewaltbetroffenheit bei türkischen und osteuropäischen Migrantinnen im Vergleich zu den Befragten der Hauptuntersuchung fest. Die befragten Migrantinnen haben häufiger Gewalt und – gemessen an den Verletzungsfolgen – schwerere und bedrohlichere Formen von Gewalt erlebt.

Gewalt gegen Frauen mit Fluchthintergrund

Besonders hoch ist die Gewaltbetroffenheit unter den Frauen mit einem Fluchthintergrund. Sie sind in nicht unerheblichem Maße bereits viktimisiert durch Gewalterfahrungen in ihren Heimatländern und auf der Flucht und erleben auch in Deutschland in sehr hohem Maße körperliche (51 %), sexuelle (25 %) und psychische (79 %) Gewalt. Dabei handelt es sich sowohl um Gewalt durch Beziehungspartner als auch um Gewalt und rassistische Übergriffe durch fremde oder kaum bekannte Personen und um Übergriffe durch Mitbewohner und Mitbewohnerinnen. Auch Übergriffe durch professionelle Helferinnen und Helfer und Beratungspersonen in den Wohnheimen, Behörden und Hilfseinrichtungen, zu denen Flüchtlingsfrauen häufig in einem spezifischen Abhängigkeitsverhältnis stehen, scheinen keine Seltenheit zu sein.

---

[4] Die erfassten körperlichen Übergriffe umfassen ein sehr breites Spektrum an unterschiedlich schweren Gewalthandlungen und Gewaltdrohungen. Das Spektrum reicht von „wütendem Wegschubsen“ über schmerzhaft treten, ohrfeigen, schlagen bis hin zu würgen, verbrühen, mit der Waffe bedrohen und mit der Waffe verletzen. Die erfassten sexuellen Gewalthandlungen sind im Vergleich zu körperlicher Gewalt enger definiert, da hier eine Orientierung an den strafrechtlich relevanten Kategorien der (versuchten) Vergewaltigung und sexuellen Nötigung vorgenommen wurde. Erfasst wurden Gewalthandlungen vom erzwungenen Geschlechtsverkehr über den Versuch des erzwungenen Geschlechtsverkehrs, erzwungenen intimen Körperberührungen, Streicheln, Petting und anderen sexuellen Handlungen oder Praktiken bis zum Zwang, pornographische Bilder oder Filme anzusehen und sie nachzustellen.

1.2 Häusliche Gewalt

Häusliche Gewalt in Zahlen

Jede vierte Frau in Deutschland hat im Alter ab 16 Jahren körperliche oder sexuelle Gewalt durch den aktuellen oder früheren Beziehungspartner erlebt.[5] Bei den osteuropäischen Frauen liegt dieser Anteil mit 28 % leicht höher. Türkische Frauen sind von körperlicher und sexueller Gewalt in Paarbeziehungen mit 38 % besonders stark betroffen.[6]

Flüchtlingsfrauen scheinen in einem noch höheren Ausmaß von häuslicher Gewalt betroffen zu sein. Mehr als die Hälfte der befragten Flüchtlingsfrauen, die in einer Paarbeziehung leben, sind von körperlicher, sexueller und auch psychischer Gewalt durch den aktuellen Partner betroffen. Es handelt sich dabei oftmals um Gewalt von hoher Intensität und Frequenz. Da die Stichprobe mit nur 65 Befragten sehr klein ist, kann allerdings eine verallgemeinerungsfähige Aussage nicht getroffen werden. Es ist jedoch anzunehmen, dass die spezifische Abhängigkeitssituation vieler Flüchtlingsfrauen sowie Tabuisierung von Gewalt und kulturelle Barrieren eher zu einer Untererfassung der tatsächlich bestehenden Gewaltprobleme führen.

Mehr empirische Forschung erforderlich

Die Prävalenzstudie lässt zwar Aussagen über Art und Umfang, nicht jedoch über die Ursachen der erhöhten Gewaltbetroffenheit bei Migrantinnen zu. Die hier dargestellten Ergebnisse sind – angesichts der unterschiedlichen Untersuchungsdesigns und aufgrund möglicher kultureller Unterschiede beim Berichten über erlebte Gewalt – noch vorsichtig zu interpretieren. Um mehr über die Ursachen in Erfahrung zu bringen, bedarf es weiterer empirischer Forschungen. Ausmaß und Ursachen von Gewalt sollten auch für weitere Herkunftsgruppen sowie für die Gruppe der Flüchtlingsfrauen näher untersucht werden.

1.3 Zugang zu Hilfsangeboten

Frauenhäuser erreichen Migrantinnen

Migrantinnen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, werden durch Frauenhäuser und durch aufsuchende Angebote besser als durch andere Hilfsangebote erreicht. Zu diesem Ergebnis kommt die vom BMFSFJ in Auftrag gegebene wissenschaftliche Begleitforschung zu Interventionsprojekten gegen häusliche Gewalt.[7] Beide Hilfsangebote greifen Hand in Hand.

Frauenhäuser werden von Migrantinnen stark genutzt. So lag z. B. im Jahre 2000 der Migrantinnenanteil in den Frauenhäusern bundesweit bei 43 %, im Jahre 2001 bei 46 %.[8] Für Migrantinnen scheinen sich seltener Alternativen zum Frauenhaus zu bieten als für deutsche Frauen. Das

---

5 Die Studie unterscheidet hier nicht nach dem Migrationshintergrund der Täter. Über den Anteil deutscher oder ausländischer Täter bzw. Täter mit Migrationshintergrund können deshalb keine Aussagen getroffen werden.

6 Wie die Autorinnen der Studie betonen, handelt es sich hierbei wohl eher um einen graduellen, denn um einen prinzipiellen Unterschied. Dennoch ist die Betroffenheit der befragten türkischen Migrantinnen von gewaltsamen Übergriffen bezogen auf den aktuellen Partner höher (30 %) als die Betroffenheit der Frauen in der Hauptuntersuchung (13 %).

7 Hageman-White, Carol/Kaveman, Barbara: Gemeinsam gegen häusliche Gewalt. Forschungsergebnisse der Wissenschaftlichen Begleitung der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen, Jugend, Berlin 2004.

8 Ebd. S. 249.

Frauenhaus hat für sie nach Einschätzung von Beraterinnen auch den Vorteil, dass sie dort für Familienmitglieder nicht auffindbar sind.

Gewaltopfern fehlen Informationen über ihre Rechte

Pro-aktive, aufsuchende Beratungsangebote haben sich in der Praxis insbesondere bei Migrantinnen bewährt, denn Migrantinnen, die im Wege des Familiennachzugs eingereist sind, sind häufig über ihre aufenthalts- und sozialrechtlichen Möglichkeiten nur unzureichend informiert. So berichten Mitarbeiterinnen von Frauenhäusern, dass Migrantinnen von ihren gewalttätigen Ehemännern durch Fehlinformationen häufig bewusst an einer Trennung gehindert werden. Hiervon seien sowohl Migrantinnen betroffen, die mit ausländischen Männern verheiratet sind als auch ausländische Ehefrauen deutscher Männer. Aus Sorge vor Verlust des Aufenthaltsrechts oder des Sorgerechts für ihre Kinder verharren Migrantinnen deswegen oft lange in Gewaltsituationen. Aufsuchende Beratungsangebote können Frauen durch Aufklärung helfen, sich aus der Gewaltbeziehung zu lösen.

Aufsuchende Beratung eignet sich gut für Migrantinnen

Bei Migrantinnen mit geringen Deutschkenntnissen ist die aufsuchende Beratungsstruktur in der Lage, Sprachmittlung gezielt einzusetzen. Diese Beratungsstruktur hat zudem den Vorteil, dass dem Beratungsbedarf von Migrantinnen, die in sozialer Isolation leben und die Strukturen der Hilfssysteme nicht kennen, besser entsprochen werden kann. Häufig wird eine aufsuchende Intervention durch die Polizei oder andere Unterstützungspersonen vermittelt. Insgesamt ist der Anteil von Migrantinnen unter den Klientinnen der aufsuchenden Intervention hoch; in Berlin z. B. liegt er bei mehr als der Hälfte.[9]

Kenntnis und Nutzung von Beratungsangeboten

Hilfseinrichtungen werden von Migrantinnen türkischer Herkunft vergleichsweise häufiger genutzt als von deutschen Frauen, jedoch seltener von osteuropäischen Migrantinnen. Die Studie „Viele Welten leben“ kommt darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass jungen Migrantinnen zu weit mehr als der Hälfte einschlägige Beratungsangebote wie Frauen- und Mädchenhäuser oder Beratungsstellen gegen sexuelle Gewalt bekannt sind und sie in dem gleichen Maße bereit sind, in Fällen körperlicher Gewalt durch den Partner oder Ehemann professionelle Hilfe in Anspruch zu nehmen.[10]

1.4 Gewaltprävention

Aktivitäten der Migrantencommunities gegen Gewalt

In jüngster Zeit beobachtet die Beauftragte vermehrt Aktivitäten gegen häusliche Gewalt aus der Mitte der Migrantencommunities heraus. Die Türkische Tageszeitung Hürriyet verfolgt mit ihrer Kampagne „Gegen häusliche Gewalt“ zunächst in der Türkei, seit Frühjahr 2005 auch in Deutschland das Ziel, auf Gewalt gegen Frauen und Kinder in der Familie aufmerksam zu machen. Sie will mit Veranstaltungen, einer Telefon-Hotline, mobilen Diensten und durch öffentliche Berichterstattung zur Gewaltprävention beitragen. Auch der Türkische Bund in Berlin-Brandenburg (TBB) hat sich ausdrücklich gegen Gewalt gegen Frauen ausgesprochen und einen „10 Punkte-Plan zur Bekämpfung der Intoleranz ge-

---

9 Ebd. S. 248.

10 Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: Viele Welten leben. Lebenslagen von Mädchen und jungen Frauen mit griechischem, italienischem, jugoslawischem, türkischem und Aussiedlerhintergrund. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen, Jugend, Berlin 2004.

genüber Frauen“ vorgelegt.[11] Hierin werden sowohl Zwangsverheiratungen verurteilt als auch das Selbstbestimmungsrecht der Frauen betont. Die Türkisch-Islamische Dachorganisation „DITIB“ (Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V.) setzt sich im Rahmen einer öffentlichen Fachveranstaltung aus islamischer Sicht kritisch mit Gewalt gegen Frauen auseinander. Die Beauftragte sieht in diesen und ähnlichen Initiativen einen viel versprechenden Ansatz zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Migrantinnen und unterstützt diese. Sie ist überzeugt, dass weiterhin und verstärkt aus den communities heraus aufklärende und normsetzende Arbeit gegen Gewalt gegen Frauen und Kinder erfolgen muss.

2. Zwangsverheiratung

Öffentliche Debatte zum Thema Zwangsverheiratungen

In den Jahren 2003 und 2004 wurde das Thema Zwangsverheiratungen durch Frauenrechtsorganisationen auf die Tagesordnung gesetzt und daraufhin in zahlreichen Presseberichten und auf diversen Anhörungen und Veranstaltungen behandelt. Im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit standen türkische Mädchen, die von ihren Eltern gegen ihren Willen zur Ehe mit einem durch Eltern oder andere Angehörige ausgewählten Partner gezwungen wurden. Diskutiert wurde zum einen das Problem der jungen Frauen, die gegen ihren Willen zur Heirat in ihr Heimatland gebracht werden und bei längerer Abwesenheit ihr Aufenthaltsrecht in Deutschland verlieren und zum anderen die Situation der Frauen, die aus dem Heimatland geholt werden, um hier mit einem ihnen unbekannten Mann verheiratet zu werden. Berichtet wurde auch von Fällen, in denen in Deutschland lebende Frauen zur Heirat mit einem im Ausland lebenden Partner gezwungen wurden, um diesem ein Aufenthaltsrecht in Deutschland im Wege des Ehegattennachzugs zu verschaffen. All diese zwangsverheirateten Frauen haben es in der Regel äußerst schwer, sich aus der nicht frei gewählten Beziehung zu befreien.

Hilfsorganisationen berichten, dass es zu Zwangsverheiratungen vorwiegend in belasteten Familien kommt, etwa in Familien mit sozialen Problemen, gestörtem Eltern-Kind-Verhältnis oder bei aufenthaltsrechtlichen Schwierigkeiten.[12] Ein großer Teil der Mädchen, die Betreuungseinrichtungen wegen drohender Zwangsverheiratung aufsuchen, kommt aus Familien, in denen es zusätzlich zu häuslicher Gewalt gekommen ist.

Zwangsverheiratungen kommen häufig in belasteten Familien vor

Zwangsverheiratungen kommen nicht nur in muslimischen Familien vor und sind nicht allein Resultat islamischer Tradition. Vielmehr sind sie Ausdruck eines patriarchalen traditionellen, oft sogar noch stammesgebundenen Familienverständnisses, welches Töchtern und zum Teil auch Söhnen keine Rechte auf Selbstbestimmung zugesteht. Auch Männer sind von Zwangsverheiratung betroffen.

Arrangierte Ehe

In der öffentlichen Debatte wurden arrangierte Ehen häufig mit Zwangsverheiratungen gleichgesetzt. Bei einer vermittelten Ehe unter der Beteiligung von Verwandten kann jedoch so lange nicht von Zwangsverheiratung gesprochen werden wie die Betroffenen der Ehe nach freiem Willen

---

11 www.tbb-berlin.de, Erklärung vom 25.2.2005

12 Dies berichteten die Hilfsorganisationen Papatya aus Berlin und EL ELE – Zentrum für Migration, Bochum, gleichermaßen.

zugestimmt haben.[13] Zwangsverheiratung liegt dann vor, wenn zumindest ein Ehepartner gegen den eigenen Willen zur Ehe gezwungen wird.

2.1 Forschungsstand

Es liegen bislang keine Studien vor, die belastbare Aussagen oder Schätzungen über das Ausmaß von Zwangsverheiratung und über die zugrunde liegenden Familienstrukturen zulassen. In Berlin[14] und Nordrhein-Westfalen[15] hat es parlamentarische Anfragen gegeben, um das Ausmaß von Zwangsverheiratung in Erfahrung zu bringen.

In Berlin wurden daraufhin über fünfzig Hilfsprojekte des Jugend-, Migrations- und Anti-Gewaltbereichs befragt, ob sie wegen Zwangsverheiratung in Anspruch genommen wurden. Es wurden ca. 220 Fälle von Frauen und Mädchen genannt, die im Jahr 2002 von Zwangsverheiratung bedroht oder betroffen waren und sich an eine oder mehrere Beratungsstellen gewandt haben.[16] Diese Zahl ist allerdings nur begrenzt aussagekräftig. Zum einen konnten nur diejenigen gezählt werden, die den Weg in eine Beratungsstelle gefunden hatten und zum anderen gab es Betroffene, die mehrere Beratungsstellen aufgesucht hatten und dann mehrfach gezählt wurden. Ferner führten die meisten Beratungsstellen keine genaue Statistik über die Gründe ihres Aufsuchens und erfassten daher nicht explizit Zwangsverheiratungen.

Keine belastbaren Aussagen zum Ausmaß von Zwangsverheiratungen

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalens konnte keine Zahlen nennen, da die Beratungsstellen des Landes keine Statistik über die Gründe ihres Aufsuchens geführt haben. Zudem gaben beide befragten Landesregierungen an, dass sie Abgrenzungsschwierigkeiten zu arrangierten Ehen sähen und Aussagen daher schwierig seien.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat 150 türkische Frauen im Rahmen einer Studie zu Gewalt gegen Frauen nach ihren Erfahrungen mit Zwangsheirat befragen lassen.[17] Dieser Teil der Studie ist aufgrund der geringen Zahl der befragten Frauen nicht re-

---

[13] Vgl. Straßburger, Gaby: Statement zum Sachverständigengespräch des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Thema Zwangsheirat, 2005. Straßburger erläutert hier die Regeln der arrangierten Eheanbahnung und die Einflussnahmemöglichkeiten der Brautleute bei türkischen Familien. Kennzeichen der arrangierten Ehe ist der offene Ausgang während des Eheanbahnungsprozesses, d.h. beide Seiten haben zu verschiedenen Stufen des Prozesses die Möglichkeit, die Eheanbahnung abzubrechen.

[14] Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Sibyll-Anka Klotz (Bündnis 90/Die Grünen) vom 15. April 2003, Drucksache Nr. 15/10581.

[15] Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ute Koczy (Bündnis 90/Die Grünen) vom 29.4.04, Drucksache Nr. 13/5142.

[16] In der Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Sibyll-Anka Klotz an den Berliner Senat (vgl. Fußnote 14) werden widersprüchliche Angaben über die Zahl der bekannt gewordenen Zwangsverheiratungen gemacht. So werden an einer Stelle 230 Fälle von Zwangsverheiratungen genannt und an anderer Stelle ca. 220 Mädchen und Frauen, die von Zwangsverheiratung bedroht oder betroffen waren. Einem Antwortschreiben der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen vom 22.2.2005 an Frau Prof. Dr. Straßburger, die um Richtigstellung gebeten hatte, ist zu entnehmen, dass es korrekt heißen müsste: Ca. 220 Mädchen und Frauen, die von Zwangsverheiratung bedroht oder betroffen sind, haben sich 2002 an Beratungsstellen gewandt.

[17] Vgl. Müller, Ursula/Schröttle, Monika: Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen, Jugend, Berlin 2004.

präsentativ. Von den 150 befragten Türkinnen gab ca. die Hälfte der Frauen an, dass ihr Partner von Verwandten ausgesucht worden war. Von diesen Frauen gaben 53 an, mit der Wahl ihrer Verwandten einverstanden gewesen zu sein. 16 Frauen hätten ihren Partner jedoch lieber unabhängig von ihrer Familie ausgewählt, 12 von ihnen sahen sich zur Ehe gezwungen. Auch wenn diese Zahlen keine generalisierbaren Aussagen zulassen, so zeigt diese Untersuchung doch, dass Zwangsverheiratungen kein seltenes Phänomen sind, die Definition von Zwangsverheiratung und die Abgrenzung zur arrangierten Ehe jedoch schwierig ist. Frauen, die ihren Partner lieber selbst gewählt hätten, sich aber dem Wunsch der Eltern gefügt hatten, sahen sich selbst nur zum Teil als zwangsverheiratet an. Beratungsstellen berichten aus der Praxis, dass es Mädchen gibt, die sich nicht trauen, ihren Eltern mitzuteilen, dass sie sich ihren Partner lieber selber suchen würden und daher den von der Verwandtschaft ausgewählten Partner heiraten. In diesen Fällen muss von Zwangsverheiratungen ausgegangen werden, auch wenn die betroffenen Frauen dies nicht immer so bezeichnen und diese Fälle aufgrund des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebotes (Artikel 103 Abs. 2 Grundgesetz) strafrechtlich z.T. nur schwer zu erfassen sind.

Hohe Ablehnung der arrangierten Ehe bei jungen Migrantinnen

Die arrangierte Ehe stößt unter türkischen Mädchen und jungen Frauen weitestgehend auf Ablehnung. 77 % sprachen sich in einer repräsentativen Studie[18] gegen („eher nicht“ und „auf keinen Fall“) eine arrangierte Ehe durch die eigenen Verwandten aus. Nur 11 % konnten sich eine arrangierte Ehe für sich vorstellen („auf jeden Fall“ oder „ja vielleicht“) und 12 % waren unentschieden („je nachdem“). Befragt wurden unverheiratete Mädchen und junge Frauen und damit Migrantinnen, die eine Situation antizipieren sollten. Es ist zu vermuten, dass die Zustimmung zu einer arrangierten Ehe sehr stark davon abhängt, für wie akzeptabel die ausgewählten Partner befunden werden und wie hoch die Einspruchsmöglichkeiten eingeschätzt werden. Die Befragungen zeigen, dass Eheschließungen in türkischen Familien häufig unter Beteiligung der Verwandten erfolgen. Nur ein geringer Teil der Mädchen sieht eine solche Beteiligung positiv oder ist zumindest einer Beteiligung gegenüber aufgeschlossen.

2.2 Rechtslage

Zwangsverheiratung ist jetzt besonders schwerer Fall der Nötigung

Zwangsverheiratungen verstoßen gegen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Artikel 16), die das Recht auf freie Eheschließung und selbstbestimmte Partnerwahl garantiert. Sie verstoßen aber auch gegen nationales Recht. Wird ein Ehegatte widerrechtlich durch Drohung zur Ehe bestimmt, so ist die Ehe auf Antrag aufhebbar (vgl. § 1314 Abs. 2 Nr. 4 BGB). Der Standesbeamte darf eine Ehe nicht schließen, wenn sie offenkundig aufhebbar ist (§ 1310 Satz 1 BGB). Auch sind Zwangsverheiratungen nach dem Strafrecht als Nötigung (§ 240 StGB) strafbar. Mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren wird bestraft, wer jemanden mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel nötigt, eine Ehe einzugehen. Auch der Versuch ist strafbar. Mit Inkrafttre-

[18] Vgl. Boos-Nünning, Ursula/Karakasoglu, Yasemin: Viele Welten leben. Lebenslagen von Mädchen und jungen Frauen mit Migrationshintergrund. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen, Jugend, Berlin 2004.

ten des 37. Strafrechtsänderungsgesetzes vom 11. Februar 2005 (BGBl. I S. 239), das auf einen Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen zurückgeht und vom Bundestag einstimmig verabschiedet wurde[19], ist die Nötigung zur Eingehung einer Ehe ausdrücklich als Regelbeispiel für einen besonders schweren Fall der Nötigung, der mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bedroht ist, in § 240 Abs. 4 Nr. 1 StGB aufgenommen worden.

Baden-Württemberg hat daneben im Oktober 2004 im Bundesrat den Entwurf eines Zwangsheirats-Bekämpfungsgesetzes eingebracht.[20] Diese Initiative sieht ebenfalls eine ausdrückliche strafrechtliche Regelung zur Zwangsverheiratung sowie verschiedene Änderungen zur zivilrechtlichen Aufhebung von Zwangsehen vor. Im Strafgesetzbuch soll ein neuer Tatbestand geschaffen werden, der sich an die bisherigen Tatbestände der Nötigung, des Menschenhandels und der Verschleppung anlehnt. Die Strafandrohung soll von drei Monaten bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe betragen. Im Zivilrecht soll die Jahresfrist zur Beantragung der Aufhebung von Zwangsehen gestrichen werden. Unterhaltsrechtlich sollen die Folgen der Aufhebung einer Zwangsehe mit einer Scheidung gleichgestellt werden. Nach geltender Rechtslage hängt ein Unterhaltsanspruch des Ehegatten bei der Aufhebung einer Zwangsehe davon ab, dass die Drohung von dem anderen Ehegatten ausging oder jedenfalls mit dessen Wissen geschehen ist (§ 1318 Abs. 2 Nr. 1 BGB). Schließlich soll das Ehegattenerbrecht für den Fall ausgeschlossen werden, dass ein Ehegatte Kenntnis von der Aufhebbarkeit der Ehe wegen Drohung hatte.

Zivilrechtliche orschläge zu Zwangsheirat

Im Hinblick auf die zivilrechtlichen Änderungsvorschläge ist zu berücksichtigen, dass die Betroffenen regelmäßig auch die Möglichkeit haben, sich durch Beantragung der Scheidung von der Ehe zu lösen. Das kann in der Regel schneller erfolgen als die Aufhebung der Ehe, denn diese erfordert meist eine komplexe Beweisaufnahme. Im Jahre 2003 wurden durch die Familiengerichte 213 975 Ehen geschieden. Dem stehen im gleichen Zeitraum insgesamt 299 Eheaufhebungen gegenüber, die jedoch nicht nur Fälle der Zwangsheirat erfassen, sondern auch Eheaufhebungen aus anderen Gründen wie z. B. wegen einer Doppelehe.[21] Zu beachten ist außerdem, dass es sich bei Zwangsverheiratungen häufig um Fälle mit Auslandsberührung handelt, bei denen aufgrund der Regeln des internationalen Privatrechts nicht deutsches, sondern ausländisches Familienrecht angewandt wird.

Die Beauftragte begrüßt die Aufnahme einer ausdrücklichen strafrechtlichen Regelung zur Zwangsverheiratung in das Strafgesetzbuch. Von einer solch expliziten Nennung im Strafrecht geht eine wichtige Signalwirkung aus. Ob Überlegungen einiger Bundesländer zu Änderungen im Zivilrecht Erleichterungen für die Betroffenen versprechen, wird weiter zu prüfen sein. Neben den Norm setzenden und präventiven Wirkungen

---

[19] BT-Plenarprotokoll 15/135 vom 28.10.2004, S. 12375D.

[20] BR-Drs. 767/04 „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer vor Zwangsheirat (Zwangsheirat-Bekämpfungsgesetz)“. Die Beratungen in den Ausschüssen des Bundesrates wurden im Oktober 2004 bis zum Wiederaufruf durch das antragstellende Land vertagt.

[21] Statistisches Bundesamt, Natürliche Bevölkerungsbewegung Fachserie 1/Reihe 1.1.2003, Tab. 5.12.

strafrechtlicher Ansätze misst die Beauftragte Maßnahmen zur gesellschaftlichen Aufklärung und konkreten Hilfsangeboten große Bedeutung bei.

Auf einen verbesserten Schutz der Opfer, die zur Zwangsheirat ins Ausland verbracht werden, zielen ferner aufenthaltsrechtliche Ansätze, wie sie auf Vorschlag von Berlin und Schleswig-Holstein im Berichtszeitraum in Diskussion waren. Danach stellt sich für die Betroffenen das Problem, dass ihr Aufenthaltsrecht in Deutschland spätestens nach sechs Monaten Aufenthalt im Ausland erlischt.[22] Somit haben die Betroffenen selbst dann, wenn es ihnen gelingt, sich aus der familiären Zwangslage zu befreien, nicht von vornherein eine rechtliche Rückkehrmöglichkeit nach Deutschland. Die Beauftragte schlägt daher vor, ihnen die Rückkehr aus dem Ausland zu ermöglichen. Eine Rückkehr nach Deutschland kann noch dadurch erschwert sein, dass den Betroffenen z.T. von ihren Familien der Pass abgenommen wird. Die Beauftragte begrüßt die Diskussion zugunsten von Opfern einer im Ausland erfolgten Zwangsverheiratung (§ 240 Abs. 4 Nr. 1 StGB). Insoweit wird zunächst auch zu prüfen sein, inwieweit vorhandene Ermessensspielräume im geltenden Recht (beispielsweise im Rahmen des Wiederkehrrechts, des Erlöschens der Aufenthaltstitel und das Problem der Passpflicht) als Anknüpfungspunkte geeignet sind, den besonderen Problemlagen der Opfer dieser Straftat im Ergebnis Rechnung zu tragen. Dabei ist die Plausibilität der Zwangslage gegen die Gefahr eines möglichen Missbrauchs abzuwägen.

Rückkehrmöglichkeit für Opfer von Zwangsheirat aus dem Ausland

Angesichts der Schwere der Menschenrechtsverletzung, die eine Zwangsehe bedeutet, spricht sich die Beauftragte ferner dafür aus, dass – auch in Zeiten knapper öffentlicher Kassen – die Länder und Kommunen ausreichende und auf die Bedürfnisse von Migrantinnen ausgerichtete Beratungsstrukturen und Hilfsangebote vorhalten und weiter entwikkeln.

3. „Ehrenmorde“

Im Berichtszeitraum war das Thema „Ehrenmorde“[23] Gegenstand verschiedener Presseberichte und öffentlicher Diskussionen. Bei „Ehrenmorden“ handelt es sich i.d.R. um Gewalt gegen Frauen, die im Namen der „Ehre“ meist von männlichen Familienangehörigen begangen wird. Die Gewalt dient der vermeintlichen Wiederherstellung der verletzten

---

[22] Nach § 51 Abs. 1 Nr. 6 u. 7 AufenthG erlischt der Aufenthaltstitel, wenn der Ausländer aus einem seiner Natur nach nicht nur vorübergehenden Grund ausgereist ist, spätestens jedoch nach sechs Monaten, es sei denn, die Ausländerbehörde hat auf Antrag eine längere Frist bestimmt. Letzteres dürfte allerdings in Fällen einer Zwangsverheiratung kaum jemals praktische Bedeutung haben.

[23] „Ehrenmorde“ ist ein euphemistischer Begriff für einen brutalen „Brauch“. UN-Generalsekretär Kofi Annan hält den Begriff „Ehrenmorde“ für nicht treffend und spricht daher von „shame killings“ – „Schande-Morden“ (Vgl. BT-Drs. 14/7457 vom 13.11.2001.). Aber auch der Begriff „Schande-Morde“ macht den Zusammenhang mit den traditionell-patriarchalischen Wertvorstellungen nicht hinreichend deutlich. Hier wird daher an dem eingeführten Begriff der „Ehrenmorde“ festgehalten. Allerdings wird der Begriff in Anführungszeichen gesetzt, um dessen euphemistische Konnotation zurückzuweisen.

„Ehre“ der Familie bzw. des Mannes.[24] Der Ehrbegriff ist in vielen kulturellen Interpretationen geschlechtsspezifisch differenziert und bildet den Referenzrahmen für „Ehrenmorde“. Grundlage für Gewaltanwendung oder Gewaltandrohung ist ein traditioneller, patriarchalischer Ehrenkodex, auf den sich die männlichen Täter – in der Regel Familienangehörige der Frau – berufen und den die Frau strikt einzuhalten hat. In dieser Perspektive bestimmt das Verhalten der Ehefrau, Schwester, Tochter, Mutter und anderer weiblicher Familienangehöriger die Ehre des Mannes. Verstößt die Frau gegen bestimmte kulturelle Normen, muss sie eine Reihe von Sanktionen befürchten, im Extremfall den Tod, den so genannten „Ehrenmord“.

Hintergründe von „Ehrenmorden“

Nach dem skizzierten Ehrkonzept erfordert die Ehre der Frau in erster Linie ihre Keuschheit. Für ein unverheiratetes Mädchen bedeutet dieses vor allem den Erhalt der Jungfräulichkeit. Wenn ein Mädchen seine Jungfräulichkeit verliert oder eine Frau Ehebruch begeht, so „befleckt“ sie dadurch nicht nur ihre Ehre, sondern auch die Ehre des Mannes und der Familie. Auch vergewaltigte Frauen und Frauen, die infolge einer Vergewaltigung oder einer außerehelichen Beziehung schwanger wurden, können diesem Ehrbegriff unterliegen. Die Ehre des Mannes hängt danach von seiner Fähigkeit ab, die sexuelle Integrität der Frauen seiner sozialen Gruppe zu garantieren; ein außereheliches sexuelles Verhältnis zerstört die Ehre einer Frau bzw. ihres Mannes und ihrer Familie, während ein solches Verhältnis bei einem Mann zwar missbilligt wird, aber keine Konsequenzen in Bezug auf die Ehre hat. Der Mann hat in diesem Ehrkonzept die Möglichkeit, seine Ehre durch „Bestrafung“ der Frau (Verstoßen, Töten) wieder herzustellen.

Ehrkonzepte

Ehrkonzepte sind auch in den Herkunftsländern von Migrantinnen und Migranten vorzufinden und unterliegen einem ständigen Wertewandel.[25] Besonders ausgeprägt ist das Ehrkonzept in wirtschaftlich gering entwickelten ländlichen Gebieten. Hier hängt häufig die soziale Integration der gesamten Familie von der Wahrung der als ehrbar empfundenen Normen ab. Eine Ehrverletzung betrifft dabei nicht nur einzelne Familienmitglieder, sondern immer den ganzen Familienverband. Ein als „Fehlverhalten“ gesehenes Verhalten der Frauen kann zu Ehrverlust und zum sozialen Ausschluss der gesamten Familie führen.

Im Zuge der Migration verändern sich Ehrbegriffe, denn die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändern sich und kulturelle Muster werden nicht identisch übernommen:[26] Faktoren, die den sozialen Druck im

---

[24] Zur sozialwissenschaftlichen Analyse der Bedeutung der Begriffe Ehre und Würde siehe: Schiffauer, Werner: Migration und kulturelle Differenz, Berlin 2002; vgl. auch Tellenbach, Silvia: Zur Ehre im türkischen Strafrecht, in: Akten des 27. Deutschen Orientalistentags – Norm und Abweichung, Würzburg 2001, S. 473, 475ff.; vgl. dies.: „Ehrenmorde“ an Frauen in der arabischen Welt, Wuquf 13 (2003), S. 74ff., zur Rechtslage in Ägypten, Jemen, Jordanien, Libanon und Syrien.

[25] Siehe zu „Ehrenmorden“ in der Türkei und in Kurdistan: Internationales Zentrum für Menschenrechte der Kurden – IMK e.V. (Hg.): „Mord im Namen der Ehre“. Entwicklung und Hintergründe von „Ehrenmorden“ – eine in Kurdistan verbreitete Form der Gewalt gegen Frauen, 2003.

[26] Vgl. Schiffauer, Werner: Migration und kulturelle Differenz, Berlin 2002; Uslucan, Haci-Halil: Die Resistenz der Ehre, in: Reulecke, Jürgen (Hrsg.): Spagat mit Kopftuch, Hamburg 1997, S. 310-340.

Kontext des Herkunftslandes begünstigen wie z. B. einheitliches soziales Umfeld, Großfamilie, hohe Kontaktdichte, kollektive Loyalitäten, verlieren in der Einwanderungssituation für viele Migrantinnen und Migranten an Bedeutung. In der Folge nimmt der soziale Druck oftmals ab und der individuelle Freiheitsspielraum der Familienmitglieder wächst. Der Bedeutungskontext der Ehre wird also relativiert, während die Rhetorik der Ehre und die individuellen Wertvorstellungen weiter mit unterschiedlichen Deutungen existieren können. In der Konfrontation mit anderen Wertvorstellungen kann dann ein Rückbezug auf traditionelle Werte wie z. B. die Ehre erfolgen.

3.1 Kriminalstatistische Erfassung von „Ehrenmorden“

Mord „um der Ehre willen“ ist nach Einschätzung der Vereinten Nationen in mindestens 13 Ländern verbreitet, darunter in Pakistan und Bangladesch sowie in den Ländern Jordanien, Israel/Palästina, Syrien, Iran, Irak, Libanon und in der Türkei. „Ehrenmorde“ beschränken sich aber nicht auf die „islamische Welt“ bzw. auf islamisch geprägte Gesellschaften: Auch in Brasilien, Ecuador, Indien und Italien werden Morde „im Namen der Ehre“ begangen. Nach Einschätzung des UN-Weltbevölkerungsberichtes 2000 gibt es pro Jahr weltweit rund 5 000 Opfer sog. „Ehrenmorde“.[27]

Keine belastbaren Zahlen zum Ausmaß von „Ehrenmorden“

Für Deutschland gibt es keine verlässlichen Daten und keine Studien zum Ausmaß und zu den Hintergründen von „Ehrenmorden“. In der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erfolgt keine Registrierung von Straftaten, die die Ehre der Frau/der Familie als Motivlage haben. Die PKS enthält lediglich Aussagen darüber, wie viele der – deutschen und ausländischen – weiblichen Opfer von Mord und Totschlag in einem Verwandtschaftsverhältnis zu ihrem Täter standen. Im Jahr 2003 bestand bei den insgesamt 859 Opfern (Männer und Frauen) von vollendetem Mord und Totschlag bei insgesamt 306 Opfern ein verwandtschaftliches Verhältnis zum Täter. Von diesen 306 Opfern waren 210 weiblichen Geschlechts.[28] Diese Zahlen lassen aber keine Rückschlüsse auf die Zahl von „Ehrenmorden“ zu, da sie die Motivlage der Täter nicht erfassen.

3.2 Betroffene familiäre Milieus

Bisher existieren keine Studien über die betroffenen familiären Milieus. Die begrenzten Informationen, die zur Verfügung stehen, beruhen auf Erfahrungen und Einschätzungen von Hilfseinrichtungen, die von Gewalt betroffenen Frauen Schutz und Hilfe gewähren. Nach Einschätzungen der Hilfsorganisation *Papatya*[29] stehen „Ehrenmorde“ hinter der Flucht

---

[27] Vgl. United Nations Populations Fund, Annual Report 2000: Lives together, worlds apart: men and women in a time of change, Chapter 3, Internet: www.unfpa.org/swp/2000/english/ch03.html#3.

[28] Vgl. Bundeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalstatistik 2003, Tabellenanhang, Tabelle 92; www.bka.de.

[29] *Papatya* ist eine seit 1986 in Berlin bestehende anonyme Krisen- und Übergangseinrichtung für Zuflucht suchende Mädchen aus der Türkei, aber auch aus anderen Ländern mit ähnlichem kulturellen Hintergrund. Die Mädchen und Frauen, die vor Gewaltanwendung und Gewaltandrohung im Namen der Ehre bei *Papatya* Zuflucht suchen, stammen vorwiegend aus der Türkei, dem Libanon, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Afghanistan, Pakistan, Irak, Angola, Palästina, Sri Lanka.

vor Gewaltandrohung im Namen der Ehre zurück. Gewaltanwendung und Gewaltandrohung im Namen der Ehre ist in unterschiedlichen Herkunfts- und religiösen Gruppen zu beobachten und stark von der sozialen Situation der Familien abhängig. So kommen die Frauen, die vor Gewaltanwendung und/oder -androhung fliehen, vorwiegend aus schwierigen Familienverhältnissen mit wirtschaftlichen Problemen und niedrigem Bildungsstand, einer Kumulation von sozialen Problemlagen und ausgeprägten Generationenkonflikten im Spannungsfeld von Tradition und Moderne. Die soziale Kontrolle und der soziale Druck sind in den solchermaßen betroffenen Familien dann besonders groß, wenn sie mit Familien aus der gleichen Heimatregion oder aus dem gleichen Heimatdorf konzentriert im gleichen Stadtteil leben.

Kumulation von sozialen Problemlagen und ausgeprägten Generationenkonflikten

3.3 Rechtsprechung zu „Ehrenmorden“

In der öffentlichen Diskussion zu „Ehrenmorden“ wurde verschiedentlich die Sorge laut, dass die Täter bei „Ehrenmorden“ regelmäßig mit strafmildernden Umständen vor deutschen Gerichten rechnen könnten. Es liegen allerdings weder Daten über die Anzahl von Gerichtsentscheidungen vor, noch darüber, in wie vielen Fällen es zu einer strafmildernden Berücksichtigung des Migrationshintergrunds der Täter gekommen ist. Entscheidungen von Landgerichten, die in diesen Fällen die erste Instanz sind, werden so gut wie nie veröffentlicht. Seit den 1970er Jahren hat sich zu diesem Problemkreis eine ausdifferenzierte Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) entwickelt. Im Zusammenhang mit Straftaten wegen verletzter „Ehre“ geht es vor allem um die Frage, ob eine Tötung aus „sonstigen niedrigen Beweggründen“ begangen wurde und mithin als Mord nach § 211 Strafgesetzbuch (StGB) oder als Totschlag nach § 212 StGB bestraft wird. Es gibt es eine differenzierte Rechtsprechung des BGH zum Mordmerkmal „niedrige Beweggründe“, die eine Berücksichtigung des Migrationshintergrundes nur beim Vorliegen bestimmter, strenger Voraussetzungen vorsieht.[30] Diese lassen sich im Ergebnis wie folgt zusammenfassen:

BGH sieht strafmildernde Berücksichtigung des Migrationshintergrundes bei Tötungsdelikten nur unter sehr strengen Voraussetzungen vor

1. Niedrige Beweggründe liegen vor, wenn die Motive einer Tat nach allgemeiner sittlicher Anschauung verachtenswert sind und auf sittlich tiefster Stufe stehen (entsprechend den anderen von § 211 StGB aufgezählten Beweggründen: Mordlust, Habgier, Befriedigung des Geschlechtstriebs). Es kommt allgemein auf eine Gesamtwürdigung der Tat und der Motive des Täters an.

2. Ob Beweggründe zur Tat „niedrig“ sind, bemisst sich nach den Vorstellungen der Rechtsgemeinschaft der Bundesrepublik Deutschland und nicht nach den Anschauungen einer Volksgruppe, die die sittlichen und rechtlichen Werte dieser Rechtsgemeinschaft nicht anerkennt.

3. Nur ausnahmsweise, wenn der Täter von den Wertvorstellungen eines fremden Kulturkreises noch derart stark beherrscht wird, dass dies zu einer wesentlichen Einschränkung seiner Einsichts- und/oder

[30] Zuletzt BGH, Urt. v. 28.1.2004 – 2 StR 452/03 (juris); vgl. allg. Britz, Gabriele: Kulturelle Rechte und Verfassung. Über den rechtlichen Umgang mit kultureller Differenz, Frankfurt a.M. 2000, S. 38ff.

Steuerungsfähigkeit führt, kann eine Verurteilung wegen Mordes aus niedrigen Beweggründen ausscheiden.

Das setzt voraus, dass der Täter in der abweichenden Vorstellungswelt seines Herkunftslandes noch ganz verwurzelt ist (und dies zu einer Reduzierung seiner persönlichen Entscheidungsfreiheit im Tatzeitpunkt führt). Dabei wird berücksichtigt, inwieweit sich der Täter bereits in Deutschland integriert hat (d.h. wie lange und in welchem Umfang der Täter Gelegenheit hatte, sich mit den in Deutschland geltenden Wertmaßstäben vertraut zu machen).

Die Berücksichtigung der persönlichen Motive (hier eine persönliche Zwangslage des Täters) bei der Beurteilung, ob eine Tat als sittlich auf unterster Stufe bewertet wird, entspricht der allgemeinen Rechtsprechung zu diesem Mordmerkmal (entsprechende Rechtsprechung gibt es z. B. zu Tötungen aus Wut, Eifersucht oder Kränkung).[31] Der BGH hat einerseits Landgerichtsurteile aufgehoben, weil sie die Herkunft des Täters aus einem fremden Kulturkreis nicht ausreichend berücksichtigen.[32] Andererseits hat der BGH – gerade in jüngster Zeit – Landgerichtsurteile aufgehoben, weil sie den Migrationshintergrund zugunsten der Täter berücksichtigt haben, obwohl die vom BGH aufgestellten strengen Voraussetzungen nicht vorgelegen haben.[33]

4. Resümee

Mehr wissenschaftliche Forschung nötig

Die Medienöffentlichkeit hat sich im Berichtszeitraum häufig und intensiv mit Gewalt gegen Migrantinnen befasst. Die Beauftragte hält es für dringend geboten, hinsichtlich aller hier berichteten Formen der Gewalt die wissenschaftliche Erkenntnislage zu verbreitern. Um mehr über Ausmaß und vor allem Ursachen in Erfahrung zu bringen, bedarf es verstärkter empirischer Forschungen, die auch nach unterschiedlichen Migrantinnengruppen differenziert werden sollten.

Um den Opfern den nötigen Schutz zu gewähren, sind spezifische Hilfsangebote erforderlich.

Erhalt und Ausbau von Frauenhäusern und aufsuchender Beratung

Sowohl von häuslicher Gewalt als auch von Zwangsheirat und Ehrenmorden Betroffene und Bedrohte müssen Schutz finden können. Da die bestehende Schutzeinrichtung Frauenhaus Migrantinnen gut anspricht und zudem pro-aktive, aufsuchende Beratungsangebote Migrantinnen sehr gut erreichen können, sollte auf den Erhalt und Ausbau dieser Strukturen ein besonderes Gewicht gelegt werden. Zu kontinuierlicher Hilfestellung im Sinne von effektiver Vor- und Nachsorge gehören auch gezielte Informationen und Sensibilisierung von Multiplikatoren und Multiplikatorinnen über Gewalt gegen Migrantinnen in den Bereichen der Sozialarbeit, der Polizei, der Justiz, der Bildungseinrichtungen etc. Das Thema Gewalt gegen Migrantinnen sollte auch in der Juristenaus- und -fortbildung eine verstärkte Berücksichtigung finden.

---

31 Vgl. z.B. BGH, Beschl. v. 15.5.2003 – 3 StR 149/03, in: NStZ 2004, S. 34ff.

32 BGH, Urt. v. 7.10.1994 – 2 StR 319/94, in: NJW 1995, S. 602f.; BGH, Urt. v. 8.9.1982 – 3 StR 228/82, in NJW 1983, S. 55f.

33 BGH, Urt. v. 28.1.2004 – 2 StR 452/03 (juris); BGH, Urt. v. 20.2.2002 – 5 StR 538/01, in: StV 2003, S. 21f.; BGH, Urt. v. 2.2.2000 – 2 StR 550/99, in NStZ-RR 2000, S. 168f.; vgl. auch BGH, Beschl. v. 24.4.2001 – 1 StR 122/01.

Neben der strafrechtlichen Verfolgung der Täter ist der Schutz der Opfer auch im Zivilrecht und im Aufenthaltsrecht unerlässlich. Sofern aufenthaltsrechtliche Regelungen Frauen, die von Gewalt betroffen sind, daran hindern Schutz zu erhalten, sollte über Korrekturen nachgedacht werden (vgl. C.III.2.2.3). Die Beauftragte setzt sich konkret dafür ein, dass den von Zwangsheirat betroffene Frauen einzelfallabhängig die Rückkehr ermöglicht wird und die hierüber entscheidenden Behörden die individuelle Situation des betroffenen Opfers deutlich bei der Ermessensausübung berücksichtigen. Da bei geduldeten zwangsverheirateten Frauen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht nach § 31 Abs. 2 AufenthG nicht ohne weiteres erteilt wird, plädiert die Beauftragte auch hier für aufenthaltsrechtliche Verbesserungen. Ebenso sollte aus Sicht der Beauftragten die Gewährung von Abschiebungsschutz für Frauen erwogen werden, wenn sich diese Bedrohung zu einer konkreten erheblichen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit verdichtet, die von Gewalt oder Zwangsverheiratung durch Familienangehörige betroffen sind und sich im Falle einer Rückkehr in ihr Herkunftsland einem Zugriff der Familienangehörigen nicht entziehen können.

Schutz der Opfer durch Verbesserungen im Aufenthaltsrecht

Ein Schwerpunkt sollte zukünftig auf die Prävention gelegt werden. Migrantinnen sollten durch speziell auf sie zugeschnittene Materialien über ihre Rechte informiert werden. Gleichzeitig sieht die Beauftragte in der Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Migrantencommunities einen viel versprechenden Weg, kultursensibel die grundlegenden Menschenrechte von Frauen zu schützen, gleichzeitig kulturrelativistische Eingrenzungen ihrer Rechte zurückzuweisen und so nachhaltig zum Schutz von Migrantinnen vor Gewalt beitragen zu können.

Prävention

X. Politische und gesellschaftliche Partizipation

1. Politische Teilhabe und gesetzliche Partizipationsmöglichkeiten

Politische Teilhabe und Partizipation sind ein wichtiger Integrationsfaktor in demokratischen Gesellschaften. Neben gesetzlich verankerten Formen der politischen Partizipation wie dem allgemeinen Wahlrecht zu Parlamenten, aber auch im Rahmen der Sozialwahlen, erfolgt politische Teilhabe auch über das Engagement in gesellschaftlichen Gruppen wie Parteien, Gewerkschaften und Verbänden.

Eingeschränkte Partizipation

Die politischen Partizipationsmöglichkeiten für ausländische Staatsangehörige im Rahmen des allgemeinen Wahlrechtes sind in Deutschland beschränkt. Das aktive und passive Wahlrecht zu Bundestag und Landesparlamenten ist deutschen Staatsangehörigen vorbehalten. Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union besitzen neben dem aktiven und passiven kommunalen Wahlrecht auch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament. Drittstaatsangehörige sind vom allgemeinen Wahlrecht zu diesen Volksvertretungen ausgeschlossen, in zahlreichen Städten und Gemeinden bilden Ausländer- oder Integrationsbeiräte die einzige institutionalisierte Form der kommunalen Mitwirkung.

Kein Wahlrecht für Drittstaatsangehörige

In der aktuellen einwanderungspolitischen Debatte hat die Frage der politischen Partizipation, also der Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an der politischen Willens- und Meinungsbildung, keine wichtige Rolle gespielt. In der Vergangenheit waren diese Fragen immer wieder Gegenstand der migrationspolitischen Diskussionen und es wurde die Forderung nach einem „Ausländerwahlrecht“, also des aktiven und passiven Wahlrechtes für Migrantinnen und Migranten, erhoben. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 31. Oktober 1990, dass das kommunale Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer nicht ohne weiteres mit den Bestimmungen des Grundgesetzes vereinbar sei, beendete die Diskussion weitgehend. Im Zuge der europäischen Harmonisierung wurde 1994 das kommunale Wahlrecht für Unionsbürgerinnen und bürger eingeführt. Dies ließ die Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht auch für Drittstaatsangehörige wieder aufkommen, die mit der nicht nachvollziehbaren Ungleichbehandlung begründet wurde. Auch die Koalitionsvereinbarung SPD und Bündnis 90/Die Grünen von 1998 hatte die Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht auch für Drittstaatsangehörige aufgenommen. Eine entsprechende Initiative wurde jedoch nicht ergriffen. Die nötige Verfassungsänderung hätte eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages erfordert.

In der Frage des Wahlrechts hatte bereits das Bundesverfassungsgericht auf den Weg der Einbürgerung verwiesen, die neben anderen Rechten und Pflichten auch das allgemeine aktive und passive Wahlrecht verleiht. Die Erleichterung der Einbürgerung im Rahmen der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und die wachsende Zahl von Eingebürgerten sind damit auch ein Weg zu mehr politischer Partizipation. Für viele Eingebürgerte stellt das aktive wie passive allgemeine Wahlrecht und das Engagement in den politischen Parteien eine Alternative zum Engagement in den Ausländerbeiräten dar.

1.1 Kommunales Wahlrecht für Unionsbürger

1995 konnten Unionsbürger erstmals von dem 1994 eingeführten aktiven und passiven Wahlrecht auf der Kommunalebene Gebrauch machen. Wahlberechtigt sind etwa 1,6 Mio. Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union in Deutschland. Ähnlich wie deutsche Staatsangehörige sind alle volljährigen Unionsbürgerinnen und -bürger wahlberechtigt, die ihren Hauptwohnsitz mindestens drei Monate vor dem Wahltag in der jeweiligen Gebietskörperschaft innehatten. Sie besitzen das aktive und passive Wahlrecht. Eine Ausnahmeregelung gilt für die Freistaaten Bayern und Sachsen. Hier haben Unionsbürgerinnen und -bürger kein passives Wahlrecht bei der Wahl des ersten Bürgermeisters und des Landrats.

Geringere Wahlbeteiligung

Die bisherigen Erfahrungen bei den zurückliegenden Kommunalwahlen zeigen eine geringere Wahlbeteiligung im Vergleich zu deutschen Wahlberechtigten, deren Beteiligung zwischen 45 % und 60 % liegt. Da Sonderauszählungen in den Flächenstaaten nicht vorgesehen sind, liegen bundesweite Daten nicht vor. Schätzungen zufolge dürfte die Wahlbeteiligung von Unionsbürgerinnen und -bürgern bei Kommunalwahlen zwischen 15 % und 30 % liegen. So lag ihre die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zu Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin 1995 bei 23,5 %,[1] 1999 bei 17,9 % und 2001 bei 21,6 %[2]. Im Land Bremen lag ihre Wahlbeteiligung bei der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft 1999 bei 17 %[3], im Jahr 2003 beteiligten sich 26,5 % der Unionsbürgerinnen und -bürger[4]. In Hamburg machten 2004 ca. 26 % der 41 000 wahlberechtigten EU-Bürgerinnen und -bürger von ihrem Wahlrecht bei der Bezirksversammlungswahl Gebrauch, bei der Bezirksversammlungswahl 2001 wählten 19 % der 45 000 ausländischen Wahlberechtigten[5]. Bei den Kommunalwahlen in Baden-Württemberg im Jahr 1999 wählten in der Region Stuttgart rund 25 % der EU-Bürgerinnen und -bürger, aus einzelnen Städten und Gemeinden wurden allerdings höhere Beteiligungen gemeldet, z. B. in Schondorf 44 %, Backnang 41 % und Plochingen 38 %.[6]

Fehlende Untersuchungen bzw. flächendeckende Erhebungen erschweren jedoch generelle Aussagen. Neben Faktoren wie Aufenthaltsdauer und Deutschkenntnissen beeinflussen auch die Intensität der Wähleransprache, die Information über Wahlverfahren oder die Einbindung von Unionsbürgern in Parteistrukturen und Kandidatenlisten die Höhe der Wahlbeteiligung.

Auch im Hinblick auf das passive Wahlrecht fehlen allgemein aussagekräftige Erhebungen.

Passives Wahlrecht

1997 kandidierten in Hessen 560 EU-Bürger für die Gemeinderatswahlen und 56 für die Kreistagswahlen, gewählt wurden davon 115 Personen in

---

1 Vgl. Meier-Braun, Karl-Heinz, Ausländerbeauftragter des Südwestrundfunks (SWR), Stuttgart, (www.isoplan/aid.de).

2 Vgl. im Internet unter: www.statistik-berlin.de/wahlen.

3 Vgl. im Internet unter: www.radiobremen.de/online/wahl_bremen_2003/infos/eu_-buerger.html.

4 Vgl. Statistisches Landesamt Bremen: Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 25.Mai 2003, Bremen 2003.

5 Vgl. Statistikamt Nord.

6 Vgl. Ausländer in Deutschland 4/1999, 15.Jg., 20. Dezember 1999.

die Gemeinderäte und 19 Personen in die Kreistage Hessens, also etwa ein Drittel der Kandidaten. Insgesamt waren in den hessischen Gemeinderäten und Kreistagen damit 0,9 % aller Mandatsträger nichtdeutsche Unionsbürgerinnen und -bürger, ihr Anteil an den Wahlberechtigten lag bei 4 %.[7]

In der Ansprache und Motivation der nichtdeutschen Neuwähler, nicht nur von ihrem aktiven, sondern auch ihrem passiven Wahlrecht Gebrauch zu machen, liegt in jedem Fall eine zentrale Aufgabe der politischen Parteien.

1.2 Wahlrecht zum Europäischen Parlament für Unionsbürger

Wahlrecht genießen in Deutschland lebende ausländische Unionsbürgerinnen und -bürger auch bei Wahlen zum Europäischen Parlament. Sie dürfen ihr Wahlrecht nur einmal – in Deutschland oder in ihrem Herkunftsland – ausüben und müssen im Wählerverzeichnis eingetragen sein. Die Eintragung in ein deutsches Wählerverzeichnis in der Wohnsitzgemeinde erfolgt von Amts wegen, wenn der oder die Wahlberechtigte bereits bei der vorangegangenen Europawahl im Wählerverzeichnis eingetragen war, im Übrigen auf Antrag. Wahlberechtigt sind alle volljährigen Unionsbürgerinnen und -bürger, die am Wahltag seit mindestens drei Monaten in der Bundesrepublik Deutschland oder in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft eine Wohnung innehaben und weder in Deutschland noch in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

Eintragung im Wählerverzeichnis

Die Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2004 in Deutschland lag bei 43 %, 1999 bei 45,2 %. Eine Unterscheidung zwischen der Wahlbeteiligung von Deutschen und der von ausländischen Unionsbürgern erfolgt nicht. Betrachtet man aber die Zahl der ausländischen Unionsbürgerinnen und -bürger, die sich in ein deutsches Wählerverzeichnis in der Wohnsitzgemeinde haben eintragen lassen und damit ihr Wahlrecht in Deutschland ausüben wollten, so waren dies zur Europawahl 1999 nur 2,1 % der knapp 1,6 Mio. Unionsbürgerinnen und -bürger; bei der Europawahl 1994 waren dies immerhin noch 6,6 %. Um die Wahlbeteiligung der ausländischen Unionsbürgerinnen und -bürger in Deutschland zu erhöhen, hat die Bundesregierung vor der Europawahl 2004 daher eine besondere Initiative zur gezielten Information über die Bedingungen einer Teilnahme an der Wahl ergriffen. Wie bereits bei der Europawahl 1999 wurde ein mehrsprachiger Informationsflyer an öffentlichen Stellen, wie Rathäusern, ausgelegt, der die Unionsbügerinnen und -bürger in allen Amtsprachen der Europäischen Union detailliert darüber informierte, wie sie an der Europawahl teilnehmen können. Neben einem gezielten Verteilen der Flyer über Multiplikatoren, wie z. B. über Parteien, sind zusätzlich die Gemeindebehörden gebeten worden, jeden einzelnen wahlberechtigten ausländischen Unionsbürger mit einem persönlichen Anschreiben in seiner jeweiligen Muttersprache unter Beifügung des Flyers zu benachrichtigen. Diese Informationsinitiative hat sich ausgezahlt: So haben sich nach vorläufigen Feststellungen zur Europawahl 2004 ca. 6,3 % der rund

Wahlbeteiligung von Unionsbürgern

[7] Vgl. von Wersebe, Hilmar: Das neue Wahlrecht für EU-Bürger, Materialien Kommunalpolitik der Konrad Adenauer Stiftung, 2000, im Internet zu finden unter www.kas.de.

2 Mio. ausländischen Unionsbürgerinnen und -bürger in ein Wählerverzeichnis eintragen lassen. Beispielhaft für die Zunahme der Wahlbeteiligung kann etwa auf die Zahlen des Landes Berlin verwiesen werden. Hier haben 2004 8,5 % der ausländischen Unionsbürgerinnen und -bürger die deutschen Bewerber für das Europäische Parlament mitwählen wollen. Bei der Europawahl 1999 waren es nur 3,4 %.

1.3 Ausländer- und Integrationsbeiräte

Für die überwiegende Mehrheit der hier lebenden Migrantinnen und Migranten, die kein Wahlrecht in Deutschland besitzen, bildet der Ausländerbeirat das einzige institutionalisierte Mittel, um Einfluss auf das politische Leben in ihrer jeweiligen Kommune zu nehmen. Zusammensetzung und Aufgabenstellung der Ausländerbeiräte variieren jedoch in den einzelnen Kommunen. Sowohl die Verfahren zur Bildung des Ausländerbeirats als auch der Status der Beiratsmitglieder unterscheiden sich. Es gibt Ausländerbeiräte, in denen das Stimmrecht nur den gewählten ausländischen Mitgliedern vorbehalten ist und Beiräte, in denen auch deutsche Mitglieder stimmberechtigt sind oder beratend tätig sind.

Beiräte als Interessensvertretung

In einigen Bundesländern (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) wurde das Institut des Ausländerbeirates in den Kommunalverfassungen gesetzlich verankert und eine Urwahl festgeschrieben, in anderen Bundesländern ist eine solche landesweite gesetzliche Regelung nicht vorhanden. Eine Umfrage des Deutschen Städtetages (DST) zur Einrichtung von Ausländerbeiräten bzw. -ausschüssen kommt zu dem Ergebnis, dass von 208 befragten kreisfreien und kreisangehörigen Städten 115 über Ausländerbeirate bzw. -ausschüsse verfügen.[8]

Nach der Gründung von Arbeitsgemeinschaften der Ausländerbeiräte auf Landesebene erfolgte 1998 auch die Gründung des „Bundesausländerbeirates“ als bundesweitem Zusammenschluss.[9] Neben der Koordinierung und dem Erfahrungsaustausch der lokalen Arbeit versteht sich das Gremium auch als Interessenvertretung und nimmt zu bundespolitischen Themen Stellung.

Die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für Unionsbürgerinnen und -bürger, die Ausübung von Mandaten durch Angehörige der EU oder Eingebürgerte in den Kommunen, aber auch das geringe Interesse und niedrige Wahlbeteiligungen von 10 - 20 % führen zu Legitimationsproblemen der Ausländerbeiräte. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den landesweiten Ausländerbeiratswahlen in Nordrhein-Westfalen 2004 lag bei 12,3 % (1999: 13,9 %).[10] In Rheinland-Pfalz lag die Wahlbeteilung bei den Ausländerbeiratswahlen 2004 landesweit bei 9 % (1999:10,1 %).[11] In

Geringe Beteiligung

---

8 Von 105 befragten kreisfreien Städten hatten 75 und von 103 befragten kreisangehörigen Städten 40 einen Ausländerbeirat bzw. -ausschuss. In 40 der kreisfreien Städte wurden die Räte bzw. Ausschüsse durch Ratsverordnungen eingerichtet; in 34 kreisfreien Städten entstanden sie durch ein Landesgesetz.

9 Vgl. u.a. im Internet: www.bundesauslaenderbeirat.de.

10 Die Ergebnisse weisen allerdings eine starke Varianz auf. So lag die Wahlbeteiligung z.B. in Lünen (Sauerland) bei 31,9 % und in Löhne (Kreis Herford) bei 2,1 %. Angaben nach Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen NRW (www.laga.de).

11 Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Rheinland-Pfalz: Pressemitteilung 22.11.2004.

Hessen erreichte sie im November 2001 lediglich 8 %.[12] In diesen Ländern werden die Beiräte für fünf Jahre gewählt. Aus den übrigen Bundesländern liegen nur Angaben für einzelne Städte vor. In Erlangen etwa lag die Wahlbeteiligung 2002 bei 9,4 % (1996 10,9 %), in Nürnberg 2003 bei 11,7 % (1997 12,6 %) und in München 2004 bei 5,9 %.

Integrationsräte

Auch vor diesem Hintergrund geringer Wahlbeteiligung wird in NRW derzeit eine neue Organisationsform für die bisherigen Ausländerbeiräte erprobt, um die politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den Kommunen zu verbessern. Im Rahmen einer Experimentierklausel in der Gemeindeordnung können die nordrhein-westfälischen Kommunen so genannte Integrationsräte als neue Gremien einrichten, die an die Stelle der bisherigen Ausländerbeiräte treten. Die neu geschaffenen Integrationsräte, die im Herbst 2004 gewählt wurden, setzen sich in der Regel aus zwei Dritteln direkt gewählter Vertreterinnen und -vertreter der Migranten sowie einem Drittel entsandter Stadtratsmitglieder zusammen. Die Kommunen können die Wirkungsmöglichkeit ihrer Ausländerbeiräte dadurch verbessern, dass sie im Rahmen dieser Regelung Gremien mit erweiterten Entscheidungskompetenzen einrichten, in denen gewählte Migrantenvertreterinnen und -vertreter und Ratsmitglieder gemeinsam arbeiten und etwa einen eigenen Etat verwalten. In mehr als 60 Städten in Nordrhein-Westfalen wurde die Genehmigung zur Umwandlung erteilt.

1.3.1 Integrations- und Migrationsräte auf Länderebene

Auf Landesebene existieren unterschiedliche Gremien, die sich mit Migrations- und Integrationsfragen beschäftigen. Der partizipatorische Charakter und das Verständnis dieser Gremien ist recht unterschiedlich und reicht von landesweiten Interessenvertretungen der Ausländerbeiräte bis hin zu durch die Sozialministerien berufene Fachgremien. Einige Beispiele seien im Folgenden genannt:

Landesarbeitsgemeinschaften

Die Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen Nordrhein-Westfalen (LAGA NRW)[13] ist das demokratisch legitimierte Vertretungsorgan der Ausländerbeiräte in Nordrhein-Westfalen; es ist aus einer Urwahl hervorgegangen. Die LAGA vertritt nicht nur die Interessen der Migranten und Migrantinnen auf Landesebene, sondern leistet auch konzeptionelle Arbeit durch eigene Veröffentlichung und Seminare von den Themen Bildung bis Gesundheitsberatung. Vergleichbare Landesarbeitsgemeinschaften sind die AGABY, die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Bayerns, die AGAH, der Landesverband der kommunalen Ausländerbeiräte in Hessen, die AGARP, die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Rheinland-Pfalz, oder die Arbeitsgemeinschaft der saarländischen Ausländerbeiräte.

In Niedersachsen ist der Niedersächsische Integrationsrat[14] (NIR) das Nachfolgegremium der „Arbeitsgemeinschaft Kommunale Ausländervertretungen Niedersachsen“ (AG KAN). Der Rat hat sich zum Ziel gesetzt, die politische, rechtliche und gesellschaftliche Gleichstellung aller natio-

---

12 Hessisches Statistisches Landesamt: Pressemitteilung 07.12.2001.

13 Vgl. www.laga-nrw.de.

14 Im Internet unter: www.nds-integrationsrat.de, 24.11.04.

nalen und ethnischen Minderheiten mit der deutschen Bevölkerung zu erreichen. Er richtet sich an die zugewanderten Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben. Zielgruppen sind die Landesregierung, Kommunal- und Landespolitiker, regionale und überregionale Institutionen, Verbände, Gewerkschaften und andere Vereinigungen, die die Einrichtung einer Interessenvertretung der zugewanderten Bevölkerung anstreben, die Öffentlichkeit sowie Mitglieder kommunaler Interessenvertretungen. Um dies zu erreichen, bietet der NIR Fortbildungsveranstaltungen für die Mitglieder der niedersächsischen Ausländerbeiräte und Migrantenvertretungen sowie ein Netzwerk für landesweite und bundesweite Information und Koordination an. Seit dem 1. Januar 2003 liegt die Geschäftsführung des NIR bei der Landeshauptstadt Hannover.

Niedersächsischer Integrationsrat

In Hessen existiert seit April 2002 ein Integrationsbeirat[15] der Hessischen Landesregierung. Er soll die Landesregierung in Fragen der Integration beraten, Handlungsfelder definieren und Vorschläge zur Umsetzung unterbreiten. Die Mitglieder sind Personen aus den in der Integrationspolitik engagierten Verbänden, Institutionen, Kirchen, religiösen Gemeinschaften, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie der kommunalen Vertretung und werden von der Landesregierung für eine Legislaturperiode benannt. Angesiedelt ist der Integrationsbeirat beim hessischen Sozialministerium unter dem Vorsitz der Sozialministerin.

Integrationsbeiräte

Seit Juli 2002 existiert in Hamburg ebenfalls ein Integrationsbeirat.[16] Es sollen Maßnahmen zur Integrationsförderung geplant und umgesetzt werden. Ähnlich wie in Hessen ist der Beirat administrativ an die Behörde für Familie und Soziales angebunden.

In Berlin wurde im Oktober 2003 ein Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen[17] geschaffen. Er erarbeitet unter Einbeziehung von gewählten Vertreterinnen und Vertretern der Migrantenverbände, anderer nichtstaatlicher Organisationen sowie Vertretern der Senatsverwaltungen Vorschläge für die Weiterentwicklung der Berliner Integrations- und Migrationspolitik. Die Staatssekretärin für Soziales und Gesundheit hat den Vorsitz dieses Gremiums. Der Landesbeirat umfasst insgesamt 23 Mitglieder. Neben sechs gewählten Migrantenvertreterinnen und -vertretern sind sieben Senatsverwaltungen durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, der Rat der Bürgermeister durch zwei Vertreter/innen, die Ausländerbeauftragten der Bezirke durch eine Vertreterin sowie die IHK/ Handwerkskammer, der Landessportbund, der DGB, die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, der Flüchtlingsrat Berlin und der Landesverband der Vertriebenen in dem Gremium vertreten. Im März 2004 wurde ferner der Migrationsrat Berlin-Brandenburg[18] gegründet. Als neuer Berlin-Brandenburger Dachverband für Migrantinnen- und Migrantenorganisationen vereinigt der Migrationsrat zur Zeit 45 Mitgliedsvereine, die die unterschiedlichsten Minderheitengruppen Berlins vertreten.

---

15 Im Internet unter: www.sozialnetz.de, 24.11.04.

16 Im Internet unter: www.integrationsbeirat.hamburg.de, 25.11.04.

17 Im Internet unter: www.berlin.de/sengessozv/auslaender, 3.12.04.

18 Im Internet unter: www.migrationsrat.de.

1.4 Betriebsverfassungsrecht

Ein weiteres Feld der Partizipation ist die betriebliche Mitbestimmung. Die Gleichstellung ausländischer und deutscher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wurde bereits 1972 ausdrücklicher Bestandteil des Betriebsverfassungsgesetzes. Gleichzeitig erhielten ausländische Beschäftigte erstmals neben dem aktiven das passive Wahlrecht für Betriebsratswahlen. Verbesserte rechtliche Grundlagen zur Gleichstellung und zur Bekämpfung von fremdenfeindlichem Verhalten im Betrieb sind mit der im Juli 2001 in Kraft getretenen Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes geschaffen worden. Es gehört seither zu den allgemeinen Aufgaben des Betriebsrates, die Integration ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Betrieb und das Verständnis zwischen ihnen und ihren deutschen Kolleginnen und Kollegen zu fördern und Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb zu beantragen. Der Arbeitgeber hat im Übrigen mindestens einmal im Jahr in einer Betriebsversammlung über den Stand der Chancengleichheit und Integration der im Betrieb beschäftigten ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu berichten. Die verbesserte Integration ausländischer Jugendlicher soll durch die rechtliche Stärkung der Jugendvertretung ermöglicht werden.[19]

Betriebsverfassungsgesetz

Betriebsratswahlen finden alle vier Jahre statt. Die allgemeine Wahlbeteiligung liegt über 70 %. Über die Wahlbeteiligung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer lassen sich keine gesonderten Angaben machen. Über ihren Anteil an den gewählten Betriebsratsmitgliedern liegen Angaben lediglich für die Organisationsbereiche einzelner Gewerkschaften vor. Im Organisationsbereich der IG Metall etwa wurden bei den Betriebsratswahlen 2002 3 975 Betriebsräte mit ausländischer Staatsangehörigkeit gewählt. Bei 82 703 gewählten Betriebsratsmitgliedern insgesamt beträgt der Anteil ausländischer Betriebsräte an den Betriebsratsmitgliedern 4,8 % gegenüber einem Anteil ausländischer Beschäftigter an allen Beschäftigten von 8,5 %.[20] Der Anteil von Betriebsratmitgliedern mit Migrationshintergrund dürfte aufgrund der Wahl von eingebürgerten deutschen Betriebsräten allerdings deutlich höher liegen.

Betriebsratswahlen

Für eine hohe Beteiligungsquote sprechen auch die Ergebnisse der Marplan-Studie 2000.[21] Der Repräsentativuntersuchung zufolge gaben über die Hälfte der ausländischen Befragten an, dass in ihrem Betrieb mit einer Interessenvertretung auch Ausländerinnen und Ausländer Mitglied des Betriebs- oder Personalrates seien. Zwei Drittel der Befragten gaben an, sich in ihren Interessen durch den Betriebs- oder Personalrat ausreichend vertreten zu sehen.

In Betriebsvereinbarungen, die zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat abgeschlossen werden, können Maßnahmen zur Integration ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb geregelt werden. Beispiele sind die 1996 abgeschlossene Betriebsvereinbarung „Partnerschaftli-

Betriebsvereinbarungen

---

[19] Vgl. „Partizipation im Betrieb“, in: Ausländer in Deutschland 3/2002, 18. Jg., September 2002.

[20] Vgl. IG Metall-Vorstand FB Betriebs- und Mitbestimmungspolitik: Ergebnis und Bewertung Betriebsratswahl 2002, Mai 2003.

[21] Vgl. Marplan (Hrsg.): Ausländer in Deutschland, Offenbach 2000.

ches Verhalten am Arbeitsplatz“ der Volkswagen AG, die „Gesamtbetriebsvereinbarung Partnerschaftliches Verhalten und sozial adäquater Umgang am Arbeitsplatz“ der Aventis Pharma Deutschland GmbH vom August 2000 oder die „Betriebsvereinbarung Chancengleichheit und respektvolle Zusammenarbeit“ der Adam Opel AG aus dem Jahr 2001.

Auch im öffentlichen Dienst besteht aufgrund des Bundespersonalvertretungsgesetz bzw. der Personalvertretungsgesetze der Länder das aktive und passive Wahlrecht für Beschäftigte mit ausländischer Staatsangehörigkeit.

1.5 Sozialwahlen

Über die Sozialversicherungswahlen bestimmen die Versicherten in den Kranken-, Renten- und Unfallversicherungen die Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane mit. Die Sozialwahlen finden alle sechs Jahre statt. Die Wahlen sind geheim und frei und es gelten die Grundsätze der Verhältniswahl. Wahlberechtigt sind alle Mitglieder des jeweiligen Versicherungsträgers, die das 16. Lebensjahr vollendet haben. Grundsätzlich sind damit auch in Deutschland lebende ausländische Versicherte einer Kranken-, Renten- und Unfallversicherung wahlberechtigt. Die Zahl der Wahlberechtigungen betrug 1999 knapp 47 Mio., die durchschnittliche Wahlbeteiligung lag bei 38,4 %. Über die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten liegen keine Angaben vor.

Sozialversicherungswahlen

2. Politische Einstellungen

2.1 Politische Meinungsbildung

Neben den rechtlichen Möglichkeiten der demokratischen Mitwirkung sind das politische Interesse und die politische Meinungsbildung wichtige Faktoren der politischen Partizipation.

In einer für die Friedrich-Ebert-Stiftung am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung durchgeführten Studie wurde der allgemeinen politischen Einstellung von Ausländern mit der Frage nach dem Interesse an Politik in der Bundesrepublik nachgegangen. Ein „sehr starkes“ Interesse erklärten 3 %, ein „starkes“ Interesse 11 %, „nicht so stark“ sagten 43 % und „überhaupt kein“ politisches Interesse bestand bei 43 %. Während nur 14 % der Deutschen „überhaupt kein Interesse“ für Politik bekundeten, waren es 45,9 % der Türken und fast 50 % der befragten Griechen und Italiener. Ein „starkes“ und „sehr starkes“ Interesse an Politik gaben 31,4 % der Deutschen, aber nur 14,5 % der Türken sowie 10,6 % der Griechen und 14,2 % der Italiener an.[22] Hier wird deutlich, dass Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland ein eher geringes politisches Interesse haben.

Geringes Interesse an Politik

Dies gilt auch – wie eine weitere Untersuchung ergab – für das politische Interesse eingebürgerter Deutscher,[23] wobei unter Eingebürgerten aus

[22] Vgl. Diehl, Claudia/Urbahn, Julia: Die soziale und politische Partizipation von Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1998 (eigene Berechnungen der Autorinnen mit den Daten des SOEP Welle 13).

[23] Wüst, Andreas M.: Das Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52/2003, Daten sind aus dem Politbarometer 10/01 – 09/02.

der Sowjetunion und deren Nachfolgestaaten das geringste Interesse besteht. Lediglich 28 % der Eingebürgerten gaben an, sich stark für Politik interessieren, im Vergleich zu 46 % der gebürtigen Deutschen. Die Politbarometer-Daten, auf die sich die Studie bezieht, zeigen allerdings geringe Wahlbeteiligungsunterschiede zwischen gebürtigen Deutschen und Einwanderern mit deutscher Staatsangehörigkeit. So gaben in den Politbarometern im Jahr vor der Bundestagswahl 2002 87 % der gebürtigen Deutschen und 82 % der eingebürgerten Deutschen an, sich an der Wahl beteiligen zu wollen. Auffällig ist, dass Eingebürgerte über 50 Jahren viel häufiger angeben zu wählen als jene unter 40 Jahren.

2.1.1 Interesse an politischen Parteien

Parteipräferenzen

Gefragt nach einer Parteipräferenz von Ausländerinnen und Ausländern, sehen sich laut Marplan-Studie aus dem Jahr 2003[24] 28,1 % der SPD zugewandt, 14,7 % der CDU/CSU, 9,2 % Bündnis 90/Die Grünen und 1,5 % der FDP. Alle anderen Parteien finden weniger als 1 % Zuspruch. 17,4 % der Befragten wussten nicht, für welche Partei sie sich entscheiden würden. 21,5 % war keine Partei sympathisch und 17,4 % machten keine Angabe. Nach dem aktuellen Wahlverhalten gefragt („wenn am nächsten Sonntag Bundestagswahl wäre“) würden 27 % der Befragten SPD, 14,3 % CDU/CSU, 9,9 % Bündnis 90/Die Grünen, 1,3 % FDP, 0,2 % die PDS und 0,1 % DVU/Republikaner/NPD wählen.

Die Parteipräferenz bei jugendlichen Ausländerinnen und Ausländern ist im Hinblick auf die großen Parteien ähnlich verteilt: Nach der Marplan-Studie aus dem Jahr 2003[25] tendieren von den unter 25-jährigen Ausländern 23,2 % zur SPD, 20,4 % zu Bündnis 90/Die Grünen, 8,5 % zu CDU/CSU und 1,9 % zur FDP. Alle anderen politischen Parteien liegen unter der 1 %-Grenze. 18,3 % wussten keine Antwort zu geben, 21,7 % fanden keine der Parteien sympathisch und 6 % machten keine Angaben. Zum aktuellen Wahlverhalten (Sonntagsfrage) verteilten sich die Antworten wie folgt: SPD 21,8 %, CDU/CSU 8,9 %, Bündnis 90/Die Grünen 22,8 % und FDP 1,6 %. Alle anderen Parteien würden nicht gewählt werden.

Vertretung von Interessen

Einer Untersuchung zur Integration der türkischstämmigen Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen vom Zentrum für Türkeistudien[26] zufolge ist das Gefühl, durch politische Institutionen der Bundesrepublik Deutschland in den eigenen Interessen vertreten zu sein, bei den befragten türkischen Migrantinnen und Migranten nur gering ausgeprägt. Die Bundesregierung und vor allem die Parteien wurden aber im Vergleich zu den Vorjahren häufiger als Interessenvertreter wahrgenommen. 32,9 % der befragten Ausländerinnen und Ausländer gaben an, dass sie ihre Interessen durch deutsche Parteien vertreten sehen. Am ehesten werden Gewerkschaften als Interessenvertretung wahrgenommen.

---

[24] MARPLAN: Ausländer in Deutschland: Soziale Situation und Marplan-Sonderfragen, Offenbach a. M. 2003 (Frühjahrswelle).

[25] MARPLAN: Ausländer in Deutschland: Soziale Situation und Marplan-Sonderfragen, Offenbach a. M. 2003 (Frühjahrswelle).

[26] Goldberg, Andreas/Sauer, Martina: Perspektiven der Integration der türkischstämmigen Migranten in Nordrhein-Westfalen. Zusammenfassung der vierten Mehrthemenbefragung 2002 im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Familie und Frauen des Landes NRW, Zentrum für Türkeistudien.

Die Parteipräferenz von Migrantinnen und Migranten ist mittlerweile ein vergleichsweise gut erforschtes Phänomen. Auch aus der Studie „Die soziale und politische Partizipation von Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland“[27] geht hervor, dass das Interesse an der deutschen Parteienlandschaft bei Zuwanderern gering zu sein scheint. Während 53,7 % der befragten Deutschen eine Parteipräferenz angaben, bestehen bei den befragten Türken, Griechen und Ex-Jugoslawen mit entsprechend jeweils ca. 20 % kaum Unterschiede bei der Frage nach einer Parteipräferenz.

Wahlverhalten Eingebürgerter

Laut einer Studie zum Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland,[28] die auf Daten des Politbarometers 10/01 – 09/02 basiert, unterscheiden sich die langfristigen Parteibindungen und die geäußerten Wahlabsichten bei Eingebürgerten im Vergleich zu den gebürtigen Deutschen allerdings nur wenig. In den Neubürgergruppen gab jeweils mindestens die Hälfte der Befragten (50-59 %) an, einer Partei langfristig zuzuneigen; unter den gebürtigen Deutschen hatten 63 % langfristige Parteibindungen. Die CDU/CSU ist bei den eingebürgerten ehemals türkischen Befragten, die SPD unter Eingebürgerten aus der Sowjetunion, deren Nachfolgestaaten und aus Rumänien stark unterrepräsentiert. Kleinere Parteien sind auch für Eingebürgerte weniger attraktiv.

2.1.2 Erwartungen an die Politik

Die Ergebnisse der Sachverständigenkommission zum Sechsten Familienbericht der Bundesregierung[29] zeigen, dass als wichtigste Aufgaben, denen sich die Politik künftig stellen und zuwenden sollte, junge Ausländerinnen und Ausländer die „Schaffung“ von Lehrstellen und Arbeitsplätzen (71 %), die Gleichstellung von Ausländern gegenüber Deutschen (47,3 %) und die Bekämpfung von Gewalt und Kriminalität (42,5 %) nennen. Weitere Schwerpunkte politischer Arbeit sehen sie im Schutz von Natur und Umwelt (25,7 %), der Unterstützung sozial Benachteiligter (24,6 %) und einem „Vorantreiben“ der Wirtschaft (24,1 %). Bei der Verteilung nach Geschlecht stehen bei männlichen jungen Erwachsenen wirtschaftliche Themen im Vordergrund, bei jungen Frauen zeigt sich ein höheres Interesse an den politischen Aufgaben.

Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Ausländerfeindlichkeit

Bei der Einschätzung der Wichtigkeit von Problemen, die durch die Politik bearbeitet werden sollen, belegen laut einer Umfrage unter türkischstämmigen Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen[30] Arbeitslosigkeit und Ausbildungsstellenmangel die Plätze eins und zwei. Die Bekämpfung der Ausländerfeindlichkeit belegt wie in den Vorjahren Platz drei, gefolgt von fehlenden Kindertagesstätten und fehlenden türkischen Kulturangeboten.

---

[27] Diehl, Claudia/Urbahn, Julia: Die soziale und politische Partizipation von Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1998.

[28] Vgl. Wüst, Andreas M.: Das Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland, aus: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52/2003.

[29] Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend (Hrsg.): 6. Familienbericht der Bundesregierung, 2000.

[30] Vgl. Goldberg, Andreas/Sauer, Martina: Perspektiven der Integration der türkischstämmigen Migranten in Nordrhein-Westfalen. Zusammenfassung der vierten Mehrthemenbefragung 2002 im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Familie und Frauen des Landes NRW, Zentrum für Türkeistudien.

3. Gesellschaftliche Partizipation

3.1 Politische Parteien

Neben gesetzlich verankerten Formen der politischen Partizipation wie dem allgemeinen Wahlrecht zu Parlamenten, der betrieblichen Mitbestimmung und den Sozialwahlen erfolgt politische Teilhabe auch über das Engagement in gesellschaftlichen Gruppen wie Parteien, Gewerkschaften und Verbänden. Gerade den Parteien kommt eine besondere Rolle im Hinblick auf die politische Willensbildung und Teilhabe zu.

Grundsätzlich können auch ausländische Staatsangehörige, die in Deutschland leben, Mitglied einer deutschen Partei werden. Einzelheiten regeln die Statuten der Parteien. Angaben über die Mitgliedschaft ausländischer Staatsangehöriger oder über Mitglieder mit Migrationshintergrund sind nur selten von den Parteien zu erhalten, da diese entweder nicht erfasst oder nicht veröffentlicht werden. Die SPD hatte Ende 2003 etwa 7 000 Mitglieder mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit, also gut ein Prozent der insgesamt 650 000 Mitglieder.

Mitgliedschaft in Parteien

Nach der Marplan-Untersuchung 2000[31] war ein Großteil der ausländischen Befragten weder in einer politischen Partei noch in einer politischen Vereinigung aktiv. Nur drei Prozent der Türken, der Italiener und der ehemaligen Jugoslawen, sowie nur zwei Prozent der Griechen waren Mitglied in einer politischen Partei – in Deutschland oder dem Herkunftsland. Von diesen Parteimitgliedern wiederum waren zwei Drittel in einer Organisation des Herkunftslandes organisiert – jedenfalls bei den befragten Türken, Griechen und ehemaligen Jugoslawen. Bei den befragten italienischen Parteimitgliedern war dieses Verhältnis umgekehrt: ein Drittel ist Mitglied italienischer Parteien oder Vereinigungen, zwei Drittel sind Mitglieder deutscher Parteien.

Eine im Auftrag des Landeszentrums für Zuwanderung NRW 1999 von der Marplan-Forschungsgesellschaft durchgeführte repräsentative Befragung für Deutschland (West) ergab, dass die Zahl der Parteimitglieder unter den befragten Ausländerinnen und Ausländern (Türken, Spanier, Italiener, Ex-Jugoslawen, Griechen) bei gerade 0,4 % lag. Nur knapp 3,5 % der Befragten spielen mit dem Gedanken, Parteimitglied zu werden.[32]

Migranten in Parteien

Vor dem Hintergrund wachsender Einbürgerungszahlen sind Bemühungen der Parteien zu verzeichnen, Zuwanderer in die Parteistrukturen einzubinden. Beispiele sind das jüngst gegründete Netzwerk nichtdeutscher EU-Bürger oder das 1997 gegründete Deutsch-Türkische Forum (DTF) in der nordrhein-westfälischen CDU, die Vereinigung „Immigrün“ bei Bündnis 90/Die Grünen oder die Liberale Deutsch-Türkische Vereinigung (LTD) in der FDP. In fast allen Parteien nehmen Politikerinnen und Politiker mit Migrationshintergrund mittlerweile auch in verantwortlichen Positionen Aufgaben wahr. Allerdings sind Migrantinnen und Migranten bezogen auf

---

31 Vgl. Marplan (Hrsg.): Ausländer in Deutschland, Offenbach 2000.

32 Krüger-Potratz, Marianne/Reich, Hans/Santel, Bernhard (Hrsg.): Integration und Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft. Beiträge der Akademie für Migration und Integration der Otto-Benecke-Stiftung, Heft 5, Osnabrück 2002, S. 11–25.

ihren Bevölkerungsanteil in den deutschen Parteien weiterhin stark unterrepräsentiert.

3.2 Gewerkschaften

Gewerkschaften und Berufsverbände nehmen eine wichtige Rolle als Interessenvertretung für Migranten ein, die dort über Partizipationsrechte verfügen. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad von Migrantinnen und Migranten liegt nur geringfügig unter dem der Deutschen.

Laut der Marplan-Studie 2000[33] sind etwa ein Viertel der ausländischen Befragten Mitglied einer Gewerkschaft, wobei der Organisationsgrad der türkischen Befragten mit fast 27 % über dem der Griechen, Italiener und ehemaligen Jugoslawen liegt. Eingebürgerte sind insgesamt ähnlich häufig Mitglieder in Gewerkschaften wie Einheimische. Über ein Drittel der eingebürgerten Türken sind Mitglied einer Gewerkschaft und auch die Mitgliedsanteile unter eingebürgerten Polen und Rumänen sind überdurchschnittlich hoch. Lediglich 17 % der Russlanddeutschen sind – trotz hoher Arbeiter- und niedriger Selbständigenanteile – Mitglieder in einer Gewerkschaft.[34]

Hoher Organisationsgrad

Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer engagieren sich in allen Ebenen der gewerkschaftlichen Arbeit und sind in allen Branchen vertreten. Von den Mitgliedern in DGB-Gewerkschaften haben rund 6 Prozent einen ausländischen Pass.[35] In der IG Metall bilden Migrantinnen und Migranten – trotz der verschlechterten Arbeitsmarktsituation und doppelt so hoher Arbeitslosigkeit – einen stabilen Anteil an der Gesamtmitgliedschaft. Die Gewerkschaft hat rund 264 000 ausländische Mitglieder, jedes 10. Mitglied verfügt über einen Migrationshintergrund.[36] Davon ist die Gruppe der türkischen Gewerkschaftsmitglieder mit einem Anteil von rund 46 % am größten. Im Organisationsbereich der Gewerkschaft IG Metall stellen ausländische Beschäftigte rund 12,2 % aller Vertrauensleute, dabei bilden türkische Arbeitnehmer mit rund 6,5 % die größte Gruppe.

In der IG Bergbau, Chemie, Energie bilden ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit rund 80 000 Mitgliedern eine feste Größe. Ihr Anteil an der Gesamtmitgliedschaft beträgt circa 10 Prozent.[37] Sprachrohr der Migrantinnen und Migranten ist unter anderem der Arbeitskreis Ausländische Arbeitnehmer beim Hauptvorstand der Gewerkschaft. Mit der Publikation „Dialog“ wird regelmäßig ein mehrsprachiger Informationsdienst speziell für ausländische Mitglieder angeboten.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass in Zusammenarbeit mit Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) ein eigener Verband der ausländischen Wander-Arbeitnehmer gegründet wurde. Der seit September 2004 existierende „Europäische Verband der Wanderarbeiter“ ist formell unabhängig und hat seinen Sitz in Frankfurt/Main.

Verband der Wanderarbeiter

---

33 Vgl. Marplan (Hrsg.): Ausländer in Deutschland, Offenbach 2000.

34 Vgl. Wüst, Andreas M.: Das Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52/2003.

35 Vgl. die Internetseite: www.migration-online.de.

36 Vgl. im Internet unter: www.igmetall.de/pressedienst/2003/006.html.

37 Vgl. Im Internet unter: www.igbce.de.

Ziel ist die grenzüberschreitende Betreuung und Beratung und die Durchsetzung tariflicher und gesetzlicher Ansprüche seiner Mitglieder. Dabei hat die Vereinigung u. a. auch das Anliegen, bessere Rahmenbedingungen für illegale Arbeitnehmer zu schaffen.[38]

Unterstützt werden die gewerkschaftlichen Aktivitäten durch das Referat Migrationspolitik beim Bundesvorstand des DGB. Beim DGB Bildungswerk e.V. ist der Arbeitsbereich Migration und Qualifizierung angesiedelt. Das interdisziplinäre, mehrsprachige Team macht für gewerkschaftliche und außergewerkschaftliche Multiplikatoren Bildungs- und Informationsangebote zur Chancengleichheit von ethnischen Minderheiten und Arbeitsmigranten.

3.3 Arbeitgeberverbände

Auch in den Unternehmerverbänden haben sich Verbände von Selbständigen ausländischer Herkunft organisiert. Sie verstehen sich als Interessenvertreter ihrer Mitglieder gegenüber der Wirtschaft und Politik sowie als Förderer der beruflichen Ausbildung in ihren Mitgliedsunternehmen, aber auch als Brückenbauer zwischen Deutschland und ihrem Heimatland. Es gibt mittlerweile zahlreiche Zusammenschlüsse der verschiedenen ethnischen Gruppen. Am dichtesten organisiert sind Unternehmerinnen und Unternehmer türkischer Herkunft.

Zusammenschlüsse ausländischer Unternehmer

Neben der pflichtgemäßen Organisation kleinerer und mittelständischer Unternehmerinnen und Unternehmer mit Migrationshintergrund in den Industrie- und Handelskammern bzw. in den Handwerkskammern haben sich verschiedene Zusammenschlüsse von Unternehmern gegründet. So ist der 1999 gegründete Bundesfachverband des türkischen Groß- und Einzelhandels e.V. (BTGE) mit Sitz in Berlin der erste türkische Bundesfachverband, der als Dachverband von Fach- und Regionalverbänden für ca. 20 000 türkische Groß- und Einzelhandelsbetriebe organisationskonform in eine deutsche Verbandsorganisation, nämlich den Hauptverband des Deutschen Einzelhandels HDE, eingebunden ist.

BTGE

Zu nennen ist ferner die Gründung der Deutsch-Türkischen Handelskammer (TD-IHK) im April 2004 mit Sitz in Köln. Die Gründung der TD-IHK ging aus der Kooperation des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) und der Türkischen Kammer für Handel, Industrie, Seehandel und Warenbörsen (TOBB) hervor. Die langjährige Kooperation zwischen DIHK und TOBB führte bereits 1994 zu der Errichtung der Deutsch-Türkischen Industrie- und Handelskammer in Istanbul. Die TD-IHK engagiert sich für die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der Türkei und Deutschland. Sie versorgt die deutsche Wirtschaft mit Informationen über die Türkei und liefert gleichfalls Informationen aus Deutschland an die Einrichtungen in der Türkei.

TD-IHK

Neben dieser auf höchster Ebene vereinbarten Zusammenarbeit gibt es eine Vielzahl von Unternehmerverbänden, die nach deutschem Recht als Vereine organisiert sind. Es seien hier der 1992 gegründete Verband türkischer Unternehmer und Industrieller in Europa e.V. ATIAD mit Sitz in Düsseldorf (ca. 50 größere und mittelständische Unternehmen), der islamisch geprägte Bundesverband der Vereine unabhängiger Industrieller

[38] Im Internet unter www.migrant-workers-union.org, 1.12.04.

und Unternehmer e.V. MÜSIAD mit Sitz in Berlin (rd. 1 000 Mitglieder), der Verband Türkisch-Europäischer Unternehmervereine e.V. TIDAF mit Sitz in Köln (Dachorganisation von ca. 15 Unternehmensverbänden aus europäischen Ländern, ca. 1 000 klassische mittelständische Unternehmen), der Bund Türkisch-Europäischer Unternehmer BTEU mit Sitz in Hannover oder der Verband türkischer Industrieller und Unternehmer Berlin TÜSIAD exemplarisch genannt. Die Gründung eigenethnischer Wirtschaftsverbände über die deutschen Anbindungen hinaus ist nicht als Abschottung und Rückzug zu sehen. Eher sind die dort engagierten Vertreter Mediatoren zwischen dem eigenen Herkunftsland und dem jetzigen Standort ihrer Unternehmen. Ihr wirtschaftliches Know-How kommt in zweierlei Hinsicht zum Tragen: Einerseits sind sie als Teil der deutschen Gesellschaft an hiesiger Wirtschaftspolitik interessiert und formulieren ihre Interessen als Verbände. Andererseits sind sie oft in einem nicht unerheblichen Maße an der wirtschaftlichen Entwicklung in ihren Herkunftsländern beteiligt, indem sie direkte Wirtschaftbeziehungen zu dortigen Unternehmen, aber auch den zuständigen Regierungskreisen unterhalten.

4. Soziales Engagement

4.1 Ehrenamtliches Engagement und Mitgliedschaft in Vereinen und Verbänden

Neben dem Engagement in gesellschaftlichen Gruppen wie Parteien, Gewerkschaften und Verbänden ist das ehrenamtliche Engagement eine weitere mögliche Form der Partizipation. Mit dem ehrenamtlichen Engagement ist auch die Möglichkeit verbunden, eigene Interessen zu formulieren. Ein flüchtiger Blick auf die Landschaft ehrenamtlicher Aktivitäten von Migranten und Migrantinnen scheint die gängige Einschätzung geringer Beteiligung zu bestätigen: In vielen Feldern, etwa bei der Freiwilligen Feuerwehr, beim Roten Kreuz, dem Technischen Hilfswerk und selbst bei den Wohlfahrtsverbänden sind Migrantinnen und Migranten eher selten engagiert.

Bisher liegen nur wenige Daten und Studien darüber vor, wie Migrantinnen und Migranten in welchen Arten von Vereinigungen partizipieren und welche Aktivitäten und Funktionen sie in diesen Gruppierungen ausüben. Zuverlässige Aussagen zu Formen des sozialen Engagements von Migrantinnen und Migranten in Deutschland sind daher schwer zu treffen. Nach den zur Verfügung stehenden Daten lässt sich vermuten, dass sie nicht weniger engagiert sind, sie engagieren sich nur anders und an anderen Orten. Ihr Engagement reicht von der Familien und Nachbarschaftshilfe bis hin zu organisierter Selbsthilfe und Vereinsaktivitäten. In der sozialwissenschaftlichen Freiwilligenforschung ist die Erforschung des Engagements von Migrantinnen und Migranten in Deutschland ein vergleichsweise neues Feld. In der Dokumentation einer Fachtagung der Integrationsbeauftragten zu diesem Thema sind erste Ergebnisse zusammengefasst.[39]

Nicht weniger, anders engagiert

[39] Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Migranten sind aktiv. Zum gesellschaftlichen Engagement von Migrantinnen und Migranten, Dokumentation einer Tagung am 11. Juni 2002 in Bonn, Bonn 2003.

Die vorhandenen Studien[40] zum sozialen Engagement befassen sich insbesondere mit türkischstämmigen Migrantinnen und Migranten und deren Mitgliedschaften in Vereinen und Verbänden. Um verallgemeinerungsfähige Aussagen treffen zu können, wären weitere vergleichende Untersuchungen von unterschiedlichen Migrantengruppen bzw. deutschen Vergleichsgruppen sinnvoll. Es liegt nur eine Studie vor, in der italienisch- und türkischstämmige Migrantinnen und Migranten in ihrem gesellschaftlichen Engagement mit Deutschen verglichen werden.[41] Andere – nicht vereinsmäßig organisierte – Formen des sozialen Engagements sind bisher kaum untersucht. Im Hinblick auf Vereinsmitgliedschaften wird zumeist zwischen deutschen Vereinen und Migrantenselbstorganisationen unterschieden, um Aussagen über die Integration zu treffen. Diese Vergleiche erscheinen jedoch nur dann sinnvoll, wenn Wahlalternativen bestehen. Diese existieren jedoch nicht in allen Bereichen. So findet gewerkschaftliches Engagement in der Regel in deutschen Gewerkschaften statt, während das Engagement in Moscheevereinen oder bestimmen Kulturvereinen naturgemäß eher eigenethnisch organisiert ist. Engagement in Sportvereinen dagegen kann in „eigenethnischen" oder „deutschen" Vereinen stattfinden.

Studien zu Vereinsmitgliedschaft

Das Engagement in Migrantenselbstorganisationen unterliegt manchmal dem Vorwurf der Segregation. Dem ist entgegen zu halten, dass Vereine auch als Vermittler und Dienstleister fungieren können[42] und somit durchaus integrative Funktionen haben können. Wichtiger als die Unterscheidung, ob das Engagement in eigenethnischen oder in deutschen Kontexten stattfindet, scheint daher die Frage nach den zu nutzenden Potentialen und Auswirkungen bürgerschaftlichen Engagements zu sein.

Eigenethnische Vereine

Nach der Studie von Diehl[43] lassen sich hinsichtlich des Engagements von Migrantinnen und Migranten in Vereinen und Verbänden folgende Aussagen treffen: Verglichen wurde das Engagement in Vereinen von Befragten mit türkischem, italienischem und deutschem Hintergrund. Der Anteil derjenigen, die nicht in Vereinen organisiert sind, ist mit ca. 40 % in

---

40 Vgl. Sauer, Martin/Halm, Dirk: Das Zusammenleben Deutscher und Türken in NRW und die Diskussion um die Parallelgesellschaft. Eine Längsschnittuntersuchung über fünf Jahre, in: WSI – Mitteilungen. Wochenzeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung. 57. Jg., Heft 10/2004, S. 547-553; Diehl, Claudia (a): Die Partizipationsmuster türkischer Migranten in Deutschland: Ergebnisse einer Gemeindestudie, (Mannheimer Partizipations- und Vereinsstudie), ZAR, Heft 1/2001; Diehl, Claudia (b): Fördert die Partizipation in ethnischen Vereinen die politische Integration im Aufnahmeland? Theoretische Perspektiven und empirische Evidenzen, S. 234-250, in: Klein, Ansgar: Zivilgesellschaft und Sozialkapital, Herausforderungen politischer und sozialer Integration, VS Verlag, Wiesbaden 2004; Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland, Untersuchung im Auftrag des BMFSFJ, Essen 2004, (www.zft-online.de 10.11.04). Alle angegebenen Studien nutzen die Daten des Zentrums für Türkeistudien.

41 Diehl 2004 (b) a.a.O., S. 244. Die Verfasserin wertet zusätzlich zu den Daten des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung Daten des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB Integrationssurvey) aus und zieht Vergleichsdaten italienischer Migranten heran.

42 Vgl. Fijalkowski, Jürgen/Gillmeister, Helmut (Hrsg.): Ausländervereine – ein Forschungsbericht. Über die Funktion von Eigenorganisationen für die Integration heterogener Zuwanderer in eine Aufnahmegesellschaft am Beispiel Berlins, Reihe: Vielvölkerstaat und Minderheitenrechte in Europa, Band 5, Berlin 1997.

43 Diehl 2004 (b) a.a. O., S. 248.

allen Gruppen gleich. Ein annähernd gleicher Prozentsatz von ca. 30 % – 40 % der türkischen bzw. italienischen Migrantinnen und Migranten ist in einem deutschen Verein aktiv. Ausschließlich aktiv in einem türkischen Verein sind rund 13 % der türkischen Befragten, während 5,3 % der Italiener ausschließlich in italienischen Vereinen aktiv sind. Gleichzeitiges Engagement in einem deutschen und italienischen bzw. türkischen Verein weisen ebenfalls 12, 7 % der Türken und 5,7 % der Italiener auf.

Türkischstämmige Migrantinnen und Migranten sind zu einem erheblichen Teil in deutschen Gewerkschaften aktiv (Türken: 16,4 %, Italiener: 15,1 %, Deutsche: 13,9 %). Auch der Anteil der türkischstämmigen Befragten in Berufsverbänden ist mit dem der übrigen Befragten fast identisch (Türken: 8,2 %, Italiener: 8,4 %, Deutsche: 9,0 %). Am stärksten ist in allen Gruppen das Engagement in Sportvereinen (Türken: 27 %, Italiener: 31 %, Deutsche: 41, 6 %). In einem so genannten „eigenethnischen" Sportverein sind 8,1 % der türkischstämmigen und 3,1 % der italienischstämmigen Migrantinnen und Migranten organisiert. Ferner werden von den Befragten Kulturvereine[44] und Moscheevereine bzw. kirchliche Vereine genannt (Türken: 2,7 %, Italiener: 2,4 %, Deutsche: 4,2 %). Die erste und zweite Generation unterscheiden sich hinsichtlich des Engagements. Migrantinnen und Migranten der ersten Generation weisen ein stärkeres Engagement in ethnischen Vereinen wie Kulturvereinen auf. In der zweiten Generation ist das Engagement in deutschen Vereinen, hier besonders in Sportvereinen, stärker. Das Engagement in kulturellen Vereinen oder Moscheevereinen wird der Studie zufolge auch als eine Möglichkeit der Migranten gesehen, Unterstützung und Beratung zu erhalten. Die Studie weist zudem auf die Möglichkeit hin, dass im gesamten Engagementverhalten der Migranten, auch wenn es nicht primär auf politische Partizipation ausgerichtet ist, partizipationsrelevante Fähigkeiten erworben werden können. Eigenethnische Organisationen sollten demnach als selbstverständlicher Bestanteil der deutschen Gesellschaft betrachtet werden.

Art des Engagements

Auch die Studie des Zentrums für Türkeistudien (ZfT),[45] das im Frühjahr 2004 eine bundesweite standardisierte Befragung unter 1 500 türkeistämmigen Migranten und Migrantinnen durchgeführt hat, kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Mit dieser vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebenen Studie liegen Daten zum freiwilligen Engagement von Personen türkischer Herkunft in der Bundesrepublik Deutschland vor.

Fast zwei Drittel (64 %) der türkischstämmigen Migranten in Deutschland beteiligen sich aktiv in Vereinen, Verbänden, Gruppen oder Initiativen. Dies entspricht in etwa der Größenordnung des Beteiligungsverhaltens in der deutschen Bevölkerung. 35 % der Migrantinnen und Migranten sind sowohl in deutschen als auch in türkischen Gruppen oder Vereinen aktiv, 16 % sind nur in deutschen Organisationen oder Kontexten tätig. 40 % beteiligen sich ausschließlich in Gruppen, in denen die anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmer überwiegend türkischer Herkunft sind. Die Beteiligung in Migranten-Selbstorganisationen erfolgt besonders häufig dann, wenn es keine deutschen Alternativen gibt. Allerdings ver-

Engagement türkischer Migranten

[44] Hierunter sind im Folgenden in erster Linie internationale oder bikulturelle Organisationen im Sinne von Begegnungs- und Freundschaftsvereinen zu verstehen.

[45] Zentrum für Türkeistudien 2004.

weist die hohe eigenethnische Beteiligung im Bereich Freizeit und Geselligkeit (65 %) auch auf den Zusammenschluss in eigenethnischen Strukturen. Zugleich scheint in den Bereichen, in denen Deutsche und Türken gemeinsame Interessen teilen, die Beteiligung in multiethnischen und aufnahmegesellschaftlichen Gruppen begünstigt zu werden (z. B. Gewerkschaften, berufliche Interessenvertretung, Aktivitäten am Wohnort, Sport). Eingebürgerte sind häufiger in deutschen Organisationen engagiert und beteiligt.

Die befragten türkischen Migranten und Migrantinnen haben dieser Studie zufolge den Eindruck mangelnder Aufgeschlossenheit der deutschen Organisationen gegenüber Zuwanderern. Dennoch unterscheidet sich die Beteiligungsquote der Türken und Türkinnen am Vereinsleben nicht von der der Deutschen. Als Mitglieder in deutschen Organisationen nehmen die türkischen Migranten allerdings deutlich seltener Leitungsfunktionen wahr als in türkischen, so dass die so genannte „Engagementquote“ niedriger liegt als die der deutschen Aktiven.

Wachsende Beteiligung

Nach der Auswertung der Daten der Längsschnittuntersuchung des Zentrums für Türkeistudien in Essen kommen auch Sauer und Halm[46] zu ähnlichen Ergebnissen: Das Zentrum befragte jährlich seit 1999 1 000 erwachsene Migranten in NRW zu ihren Lebensumständen. Insgesamt wurden folgende Prozentzahlen für die Beteiligung in Vereinen für die Jahre von 2001 bis 2003 ermittelt: 16 % der Befragten gaben an, nur in einem deutschen Verein aktiv zu sein, 19 % der Befragten waren sowohl in einem deutschen wie einem türkischen Verein aktiv tätig. Insgesamt sind damit 35 % aller Befragten in einem deutschen Verein organisiert. Im Zeitverlauf sinkt der Studie zufolge die Anzahl derer, die nicht organisiert sind, und steigt die Zahl derer, die in einem Verein aktiv sind. Auch der Anteil derer, die in deutschen Verbänden organisiert sind, stieg leicht an: An erster Stelle wird hier mit 18 % die Mitgliedschaft in Sportvereinen genannt, an zweiter Stelle stehen die Gewerkschaften mit 14 % aller befragten Migranten. Erst dann folgen mit weitem Abstand Kulturvereine mit 4 %, Berufsverbände und Bildungsvereine mit jeweils 3 %. Unter den türkischen Vereinen liegt das Schwergewicht eindeutig im kulturellen und religiösen Bereich: 20 % der Befragten gaben an, einem Kulturverein anzugehören, 16 % gehören religiösen Gemeinschaften an. Ethnische Sportvereine folgen mit 9 % und Bildungsvereine mit etwa 6 %.

Die Förderung des sozialen Engagements von Migrantinnen und Migranten liefert wichtige Impulse für mehr Beteiligung. Da sich das Engagement in multiethnischen, deutschen oder eigenethnischen Kontexten zumeist gegenseitig ergänzt, sollten Forschung und Fördermaßnahmen auch alle diese Kontexte in den Blick nehmen.

[46] Sauer, Martin/Halm, Dirk, 2004, a.a.O., S. 552.

C Entwicklung des Rechts

I. Rechtsetzung gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung

Der Abbau von Diskriminierungen auf allen gesellschaftlichen Ebenen ist ein wichtiger Schritt hin zur Integration, da vielfältige, wenn auch oft nur geringfügige Zurückweisungen im Ergebnis zum Rückzug aus der Gesellschaft führen können. Im Berichtszeitraum wurde von den Koalitionsfraktionen ein Gesetzentwurf zur Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien vorgelegt, der alle Diskriminierungsverbote des Art. 13 EG-Vertrag mit einbezieht. Die Beauftragte begrüßt die mit diesem Gesetzgebungsvorhaben verbundene Verstärkung des integrativen Ansatzes. Verschiedene im Berichtszeitraum bekannt gewordene Gerichtsverfahren unterstreichen die Erforderlichkeit ausdrücklicher gesetzgeberischer Maßnahmen, um den von Diskriminierung Betroffenen hinreichenden Rechtsschutz zu gewährleisten. So war z. B. nach Auffassung des Arbeitsgerichts Wuppertal die Kündigung eines leitenden Angestellten nicht zu beanstanden, der sich geweigert hatte, die Weisung des Arbeitgebers, „keine Türkinnen mehr einzustellen“ zu befolgen.[1] In einem anderen Verfahren war es nach Auffassung des Gerichts nach geltendem Recht nicht zu beanstanden, dass ein Party-Veranstalter einem Deutschen türkischer Abstammung den Zutritt zu der Party mit dem Hinweis verweigerte, dass sich bereits eine größere Anzahl von Türken in dem Veranstaltungsraum befänden.[2] In beiden Fällen lässt sich zwar darüber diskutieren, ob die Gerichte nicht hätten anders entscheiden kön-

Einschlägige Rechtsprechung

---

1 Arbeitsgericht Wuppertal, Urteil vom 10.12.2003, Az. 3 Ca 4927/03. Der Kläger legte gegen das Urteil Berufung vor dem Landesarbeitsgericht Düsseldorf ein. In der mündlichen Verhandlung am 7.9.2004 verglichen sich die Parteien und einigten sich auf die Zahlung einer Abfindung der Beklagten an den Kläger. Aus Sicht der Beauftragten ist im Zuge einer gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung die Richtlinie 2000/43/EG bei der Bestimmung der Grenzen des Weisungsrechts einzubeziehen. Die Nichteinstellung von Türkinnen unabhängig von ihrer Qualifikation stellt nach der Richtlinie eine unzulässige Diskriminierung dar. Die Richtlinie erfasst zudem ausdrücklich die Anweisung zur Diskriminierung als verbotene Diskriminierung.

2 Amtsgericht Tempelhof-Kreuzberg vom 16.12.2004, Az. 8 C 267/04. Das Gericht stellt zwar fest, dass nationales Recht richtlinienkonform auszulegen sei, unabhängig davon, ob es vor oder nach Inkrafttreten einer Richtlinie erlassen wurde. Dennoch böte im vorliegenden Fall das geltende Recht, insbesondere die zivilrechtlichen Vertragsregelungen, der Grundsatz des Verbots der sittenwidrigen Schädigung als auch das spezielle Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz keinen Schutz gegen die genannte Diskriminierung, da sonst der Grundsatz der Privatautonomie aufgehoben würde. Damit würde der Rahmen des nationalen Rechts „gesprengt“. Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Bedeutung und der tiefen Tradition und Verwurzelung des Grundsatzes der Privatautonomie in der deutschen Rechtsordnung sei es dem Gericht verwehrt, diesen Grundsatz mittels Auslegung zu „überwinden“. Nach Auffassung der Beauftragten kann die Privatautonomie einer Vertragspartei jedoch kein absolut zu schützendes Rechtsgut sein, das bei jedweder Abwägung von Rechtspositionen den Vorrang erhalten muss. Vielmehr dient es gerade erst der Herstellung von Vertragsfreiheit, wenn über die Durchsetzung von Diskriminierungsverboten faktische Ungleichheiten von Verhandlungspositionen ausgeglichen werden. Vergleiche auch Eichenhofer, Eberhard, Diskriminierungsschutz und Privatautonomie, DVBl 2004, S. 1078, 1085. Vgl. auch BVerfGE 89, 214, 229f. (Bürgschaft) und E 81, 242, 256f. (Handelsvertreter).

nen und zwar aufgrund der mittelbaren Drittwirkung der Gleichbehandlungsgebote des Artikel 3 GG oder der Verpflichtung aller staatlichen Stellen einschließlich der Gerichte, nicht rechtzeitig umgesetzte EG-Richtlinien anzuwenden und ggf. bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe zu berücksichtigen.[3] Die Entscheidungen illustrieren jedoch, dass es in diesem Bereich einen klarstellenden Handlungsbedarf des Gesetzgebers gibt.

1. Europarechtliche Grundlagen

In ihren letzten Berichten (vgl. Bericht 2000, II.6.2 und Bericht 2002, B.XI.4.2) hat die Beauftragte die europarechtlichen Grundlagen für eine Antidiskriminierungsgesetzgebung eingehend erläutert. Seit dem Amsterdamer Vertrag verfügt die Europäische Union über eine neue Kompetenz, um Diskriminierungen zu bekämpfen (vgl. Art. 13 EG-Vertrag). Auf der Grundlage von Art. 13 EG-Vertrag wurden im Arbeitsbereich der Beauftragten bisher die Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (RL 2000/43/EG)[4] – Antirassismusrichtlinie[5] – und die Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (RL 2000/78/EG)[6] – Rahmenrichtlinie – beschlossen. Letztere bezieht sich nicht auf Diskriminierungen wegen der Rasse oder der ethnischen Herkunft sondern auf Diskriminierungen wegen der Religion oder Weltanschauung, der Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung. Schwerpunkt des Anwendungsbereiches beider Richtlinien bildet der Bereich der beruflichen Tätigkeit und der Beschäftigung. Die Richtlinie 2000/43/EG geht zudem über diese Bereiche hinaus. Das Diskriminierungsverbot dieser Richtlinie, das sich auf die Merkmale der so genannten Rasse und der ethnischen Herkunft bezieht, gilt neben dem Beschäftigungsbereich auch für den Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste, soziale Vergünstigungen, die Bildung und für den großen Bereich des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum.

Umsetzungsfristen abgelaufen

Die Richtlinien, die an die Mitgliedstaaten adressiert sind, müssen in deutsches Recht umgesetzt werden. Die Umsetzungsfristen beider Richtlinien sind im Jahr 2003 abgelaufen (Antirassismusrichtlinie bis zum 19. Juli 2003 und Rahmenrichtlinie bis zum 2. Dezember 2003). Die Umsetzungsgesetzgebung ist in Deutschland noch nicht abgeschlossen. Die Kommission hat im Juli 2004 im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland den Europäischen Gerichtshof wegen der Nichtumsetzung der Antirassismusrichtlinie angerufen. Außer gegen

---

3 Vgl. EuGH, Urteil vom 5.10.2004, Rs. C-397/01 bis C-403/01 (Pfeiffer).

4 ABl. L 180/22 vom 17.7.2000, vgl. Bericht 2002, B.XI.4.2.1.

5 Die Richtlinie verwendet den im deutschen Sprachraum in diesem Zusammenhang umstrittenen Begriff der „Rasse“. Die Europäische Union weist jedoch ausdrücklich Theorien, mit denen versucht wird die Existenz verschiedener Rassen zu belegen, zurück. Die Verwendung des Begriffs „Rasse“ in der Richtlinie soll ausweislich eines Erwägungsgrundes in der Richtlinie nicht die Akzeptanz solcher Theorien implizieren. Dies ist im Entwurf des Umsetzungsgesetzes aufgegriffen worden.

6 ABl. L 303/17. vom 2.12.2000, vgl. Bericht 2002, B.XI.4.2.2.

Deutschland sind auch Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich, Finnland, Griechenland und Luxemburg vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig gemacht worden. Gegen die genannten Mitgliedstaaten sowie gegen Belgien hat die Kommission außerdem Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, weil sie die Rahmenrichtlinie nicht vollständig umgesetzt haben. Sie hat im Dezember 2004 gegen diese Mitgliedstaaten auch wegen dieser Richtlinie Klage beim Europäischen Gerichtshof erhoben. Finnland und Luxemburg wurden am 24. Februar 2005 wegen fehlender Umsetzung der Antirassismusrichtlinie bereits verurteilt. Am 28. April 2005 erging auch das Urteil gegen die Bundesrepublik.[7]

Grünbuch der EU-Kommission

Die Kommission hat am 28.5.2004 ein Grünbuch „Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Union" herausgegeben.[8] Darin werden die bisherigen Fortschritte im Kampf gegen Diskriminierungen dargestellt und für die Zukunft folgende Arbeitsschwerpunkte benannt:

Bekämpfung von Diskriminierungen in den neuen EU-Mitgliedstaaten; Implementierung der Richtlinien; Verbesserung der Daten-Sammlungen; EU-Unterstützung bei praktischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen, insbesondere zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung; Verbesserung der Kooperation zwischen den betroffenen „Stakeholdern" und Einbeziehung der Prinzipien der Nicht-Diskriminierung in andere Politikfelder.

Die Kommission hat zum Grünbuch ein öffentliches Anhörungsverfahren durchgeführt, dessen Ergebnisse in die weitere Arbeit der Kommission einbezogen werden sollen.[9]

Im Folgenden wird die geplante Gesetzgebung der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinien erläutert.

2. Nationale Gesetzgebung zur Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien

2.1 Stand

Die Koalitionsfraktionen haben im Dezember 2004 einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der folgenden Richtlinien vorgestellt:[10] Antirassismusrichtlinie und Rahmenrichtlinie zusammen mit der Richtlinie 2002/73/EG vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, die auf der Grundlage von Art. 141 EGV beschlossen wurde.[11] Diese Richtlinie hat Verbesserungen in der Gleichstellung der Geschlechter im Arbeitsleben zum Ziel. Als vierte Richtlinie wird die inzwischen verabschiedete Richtlinie 2004/113/EG vom 13. Dezember

---

7 Rechtssache C-329/04.

8 KOM (2004) 379 endgültig.

9 www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/green_de.htm.

10 BT-Drs. 15/4538 vom 16.12.2004.

11 ABl. L 269/15 vom 5.10.2002.

2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen umgesetzt. Die erste Lesung des Gesetzes im Bundestag fand im Januar 2005 statt, eine Anhörung der in diesem Bereich tätigen Verbände und Expertinnen und Experten aus der Zivilgesellschaft im März 2005. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes ist voraussichtlich Mitte 2005 zu rechnen. Das Gesetz bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates.

2.1.1 Einheitliches Gesetz

Es liegt nunmehr ein Gesetzentwurf vor, der die Schaffung eines neuen Antidiskriminierungsgesetzes vorsieht, nachdem ursprünglich eine Verankerung der Diskriminierungsverbote in verschiedenen bereits bestehenden Gesetzen wie bspw. dem Bürgerlichen Gesetzbuch geplant war.

Alle Merkmale erfasst

Erfasst sind alle in den genannten Richtlinien enthaltenen Merkmale, also Diskriminierungen aufgrund der sog. Rasse und Ethnie, des Geschlechts, der sexuellen Orientierung, des Alters, der Religion oder der Weltanschauung. Beim Schutz vor Diskriminierungen im Zivilrecht geht der Entwurf über die Richtlinien hinaus und erfasst neben der sog. Rasse und ethnischen Herkunft auch alle übrigen in Art. 13 EG-Vertrag genannten Merkmale.

In einem allgemeinen Teil werden entsprechend den Richtlinien unmittelbare und mittelbare Diskriminierungen – das Gesetz spricht hier von Benachteiligungen –, Belästigungen und Anweisungen zu Diskriminierungen definiert. Entsprechend den Richtlinien werden positive Maßnahmen, also gezielte Maßnahmen zur Förderung bisher benachteiligter Gruppen, ausdrücklich zugelassen. Die Diskriminierungsverbote betreffen arbeitsrechtliche und bestimmte zivilrechtliche Regelungen. Außerdem sollen weitere Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinien z. B. im Sozialrecht eingeführt werden und es soll eine so genannte Normbereinigung durchgeführt werden: Dabei werden geltende Rechtsvorschriften, die gegen die Richtlinien verstoßen, aufgehoben. Das Gesetz soll schließlich die Unterstützung Betroffener durch Antidiskriminierungsverbände und die Errichtung einer nationalen Antidiskriminierungsstelle regeln.

2.1.2 Arbeitsrechtliche Regelungen

Der Teil des Gesetzentwurfs zum Schutz vor Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf soll entsprechend den Vorgaben aus den Richtlinien für alle Diskriminierungsgründe gelten, die in Art. 13 EG-Vertrag enthalten sind.

Der Entwurf bezieht sich auf individual- und kollektivrechtliche Vereinbarungen und Maßnahmen bei der Begründung, Durchführung und Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses sowie beim beruflichen Aufstieg. Das Gesetz normiert auch ein Diskriminierungsverbot bei Berufsberatung, Berufsbildung, beruflicher Weiterbildung und Umschulung.

Diskriminierungen bei öffentlich-rechtlichen Formen der beruflichen Bildung und der Berufsberatung sollen durch die sozialrechtlichen Vorschriften des Gesetzentwurfes erfasst werden.

Der persönliche Anwendungsbereich des Gesetzentwurfes bezieht sich auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Auszubildende und arbeitnehmerähnliche Personen. Als Beschäftigte gelten darüber hinaus auch Bewerberinnen und Bewerber für ein Beschäftigungsverhältnis und Personen, deren Beschäftigungsverhältnis beendet ist.

Der Gesetzentwurf soll auch auf Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter Anwendung finden. Für Soldaten und Soldatinnen ist eine eigene an das Gesetz angelehnte Regelung vorgesehen.

In allen von dem Gesetzesentwurf erfassten Bereichen soll eine Ungleichbehandlung aufgrund der sog. Rasse, der Ethnie, des Geschlechts, der sexuellen Orientierung, der Religion und der Weltanschauung oder des Alters nicht bzw. nur in den im Folgenden erläuterten begründeten Fällen erlaubt sein.

In Umsetzung der Richtlinien soll eine unterschiedliche Behandlung zulässig sein, wenn ein von dem Gesetz erfasstes Diskriminierungsmerkmal wegen der Art der auszuübenden Tätigkeit eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt[12], der Zweck der Ungleichbehandlung rechtmäßig und die Anforderung angemessen ist. Weiterhin soll – entsprechend der Rahmenrichtlinie – eine unterschiedliche Behandlung wegen der Religion oder Weltanschauung möglich sein, wenn Religionsgemeinschaften oder Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Religion oder Weltanschauung zur Aufgabe machen, Arbeitgeber sind. Damit soll sichergestellt werden, dass Kirchen und kirchliche Tendenzbetriebe weiterhin bevorzugt Mitarbeiter mit einer entsprechenden religiösen Überzeugung einstellen können und so den spezifischen Charakter ihrer Einrichtungen im Sinne des Ethos der Organisation wahren können.

Folgende Rechtsfolgen sind bei Verstößen gegen ein Diskriminierungsverbot vorgesehen:

Rechtsfolgen: Schadenersatz

- Diskriminierende kollektivrechtliche Vereinbarungen, also Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge, sollen unwirksam sein. Der Arbeitgeber macht sich bei der Anwendung solcher Vereinbarungen schadenersatzpflichtig, allerdings nur, wenn er vorsätzlich oder grob fahrlässig handelt.
- Ergreift der Arbeitgeber keine oder offensichtlich ungeeignete Maßnahmen zur Unterbindung einer Belästigung oder sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz, steht den Betroffenen ein Leistungsverweigerungsrecht zu, d.h. sie können ihre Tätigkeit ohne Verlust des Arbeitsentgeltes einstellen. Belästigungen sind Verhaltensweisen, die mit einem Diskriminierungsmerkmal zusammen hängen und bewirken, dass der Betroffene in seiner Würde verletzt wird und ein von Einschüchterungen u. a. gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird.

[12] Beim Merkmal „Geschlecht“ muss es sich sogar um eine unverzichtbare Eigenschaft handeln.

- Die Betroffenen erhalten bei den zuständigen Stellen des Betriebs ein Beschwerderecht. Das Ergebnis einer Beschwerde ist dem Beschäftigten mitzuteilen.
- Weiterhin ist entsprechend den Vorgaben der Richtlinien ein Maßregelungsverbot vorgesehen, nach dem die Beschäftigten oder Zeugen nicht wegen der Inanspruchnahme ihrer Rechte nach dem Antidiskriminierungsgesetz benachteiligt werden dürfen.
- Außerdem sind ein Anspruch auf Ersatz des materiellen (Schadensersatz) sowie des immateriellen Schadens (Entschädigung) vorgesehen. Hinsichtlich des immateriellen Schadens fordert der Gesetzentwurf einen angemessenen Ausgleich. Die Gesetzesbegründung verweist dazu auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der eine abschreckende Wirkung einer Entschädigung durch den Arbeitgeber fordert.[13] Dies entspricht den Richtlinien, die wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorsehen. Die Entschädigung bei nicht erfolgter Einstellung wird auf maximal drei Monatsgehälter begrenzt für Personen, die auch bei benachteiligungsfreier Auswahl nicht eingestellt worden wären.
- Die Frist zur Geltendmachung des Schadens beträgt sechs Monate, die Tarifvertragsparteien können etwas anderes vereinbaren.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Arbeitsplätze diskriminierungsfrei ausgeschrieben werden müssen, und legt die Verpflichtung des Arbeitgebers fest, Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierungen zu treffen. Dazu können auch Abmahnungen, Umsetzung, Versetzung oder Kündigung gehören.

Bei der Sachverständigen- und Verbändeanhörung des Bundestagsausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wurde u. a. erörtert, ob mit der Normierung des Schadensersatzes eine Regelung geschaffen werde, die den Anforderungen der Richtlinien und des Europäischen Gerichtshofs im Hinblick auf die geforderte „abschreckende Wirkung“ in vollem Umfang gerecht wird.[14]

2.1.3 Zivilrechtliche Regelungen

Das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot gilt im Grundsatz für alle in Art. 13 EG-Vertrag enthaltenen Diskriminierungsverbote. Es ist jedoch abgesehen von den Merkmalen der sog. Rasse und der ethnischen Herkunft, in denen eine umfassende Geltung des Diskriminierungsverbotes durch die Richtlinien vorgegeben ist, auf sog. Massengeschäfte beschränkt, die typischerweise ohne Ansehen der Person zu vergleichbaren Bedingungen in einer Vielzahl von Fällen zustande kommen oder bei denen das Ansehen der Person von nachrangiger Bedeutung ist. Dies

---

[13] EuGH, Urteil vom 22.4.1997, Draemphael, Rs. C-180/95, DB 1997, S. 983f.

[14] So auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der Entscheidung Dekker, Urteil vom 8.11.1990, Rs. C-177/88; Draempaehl, Urteil vom 22.4.1997, Rs. C-180/95, DB 1997, S. 983f. Für das Merkmal Geschlecht ergibt sich dies schon aus dem Verschlechterungsverbot in Art. 8e Abs. 2 der Richtlinie 2002/73/EG: Nach überwiegender Auffassung umfasst die derzeit geltende Regelung des § 611a BGB sowohl den Ausgleich immaterieller als auch materieller Schäden; vgl. Scholten, Diskriminierungsschutz im Privatrechtsverkehr, S. 78 m.w.N. Die Entwicklung der Rechtsprechung in diesem Bereich wird daher insgesamt weiter zu beobachten sein.

sind überwiegend Geschäfte des täglichen Lebens wie der Einkauf im Kaufhaus oder aber der Kauf eines PKWs von einem Gebrauchtwagenhändler, nicht jedoch eines Privat-PKWs von einer Privatperson.

Erfasst ist daneben noch für alle Merkmale der Abschluss von Privatversicherungen. Bei Begründung, Durchführung und Beendigung sonstiger zivilrechtlicher Schuldverhältnisse sind entsprechend der Antirassismusrichtlinie nur Diskriminierungen aufgrund der sog. Rasse oder der ethnischen Herkunft verboten. Familien- und erbrechtliche Schuldverhältnisse fallen nicht in den Regelungsbereich des Gesetzes, außerdem nicht Schuldverhältnisse im Rahmen eines besonderen Nähe- oder Vertrauensverhältnisses. Insbesondere bei Mietverhältnissen gilt dies, wenn die Parteien oder ihre Angehörigen Wohnraum auf demselben Grundstück nutzen, wie es bei der Vermietung einer Einliegerwohnung der Fall ist.

Benachteiligungen bei der Wohnungssuche

Migranten erleben noch immer häufig Diskriminierungen bei der Wohnungssuche. Indiz hierfür ist, dass Migranten auch bei gutem Einkommen weit häufiger in beengten Wohnsituationen als die Mehrheitsbevölkerung leben.[15] Gegen solche Diskriminierungen müssen den Betroffenen nach Ansicht der Beauftragten zur Rechtsdurchsetzung ausreichende Instrumente an die Hand gegeben werden.

Bei der Wohnraumbewirtschaftung soll im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse eine unterschiedliche Behandlung weiterhin zulässig sein. Die Beauftragte ist der Ansicht, dass die Schaffung sozial stabiler Bewohnerstrukturen gerade in Ballungsgebieten ein legitimes Ziel der Wohnraumbewirtschaftung ist.[16] Zur Erreichung dieses legitimen Zieles kommt – gerade auch unter Berücksichtigung des Regelungsansatzes der Antirassismusrichtlinie, die den gleichberechtigten Zugang zu Wohnraum ausdrücklich erwähnt, – primär eine Orientierung an Kriterien wie z. B. Haushaltseinkommen, Sozialleistungsbezug, Bildungsstand oder Familiengröße in Betracht. Dies sind Kriterien, die auch nach Inkrafttreten des Antidiskriminierungsgesetzes weiterhin herangezogen werden können.[17]

Bei einer Diskriminierung aufgrund der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Identität oder des Geschlechts sind weitere sachliche Gründe vorgesehen, die eine unter-

---

[15] Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, DIW vom 2.2.2005, S. 79, 85.

[16] Vgl. § 6 Nr. 2 und 3 Wohnraumförderungsgesetz.

[17] Die Beauftragte hält es aber für fraglich, ob eine Quotierung von Bevölkerungsgruppen in bestimmten Wohnquartieren sich auch auf das Merkmal der ethnischen Herkunft oder aber der Staatsangehörigkeit beziehen darf. Ein solcher Anknüpfungspunkt ist im Hinblick auf die Antirassismusrichtlinie, die Diskriminierungen im Bereich der so genannten Rasse und der Ethnie umfassend verbietet, problematisch. Eine aktuelle Einschätzung wichtiger Experten der kommunalen Wohnungspolitik, der Wohnungswirtschaft und der Wissenschaft kommt außerdem zu dem Schluss, dass eine ethnische Schwerpunktbildung im Stadtbild kaum vermeidbar ist: vgl. Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik, Darmstadt 2005, Hrsg. von einem Verbund aus Schader-Stiftung, Deutschem Städtetag, GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, dem Deutschen Institut für Urbanistik und dem InWiS Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft , Stadt- und Regionalentwicklung GmbH an der Ruhr-Universität Bochum.

schiedliche Behandlung rechtfertigen. Der Anwendungsbereich der Richtlinien im Zivilrecht wird damit zum einen zwar ausgeweitet auf alle Merkmale. Mit der Möglichkeit der Rechtfertigung einer Differenzierung bei Vorliegen bestimmter sachlicher Gründe wird dies jedoch wieder begrenzt. Die Kritik an einer uferlosen Antidiskriminierungsgesetzgebung, die weit über die Richtlinien hinausgehe, ist deshalb nicht angebracht.

Kontrahierungszwang

In Fällen, in denen ein Vertragsschluss allein aus diskriminierenden Gründen abgelehnt wurde, sieht das Gesetz die Verpflichtung zum Abschluss eines Vertrages vor. Dies ist ein Weg, den gleichberechtigten Zugang zu Vertragsabschlüssen zu befördern, und ist damit ein Beitrag zur Sicherung der Vertragsfreiheit anderenfalls im Rechtsverkehr Benachteiligter.[18]

Der Schadensersatz im Zivilrecht ist etwas anders formuliert als im arbeitsrechtlichen Teil des Gesetzes. Der Ersatz des materiellen Schadens wird jedoch wie im Arbeitsrecht nur bei Verschulden des Diskriminierenden gewährt. Die Entschädigung muss nach dem Gesetzentwurf außerdem angemessen sein. Die Begründung sagt hierzu, der Entschädigung müsse eine Genugtuungsfunktion zukommen. Auf die den Schadensersatz betreffende bereits unter 2.1.2 benannte Kritik in der Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf am 7. März 2004 im zuständigen Bundestagsausschuss wird verwiesen.

2.1.4 Sozialrechtliche Regelungen

Für die arbeits- und sozialrechtliche Umsetzung der Richtlinien sieht der Entwurf insbesondere die Einfügung eines Benachteiligungsverbotes im SGB I vor, das die Merkmale Rasse, ethnische Herkunft und Behinderung des Art. 13 EG-Vertrag umfasst. Das Verbot bezieht sich damit auf alle Bücher des Sozialgesetzbuches.

Außerdem wird in § 36 SGB III ein spezielles Benachteiligungsverbot eingefügt, das sich auf die Arbeitsvermittlung durch die Arbeitsagenturen bezieht.

Sozialrechtlicher Herstellungsanspruch

Bei Verletzung dieser Benachteiligungsverbote besteht für die Betroffenen die Möglichkeit, ihre Ansprüche z. B. mittels des vom Bundessozialgericht entwickelten sozialrechtlichen Herstellungsanspruches durchzusetzen. Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch setzt voraus, dass der Sozialleistungsträger eine ihm obliegende Auskunfts- oder Beratungspflicht verletzt hat. In Betracht käme also bspw. das Unterlassen eines Hinweises auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Sozialleistung aus diskriminierenden Gründen. Aufgrund dessen muss dem Betroffenen ein Nachteil entstanden sein. Der Anspruch ist darauf gerichtet, den Zustand herzustellen, der bestehen würde, wenn der Leistungsträger pflichtgemäß gehandelt hätte.[19]

2.1.5 Beweislast

Beweiserleichterung, nicht Beweislastumkehr

Die im Entwurf enthaltene Beweislastregelung setzt die Vorgaben aus Art. 8 der Antirassismusrichtlinie und Art. 10 der Rahmenrichtlinie um und lehnt sich an die Formulierung in § 611 a BGB an, der eine Beweiser-

---

[18] DIMR, Bielefeldt/Follmar-Otto, Policy Paper Nr. 5: Diskriminierungsschutz in der politischen Diskussion, Berlin 2005, S. 10 und 12.

[19] Zu den Voraussetzungen s. bspw. BSG v. 16.08.1998 – B 11 AL 17/98 R – DBlR 4501a, AFG/§ 100.

leichterung für Verfahren wegen Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts im Arbeitsrecht beinhaltet. Es handelt sich dabei nicht um eine Beweislastumkehr. Vielmehr muss der Anspruchsteller Tatsachen glaubhaft machen, die vermuten lassen, dass eine Diskriminierung vorlag. Solch ein Indiz für eine Diskriminierung wäre bspw. eine diskriminierende Wohnungsanzeige oder Stellenausschreibung (z. B. „k.A." = keine Ausländer). In der Begründung des Gesetzes ist zudem aufgenommen, dass das Gericht im Rahmen der Beweiswürdigung auch Ergebnisse von Statistiken und Erkenntnisse aus einem sog. Testing-Verfahren berücksichtigen kann. Bei einem Testing-Verfahren rufen z. B. ein Bewerber mit ausländischem Namen und ein Bewerber mit deutschem Namen bei einem Arbeitgeber an, um sich nach einer ausgeschriebenen Stelle zu erkundigen. Wird nun z. B. dem Anrufer mit ausländisch klingendem Namen gesagt, die Stelle sei vergeben und der anderen Person, sie solle sich bewerben, lässt dies vermuten, dass eine Benachteiligung vorlag, so dass nun den Beklagten die volle Beweislast trifft. Dieser muss beweisen, dass er seine Auswahl nicht aus diskriminierenden Gründen sondern aus anderen sachlichen Gründen getroffen hat.

Die Erfahrungen mit § 611a BGB haben gezeigt, dass eine derartige Beweiserleichterung weder eine Flut von Verfahren noch einen wesentlich erhöhten Verwaltungsaufwand für Unternehmen nach sich zieht.

2.1.6 Beteiligung der Verbände

Die Richtlinien sehen vor, dass Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen, die ein rechtmäßiges Interesse an der Gleichbehandlung haben, sich entweder im Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung an Gerichts- oder Verwaltungsverfahren beteiligen können.

Die Befugnisse nach dem Gesetz zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien stehen Verbänden dann zu, wenn sie nicht gewerbsmäßig und nicht nur vorübergehend entsprechend ihrer Satzung die besonderen Interessen von benachteiligten Personen im Sinne des Gesetzes vertreten. Sie müssen eine Stärke von mindestens 75 Mitgliedern haben oder einen Zusammenschluss aus mindestens 7 Verbänden bilden.

Die Regelung im Gesetzentwurf bestimmt sowohl für zivil- als auch für arbeitsrechtliche Ansprüche die Möglichkeit einer Abtretung von Ansprüchen an Antidiskriminierungsverbände. Sowohl materielle Schadensersatzansprüche als auch Schmerzensgeld sollen an Antidiskriminierungsverbände abgetreten werden können. Dadurch können die Forderungen der Betroffenen von diesen Verbänden in eigenem Namen geltend gemacht werden. Diese Regelung modifiziert die bestehende Rechtslage nur geringfügig, schafft allerdings im Bereich der Abtretung von Schmerzensgeldansprüchen eine Klarstellung der Rechtslage. In diesen Fällen wird bisher die Möglichkeit einer Abtretung von Ansprüchen noch nicht einheitlich beurteilt.[20]

[20] MüKo-Rixecker, Anh. § 12 Rn. 223; wohl auch Ermann-Ehmann, BGB, Anh. § 12 Rn. 834; a. A. Burckhardt, in Wenzel, Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung, Rn. 14/140.

Antidiskriminierungsverbände sind vom Verbot der außergerichtlichen und gerichtlichen Rechtsberatung durch das Antidiskriminierungsgesetz freigestellt.

Bei Diskriminierungen auf dem Gebiet des Zivilrechts, also beim Abschluss und bei der Durchführung von Massengeschäften oder Privatversicherungen, geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass in bestimmten Fällen Antidiskriminierungsverbände eine Verbandsklage erheben können. Dies soll zum einen bei diskriminierenden Vorschriften in Allgemeinen Geschäftsbedingungen nach dem Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) oder nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) möglich sein. Dies setzt voraus, dass die Aufklärung und Beratung der Mitglieder auch in Fragen des Verbraucherschutzes vorgesehen ist. Dies darf auch nicht nur eine untergeordnete Nebenfunktion des Verbandes sein. Außerdem muss der Verband aufgrund einer entsprechenden Satzung ein Jahr lang tätig gewesen sein, bis die erste Klage erhoben werden kann.

Bei einem groben Verstoß des Arbeitgebers gegen ein Diskriminierungsverbot können Betriebsräte oder im Betrieb vertretene Gewerkschaften nach dem Gesetz zur Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien eine erforderliche Handlung, Duldung oder Unterlassung des Arbeitgebers verlangen und gerichtlich durchsetzen, um Benachteiligungen wirksam zu unterbinden. Dies geschieht durch einen Verweis auf die entsprechende Regelung des Betriebsverfassungsgesetzes, wobei aber die dort geltende Schwelle von 5 Arbeitnehmern im Betrieb nicht gilt. Hier wird sich in der Praxis erweisen müssen, ob diese Regelung sich angesichts der komplizierten Fragen, die sich im Rahmen von Einstellungsverfahren stellen, bewähren wird. Unter Umständen wird hier in Zukunft über die Erforderlichkeit weiterer verbandlicher Beteiligungen zu diskutieren sein.

Verbandliche Beteiligung weiter zu diskutieren

2.1.7 Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle (ADG-Stelle)

Die Antirassismusrichtlinie wie auch die sog. Genderrichtlinie[21] verpflichten die Mitgliedstaaten zur Einrichtung einer so genannten Antidiskriminierungsstelle, die den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft und des Geschlechts fördert. Die Stelle hat nach den Richtlinien die Aufgaben,

- Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen („Ombudsfunktion“);
- unabhängige Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung durchzuführen („wissenschaftliche Funktion“);
- unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorzulegen, die mit Diskriminierungen im Zusammenhang stehen („politische Funktion“).

[21] Richtlinie 2002/73/EG vom 23.9.2002 zur Änderung der RL 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen. ABl. L 269.

Einrichtung beim BMFSFJ

Nach dem Gesetzentwurf soll beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine Antidiskriminierungsstelle eingerichtet werden, die grundsätzlich für alle Merkmale von Art. 13 EG-Vertrag zuständig ist. So sind daher neben den Merkmalen der so genannten Rasse, der ethnischen Herkunft und des Geschlechts auch die Merkmale Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung, auf die sich die Richtlinie 2000/78/EG bezieht, erfasst.

Beteiligung der Beauftragten

Der Gesetzentwurf sieht weiter vor, dass die bestehenden Strukturen der Beauftragten der Bundesregierung und des Bundestages in die Arbeit der Stelle einbezogen werden. So soll die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration alle Aufgaben der Stelle hinsichtlich der Merkmale sog. Rasse oder ethnische Herkunft sowie Religion und Weltanschauung wahrnehmen, soweit Personen mit Migrationshintergrund betroffen sind. Der Behindertenbeauftragte wird die Aufgaben nach dem Antidiskriminierungsgesetz in seinem Bereich wahrnehmen. Sowohl die Stelle als auch die beteiligten Beauftragten sind weisungsunabhängig.

Bei der Bearbeitung von Einzeleingaben (Ombudsfunktion) wird die Stelle, soweit der Tätigkeits- bzw. Zuständigkeitsbereich anderer Beauftragter berührt ist, diese Eingaben mit Zustimmung der Betroffenen weiterleiten. Die ADG-Stelle wird für Einzelpersonen erster Ansprechpartner sein, damit sicher gestellt ist, dass von Diskriminierungen Betroffene nicht lange nach dem richtigen Ansprechpartner suchen müssen. Die Stelle kann die Eingaben auch an andere Stellen des Bundes oder Stellen der Länder oder Kommunen, die entsprechend tätig sind, weiterleiten. Die Einbeziehung anderer Stellen, insbesondere kompetenter Einrichtungen vor Ort, ist aus Sicht der Beauftragten sehr wichtig, denn Diskriminierungsfälle lassen sich, gerade in einem Flächenstaat mit föderalem Charakter wie der Bundesrepublik Deutschland, oft am besten vor Ort lösen.

Die Stelle bzw. die entsprechend tätigen Beauftragten haben außerdem die Aufgabe, Öffentlichkeitsarbeit zu leisten, Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierungen zu ergreifen und wissenschaftliche Untersuchungen durchzuführen.

Die Antidiskriminierungsstelle und die Beauftragten legen dem Bundestag alle vier Jahre einen gemeinsamen Bericht über Diskriminierungen vor und können – neben eigenen Empfehlungen – auch gemeinsame Empfehlungen abgeben. Bei Mehrfachdiskriminierungen sollen die Beauftragten der Bundesregierung und des Bundestages zusammen arbeiten.

Um die Fragen der Zusammenarbeit zwischen den im Rahmen des Antidiskriminierungsgesetzes tätigen Stellen zu koordinieren, werden diese sich eine gemeinsame Geschäftsordnung geben.

Die Stelle soll bei ihrer Tätigkeit andere Stellen, Einrichtungen und Organisationen einbeziehen, die sich auch mit der Bekämpfung von Diskriminierungen beschäftigen. Zur Förderung des Dialogs mit gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen wird der Stelle ein Beirat mit überwiegend beratender Funktion zugeordnet.

2.1.8 Normbereinigung

Die Richtlinien sehen vor, dass sämtliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz zuwiderlaufen, aufgehoben oder angepasst werden müssen.

Die Beauftragte erinnert an dieser Stelle daran, dass die Bundesregierung zugesagt hat, im Rahmen einer Normbereinigung zu prüfen, ob bestehende unterschiedliche Regelungen für Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer – also bestehende Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit – sachlich gerechtfertigt sind, oder aufgehoben werden können (BT-Drs. 14/735). Eine umfassende Normbereinigung steht weiter auf der Agenda, da dieses Programm im Rahmen des komplizierten Gesetzgebungsverfahrens zum Antidiskriminierungsgesetz nur punktuell aufgegriffen werden konnte.

Nach den Richtlinien sind zudem nicht nur der Bundesgesetzgeber, sondern auch Landesgesetzgeber und Kommunen zu einer Normbereinigung verpflichtet. Darüber hinaus müssen nach den Richtlinien auch Bestimmungen in Einzel- oder Kollektivverträgen oder -vereinbarungen, Betriebsordnungen, Statuten von Vereinigungen mit oder ohne Erwerbszweck sowie Statuten der freien Berufe und der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen mit den Gleichbehandlungsgeboten in Einklang stehen.

Die Beauftragte weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft darstellen können (siehe schon Bericht 2002, B.XI.4.1). Dies ist auch in der Begründung des Gesetzentwurfes klargestellt. Der sog. Staatsangehörigkeitsvorbehalt in Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2000/43/EG lässt zwar dem Wortlaut nach Ungleichbehandlungen wegen der Staatsangehörigkeit unberührt, dies bezieht sich aber nach der Entstehungsgeschichte der Norm nur auf die Kernbereiche des Ausländerrechts und des Arbeitsgenehmigungsrechts. Dies wird auch durch die ausdrückliche Bezugnahme auf diese Bereiche in Erwägungsgrund 13 und Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2000/43/EG deutlich. Die Richtlinie schützt ausdrücklich Drittstaater vor ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen (s. Erwägungsgrund 13). Wäre dies nicht der Fall, würde der Diskriminierungsschutz der Richtlinie gerade in Deutschland in wesentlichen Teilen leer laufen, da in Deutschland – anders als in vielen anderen EU-Staaten viele Migrantinnen und Migranten auch in der dritten Generation noch Ausländer sind.

Vordringlich im Rahmen einer Normbereinigung wären aus Sicht der Beauftragten für die Merkmale sog. Rasse und ethnische Herkunft verbesserte Ansprüche für Ausländer auf Berufsausbildungsbeihilfen, sowie die Aufhebung des Deutschen-Privilegs beim Zugang zu den Heilberufen. Des Weiteren befürwortet die Beauftragte z. B. Änderungen im Opferentschädigungsgesetz, im Arbeitsplatzschutzgesetz und im Schornsteinfegergesetz.

2.1.8.1 Ausbildungsförderung[22]

Nach § 63 Abs. 2 SGB III haben (abgesehen von bestimmten privilegierten Gruppen wie z. B. anerkannte Flüchtlinge und Unionsbürger) lediglich solche jugendlichen Ausländer und Ausländerinnen einen Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfen, die sich „vor Beginn der förderungsfähigen Ausbildung insgesamt fünf Jahre im Inland aufgehalten haben und rechtmäßig erwerbstätig gewesen sind“ oder wenn „ein Elternteil sich insgesamt drei Jahre im Inland aufgehalten hat und rechtmäßig erwerbstätig gewesen ist“. Wenn eine Berufstätigkeit unverschuldet nicht möglich war, liegt die Förderung im Ermessen der Arbeitsämter. Das Gleiche gilt außerdem nach § 104 SGB III für behinderte Migranten und Migrantinnen, die Ausbildungsgeld für die Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Rehabilitation beantragen.

Eine mit § 63 Abs. 2 SGB III vergleichbare Regelung findet sich in § 8 Abs. 2 BAföG, wobei bei der Ausbildungsförderung aber das Ermessen bei unverschuldeter Erwerbslosigkeit der Eltern nur eröffnet wird, wenn eine mindestens 6-monatige Erwerbstätigkeit der Eltern im Inland vorliegt. Dies kann neben den oben beschriebenen Konstellationen zur Versagung von BAföG auch für Kinder von (Früh)Rentnerinnen und (Früh)-Rentnern führen.

Bildungsarmut wird erblich

Diese Regelungen können daher in entsprechenden Fallkonstellationen zur Folge haben, dass de facto geringe Qualifikationen und prekärer Arbeitsmarktstatus mit dem Risiko der dauerhaften Desintegration über Generationen weiter gegeben werden. Bildungsarmut kann damit für die betroffenen Migranten und Migrantinnen „erblich“ werden. (Vgl. C.VI.4)

2.1.8.2 Berufszulassungsrecht

Deutschen-Privileg in Heilberufen

Im Gegensatz zu anderen freien Berufen – wie z. B. dem Rechtsanwaltsberuf – ist die Approbation in den Heilberufen grundsätzlich an die deutsche Staatsangehörigkeit geknüpft. Dies betrifft Ärztinnen und Ärzte, Zahnärzte und -ärztinnen, Tierärzte und -ärztinnen, Apothekerinnen und Apotheker und Psychotherapeutinnen und -therapeuten. Gerade angesichts der Internationalisierung der medizinischen Wissenschaften erscheint die Anknüpfung der Approbation an die deutsche Staatsangehörigkeit nicht mehr zeitgemäß.

Die Beauftragte wird immer wieder mit Eingaben von jungen Ärztinnen und Ärzten befasst, denen nach Abschluss ihres Studiums in Deutschland die Ausübung ihres Berufes nicht ermöglicht oder erschwert wird. Die Beauftragte hat schon mehrmals auf dieses Problem aufmerksam gemacht. Sie setzt sich nunmehr dafür ein, im Rahmen einer Normbereinigung, die Teil des Antidiskriminierungsgesetzes sein sollte, das Deutschen-Privileg in den Heilberufen abzuschaffen.

Die Privilegierung von deutschen Staatsangehörigen in den Heilberufen widerspricht aus Sicht der Beauftragten auch der Integrationspolitik der Bundesregierung, insbesondere im Hinblick auf die in Deutschland aufgewachsenen und ausgebildeten Migrantinnen und Migranten. Die Ab-

[22] Vgl. ausführliches Kapitel Sozialrecht (C.VI.4)

schaffung der Privilegierung deutscher Staatsangehöriger hätte zudem weitere positive Effekte. Durch die vermehrte Zulassung ausländischer Ärztinnen und Ärzte würde die interkulturelle Öffnung des Gesundheitswesens befördert.

II. Staatsangehörigkeitsrecht

In ihrem vorletzten Bericht hat die Beauftragte ausführlich über die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und ihre historische Bedeutung berichtet (vgl. Bericht 2000, II.1). Im Folgenden werden bei der Anwendung des neuen Rechts aufgetretene Probleme näher beleuchtet. Bevor auf rechtliche Einzelfragen näher eingegangen wird (2), werden zunächst die zahlenmäßigen Auswirkungen der Reform zusammenfassend dargestellt und eingeordnet (1). Abschließend werden kurz die Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes (ZuwG) auf das Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) zusammengefasst (3).

1. Statistische Auswirkungen der Reform

Weiterhin starkes Interesse an Einbürgerung

Die Zahl der Einbürgerungen hat sich im Berichtszeitraum trotz eines leichten Rückgangs auf hohem Niveau stabilisiert. Nach dem Höchststand der Einbürgerungen im Jahre 2000 mit 186 688 und 178 098 im Jahre 2001 gab es 2002 insgesamt 154 547 und 2003 140 731 Einbürgerungen. Damit liegen die Zahlen der vergangenen beiden Jahre immer noch über bzw. auf dem Niveau des Jahres 1999, in dem mit 143 267 Einbürgerungen die höchste Einbürgerungszahl vor dem Inkrafttreten der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts erzielt worden war. Ein Vergleich der absoluten Zahlen der Einbürgerungen gibt allerdings den positiven Trend seit Inkrafttreten der Staatsangehörigkeitsreform am 1.1.2000 nur teilweise wieder. Zu berücksichtigen ist, dass in den Jahren 2000 und 2001 die Übergangsregelung für Kinder unter zehn Jahren[1] und das Abarbeiten von Einbürgerungsanträgen nach altem Recht noch mit relativ hohen Zahlen zu Buche geschlagen haben. Bei einem um diese Zahlen bereinigten Vergleich der Einbürgerungsstatistik seit dem Inkrafttreten der Reform zeigt sich in den Jahren 2000 bis 2002 eine jeweils deutliche Steigerung und im Jahre 2003 eine Stabilisierung auf hohem Niveau. Betrachtet man die um Altfälle und die Übergangsregelung bereinigten Einbürgerungszahlen, so ist im Vergleich zum Jahr 2000 mit 104 185 Einbürgerungen im Jahr 2001 ein Anstieg um 22,22 % auf 127 338 zu verzeichnen; im Jahre 2002 ein weiterer Anstieg um 7,00 % auf 136 250 Einbürgerungen. Der Vergleichswert im Jahre 2003 liegt bei 134 794 Einbürgerungen.

Entwicklung der lokalen Einbürgerungskultur

Zu berücksichtigen ist nach Einschätzung der Beauftragten, dass neben Unterschieden in der rechtlichen Praxis in den verschiedenen Bundesländern (vgl. hierzu unten 2.) regional auch relevante Unterschiede in der so genannten Einbürgerungskultur zu beobachten sind, die bedeutsame Rückwirkungen auf die Einbürgerungszahlen haben können. Erfreulich ist aus Sicht der Beauftragten, dass sich in manchen Kommunen eine offene Einbürgerungskultur entwickelt hat. So wird in manchen Kommunen für Einbürgerungen gezielt geworben, insbesondere werden bestimmte Personengruppen, die nach der Reform einen Anspruch auf Einbürge-

[1] Nach § 40b StAG wurde Kindern, die die Voraussetzung des Geburtsortsrechts (§ 4 Abs. 3 StAG) erfüllt hätten, wenn diese Regelung schon bei ihrer Geburt gegolten hätte, ein besonderer Anspruch auf Einbürgerung eingeräumt. Allerdings musste der Antrag im Jahr 2000 gestellt worden sein. Vgl. hierzu ausführlich Bericht 2000, II.1.2.1.

rung haben (Übergangsregelung) bzw. einen Anspruch auf Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit (bestimmte EU-Bürger, vgl. hierzu unten 2.2.8) gezielt angesprochen. Die Einbürgerungsbehörden sind dabei z.T. bemüht, ihre Dienste als kundenorientierten Service anzubieten und leisten insbesondere eine umfassende Beratung und auch eine praktische Unterstützung bei der Beschaffung der notwendigen Unterlagen für die Einbürgerung. Dies gilt gerade auch hinsichtlich der für einen Antrag auf Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit erforderlichen Schritte, die für die Betroffenen oft mit einem abschreckend wirkenden erheblichen persönlichen und z.T. auch finanziellen Aufwand verbunden sind. Auch der Abschluss des Einbürgerungsverfahrens – die Aushändigung der Einbürgerungsurkunde – wird in manchen Kommunen feierlich ausgestaltet, z.T. erfolgt die Aushändigung persönlich durch den Bürgermeister oder die Bürgermeisterin. Positiv hervorzuheben sind auch Initiativen der Zivilgesellschaft, die sich um Information und Werbung für Einbürgerung bemühen. Hier sind lokal einbürgerungsfördernde Effekte zu beobachten.

Auswirkungen des Geburtsortsrechtes

Nach wie vor ist auch darauf hinzuweisen, dass die beschriebenen Einbürgerungszahlen den wesentlichen Effekt der Reform nicht abbilden (vgl. bereits Bericht 2002, B.I.1). Mit der Reform erwerben erstmals auf deutschem Boden geborene Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen automatisch mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit (vgl. unten 2.1). So erhielten im Jahre 2002 von insgesamt 78 993 Kindern ausländischer Eltern, die in Deutschland geboren wurden, 47,56 % die deutsche Staatsangehörigkeit. Im Jahre 2003 waren es 36 819 von insgesamt 76 174, was einer Quote von 48,34 % entspricht (vgl. Tabelle 3 im Anhang). Damit werden für einen bedeutsamen Teil der nachwachsenden Generation von Menschen mit Migrationshintergrund die Voraussetzungen für eine volle staatsbürgerliche Partizipation geschaffen. Integrationspolitisch ist dieser Schritt hin zu einem republikanischen Staatsbürgerschaftsverständnis auch deshalb so bedeutsam, weil damit unumkehrbar ein Konzept der Staatsangehörigkeit beendet wird, das Menschen über Generationen hinweg rechtlich zu „Ausländern“ gemacht hat, obwohl sie bereits dauerhaft zur deutschen Gesellschaft dazugehörten.

2. Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts

Im Folgenden werden Probleme dargestellt, die sich bei der Anwendung des neuen Rechts nach Einschätzung der Beauftragten ergeben haben. Diese Darstellung sollte nicht den Blick dafür verstellen, dass die Erfahrungen mit dem neuen Recht (siehe 1.) grundsätzlich positiv sind. Im Hinblick auf die noch ausstehende Gesamtreform des Staatsangehörigkeitsrechts (vgl. Bericht 2000, II.1.5.3) ist es aus Sicht der Beauftragten jedoch auch wichtig, auf Probleme hinzuweisen, für die noch keine sachgerechte Lösung gefunden werden konnte, und damit auch weiteren Reformbedarf zu markieren.

2.1 Geburtsortsrecht (ius soli)

Das Geburtsortsrecht (Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland) ist daran geknüpft, dass zumindest ein Elternteil

bestimmte Anforderungen an die Aufenthaltszeit (seit acht Jahren rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt) und den Aufenthaltsstatus (Aufenthaltsberechtigung oder seit mindestens drei Jahren Aufenthaltserlaubnis) erfüllt (§ 4 Abs. 3 StAG).

Wirkungen von kurzen Unterbrechungen des rechtmäßigen Aufenthaltes

In ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2002, Teil B I.2.1) hat die Beauftragte von Problemen in der Praxis berichtet, die aufgrund der zeitlichen Anforderungen an den Aufenthalt der Eltern – seit acht Jahren rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt – aufgetreten sind. Die Probleme ergaben sich daraus, dass eine § 89 Ausländergesetz (AuslG) (jetzt: § 12b StAG) entsprechende Regelung, die es ermöglicht, kurzfristige Unterbrechungen des rechtmäßigen Aufenthalts bis zu einem Jahr – etwa aufgrund eines um wenige Tage verspätet gestellten Antrags auf Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis – bei ausländerrechtlichen Entscheidungen wie z. B. der Aufenthaltsverfestigung unberücksichtigt zu lassen, im Staatsangehörigkeitsgesetz bis zum 1.1.2005 fehlte. Mit Entscheidung vom 24.11.2004 klärte das Bundesverwaltungsgericht diese umstrittene Frage[2] – wie bereits für den Einbürgerungsanspruch von Staatenlosen[3] – dahingehend, dass es kurzfristige Unterbrechungen bei § 4 Abs. 3 StAG auch nach zuvor geltendem Recht für unbeachtlich hält.[4]

Infolge der durch das Zuwanderungsgesetz erfolgten Einfügung der Bestimmungen zur Anspruchseinbürgerung in das Staatsangehörigkeitsgesetz unter Berücksichtigung einer Aufenthaltsunterbrechung bleiben nun auch beim Geburtsortsrecht Unterbrechungen der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts außer Betracht, die darauf beruhen, dass der Ausländer nicht rechtzeitig die erstmals erforderliche Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels beantragt hat (§ 12b Abs. 3 StAG). Ebenso wird nunmehr auch beim Geburtsortsrecht der gewöhnliche Aufenthalt in Deutschland durch Aufenthalte im Ausland bis zu sechs Monaten bzw. unter bestimmten Voraussetzungen auch länger nicht unterbrochen (§ 12b Abs. 1 StAG). Hierdurch können zukünftig wichtige Fallgruppen sachgerecht und auf gesetzlicher Basis gelöst werden.

Die Beauftragte begrüßt die mit der Rechtsprechung verbundene Erstreckung der durch das Zuwanderungsgesetz erfolgten gesetzgeberischen Klarstellung auch auf Fälle, in denen Kinder bereits vor dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes geboren wurden. Auch aus dem Gesetzgebungsverfahren zum Zuwanderungsgesetz ergeben sich Argumente dafür, dass die Einfügung des § 12b StAG lediglich klarstellende Bedeutung hat. Denn ein Änderungsantrag des Bundesrates[5], der eine

---

[2] Aus Sicht der Beauftragten legte es u.a. die Zielsetzung des Gesetzes nahe, ausländerrechtlich unbeachtliche Unterbrechungen auch im Staatsangehörigkeitsrecht unberücksichtigt zu lassen. In der Rechtsprechung wurden hierzu unterschiedliche Auffassungen vertreten. Für eine analoge Anwendung von § 89 Abs. 1 und 3 AuslG VG Stuttgart, z.B. Urteile vom 25.4.2001, Az. 7 K 715/01, InfAuslR 2001, S. 319ff. sowie vom 9.8.2002, Az. 7 K 4424/01. Dagegen: VGH Baden-Württemberg Urteil vom 5.11.2003, Az. 13 S 2709/02, VBlBW 2004, S. 112ff. Anders wiederum VGH Baden-Württemberg Urteil vom 7.10.2003, Az. 13 S 887/0, InfAuslR 2004, S. 169ff.: Unbeachtlichkeit verspäteter Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis bei türkischen Staatsangehörigen, deren Aufenthalt sich auf das Assoziationsrecht stützt, da bei diesen die Aufenthaltserlaubnis nur deklaratorische Bedeutung hat.

[3] BVerwG, Urteil vom 28.9.1993, Az. 1 C 1/93, InfAuslR 1994, S. 35ff.

[4] Vgl. BVerwG, Az. 1 C 1.04.

[5] BRDrs. 22/1/03, Ziff. 120.

Beschränkung der Unterbrechungsregelung des § 12b Abs. 3 StAG auf Einbürgerungsverfahren (und damit keine Anwendung auf das Geburtsortsrecht) vorsah, fand im Ergebnis des Verfahrens des Vermittlungsausschusses keine Berücksichtigung.

2.2 Einzelprobleme der Auslegung und Gesetzesanwendung im Bereich der Einbürgerung

Im Folgenden wird auf eine Reihe von Einzelproblemen aus dem Bereich der Einbürgerung eingegangen, die die Beauftragte im Berichtszeitraum beschäftigt haben. Die Diskussion um die Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Einzelfallkonstellationen werden – da sie immer wieder einen Schwerpunkt bilden – weiter unten behandelt (2.2.7).

2.2.1 Aufenthaltsstatus, gewöhnlicher Aufenthalt und anrechenbare Aufenthaltszeiten

Praxis der Länder bei der Anrechnung von Studienzeiten nicht einheitlich

Die Anspruchseinbürgerung (§ 85 AuslG, jetzt: § 10 StAG) setzt voraus, dass im Zeitpunkt der Einbürgerung ein bestimmter Aufenthaltsstatus vorliegt (Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung). Sie setzt darüber hinaus voraus, dass während eines Zeitraumes von acht Jahren ein rechtmäßiger „gewöhnlicher Aufenthalt“ bestanden hat. In ihrem letzen Bericht (vgl. Bericht 2002, B.I.2.3.1) hat die Beauftragte festgestellt, dass die Praxis der Länder hinsichtlich der Frage, welche Aufenthaltszeiten als gewöhnlicher Aufenthalt angerechnet werden, insbesondere im Hinblick auf Zeiten einer Aufenthaltsbewilligung zu Studienzwecken nicht einheitlich ist. Diese unterschiedliche Praxis hat sich nach Einschätzung der Beauftragten weiter verfestigt. In anderem Zusammenhang hat das Bundesverwaltungsgericht früher entschieden, dass der Begriff des „gewöhnlichen Aufenthalts“ voraussetzt, dass sich eine Person nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhält, sondern auf unabsehbare Zeit hier lebt, so dass eine Beendigung des Aufenthalts ungewiss ist.[6] Ob danach Studienzeiten mit einer Aufenthaltsbewilligung in allen Fällen von vornherein einen „gewöhnlichen Aufenthalt“, wie er für eine Anspruchseinbürgerung vorausgesetzt wird, ausschließen, ist diskussionswürdig. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts schließen selbst wiederholt erteilte Duldungen einen dauerhaften Aufenthalt nicht aus.[7] Es ist daher rechtlich nicht zwingend, allein darauf abzustellen, dass der gesetzliche Normalfall bei einer Aufenthaltsbewilligung zu Studienzwecken von einer Ausreise des Betreffenden nach Ende des Studiums ausgeht und die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gewöhnlich erst nach Ablauf eines Jahres vorgesehen war. Bereits die so genannte „Greencard“-Regelung[8] verdeutlicht, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis direkt im Anschluss an das Studium in Deutschland in bestimmten Fallkonstellationen schon nach bisherigem Recht möglich war. Durch das Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wird diese Möglichkeit grundsätzlich auf alle Studienabsolventen ausgeweitet (§ 16 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)). Da auch der Gesetzeszweck – die

---

6 Vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 28.9.1993, Az. 1 C 1/93, InfAuslR 1994, S. 35, 36f.

7 Vgl. BVerwG, a.a.O., S. 37; Konstellation dort beschrieben.

8 Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie vom 25.7.2000 (BGBl. I S. 1976), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3.12.2001 (BGBl. I S. 3306).

Sicherung der Integration durch bestimmte Aufenthaltszeiten – dafür spricht, die Zeiten einer Aufenthaltsbewilligung anzurechnen, denn Studienzeiten können unzweifelhaft zur Integration beitragen, sollten aus Sicht der Beauftragten die Zeiten einer Aufenthaltsbewilligung (bzw. zukünftig die Zeiten einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16 AufenthG) bei einer Einbürgerung mit angerechnet werden, wenn den Betroffenen ein Aufenthaltsstatus erteilt wurde, der zu einer Einbürgerung berechtigt. Dafür spricht auch, dass in der Verwaltungsvorschrift die Zeiten mit einer Aufenthaltsbewilligung ausdrücklich bei den Zeiten aufgezählt werden, die für den nach § 85 AuslG vorausgesetzten achtjährigen rechtmäßigen Aufenthalt angerechnet werden.[9]

2.2.2 Anrechenbarkeitsprobleme bei der Unterbrechung des rechtmäßigen Aufenthalts

Im Berichtszeitraum wurden an die Beauftragte Einzelfälle herangetragen, in denen der für die Anspruchseinbürgerung (bis 31. Dezember 2004 nach § 85 AuslG), seit 1. Januar 2005 nach § 10 StAG notwendige achtjährige rechtmäßige gewöhnliche Aufenthalt im Inland kurzfristig – teilweise unverschuldet – von Duldungszeiten unterbrochen worden ist. Soweit der Aufenthalt zwischen dem Abschluss des Asylverfahrens und der Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung kurzzeitig geduldet worden ist, wird in einigen Bundesländern davon ausgegangen, dass die Zeiten des der Duldung vorangegangenen Asylverfahrens nach § 85 AuslG nicht angerechnet werden können. Der letzte Integrationsschritt – die Einbürgerung – wird durch diese Praxis für die Betroffenen damit oft auf Jahre hinausgeschoben.

Kurzzeitige Unterbrechung durch Duldungszeiten

Solche Konstellationen treten in der Praxis beispielsweise bei Ausländern auf, denen – oftmals nach lang andauernden Asylverfahren – nach kurzen Duldungszeiten eine Aufenthaltsbefugnis nach § 32 AuslG (Gruppenbleiberechtsregelung) erteilt worden ist (jetzt: Aufenthaltserlaubnis nach § 23 AufenthG). § 35 Abs. 1 Satz 2 AuslG (jetzt: § 26 Abs. 4 Satz 3 AufenthG) eröffnet für diese Personen durch Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis die Möglichkeit eines Daueraufenthalts aus humanitären Gründen und damit eine Einbürgerungsperspektive. Die dargestellte Praxis steht aus Sicht der Beauftragten in einem gewissen Spannungsverhältnis zu § 97 AuslG (jetzt: § 85 AufenthG), der vorsieht, dass Unterbrechungen der Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes bis zu einem Jahr außer Betracht bleiben können. Außerdem führt die Praxis auch zu Ungleichbehandlungen mit dem Personenkreis, der durch § 89 Abs. 1 und Abs. 2 AuslG auch im Falle einer Ausreise aus dem Bundesgebiet im Rahmen der Einbürgerung privilegiert wird. Der Beauftragten erscheint es grundsätzlich fraglich, ob man dem Wort „seit“ in § 85 Abs. 1 AuslG entnehmen muss, dass vor einer Unterbrechung des rechtmäßigen Aufenthalts liegende Zeiten bei der Einbürgerung nach § 85 AuslG nicht mitgerechnet werden dürfen. Sie geht vielmehr davon aus, dass man insbesondere den Regelungen des § 89 AuslG entnehmen kann, dass auch diese mitgerechnet werden *können.*

[9] 85.1.1 StARVwV, Bundesanzeiger vom 31.1.2001.

2.2.3 Sicherung des Lebensunterhalts

Unterschiedliches Gewicht bei Anspruchs- und Ermessenseinbürgerung

Die Voraussetzungen der Sicherung des Lebensunterhaltes sind für die Anspruchseinbürgerung und die Ermesseneinbürgerung unterschiedlich ausgestaltet. Nach dem Wortlaut des Gesetzes und der Verwaltungsvorschrift[10] kommt es bei der Anspruchseinbürgerung regelmäßig nur darauf an, ob der Betreffende Sozial- oder Arbeitslosenhilfe bzw. zukünftig Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII tatsächlich in Anspruch nimmt. Dagegen kann nach der Verwaltungsvorschrift[11] bei der Ermessenseinbürgerung im Rahmen der dort vorausgesetzten Unterhaltsfähigkeit eine weitere soziale Absicherung u. a. auch für das Alter gefordert werden. In einigen Bundesländern wird allerdings auch bei der Anspruchseinbürgerung der Nachweis einer Alterssicherung verlangt. Diese Praxis ist bei der Anspruchseinbürgerung aus Sicht der Beauftragten mit der gesetzlichen Regelung und der Verwaltungsvorschrift nicht zu vereinbaren.

Inanspruchnahme von Sozialleistungen nicht zu vertreten

Eine Anspruchseinbürgerung ist ferner dann nicht ausgeschlossen, wenn der Bezug der entsprechenden Sozialleistungen von den Betroffenen nicht zu vertreten ist. Z.T. wird von den Betroffenen ein sehr umfangreicher Aufwand zum Nachweis, dass der Leistungsbezug von ihnen nicht zu vertreten ist, etwa in Form von zahlreichen monatlichen Bewerbungen, verlangt. Aus Sicht der Beauftragten dürfen unter Berücksichtigung der regionalen wirtschaftlichen Lage die Anforderungen entsprechender Nachweise nicht überspannt werden. Insbesondere besteht nach Ansicht der Beauftragten regelmäßig dann kein Raum für eine eigenständige Prüfung der Einbürgerungsbehörden, wenn durch den Träger der Sozialleistungen festgestellt wird, dass der Leistungsbezug nicht zu vertreten ist.[12]

Aus Sicht der Beauftragten wäre es wünschenswert, wenn die Ausnahme in Bezug auf den unverschuldeten Sozialleistungsbezug auch bei der Ermessenseinbürgerung (§ 8 StAG) und der Einbürgerung von Ehegatten Deutscher (§ 9 StAG) angewandt werden könnte. Es ist daher ein begrüßenswerter Schritt in die richtige Richtung, dass mit dem Zuwanderungsgesetz die Möglichkeit geschaffen wurde, bei der Ermessenseinbürgerung und bei der Einbürgerung von Ehegatten Deutscher aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung einer besonderen Härte von der Voraussetzung der Sicherung des Lebensunterhalts abzusehen (§ 8 Abs. 2 StAG). Allerdings wird sich erweisen müssen, ob die nunmehr eröffnete Möglichkeit hinreichend ist, um in der Praxis derzeit unbefriedigend behandelte Konstellationen sachgerecht zu lösen, oder ob diese Frage bei der Gesamtreform des Staatsangehörigkeitsrechts weiterer Nachbesserungen bedarf.

---

10 85.1.1.3 StARVwV, Bundesanzeiger vom 31.1.2001.

11 8.1.1.4 StARVwV, Bundesanzeiger vom 31.1.2001.

12 Dies ist z.B. der Fall, wenn das Arbeitslosengeld II nicht wegen eines Pflichtverstoßes nach § 31 SGB II, der u.a. auch mangelnde Eigenbemühungen sanktioniert, abgesenkt wird.

2.2.4 Sprachkenntnisse

Externe Prüfung oder Gespräch mit dem Sachbearbeiter

Bereits im letzten Bericht (vgl. Bericht 2002, B.I.2.3.2) hat die Beauftragte darauf hingewiesen, dass die Praxis hinsichtlich der Prüfung des Vorliegens „ausreichender Sprachkenntnisse" bei der Anspruchseinbürgerung in den Bundesländern nicht einheitlich ist. Sofern der Nachweis der Sprachkenntnisse nicht durch eine hinreichende Bescheinigung erfolgen kann, wird z.T. das Bestehen einer formalisierten Prüfung durch externe Stellen (Volkshochschulen) verlangt, z.T. werden die Sprachkenntnisse in einem Gespräch mit dem jeweiligen Sachbearbeiter abgeprüft. Nach Einschätzung der Beauftragten hat die Abprüfung der Sprachkenntnisse insgesamt nicht zu tiefer gehenden Schwierigkeiten geführt. Allerdings sind zum Teil erhebliche regionale Unterschiede, die mitunter zu einer Verunsicherung der Betroffenen führen können, festzustellen. Vereinzelt ist auch bei der Durchführung von formalisierten Tests von relativ hohen Durchfallquoten berichtet worden. Beklagt wird zum Teil auch eine unzureichende Begleitung und Vorbereitung der Betroffenen auf die Anforderungen der Tests. Bei anhaltenden Schwierigkeiten ist daher aus Sicht der Beauftragten eine (externe) Evaluierung der Sprachprüfungen gerade auch im Hinblick darauf angezeigt, dass formalisierte Prüfungen für die Betroffenen – trotz Vorliegens ausreichender Sprachkenntnisse – insbesondere bei fehlender Transparenz des Prüfungsverfahrens einen abschreckenden Effekt haben können. Die Beauftragte begrüßt daher regionale Initiativen, die Betroffenen die Möglichkeit geben, sich in einem Probelauf mit den Prüfungsanforderungen vertraut zu machen. Auch soweit die Sprachkenntnisse in einem Gespräch mit dem Sachbearbeiter abgeprüft werden, hat die Beauftragte aufgrund von ihr berichteten Einzelfällen den Eindruck gewonnen, dass in diesen Gesprächen nicht immer den Besonderheiten des Einzelfalls flexibel Rechnung getragen wird, was bei den Betroffenen, die offensichtlich über ausreichende Qualifikationen verfügen, den problematischen Eindruck einer Gängelung hervorrufen kann.

Schriftliche Sprachkenntnisse

Unterschiedliche Anforderungen bestehen auch hinsichtlich des Erfordernisses einer schriftlichen Sprachprüfung. Die Fähigkeit, einen deutschsprachigen Text schreiben zu können, gehört nach der Verwaltungsvorschrift[13] nicht zu dem von § 86 Nr. 1 AuslG (jetzt: § 11 Satz 1 Nr. 1 StAG) geforderten Mindeststandard „ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache". Zu der Frage, ob schriftliche Sprachkenntnisse verlangt werden dürfen oder sogar müssen, werden in der Rechtsprechung unterschiedliche Auffassungen vertreten.[14] Aus Sicht der Beauftragten sprechen neben dem insoweit eindeutigen Wortlaut der Verwaltungsvorschrift die Gesetzgebungsgeschichte und der Zweck der gesetzlichen Anforderung (Gewährleistung einer Teilnahme am politischen Willensbil-

---

[13] 86.1.1 StARVwV, Bundesanzeiger vom 31.1.2001.

[14] Vgl. gegen die Zulässigkeit schriftlicher Sprachprüfungen: VG Stuttgart, Urteil vom 9.10.2002, Az. 2494/01, InfAuslR 2003, S. 164ff.; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25.1.2005, Az. 7 A 11481/04 (Leseverständnis erforderlich). Vgl. dagegen für das Erfordernis einer schriftlichen Sprachprüfung: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.1.2005, Az. 13 S 2549/03 (Revision zugelassen); HessVGH, Urteil vom 19.8.2002, Az. 12 UE 1473/02, InfAuslR 2002, S. 484ff. (das Bundesverwaltungsgericht, BVerwG, Urteil vom 20.4.2004, Az. 1 C 16.03, abrufbar unter www.bverwg.de, hat sich in seiner Revisionsentscheidung zu der Frage der Erforderlichkeit bzw. Zulässigkeit schriftlicher Sprachprüfungen nicht geäußert).

dungsprozess)[15] eher gegen die Zulässigkeit oder gar das Erfordernis einer schriftlichen Sprachprüfung.

Loyalitätsbekenntnis

Der Beauftragten ist in Einzelfällen zudem berichtet worden, dass im Zusammenhang mit der Loyalitätserklärung von den Betroffenen erhöhte Sprachkenntnisse sowie Kenntnisse über die Staats- und Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland abverlangt werden. Das Gesetz und die Verwaltungsvorschrift sehen insoweit allerdings nur ein Loyalitäts*bekenntnis* vor. Dies kann und soll nicht Grundlage für eine Prüfung sein, die u.U. sogar den Betroffenen spezielle Fachsprachenkenntnisse abverlangt, die über die allgemeine Voraussetzung der „ausreichenden Sprachkenntnisse" hinausgehen.

Einbürgerung bei (Sprach-)Behinderung

Erneut sind der Beauftragten Einzelfälle berichtet worden (vgl. bereits Bericht 2002, B.I.2.3.2), in denen die Einbürgerung Betroffener letztlich nicht möglich war, weil sie besonders schwerwiegend (sprach-)behindert waren. Wie die Beauftragte bereits in ihrem letzten Bericht bemängelt hat, fehlt es insoweit an einer klaren Ausnahmeregelung. Die Beauftragte begrüßt es, dass in solchen Fällen z.T. unbürokratische Lösungen im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten gefunden wurden, die im Hinblick auf die Ausstrahlungswirkung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbotes wegen einer Behinderung (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) auch geboten erscheinen. Soweit Einbürgerungen im Ermessenswege aufgrund der geringeren Anforderungen an die Sprachkenntnisse in der Verwaltungsvorschrift[16] zu § 8 StAG im Vergleich zu § 86 AuslG (jetzt: § 11 StAG) prinzipiell möglich sind, jedoch an den Anforderungen für die Lebensunterhaltssicherung scheiterten, ist nach Ansicht der Beauftragten künftig von der durch das Zuwanderungsgesetz eingefügten Möglichkeit (§ 8 Abs. 2 StAG, hierzu oben 2.2.3) eines Absehens von den Voraussetzungen der Unterhaltssicherung regelmäßig Gebrauch zu machen.

2.2.5 Ausschluss der Einbürgerung bei Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung

Im Berichtszeitraum gab es zunehmend Diskussionen über die Versagung von Einbürgerungen wegen tatsächlicher oder vermeintlicher verfassungsfeindlicher Bestrebungen. Dies betraf insbesondere Mitglieder der Islamischen Gemeinschaft Milli Görüs (IGMG).[17] Teilweise wurden auch bereits ausgesprochene Einbürgerungen unter Hinweis auf zwischenzeitlich vorliegende Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden zurückgenommen, da sich die im Rahmen der Einbürgerung abgegebenen Loyalitätserklärungen damit im Nachhinein als falsch erwiesen hätten[18] (vgl. unten 2.2.13 allgemein zur Problematik der Rücknahme von Einbürgerungen).

---

[15] Vgl. BTDrs. 14/533.

[16] 8.1.2.1.1 StARVwV, Bundesanzeiger vom 31.1.2001.

[17] Weitere Entscheidungen standen u.a. im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft und Unterstützung der PKK bzw. ihrer Nachfolgeorganisationen (vgl. z.B. BayVGH, Urteil vom 27.5.2003, Az. 5 B 01.1805 (juris); VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 11.7.2002, Az. 13 S 1111/01 (juris)), der TKP/ML (vgl. VG Gießen, Urteil vom 18.10.2004, Az. E 891/04 (juris)) sowie der iranischen Volksmudjaheddin (vgl. VG Hamburg, Urteil vom 30.9.2004, Az. 10 K 6189/03 (juris)).

[18] Vgl. VG Gießen, Urteil vom 3.5.2004, Az. 10 E 2961/03 (juris).

Aufgrund des Terrorismusbekämpfungsgesetzes[19] ist der Anspruch auf Einbürgerung u. a. ausgeschlossen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass der Einbürgerungsbewerber Bestrebungen verfolgt oder unterstützt, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind, es sei denn, der Einbürgerungsbewerber macht glaubhaft, dass er sich von der früheren Verfolgung oder Unterstützung solcher Bestrebungen abgewandt hat (vgl. im Einzelnen § 11 Satz 1 Nr. 2 StAG, früher § 86 Nr. 2 AuslG). Nach der Rechtsprechung[20] sind die Ausschlussgründe erfüllt, wenn ein auf tatsächliche Anhaltspunkte (Anknüpfungstatsachen) gestützter Verdacht vorliegt. Dagegen genügen allgemeine Verdachtsmomente, die nicht durch konkrete Tatsachen gestützt sind, nicht. Die Einbürgerungsbehörde ist für die Anknüpfungstatsachen darlegungs- und beweispflichtig. Bei der Beurteilung, ob sicherheitsrelevante Anknüpfungstatsachen vorliegen, die die Verweigerung der Einbürgerung rechtfertigen, sind die Ausländern zustehenden Grundrechte wie insbesondere Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG, Art. 5 GG und Art. 9 Abs. 3 GG zu berücksichtigen.

Ausschluss der Einbürgerung aufgrund Terrorismusbekämpfungsgesetz

Unterschiedliche Auffassungen bestehen in der Rechtsprechung allerdings hinsichtlich der Frage, ob allein die Mitgliedschaft in einer Vereinigung, die – wie die IGMG – von Verfassungsschutzbehörden beobachtet wird[21], zur Annahme eines der Einbürgerung entgegenstehenden Ausschlussgrundes hinreichen. Während ein Teil der Rechtsprechung[22] die bloße Mitgliedschaft für ausreichend ansieht und hinsichtlich der verfassungsfeindlichen Einstellungen nicht die derzeit aktuelle tatsächliche Praxis hinsichtlich der Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung für maßgebend ansieht, sondern das Verhalten der IGMG in der Vergangenheit und die Zielrichtung der Bestrebungen für die Zukunft, hält ein anderer Teil der Rechtsprechung[23] weitere Anhaltspunkte für eine Zurechung von Einstellungen einer von Verfassungsschutzbehörden beobachteten Organisation auf den jeweiligen Einbürgerungsbewerber für erforderlich. Das gilt selbst für Personen, die als Vorsitzende oder stellvertretende Vorsitzende lokaler Vereine eine herausgehobene Stellung einnehmen. Zum Nachweis einer Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland sei vielmehr das Vorliegen von Tatsachen erforderlich, dass die konkrete Person selbst durch bestimmte Handlungen entsprechende Bestrebungen verfolgt oder unterstützt. Als entscheidungserheblich wurde dabei z.T. auch angesehen, dass sich die IGMG nicht in ihrer Gesamtheit als eindeutig extremistisch bzw. verfassungsfeindlich darstelle, sondern von

---

[19] Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 9.1.2002 BGBl. I, S. 1618ff.

[20] Vergleiche z.B. VG Hamburg, Urt. v. 1.10.2003 – 3 VG 3216/2002; VG München, Urt. v. 2.6.2003 – M 25 K 00.5269; VG Karlsruhe, Urteil vom 28.2.2003, Az. 4 K 2234/01; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 11.7.2002, Az. 13 S 1111/01 (juris); BayVGH, Beschluss vom 16.10.2001, Az. 5 ZB 00.2090; VG Ansbach, Urteil vom 9.2.2000, Az. AN 15 K 99.1436.

[21] Vgl. z.B. Verfassungsschutzbericht 2003, S. 185ff.

[22] Vgl. VG Mainz, Urteil vom 24.11.2004 6 K 251/04.MZ; VG München, Urt.v. 2.6.2003 – M 25 K 00.5269; Bay. VGH, Beschluss v. 16.10.2001 Az 5 ZB 00.2090.; VG Ansbach, Urt. v. 9.2.2000, Az AN 15 K 99.1436.

[23] Vergleiche VG Karlsruhe, Urt.v.28.2.2003, Az 4 K 2234/01; VG Hamburg, Urt.v.1.10.2003 – 3 VG 3216/2002.

einem „ambivalenten Charakter“ dieser Vereinigung auszugehen sei.[24] Z.T. sind auch nach Einschätzung von Landesverfassungsschutzbehörden nicht alle „einfachen“ Mitglieder der IGMG als Träger verfassungsfeindlicher Bestrebungen einzuschätzen. Daher würden den Einbürgerungsbehörden im Rahmen ihrer Anfragen beim Verfassungsschutz nur dann Erkenntnisse mitgeteilt, wenn es sich um Funktionärstätigkeiten oder anderweitig herausragende Tätigkeiten bei der IGMG handele.[25]

Um einen effektiven Schutz vor verfassungsfeindlichen Bestrebungen zu gewährleisten, erfassen die Ausschlussgründe des § 11 Satz 1 Nr. 2 StAG auch Handlungen und Tatbestände, die noch nicht strafrechtlich relevant sind und keine fassbare Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland mit sich bringen. Nach Auffassung der Beauftragten ist daher unter Berücksichtigung des Rechtsstaatsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit stets eine ausreichende Tatsachengrundlage für die weit reichende Annahme eines Ausschlussgrundes i.S.v. § 11 Satz 1 Nr. 2 StAG erforderlich.

2.2.6 Asylberechtigte und Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention

Bei ausländischen Staatsangehörigen, die als asylberechtigt oder als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt worden sind, wird nach Beobachtung der Beauftragten nach der Beantragung einer Einbürgerung in vielen Fällen als erste und unmittelbare Folge zunächst ein Verfahren zum Widerruf der Flüchtlingsanerkennung eingeleitet. Die Praxis führt regelmäßig zu einem Widerruf der Flüchtlingsanerkennung, nicht aber zwingend auch zum Widerruf des Aufenthaltsrechtes.[26] Die Einleitung wird in einigen Bundesländern von den Einbürgerungsbehörden beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angeregt, um eine Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit zu verhindern (vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 6 StAG bzw. nach alter Rechtslage § 87 Abs. 1 Nr. 6 AuslG). Diese Verfahren nehmen einen erheblichen Anteil bei den Widerrufsverfahren des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ein (vgl. C.V.1.2).

Einbürgerungsantrag als Anlass für die Einleitung eines Widerrufsverfahrens

Die Beauftragte bedauert diese Praxis, insbesondere, wenn am Ende des Verfahrens zu einer Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft die dann notwendige Ausbürgerung im Herkunftsstaat – wie zum Beispiel bei kosovo-albanischen Volkszugehörigen aus Serbien-Montenegro – auf kaum zu überwindende Hindernisse stößt (vgl. dazu unten 2.2.12). Wenig Verständnis kann sie für eine solche Praxis auch bei irakischen Staatsangehörigen aufbringen. Diese verlieren mit der Einbürgerung in Deutschland nach dem irakischen Staatsangehörigkeitsrecht automatisch die irakische Staatsangehörigkeit. Eine Mehrstaatigkeit, die Anlass zur Durchführung eines Verfahrens zum Widerruf der Flüchtlingsanerken-

Folgen des Widerrufs der Flüchtlingsanerkennung im Einbürgerungsverfahren

---

[24] VG Karlsruhe,a.a.O.

[25] Vergleiche Verfassungsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Zwischenbericht 2004, September 2004, S. 11, abrufbar unter www.im.nrw.de/verfassungsschutz.

[26] Gemäß § 52 Abs.1 AufenthG ist als Folge des Widerrufes der Anerkennung als Flüchtling auch ein Widerruf des Aufenthaltstitels möglich. Die Entscheidung steht allerdings im Ermessen der Ausländerbehörde und dürfte bei Einbürgerungsbewerbern mit einer Niederlassungserlaubnis regelmäßig nicht erfolgen.

nung sein könnte, droht also in diesen Fällen nicht. Die Beauftragte plädiert deshalb insbesondere mit Blick auf die allgemeine Menschenrechtslage bei irakischen Staatsangehörigen dafür, von einem einbürgerungsrechtlichen Widerruf der Flüchtlingsanerkennung derzeit abzusehen.

Der Gesetzgeber hat im Zuwanderungsgesetz durch Ergänzung des § 73 Abs. 2a AsylVfG klargestellt, dass die gemäß § 4 AsylVfG grundsätzlich[27] für die gesamte Rechtsordnung bestehende Verbindlichkeit der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Einbürgerungsverfahren entfällt, wenn ein Widerrufsverfahren im Rahmen der Überprüfung in den ersten drei Jahren nach einer Anerkennung durchgeführt wird. Sollte die Einbürgerung zu einem späteren Zeitpunkt beantragt werden, ist nach Einschätzung der Beauftragten im Umkehrschluss die Anerkennung gem. § 4 Satz 1 AsylVfG für die Einbürgerungsbehörden verbindlich und die Betreffenden sind trotz einer Nachfrage der zuständigen Einbürgerungsbehörde beim Bundesamt oder eines anhängigen Widerrufsverfahrens unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit einzubürgern.

2.2.7 Hinnahme von Mehrstaatigkeit

Gründe für die Hinnahme von Mehrstaatigkeit

Wie die Beauftragte in ihrem vorletzten Bericht (vgl. Bericht 2000, I.1.2.2.3) dargestellt hat, ist der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit grundsätzlich erhalten geblieben. Ausnahmegründe wurden dagegen nur punktuell erweitert. Die Kündigung des Übereinkommens über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern[28] sowie die Ratifikation des Europäischen Übereinkommens vom 6. November 1997 über die Staatsangehörigkeit[29], das die Möglichkeit zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit nicht beschränkt, hat hieran prinzipiell nichts geändert. Abgesehen von der Frage, in welchem Umfang das Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit betroffene Personen von der Stellung eines Einbürgerungsantrages abhält, zeigt sich in zahlreichen an die Beauftragte herangetragenen Einzelfällen, dass die mit diesem Fragenkomplex zusammenhängenden praktischen Schwierigkeiten in verschiedenen Fallgruppen Einbürgerungsverfahren erheblich in die Länge ziehen – eine Verfahrensdauer von über fünf Jahren scheint keine Seltenheit – oder einen positiven Abschluss gar gänzlich vereiteln. Im Folgenden werden Fallgruppen dargestellt, bei denen es im Berichtszeitraum Änderungen in der Praxis oder Diskussionen gegeben hat.

2.2.8 EU-Bürger (Gegenseitigkeit)

Ausländer mit der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union sind nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit einzubürgern, wenn Gegenseitigkeit besteht (bis 31. Dezember 2004 nach § 87 Abs. 2 AuslG; seit

---

27 Die Verbindlichkeit der Asylentscheidung entfällt nur im Auslieferungsverfahren und bei Erlass einer Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG.

28 Die Kündigung ist seit dem 22.12.2002 wirksam.

29 Das Gesetz zu dem Europäischen Übereinkommen vom 6.11.1997 über die Staatsangehörigkeit ist am 19.5.2004 in Kraft getreten (BGBl. II vom 18.5.2004, S. 578ff.).

EU-Länder, mit denen Gegenseitigkeit besteht

1. Januar 2005 nach § 12 Abs. 2 StAG). Nach der bundesweit geltenden Verwaltungsvorschrift besteht „Gegenseitigkeit“, wenn der andere Staat generell oder nur für andere Staatsangehörige der Europäischen Union oder für eine bestimmte Personengruppe, zu der der Antragsteller zählen muss, gleichfalls Mehrstaatigkeit hinnimmt. Nach Auffassung des Bundes und der ganz überwiegenden Mehrheit der Bundesländer kann Mehrstaatigkeit – auch aufgrund des Wirksamwerdens der Kündigung des Mehrstaaterabkommens – bei den Staatsangehörigen folgender Staaten hingenommen werden: Belgien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Malta, Polen, Portugal, Schweden, Slowakische Republik, Ungarn und Zypern. Bei den Niederlanden und Slowenien ist Gegenseitigkeit nur für bestimmte Personengruppen gegeben. Bei Niederländern sind dies jedenfalls Ehegatten von deutschen Staatsangehörigen sowie minderjährige Kinder, bei Slowenen minderjährige Kinder.

Keine einheitliche bundesweite Praxis

Im letzten Bericht (vgl. Bericht 2002, B.I.2.4.3) hat die Beauftragte berichtet, dass entgegen der Auffassung des Bundes und der ganz überwiegenden Mehrheit der Bundesländer einzelne Bundesländer Mehrstaatigkeit bisher nur hinnehmen wollten, wenn der andere Staat einen dem deutschen Recht vergleichbaren einklagbaren Anspruch auf Einbürgerung gewähre. Im Ergebnis führte dies dazu, dass entgegen der Intention des Gesetzgebers die Vorschrift in diesen Bundesländern praktisch leer gelaufen ist, da ein vergleichbares Anspruchssystem in Europa kaum zu finden ist. Inzwischen ist in dieser Frage eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts[30] ergangen, die die Auffassung des Bundes bestätigt. Gegenseitigkeit i.S.v. § 87 Abs. 2 AuslG (jetzt § 12 Abs. 2 StAG) besteht nach dieser Entscheidung, wenn und soweit nach dem Einbürgerungsrecht und der Einbürgerungspraxis eines Mitgliedstaates der Europäischen Union bei der Einbürgerung eines deutschen Staatsangehörigen generell oder in Bezug auf bestimmte Personengruppen Mehrstaatigkeit hingenommen wird. Eine Gleichwertigkeit der übrigen Voraussetzungen (insbes. Rechtsanspruch) und Folgen einer Einbürgerung seien dagegen nicht erforderlich. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts stand noch nicht fest, ob nunmehr auch die Bundesländer, die bislang eine abweichende Rechtsauffassung vertreten haben, ihre Praxis den übrigen Bundesländern (vollständig) angleichen werden. Soweit weiterhin gegen eine Änderung der Praxis in Bezug auf die Hinnahme von Mehrstaatigkeit Bedenken hinsichtlich der Rechtspraxis in allen bzw. einigen der EU-Staaten geltend gemacht werden, für die der Bund und die ganz überwiegende Mehrheit der Bundesländer vom Bestehen der „Gegenseitigkeit“ ausgehen, besteht aus Sicht des Bundes aufgrund des jeweils erfolgten Notenaustausches mit den entsprechenden EU-Staaten kein Anlass, an dem Vorliegen der Voraussetzungen der „Gegenseitigkeit“ zu zweifeln. Ein weiterer Bedarf zur Aufklärung des Vorliegens der Voraussetzungen der „Gegenseitigkeit“ besteht daher nach Auffassung der Beauftragten nicht. Aus Sicht der Beauftragten empfiehlt es sich allerdings, bei EU-Bürgern künftig generell auf das Erfordernis der „Gegenseitigkeit“ für eine Hinnahme von Mehrstaatigkeit zu verzichten. Hiermit

[30] BVerwG, Urteil vom 20.4.2004, Az. 1 C 13.03 abrufbar unter www.bverwg.de. Vgl. auch vorgehend BayVGH, Urteil vom 3.4.2003, Az. 5 BV 02.1943, InfAuslR 2003, S. 298ff.

könnte ein Beitrag zum Bürokratieabbau und zur Optimierung von Verfahrensabläufen geleistet werden. Dies hätte auch positive Rückwirkungen auf die Einbürgerung von Deutschen in anderen EU-Mitgliedstaaten. Bislang setzt eine Einbürgerung in einem anderen Mitgliedsaat unter Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit nach nationalem Recht nämlich die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung voraus (§ 25 Abs. 2 StAG). Deren Erteilung hängt wiederum von der Prüfung ab, ob der betreffende Staat Deutsche unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit einbürgert.[31]

2.2.9 Unzumutbare Entlassungsgebühren

Macht der ausländische Staat die Entlassung von unzumutbaren Bedingungen abhängig, erfolgt die Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 2. Alt. AuslG; jetzt: § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 2. Alt. StAG). Nach der Verwaltungsvorschrift[32] liegt dies insbesondere vor, wenn die bei der Entlassung zu entrichtenden Gebühren (einschließlich Nebenkosten wie zum Beispiel Beglaubigungskosten) ein durchschnittliches Bruttomonatseinkommen des Einbürgerungsbewerbers übersteigen und mindestens € 1 278 betragen. Bei Staaten, deren Gesamtgebühren für eine Entlassung € 1 278 übersteigen, die die Gesamtgebühr aber auf verschiedene Teilgebühren aufteilen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Verfahren fällig werden, sind der Beauftragten in einem Bundesland Schwierigkeiten bekannt geworden. Dort wurde von den Einbürgerungsbewerbern verlangt, dass sie erste Teilgebühren, die den in der Verwaltungsvorschrift festgelegten Betrag nicht übersteigen, entrichten, da sich bis zur Fälligkeit einer weiteren Gebühr, die über dem zumutbaren Höchstbetrag liegt, die Einkommensverhältnisse des Einbürgerungsbewerbers so entwickelt haben könnten, dass ihm die Entrichtung der gesamten Gebühren zuzumuten wäre (konkret betrifft dies z. B. Fälle, wo mit einer Bearbeitungszeit von drei bis zwölf Monaten gerechnet wird). Diese beanstandete Verwaltungspraxis ist bereits im Berichtszeitraum abgestellt worden.

Minimum: ein Brutto-Monatseinkommen des Bewerbers oder 1 278 €

2.2.10 Iranische Staatsangehörige

Die Beauftragte begrüßt es, dass im Rahmen der Anspruchseinbürgerung zwischenzeitlich alle Bundesländer dazu übergegangen sind, Mehrstaatigkeit bei iranischen Staatsangehörigen hinzunehmen, wenn ein Entlassungsantrag zur Weiterleitung an die iranische Seite übergeben wird, weil der Iran die „Entlassung regelmäßig verweigert“ (bis 31. Dezember 2004 nach § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AuslG; seit 1. Januar 2005 nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StAG). In einem Bundesland wird allerdings nach wie vor verlangt, dass ein den Anforderungen des iranischen Rechts genügender Entlassungsantrag mit den dafür erforderlichen Urkunden und Unterlagen zur Weiterleitung übergeben wird. In den übrigen Bundesländern genügt dagegen ein unter Verwendung eines Vordrucks ausgefüllter Entlassungsantrag.

Regelmäßige Verweigerung der Entlassung durch den Iran

---

[31] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abg. Ernst Burgbacher, Dr. Max Stadler, Gisela Piltz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, BT-Drs. 15/3912 vom 12.10.2004.

[32] 87.1.2.3.2.1 StARVwV, Bundesanzeiger vom 31.1.2001.

Wie im vergangenen Bericht der Beauftragten bereits dargestellt (vgl. Bericht 2002, B.I.2.4.4), besteht allerdings nach wie vor bei der Einbürgerung von Iranern, die mit Deutschen verheiratet sind, keine bundeseinheitliche Praxis. Aufgrund eines Übereinkommens mit dem Iran kann bei iranischen Staatsangehörigen Mehrstaatigkeit nur hingenommen werden, wenn ein Anspruch auf Einbürgerung besteht. Nach Auffassung einiger Länder genügt die Regelung des § 9 StAG, die vorsieht, dass die Einbürgerung von Ehegatten Deutscher vorgenommen werden „soll" (Regelanspruch), wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, diesen Anforderungen nicht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts[33] liegen die Voraussetzungen für eine Ausnahme von dem deutsch-iranischen Übereinkommen allerdings auch in Fällen vor, in denen sich das Einbürgerungsermessen so reduziert hat, dass sich die Behörde rechtmäßig nur für die Einbürgerung entscheiden darf. Nach Auffassung der Beauftragten muss dies auch für den Regelanspruch der Ehegatteneinbürgerung nach § 9 StAG gelten, da hier die Einbürgerung nur ausnahmsweise, wenn ein atypischer Fall vorliegt, verweigert werden darf.[34]

Unterschiedliche Auslegungen bei der Regeleinbürgerung von Ehegatten Deutscher

2.2.11 Afghanische Staatsangehörige

Keine bundeseinheitliche Praxis besteht auch im Hinblick auf die Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Bezug auf Staatsangehörige aus Afghanistan. Der Bund und die überwiegende Zahl der Bundesländer gehen davon aus, dass es gegenwärtig aufgrund fehlender Verwaltungsstrukturen in Afghanistan nicht möglich ist, dort ein Entlassungsverfahren zu betreiben und daher nach § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AuslG (jetzt: § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StAG) eine Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit vorzunehmen ist. Einzelne Bundesländer verlangen jedoch, dass der Einbürgerungsbewerber einen vollständigen und formgerechten Antrag auf Entlassung bei der afghanischen Seite stellt. Eine Einbürgerung (unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit) ist dann erst möglich, wenn zwei Jahre nach Einreichen dieses Antrages eine Entlassung nicht erfolgt ist und mit einer Entscheidung auch nicht innerhalb der nächsten sechs Monate zu rechnen ist.[35] Aus Sicht der Beauftragten ergibt es beim derzeitigen Zustand der Verwaltungsstrukturen in Afghanistan keinen Sinn, die Einbürgerung aufgrund dieser Verwaltungspraxis zu verzögern und zu erschweren.

Unterschiedliche Verwaltungspraxis bei Betreiben eines Entlassungsverfahrens

2.2.12 Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien

Erhebliche Schwierigkeiten beim Einbürgerungsverfahren treten auch nach wie vor bei Personen auf, die aus dem ehemaligen Jugoslawien stammen. Nach Einschätzung der Beauftragten scheitern Entlassungsbemühungen der Einbürgerungsbewerber nicht selten bereits daran, dass die für einen Entlassungsantrag erforderlichen Unterlagen nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten und unter hohem persönlichen und finanziellen Aufwand – bei unsicheren Erfolgsaussichten – besorgt

Ungeklärte Staatsangehörigkeit

---

33 BVerwG, Urteil vom 27.9.1988, Az. 1 C 41/87, InfAuslR 1989, S. 276f.

34 Ebenso BayVGH, Beschluss vom 26.6.2001, Az. 5 ZB 01.65, StAZ 2002, S. 173ff.

35 Vgl. § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Alt.3. AuslG i.V.m. 87.1.2.3.3 StARVwV, Bundesanzeiger v. 31.1.2001.

werden können. Auch gibt es nach wie vor Fälle, in denen unklar ist, welchem (wenn überhaupt einem) Nachfolgestaat des ehemaligen Jugoslawiens ein Einbürgerungsbewerber zuzuordnen ist. In einigen Fällen kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass Einbürgerungsbewerber von mehreren Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens als eigene Staatsangehörige angesehen werden und die Einbürgerungsbewerber sich daher um die Entlassung aus mehreren Staatsangehörigkeiten bemühen müssen, was wiederum in nicht wenigen Fällen zunächst eine Registrierung bei den Behörden des jeweiligen Staates voraussetzt. Insbesondere bei in Deutschland geborenen Kindern stellt sich wiederholt das Problem, dass sie zwar qua Geburt die Staatsangehörigkeit eines Nachfolgestaates des ehemaligen Jugoslawiens haben müssten, dass sie aber nicht im dortigen Staatsangehörigkeitsregister eingetragen sind. In diesen Fällen verschwimmt der Unterschied zwischen der bloß deklaratorischen Eintragung in das Register als Voraussetzung einer Entlassung aus der Staatsangehörigkeit und einer Einbürgerung in den jeweiligen Nachfolgestaat. Das führt mitunter zu erheblichen unnötigen Irritationen bei den Betroffenen, die ihr gesamtes Leben in Deutschland verbracht haben und den Eindruck haben, sie müssten sich zunächst in einem ihnen fremden Land – zu dem sie häufig keinen Kontakt haben – einbürgern lassen.

Besondere Schwierigkeiten bestehen nach Einschätzung der Beauftragten weiterhin bei Kosovo-Albanern (vgl. Bericht, 2002, B.I.2.4.5). Eine typische Fallkonstellation sei hier zur Veranschaulichung geschildert: Das Konsulat von Serbien und Montenegro verlangt von dem Einbürgerungsbewerber für die Stellung eines Antrages auf Entlassung aus der Staatsangehörigkeit u. a. eine Geburtsurkunde sowie einen Staatsangehörigkeitsnachweis, der nicht älter als sechs Monate sein darf, wobei Geburtsurkunden der UN-Verwaltung im Kosovo hierbei nicht anerkannt werden. Die erforderlichen Dokumente sind aber an dem Geburtsort des Einbürgerungsbewerbers nicht erhältlich, da alle Verwaltungsunterlagen während des Bürgerkrieges aus dem Kosovo nach Serbien ausgelagert wurden. Die Dokumente müssten vor Ort in Serbien beantragt werden. Eine Reise nach Serbien ist dem Einbürgerungsbewerber jedoch nicht möglich, da er – kriegsbedingt – keinen gültigen Reisepass besitzt und das Konsulat eine Verlängerung des Reisepasses (aus nicht nachvollziehbaren Gründen) verweigert. Nach Einschätzung der Beauftragten hängt der Erfolg der Einbürgerungsverfahren in solchen Konstellationen wesentlich auch davon ab, inwieweit die Einbürgerungsbehörden den Betroffenen in solchen Situationen beratend, ggf. auch im Wege der amtlichen Begleitung Unterstützung leisten. Hierbei gibt es nach Einschätzung der Beauftragten erhebliche regionale Unterschiede. Die Beauftragte begrüßt es, dass z.T. in Fällen, in denen es dem Einbürgerungsbewerber subjektiv unzumutbar oder objektiv unmöglich ist, die zur Vervollständigung des Entlassungsantrags erforderlichen Dokumente beizubringen, Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit nach § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 2. Alt. AuslG (unzumutbare Entlassungsbedingungen) erfolgen (jetzt: § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 2 Alt. StAG). Eine objektive Unmöglichkeit der Erfüllung der Entlassungsvoraussetzungen kann nach Auffassung der Beauftragten insbesondere auch dann vorliegen, wenn die zuständigen Behörden des Heimatstaates aus nicht nachvollziehbaren Gründen untätig geblieben sind und mit einer Ausstellung der vom

Unzumutbare Entlassungsbedingungen bei Kosovo-Albanern

Einbürgerungsbewerber beantragten und für die Entlassung erforderlichen Unterlagen in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Solche Lösungen werden in der Rechtsprechung bereits vereinzelt vertreten.[36] Sollten die Schwierigkeiten weiter andauern, wofür auch die anhaltend hohe Quote der Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Personen, die aus Serbien und Montenegro stammen, spricht (vgl. Tabelle 43 im Anhang), stellt sich aus Sicht der Beauftragten verstärkt die Frage, ob bei dieser Personengruppe die Voraussetzungen für eine generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit vorliegen.

2.2.13 Rücknahme von Einbürgerungen

An die Beauftragte sind im Berichtszeitraum Fälle herangetragen worden, in denen Einbürgerungen nach vielen Jahren zurückgenommen worden sind. Die Auswirkungen sind für die Betroffenen, insbesondere aber für ihre Kinder und Enkelkinder, mitunter sehr weit reichend.

Im Berichtszeitraum hat das Bundesverwaltungsgericht[37] zwei Entscheidungen zu der in Rechtsprechung und Lehre umstrittenen Frage der Rücknahme von rechtswidrigen Einbürgerungen getroffen. Hintergrund der Auseinandersetzung über die Frage, ob die spätere Rücknahme einer Einbürgerung, bei der sich später herausstellt, dass die Voraussetzungen für die Einbürgerung nicht vorlagen, zulässig ist, ist das in Art. 16 Abs. 1 GG enthaltene Verbot des Entzugs der deutschen Staatsangehörigkeit. Art. 16 Abs. 1 GG bestimmt weiter, dass der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nur auf Grund eines Gesetzes und gegen den Willen des Betroffenen nur dann eintreten darf, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts stehen jedenfalls bei durch bewusste Täuschung erwirkten Einbürgerungen weder Art. 16 Abs. 1 GG noch das Fehlen einer spezialgesetzlichen Grundlage der Rücknahme von Einbürgerungen entgegen. Ausreichende Rechtsgrundlage für die Rücknahme von Einbürgerungen sind nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes die allgemeinen Rücknahmevorschriften für rechtswidrige Verwaltungsakte in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder. Das Bundesverwaltungsgericht betont, dass im Rahmen der Ermessensprüfung bei der Rücknahme einer Einbürgerung das öffentliche Interesse an der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der rechtsstaatliche Vertrauensschutz gegeneinander abgewogen werden müssen. Bei der Bewertung des Vertrauensschutzes ist allerdings zu berücksichtigen, ob die Einbürgerung durch eine bewusste Täuschung erwirkt wurde. Auch bei einer durch bewusste Täuschung erwirkten Einbürgerung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts jedoch die aus Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleitende verfassungsrechtliche Wertentscheidung in die Abwägung einzubeziehen, wonach (dauerhafte) Staatenlosigkeit nach Möglichkeit zu verhindern sei.

Zulässigkeit bei Täuschung

Sofern sich eine durch bewusste Täuschung erwirkte Einbürgerung eines Elternteils auf die Rechtmäßigkeit der (Mit-Einbürgerung eines minderjährigen Kindes auswirkt, betont das Bundesverwaltungsgericht das Er-

[36] Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13.11.2002, Az. 13 S 810/02, InfAuslR 2003, S. 160ff.

[37] BVerwG, Urteil vom 3.6.2003, Az. 1 C 19.02; BVerwG, Urteil vom 9.9.2003, Az. 1 C 6.03, beide abrufbar unter www.bverwg.de.

fordernis einer eigenständigen Ermessensentscheidung im Hinblick auf die Rücknahme der Einbürgerung des Kindes.[38] Zu berücksichtigen ist dabei nach der Rechtsprechung insbesondere, ob das Kind an der Täuschung beteiligt war oder ihm eine eigenständige Täuschungshandlung vorzuwerfen ist. Weiterhin sind in die Ermessenserwägungen eigene schutzwürdige Belange des Kindes einzustellen. Diese haben nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts umso mehr Gewicht, je älter das Kind ist und je besser es sich in die deutschen Lebensverhältnisse integriert hat.

Eigenständige Beurteilung bei Rücknahme der Einbürgerung des Kindes

Bei der Bewertung dieses Fragenkreises ist zu berücksichtigen, dass eine Klärung durch das Bundesverfassungsgericht noch aussteht. Eine Verfassungsbeschwerde gegen die Rücknahme einer Einbürgerung ist anhängig.[39] Aus Sicht der Beauftragten ist insbesondere im Hinblick auf die sehr weit reichenden Auswirkungen der Rücknahme von Einbürgerungen von Eltern oder eines Elternteils auf den staatsangehörigkeitsrechtlichen Status von Kindern zu erwägen, ob eine spezialgesetzliche Regelung der Rücknahme von Einbürgerungen erforderlich ist, um integrationspolitisch unbillige Ergebnisse zu vermeiden.[40] Vorbild könnte etwa § 24 Abs. 2 des Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit sein, wonach die Erklärung der Unwirksamkeit der Einbürgerung eines deutschen Volkszugehörigen i.S.v. Art. 116 GG nach Ablauf von fünf Jahren nach der Einbürgerung ausgeschlossen ist. Zu beachten ist dabei, dass die gleichen integrationsrechtlichen Gründe, die gegen die Rücknahme der Einbürgerung eines (mit) eingebürgerten Kindes sprechen, auch für Fälle gelten, in denen Kinder nicht (mit) eingebürgert wurden, sondern erst nach der durch bewusste Täuschung ihrer Eltern oder eines Elternteils erwirkten Einbürgerung – jedoch z. B. Jahre vor der Rücknahme der Einbürgerung – geboren wurden. In diesen Fällen kann sich sogar die Frage stellen, ob die Kinder ihre an sich durch Geburt erworbene deutsche Staatsangehörigkeit automatisch, d.h. ohne Ermessensentscheidung der Behörde wieder verlieren.[41] Art. 16 Abs. 1 GG spricht zwar in solchen Fällen dafür, dass im Rahmen der Ermessensentscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung der Eltern ausnahmsweise die Rechtsfolgen der Rücknahme auf die Zukunft beschränkt werden (*ex nunc*-Wirkung). Hierdurch wird gewährleistet, dass die Täuschung der Eltern staatsangehörigkeitsrechtlich nicht zu Lasten der Kinder geht und die Kinder im Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit bleiben können.[42] Aus Gründen der Rechtsklarheit und des Vertrauensschutzes wäre hierfür aber aus Sicht der Beauftragten für die Betroffenen eine eindeutige gesetzliche Regelung wünschenswert.

---

38 BVerwG, Urteil vom 9.9.2003, Az. 1 C 6.03.

39 Az. 2 BvR 669/04.

40 Vgl. Hailbronner/Renner-Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, 4. Aufl. 2005, Art. 16 GG Rn. 38.

41 So etwa VG Berlin, Urteil vom 27.2.2003, Az. 29 A 237.02 (juris), für den Fall der Rücknahme der für den Geburtserwerb nach § 4 Abs. 3 StAG maßgeblichen Aufenthaltsgenehmigung der Eltern.

42 Vgl. Nettersheim, W., Rücknahme und Widerruf von Einbürgerungen, DVBl. 2004, 1144, 1145f.

2.3 Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit

Im Berichtszeitraum wurde über Fälle öffentlich diskutiert, in denen Personen nach ihrer Einbürgerung durch den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit die deutsche Staatsangehörigkeit wieder verloren haben. Dies ist eine Folge der Staatsangehörigkeitsreform, mit der eine Regelung zum Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit bei gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland verändert wurde. Nach der bis zum 31.12.1999 geltenden Bestimmung im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz führte der Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit nur beim gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit. Seit dem 1.1.2000 bestimmt § 25 StAG dagegen, dass unabhängig vom Aufenthaltsort der auf einem Antrag beruhende Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit automatisch durch Gesetz zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führt, es sei denn, die Betroffenen haben zuvor eine Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit erhalten. Von der neuen Verlustregelung sind insbesondere Migrantinnen und Migranten türkischer Herkunft betroffen, die die türkische Staatsangehörigkeit wieder angenommen haben, aber auch Spätaussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion, die die Staatsangehörigkeit von einem der Nachfolgestaaten der Sowjetunion neu beantragt haben.

Seit 1.1.2000: Wegfall der „Inlandsklausel“

Für Personen, die u. a. aufgrund einer Erklärung nach § 29 StAG[43] oder durch Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben, sieht nunmehr § 38 AufenthG unter bestimmten Voraussetzungen die (Wieder) Erteilung eines Aufenthaltstitels vor. Vor dem Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes am 1.1.2005 fehlte es dagegen an einer speziellen aufenthaltsrechtlichen Regelung für Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben. Ehemalige Deutsche haben nach § 38 AufenthG einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, wenn sie sich bei Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit seit fünf Jahren als Deutsche in Deutschland aufgehalten haben. Haben sie sich kürzer, aber mindestens ein Jahr in Deutschland als Deutsche oder Ausländer aufgehalten, erhalten sie eine Aufenthaltserlaubnis. Weitere Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 38 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG sind das Vorliegen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 AufenthG (u. a. gesicherter Lebensunterhalt). In besonderen Fällen – wobei es sich nicht nur um Härtefälle handelt – kann aber ein Aufenthaltstitel auch abweichend von § 5 AufenthG erteilt werden. Die Beauftragte begrüßt in diesem Zusammenhang die Ankündigung eines Bundeslandes, aufgrund der offensichtlich z.T. eingetretenen Verunsicherung durch die Änderung der Staatsangehörigkeitsreform bei den Personen, die seit dem 1.1.2000 durch Annahme einer ausländischen Staatsangehörigkeit die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben, generell von einem „besonderen

Neu: Aufenthaltsrecht für ehemalige Deutsche

[43] Die Regelung betrifft die Personen, die aufgrund des Geburtsortsrechts (§ 4 Abs. 3 StAG) die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben und die sich nach Erreichen der Volljährigkeit dafür entscheiden müssen, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit unter Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit beibehalten wollen. Fälle des Verlustes nach § 29 StAG können aufgrund der Optionspflicht nicht vor 2008 eintreten.

Fall“ i.S.v. § 38 Abs. 3 AufenthG auszugehen und von einer Prüfung der Unterhaltsvoraussetzungen zur Erteilung eines Aufenthaltstitels sowie von geringfügigen strafrechtlichen Vergehen ohne Prüfung im Einzelfall abzusehen.

Sechsmonatige Antragsfrist

Der Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 38 AufenthG muss innerhalb von sechs Monaten nach Kenntnis vom Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit gestellt werden. Bei der Berechnung der Frist für die Beantragung eines Aufenthaltstitels ist nach Auffassung der Beauftragten der Regelungszweck des § 38 AufenthG zu beachten. Mit dieser Regelung sollen negative aufenthaltsrechtliche Konsequenzen aufgrund des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit weitgehend vermieden werden. Da aufgrund der veränderten Rechtslage nach der Staatsangehörigkeitsrechtsreform zum Teil offenbar bei vielen Betroffenen Unklarheit über die Rechtslage bestand, hält die Beauftragte es aus integrationspolitischen Gründen für gut vertretbar, wie dies bereits ein Bundesland vorgesehen hat, nämlich den Ablauf der Frist durch eine öffentliche Bekanntmachung so zu bestimmen, dass allen Betroffenen die im Gesetz vorgesehene 6-Monatsfrist verbleibt. Aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes kann die Frist jedoch frühestens mit dem Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes zum 1.1.2005 zu laufen begonnen haben. Im Übrigen wird die Frist erst mit dem Nachweis der positiven Kenntnis von dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit in Gang gesetzt.

Assoziationsrechtliches Aufenthaltsrecht für türkische Arbeitnehmer

Bei türkischen Staatsangehörigen, auch solchen, die ehemals Deutsche waren, ist zudem zu beachten, dass sie aufgrund des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei (ARB 1/80) ein Aufenthaltsrecht kraft Gesetzes (vgl. hierzu C.IV.3.1) besitzen können, wenn sie seit einer bestimmten Zeit als Arbeitnehmer dem regulären deutschen Arbeitsmarkt angehören. Dieses Recht geht in der Regel nur dann wieder verloren, wenn sie Deutschland für einen nicht unerheblichen Zeitraum ohne berechtigte Gründe verlassen haben oder wenn sie als Rentner aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Auch Kinder und Familienangehörige türkischer Arbeitnehmer können unter bestimmten Umständen ein Aufenthaltsrecht besitzen. Entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern[44] ist davon auszugehen, dass die aus dem Assoziationsrecht abgeleiteten Rechte durch eine Einbürgerung in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union nicht verloren gehen.[45]

Erneute Einbürgerung möglich

Sofern die Betroffenen die Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit wieder wünschen, setzt dies die erneute Beantragung der Einbürgerung voraus. Dies setzt im Regelfall die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit voraus. Bei Personen, die unter das Assoziationsrecht fallen bzw. aufgrund eines rechtzeitig gestellten Antrages einen Aufenthaltstitel nach § 38 AufenthG erhalten haben, liegen i.d.R. die für die Anspruchseinbürgerung vorausgesetzten Aufenthaltszeiten unmittelbar vor. Sofern aufgrund der verspäteten Beantragung eines Aufenthaltstitels eine Unterbrechung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts eingetreten ist, bleibt

[44] Vgl. EuGH, Urteil vom 23.2.1994, Az. C-419/92.

[45] Vgl. Gemeinschaftskommentar – AufenthG-Gutmann, Art. 7 Rn. 57 (Stand: Januar 2005).

diese Unterbrechung nach § 12b Abs. 3 StAG außer Betracht. Die Beauftragte spricht sich unter Berücksichtigung der von den Betroffenen bereits erbrachten Integrationsleistungen für eine wohlwollende und großzügige Auslegung der übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen aus. Dies gilt insbesondere für die Prüfung der Unterhaltsvoraussetzungen bei zwischenzeitlich eingetretener unverschuldeter Arbeitslosigkeit sowie hinsichtlich der Sprachkenntnisse bei älteren Personen, die noch vor dem Inkrafttreten der Staatsangehörigkeitsrechtsreform, also ohne Prüfung der Sprachkenntnisse, eingebürgert worden waren.

2.4 Zusammenfassung zur Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts

Trotz der Probleme in einzelnen Fallgruppen und der regionalen Unterschiede bei der Anwendung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts hat sich die Reform insgesamt bewährt. Mit ihr ist ein wichtiger Schritt zu einem modernen republikanischen Staatsbürgerschaftsverständnis vollzogen worden. Schwierigkeiten werden entweder in der praktischen Anwendung oder bei der ausstehenden Gesamtreform des Staatsangehörigkeitsrechts zu lösen sein.

3. Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes auf das Staatsangehörigkeitsrecht

Das Zuwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz) schafft ein neues System ausländerrechtlicher Titel (siehe ausführlich unten C.III.2.1). Schon weil das Staatsangehörigkeitsrecht an mehreren Stellen auf den Aufenthaltsstatus (siehe oben 2.1, 2.2.1 und 2.2.2) abstellt, waren im Zuwanderungsgesetz (Artikel 5) Folgeänderungen erforderlich. Notwendig wurden redaktionelle Folgeänderungen auch durch die Überführung der Arbeitslosenhilfe durch Hartz IV in das Arbeitslosengeld II (SGB II) und die Überführung der Sozialhilfe in das SGB XII. Grundsätzlich beschränken sich die Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts durch das Zuwanderungsgesetz auf diese redaktionellen Folgeänderungen. Über darüber hinausgehende, nicht unwesentliche inhaltliche Änderungen und Folgewirkungen wird im Folgenden berichtet, soweit auf sie nicht bereits im Zuge der vorangegangenen Darstellung eingegangen wurde (siehe oben 2.1, 2.2.3 und 2.2.4). Hinzuweisen ist auch darauf, dass nach Auffassung des Gesetzgebers die im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes erfolgten Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts die Notwendigkeit einer systematischen Reform des Staatsangehörigkeitsrechts unberührt lassen.[46]

Auf folgende Änderungen und Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes ist hinzuweisen:

– Beim Geburtsortsrecht (siehe oben 2.1) reicht es künftig aus, dass die Eltern (wenn sie vorher acht Jahre ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hatten) im Zeitpunkt der Geburt des Kindes einen unbefristeten Aufenthaltsstatus (Niederlassungserlaubnis) besitzen. Entfallen ist damit das Problem, das daraus resultierte, dass die El-

[46] Vgl. BR-Drs. 22/03, zu Artikel 5, S. 280.

tern den unbefristeten Status drei Jahre besessen haben mussten (vgl. Bericht 2002, B.I.2.1). Dies ist aus Sicht der Beauftragten zu begrüßen. Ferner wird als Konsequenz aus tief greifenden ausländerrechtlichen Änderungen im Status der Unionsbürger (siehe unten C IV.1) bei diesen nur noch auf das materielle Aufenthaltsrecht abgestellt und bei ihren drittstaatsangehörigen Familienangehörigen auf den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis-EU.

– Die Einbürgerungsvorschriften des Ausländergesetzes werden in das Staatsangehörigkeitsgesetz eingefügt (§ 10 bis 12b StAG). Dabei bleiben wie bisher (Ausschluss von Ausländern mit Aufenthaltsbefugnis und Aufenthaltsbewilligung) Ausländer, die sich im Zeitpunkt der Einbürgerung aus bestimmten Gründen im Inland aufhalten, von der Anspruchseinbürgerung ausgeschlossen (z. B. Ausländer, die sich zu Studienzwecken in Deutschland aufhalten, vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 2 StAG).
– Im Rahmen der Gleichstellung von Flüchtlingen im Sinne der GFK mit Asylberechtigten (siehe ausführlich unten C.III.2.1.1.2) reicht nunmehr auch bei der Anspruchseinbürgerung der beiden Gruppen der nach Feststellung der Flüchtlingseigenschaft erteilte Aufenthaltstitel für die Einbürgerung aus. Wichtiger noch ist, dass im Rahmen dieser Gleichstellung auch § 55 Abs. 3 AsylVfG geändert wurde. Damit ist nunmehr auch bei GFK-Flüchtlingen eine Anrechnung ihrer Aufenthaltszeiten bei der Ermessenseinbürgerung möglich (vgl. zu dieser Problematik Bericht 2002, B.I.2.3.1).
– Die Frist für die Anspruchseinbürgerung wird bei erfolgreicher Teilnahme an einem Integrationskurs (siehe dazu oben B.V.8.3) von acht auf sieben Jahre verkürzt (§ 10 Abs. 3 StAG).

Vor einer Einbürgerung ist nunmehr eine Regelanfrage bei den Verfassungsschutzbehörden gesetzlich vorgeschrieben (§ 37 Abs. 2 StAG). Diese Änderung, die weitgehend einer schon bisher geübten Praxis der Bundesländer entspricht, war im ursprünglichen Entwurf des Zuwanderungsgesetzes nicht enthalten und geht auf die Kompromissfindung im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zum Zuwanderungsgesetz zurück.

III. Ausländerrechtliche Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen

Im Folgenden wird die Diskussion um das Ausländerrecht – soweit es die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen (Ausländer, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union haben) regelt – dargestellt. Zum Ausländerrecht werden dabei auch diejenigen Bestimmungen gerechnet, die den Arbeitsmarktzugang von Drittstaatsangehörigen steuern, da diese oftmals unmittelbare Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Betroffenen haben. Die Darstellung beginnt mit den Einzelpunkten (außerhalb des Zuwanderungsgesetzes), in denen im Berichtszeitraum die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen unter dem bis zum 31.12.2004 geltenden Ausländerrecht diskutiert und teilweise verändert wurde (1.). Die im ersten Abschnitt diskutierten Punkte können weder die gesamte – oftmals unproblematische – Lebensrealität der in Deutschland lebenden Ausländer abschließend beschreiben, noch erfassen sie sämtliche relevanten Problemkonstellationen. Vielmehr werden vorrangig die Punkte aufgegriffen, die über Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, öffentliche Beratungsstellen, und nicht zuletzt von Betroffenen und ihren Familienangehörigen gehäuft an das Amt der Beauftragten herangetragen werden oder aber offensichtlich rechtliche Probleme darstellen. Auch Bundestagsabgeordnete haben sich wiederholt mit ausländerrechtlichen Einzelproblemen an das Amt gewandt. Die Beauftragte ist sich bewusst, dass sie nur einen Ausschnitt der Lebenswirklichkeit von Ausländern in ihrem Bericht abbildet. Diese reicht etwa im Bereich der Erwerbstätigkeit tatsächlich von Positionen als Diplomat, Manager, Torschützenkönig der 1. Bundesliga oder selbständiger Unternehmer, über Angestelltenverhältnisse als Facharbeiter oder Arbeiter bis hin zu arbeitslosen Ausländern. Häufig werden jedoch die prekären Konstellationen bzw. Situationen an das Amt herangetragen. Selbst in dem rechtlich und menschlich außerordentlich schwierigen Bereich der ausreisepflichtigen Ausländer sind die Konstellationen jedoch tatsächlich sehr vielfältig. Sie reichen von Ausländern, die während eines laufenden Abschiebungsvorgangs noch versuchen, die nicht bestehende Reisefähigkeit feststellen zu lassen, über seit Jahren geduldete Personen zu Personen, die sich trotz ihres prekären Aufenthalts ein Eigenheim im Bundesgebiet errichteten, bis schließlich zu Ausländern, die über zehn Jahre geduldet waren und nach einer Altfallregelung innerhalb eines weiteren Jahres die deutsche Staatsangehörigkeit erlangten.

Danach werden in enger Anlehnung an die Darlegungen im letzten Bericht der Beauftragten zentrale Punkte des Zuwanderungsgesetzes dargestellt (2.). Schließlich wird die Diskussion um ein harmonisiertes europäisches Ausländerrecht näher beleuchtet (3.). Über die Rechtsstellung von Flüchtlingen und Asylsuchenden wird unten in einem gesonderten Kapitel (C.V.) berichtet.

1. Drittstaatsangehörige im nationalen Ausländerrecht

Im Folgenden werden Diskussionen und Entwicklungen bis zum In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes (dazu unten 2.) dargestellt.

1.1 Eigenständiges Aufenthaltsrecht von Ehegatten

Ehegatten, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Deutschland gekommen sind und über eine Aufenthaltserlaubnis verfügen, erhalten im Falle der Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft ein eigenständiges, von der Ehe unabhängiges Aufenthaltsrecht, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft seit mindestens zwei Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet bestanden hat. Liegt eine sog. besondere Härte vor, wird auch schon früher ein entsprechender Aufenthaltstitel erteilt.

Die Beauftragte hatte in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2002, B.II.1.1) darauf hingewiesen, dass sich nach der Änderung des § 19 AuslG mit Wirkung zum 1. Juni 2000 Auslegungsprobleme ergeben hatten.

So waren die Beauftragte wie auch das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz davon ausgegangen, dass sich die Reform des eigenständigen Aufenthaltsrechtes auch auf alle zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform noch nicht bestandskräftigen Altfälle auswirken werde, insbesondere was die Länge des erforderlichen Voraufenthaltes von nunmehr nur noch zwei Jahren betraf. Dies wurde jedoch in der Rechtsprechung anfangs nicht einheitlich bewertet.[1] Hier hat bedauerlicherweise erst das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Juni 2004 Klarheit gebracht.[2] Danach war die Neufassung des § 19 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AuslG auch auf Anträge auf Verlängerung des Aufenthaltstitels anzuwenden, die bei In-Kraft-Treten der Neuregelung noch nicht bestandskräftig beschieden worden waren. Hierfür sprach nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts vor allem der Umstand, dass der Gesetzgeber für das Inkrafttreten der Neufassung des § 19 Abs. 1 AuslG keine Übergangsvorschrift erlassen hatte, die anhängige Verfahren von der Neuregelung ausnahm.

BVerwG zu „Altfällen“

Außerdem hatte die Beauftragte bemerkt, dass die Neuregelung des § 19 Abs. 1 AuslG ebenso wie die vor dem 1. Juni 2001 geltende Fassung des Gesetzes eine Ausschlussklausel enthält, bei der es zu Problemen in der Anwendung kam. Diese Ausschlussklausel besagte, dass die Härtefallregelung dann nicht anzuwenden ist, wenn für den Ausländer, zu dem der Ehegattennachzug erfolgt ist, die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen ist. Der Beauftragten sind zwar keine weiteren Entscheidungen zur Kenntnis gekommen, die die im Hinblick auf die gesetzliche Regelung sinn- und zweckwidrige Meinung vertraten, die Anwendung der Härtefallregelung wäre ausgeschlossen, wenn ein misshandelnder Ehegatte eben wegen dieser Misshandlungen mit einer Ausweisung oder Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu rechnen habe.[3] Schon mit Blick auf den Wortlaut der Regelung griff nach Ansicht der Beauftragten die Ausschlussklausel sogar nur dann ein, wenn der Ehegatte, zu dem der Nachzug erfolgte, von Anfang an nicht mit einem Daueraufenthalt rechnen durfte. Die dem zum Teil entge-

Anwendungsbereich der Ausschlussklausel

---

1 Ablehnend noch: HessVGH, Urteil vom 10.3.2003, Az. 12 UE 2568/02, EzAR 023 Nr. 30; OVG Lüneburg, Urteil vom 6.3.2001, Az. 11 MA 690/01; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15.1.2002, Az. 11 S 1104/01, NVwZ-RR 2003, S. 385-386;

2 Urteil vom 16.6.2004, Az. 1 C 20.03, DVBl 2004, S. 1433f.

3 So noch HessVGH vom 5.4.2000, Az. 12 TG 43/00, InfAuslR 2000, S. 404-406.

genstehende Rechtsprechung war daher als problematisch zu beurteilen.[4]

„Besondere Härte“

Nach Einschätzung der Beauftragten hat die Neuregelung jedoch insgesamt die erwünschte Wirkung erreicht. Die Rechtsprechung hat sich insbesondere mit der konkreten Ausfüllung des Begriffes der „besonderen Härte“ in § 19 Abs. 1 Nr. 2 AuslG beschäftigt.

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg stellte in einem Beschluss vom 4. Juni 2003[5] zunächst fest, dass die in § 19 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, S. 2 aufgezählten Härtefälle beispielhaft, aber nicht abschließend seien. In dem betreffenden Fall kam er zu dem Schluss, dass bei der Auslegung des Rechtsbegriffs der „besonderen Härte“ der Kernbereich des einem ausländischen Vater eines minderjährigen deutschen Kindes zustehenden Umgangsrechts mit zu berücksichtigen sei. Dieses Recht dürfe nicht durch ausländerrechtliche Maßnahmen vereitelt oder in einer Weise erschwert werden, die dem verfassungsrechtlichen Gewicht der in Art. 6 Abs. 1 und 2 GG enthaltenen Schutzgarantie der Familieneinheit zuwiderlaufe.

In einem weiteren Fall, der dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung vorlag, ging es um die Frage, welche materiellen Folgen einer Rückkehrverpflichtung – hier hätte die Auflösung des Betriebs eines Transportunternehmens im Raum gestanden – einen Härtefall darstellen. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof kam in seiner Entscheidung vom 24. Oktober 2003[6] zu dem Schluss, dass eine besondere Härte auch dann vorliegt, wenn der Ausländer sich während des Bestands der ehelichen Lebensgemeinschaft im Inland eine Existenzgrundlage oder vergleichbare materielle und ideelle Werte, insbesondere auch erhebliche Vermögenspositionen geschaffen hat, die er wegen der Rückkehrverpflichtung aufgeben müsste.

1.2 Visumsverfahren und Legalisation

1.2.1 Visumsverfahren

Spannungsfeld Visumsverfahren

In demokratischen Rechtsstaaten bewegt sich die Vergabe von Visa in einem Spannungsfeld: Die Ziele Zuwanderungssteuerung bzw. -begrenzung und eine angemessene Berücksichtigung von Sicherheitsinteressen müssen mit dem Ziel, ein weltoffenes Land zu sein, vernünftig austariert werden.

Familienzusammenführung und Besuchsvisa für Angehörige

In ihrem letzten Bericht (Bericht 2002, B.II.1.7) hat die Beauftragte festgestellt, dass durch den Erlass des Auswärtigen Amts vom März 2000 einige Probleme im Spannungsfeld des Visumsverfahrens gelöst wurden. Dies galt sowohl für die Visumsverfahren zum Zwecke der Familienzusammenführung – also für Visumserteilungen, die auf einen dauerhaften Aufenthalt im Bundesgebiet zielen – als auch für so genannte Besuchs- bzw. Kurzzeitvisa, die etwa zur Einreise aus familiären Besuchszwecken

---

4 Siehe OVG Berlin, Urteil vom 21.4.2004, Az. 3 S 5.04.

5 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 4.6.2003, Az. 13 S 2685/02, InfAuslR 2003, S. 415-417; ZAR 2003, S. 287, FamRZ 2004, S. 543f.

6 HessVGH, Beschluss vom 24.10.2003, Az. 12 TG 2210/03, NVwZ 2004, Beilage Nr. I 3, S. 17-18, InfAuslR 2004, S. 72-74.

wie Familienfeiern oder aus geschäftlichen oder touristischen Gründen benötigt werden.

Seit den Terroranschlägen am 11. September 2001 mussten aufgrund neuer gesetzlicher Vorgaben (Terrorismusbekämpfungsgesetz) verschärfte Sicherheitsüberprüfungen im Visumverfahren eingeführt werden. Im Oktober 2004 hat das Auswärtige Amt den Erlass vom März 2000 durch einen neuen Grundsatzerlass zu Visumsfragen ersetzt. Dieser Erlass fasst vor allem die durch die angesprochenen Gesetzesänderungen seit dem Jahre 2000 veranlassten Fortschreibungen der Erlasslage zusammen und enthält zum Teil Einschränkungen für die Visavergabe.

Durch eine Regelung in der Durchführungsverordnung zum Zuwanderungsgesetz wurde außerdem die Möglichkeit der Einrichtung lokaler Einladerdateien an den Auslandsvertretungen geschaffen. Namen und Anschriften von Personen, die eine Verpflichtungserklärung zur Erteilung eines Besuchsvisums abgegeben oder zum Nachweis des Reisezwecks für den Antragsteller eine Einladung ausgesprochen haben, können damit in den Visumsdateien der Auslandsvertretungen erfasst werden.[7]

Die Beauftragte ist Adressatin einer beachtlichen Anzahl von Einzeleingaben zum Visumsverfahren. Die nachfolgende Darstellung des Visumsverfahrens basiert daher u. a. auf diesen Einzeleingaben, die vor allem im Aufgabenbereich der Beauftragten Besuchsvisa für Familienangehörige und Visa zur Familienzusammenführung betreffen. In diesem Bereich entstehen häufig besondere humanitäre Probleme. Hieran orientieren sich die nachfolgenden Ausführungen. Nach Einschätzung der Beauftragten ist eine insgesamt restriktivere Vergabepraxis zu erkennen. Dies gilt nach ihrem Eindruck nicht nur für Antragstellerinnen und Antragsteller aus sog. Risikostaaten.

Insgesamt wird die Beauftragte beobachten, inwieweit sich Hinweise von Interessenverbänden bestätigen, wonach sich für das Visumsverfahren als Folge der bei Abfassung des Berichts andauernden politischen Diskussion neue Hürden ergeben.

1.2.1.1 Besuchsvisa

Wer in Deutschland lebt, kann Verwandte oder Bekannte aus dem Ausland oft nur dann zu einem Besuch empfangen, wenn diesen ein Besuchsvisum erteilt wird. Dies gilt nicht für EU-Bürger und auch nicht für einige andere Staaten, deren Bürger ohne Visum für kurzfristige Aufenthalte nach Deutschland einreisen können.

Bei der Überprüfung von Anträgen auf Erteilung von Besuchsvisa wird der Prüfung der Rückkehrbereitschaft des Antragstellers entsprechend den Vorgaben des europäischen Rechts für Kurzzeitvisa besondere Bedeutung beigemessen.

Rückkehrbereitschaft bei Besuch der Kernfamilie

Der Beauftragten wurden keine Erkenntnisse, dass Missbrauchsfälle im Bereich der Erteilung von Besuchsvisa für Familienangehörige aufgetreten sind, zugetragen. Sie ist im Gegenteil aufgrund der ihr vorliegenden Erkenntnisse der Auffassung, dass insbesondere bei Besuchen der Kernfamilie Anforderungen an die Glaubhaftmachung der Verwurzelung

[7] § 69 Abs. 2 Nr. 2 h) AufenthV.

im Heimatland unverhältnismäßig sein können. Es sollte den Antragstellern und den in Deutschland lebenden Angehörigen nicht zugemutet werden, allein über Telefonate oder Besuche im Herkunftsland oder Drittstaaten den Kontakt aufrecht zu erhalten. In den der Beauftragten vorliegenden Einzelfällen wurden Besuchsvisa mehrfach bereits aufgrund angeblich fehlender familiärer Verankerung im Herkunftsland und der daher zu befürchtenden fehlenden Rückkehrbereitschaft abgelehnt.[8] Problematisch ist nach Einschätzung der Beauftragten eine solche Praxis besonders dann, wenn eine solche familiäre Verankerung nur angenommen wird, wenn der Antragsteller im Herkunftsland verheiratet ist *und* dort minderjährige – nicht aber erwachsene – Kinder hat. Besuche von Großeltern sind damit bspw. erschwert.

Der Beauftragten sind außerdem auch Fälle zur Kenntnis gebracht worden, in denen gerade die Zugehörigkeit zur Kernfamilie zu einer Ablehnung des Besuchsvisums geführt hat, da befürchtet wurde, der Antragsteller werde versuchen, bei der Kernfamilie in Deutschland zu bleiben. Die Familie ist jedoch gemäß Art. 6 Grundgesetz unter besonderen Schutz gestellt, was auch bei der Erteilung von Besuchsvisa immer beachtet werden muss. Dieser besondere Schutz muss nach Ansicht der Beauftragten auch bei einem Visumsantrag eines abgelehnten Asylbewerbers nach Abwägung aller Umstände im Einzelfall berücksichtigt werden, auch wenn zugestanden werden muss, dass der Antragsteller durch Stellung eines Asylantrages in der Regel zum Ausdruck gebracht hat, dass er einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland anstrebt.

Bonitätsprüfung

Bei der Erteilung eines kurzfristigen Visums muss grundsätzlich nachgewiesen werden, dass der Lebensunterhalt des Antragstellers während seines Aufenthaltes in Deutschland gesichert ist. Dies kann der Antragsteller selbst durch Vorlage entsprechender Unterlagen nachweisen, oder der in Deutschland lebende Einladende bzw. ein „Verpflichtungsgeber“ kann eine „Verpflichtungserklärung“ für den Antragsteller abgeben (§ 68 AufenthG). Ob der Einladende oder der „Verpflichtungsgeber“ finanziell auch in der Lage ist, eine solche Verpflichtung zu übernehmen, prüft die zuständige Ausländerbehörde.[9] Einige Ausländerbehörden nehmen jedoch eine Prüfung der Bonität des Einladers nicht vor. Mit dem Erlass vom Oktober 2004 wurde unterstrichen, dass bei fehlender Bonitätsprüfung durch die Ausländerbehörde kein Visum erteilt wird, wenn der Antragsteller nicht selbst ausreichende finanzielle Mittel nachweist. Dies stellt gerade für Antragsteller aus wirtschaftlich schwächeren Ländern ein großes Problem dar, da diese oftmals auf die Vorlage einer Verpflichtungserklärung und damit auch auf die Durchführung einer Bonitätsprüfung angewiesen sind Es sollte daher nach Ansicht der Beauftragten eine Regelung gefunden werden, welche die Ausländerbehörden zu einer Überprüfung der Bonität der Einlader verpflichtet.

---

8 Die der Beauftragten vorliegenden Einzelangaben deuten darauf hin, dass in der Praxis die Anforderungen an die Erteilung von Besuchsvisa im Berichtszeitraum erheblich verschärft wurden, insbesondere was Anforderungen an die Annahme der fehlenden Rückkehrbereitschaft angeht. Zur alten Erlasslage vgl. Bericht 2002 B.II.1.7.1.

9 Es sei denn, die Erklärung wurde bei der Auslandsvertretung abgegeben, § 84 Abs. 1 S. 1 1. HS AuslG; § 68 Abs. 1 S. 1 1. HS AufenthG.

1.2.1.2 Längerfristige Aufenthalte zu Studienzwecken, für Au-pair-Aufenthalte und andere längerfristige Aufenthalte

Ein Visum zum längerfristigen Aufenthalt wird als nationales Visum erteilt. Die Voraussetzungen hierfür ergeben sich allein aus nationalem Ausländerrecht und richten sich anders als kurzfristige Visa für einen Aufenthalt von bis zu drei Monaten weder nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen noch nach der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion.

Für die Erteilung längerfristiger Visa hat die Auslandsvertretung die Zustimmung der Ausländerbehörde einzuholen.[10] Der Grundsatzerlass des Auswärtigen Amtes vom Oktober 2004 sieht nun im Gegensatz zum Erlass vom März 2000 für längerfristige Aufenthalte wie für Studium oder Au-pair-Aufenthalt in bestimmten Fällen eine Einschränkung der Beteiligung der Ausländerbehörden vor: Kommt die Auslandsvertretung schon bei ihrer Prüfung zu der *klaren* Überzeugung,[11] dass das Visum nicht zu erteilen ist, kann sie nach der entsprechenden Regelung im Erlass vom Oktober 2004 das Visum ohne Beteiligung der Ausländerbehörde versagen. Die Auslandsvertretungen können sicher oftmals bereits aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse der örtlichen Besonderheiten oder ihres Eindrucks vom persönlichen Profil des Antragstellers, das sich aus dem persönlichen Gespräch ergibt, beurteilen, ob der Antrag letztlich nicht positiv beschieden werden kann. Da es sich bei den Entscheidungen über Visaanträge für langfristige Aufenthalte um Entscheidungen handelt, durch welche die Lebensplanungen der Betroffenen besonders beeinflusst werden, wird die Beauftragte beobachten, ob die Nichtbeteiligung der Ausländerbehörden tatsächlich nur in den beschriebenen besonderen Ausnahmefällen erfolgt, wobei die Regelung des § 31 AufenthV zu berücksichtigen sein wird.

Regelmäßige Beteiligung der Ausländerbehörden

1.2.1.3 Daueraufenthalte zum Zwecke der Familienzusammenführung

Nachdem bereits im Erlass des Auswärtigen Amtes vom März 2000 ausdrücklich festgestellt worden war, dass eine Ablehnung eines Antrags auf Familienzusammenführung nicht ohne die vorher einzuholende Zustimmung der örtlich zuständigen Ausländerbehörde erfolgen soll, wurde in einem weiteren Erlass vom Januar 2004 die Bedeutung der Beteiligung der Ausländerbehörden im Verfahren auf Familienzusammenführung nochmals betont. Dies ist, wie schon der letzte Bericht ausführt (Bericht 2002, B.II.1.7.2), zu begrüßen, da die Ausländerbehörde oft eine genauere Kenntnis der familiären Situation hat und somit qualifizierter über das Vorliegen der Voraussetzungen eines Antrages auf Familienzusammenführung entscheiden kann als die Auslandsvertretung. Allerdings hatte der Erlass vom März 2000 für längerfristige Visa noch ein besonders detailliertes Abstimmungsverfahren zwischen Auslandsvertretung und Ausländerbehörde vorgesehen, wenn die Auslandsvertretung entgegen der Zustimmung der Ausländerbehörde das Visum ablehnen wollte. Dies fehlt leider im jetzt geltenden Grundsatzerlass vom Oktober 2004. Die diesbezüglichen Ausführungen im Erlass vom Oktober 2004 legen nur

---

[10] § 31 AufenthV.

[11] Im Erlass vom März 2000 hieß es noch: bei „krassen Ausnahmefällen“.

allgemein fest, dass die Entscheidung der Auslandsvertretungen grundsätzlich im Einklang mit der Entscheidung der Ausländerbehörde gefällt werden soll.[12] Das Verfahren zur Visumserteilung, in dem die Zustimmung der Ausländerbehörde zum Visum nur verwaltungsintern eingeholt wird, ist aus Sicht der Antragsteller und der in diesem Gebiet tätigen Interessenverbände grundsätzlich problematisch. Für die Betroffenen bleibt meist unklar, wo es gerade „hakt", das Verfahren ist für sie oftmals nicht nachvollziehbar. Dies führt insbesondere dann zu Schwierigkeiten, wenn das Verfahren sich in die Länge zieht. Eine rechtliche Handhabe, insbesondere wenn die Prüfung der Ausländerbehörde trotz der Dringlichkeit einer Familienzusammenführung sehr viel Zeit benötigt, gibt es kaum, so dass aus Sicht der Betroffenen ein Gefühl der Ohnmacht entsteht.

Transparenz des Verfahrens

In vielen Fällen wurde außerdem berichtet, dass im Laufe des Visumsverfahrens von den Antragstellern immer neue Dokumente für die Familienzusammenführung gefordert wurden, wobei für sie nicht transparent war, welche Behörde – Auslandsvertretung oder Ausländerbehörde – welche Anforderungen stellt. Die Betroffenen wurden zum Teil, nachdem sie alle zu Beginn des Verfahrens von ihnen geforderten Dokumente vorgelegt hatten, ein zweites, drittes oder viertes Mal von Neuem aufgefordert, weitere Dokumente beizubringen, da im Nachhinein die anfangs geforderten Unterlagen nicht ausreichten. Zur Förderung der Transparenz wäre es aus Sicht der Beauftragten wünschenswert, wenn ein aktualisierter Katalog der Unterlagen erstellt werden könnte, die für eine Familienzusammenführung in Bezug auf den jeweiligen Staat grundsätzlich erforderlich sind. Dieser könnte zentral auf der Homepage des Auswärtigen Amtes und bei den Ausländerbehörden einsehbar sein. Begrüßenswert ist es, dass auch der neue Grundsatzerlass des Auswärtigen Amtes vom Oktober 2004 darauf hinweist, dass bei der Ablehnung eines Visums zur Familienzusammenführung die Gründe hierfür genannt werden müssen und diese auf den Einzelfall eingehen müssen.

Flüchtlinge

Besondere Probleme ergeben sich bei der Beantragung von Visa zur Familienzusammenführung für anerkannte Flüchtlinge. Sowohl nach altem Ausländerrecht, § 17 Abs. 3 AuslG, als nun auch nach § 29 Abs. 2 AufenthG (der nun allerdings für Asylberechtigte *und* GFK-Flüchtlinge gilt), steht die Erteilung eines Visums zur Familienzusammenführung lediglich im Ermessen der Behörde, wenn Lebensunterhalt und Wohnraum nicht ausreichend gesichert sind. Hier besteht im Hinblick auf die Familienzusammenführungsrichtlinie der EU Änderungsbedarf (siehe unten 3.2.3).

Regelungen über die Visumsvergabe berühren teilweise unmittelbar durch das Grundgesetz geschützte Rechtsbereiche. Nicht nur deshalb muss sehr genau darauf geachtet werden, dass Änderungen in der Erlasslage, die beobachtetem Missbrauch entgegenwirken sollen, in der Visumserteilungspraxis auch die intendierten Folgen und keine überschießenden Wirkungen zeitigen.

---

[12] Aus Sicht der Beauftragten wäre es wünschenswert, wenn eine enge Abstimmung zwischen Auslandsvertretung und Ausländerbehörde weiterhin gesucht würde.

1.2.1.4 „Scheinehen“prüfung

Da es für Ausländer oft schwierig oder sogar unmöglich ist, die für eine Eheschließung in der Bundesrepublik erforderlichen Unterlagen beizubringen (s.u.), heiraten viele ausländische oder binationale Paare im Ausland und stellen dann einen Antrag auf Familienzusammenführung. Dies führt häufig zu langen Trennungen. Der in Deutschland ansässige Partner muss aus verschiedensten Gründen wie bspw. Berufstätigkeit oftmals bald wieder zurückkehren; dem im Ausland ansässigen Ehepartner wird jedoch in vielen Fällen, von denen die Beauftragte Kenntnis erlangt hat, keinesfalls zügig ein Visum zur Familienzusammenführung erteilt. Davor erfolgt oftmals eine zeitaufwändige Prüfung, ob es sich nicht in Wahrheit um eine „Scheinehe“ allein zur Erlangung eines Aufenthaltsrechtes handelt.

Dauer des Visumsverfahrens

Betroffen sind vor allem Antragsteller aus einigen asiatischen und afrikanischen Ländern, dem Libanon und der Türkei. Der Beauftragten sind dabei mehrfach Fälle vorgetragen worden, in denen die Annahme einer „Scheinehe“ an Kriterien festgemacht wurde, die nach Ansicht der Beauftragten nicht zwingend den Verdacht einer „Scheinehe“ begründen. Diese Entscheidungen orientieren sich nicht an dem Erlass vom 21.12.2004, der die Voraussetzungen des Vorgängererlasses vom Februar 2001 übernommen hat. Die dort aufgelisteten Anhaltspunkte für weitere Ermittlungen zum Vorliegen einer Scheinehe sind danach bspw., ob

Neuer Erlass des Auswärtigen Amtes

- sich die Ehepartner vor der Ehe nie oder nur auffallend kurz begegnet sind,
- sie widersprüchliche Angaben zu ihren jeweiligen Personalien, der (objektivierbaren) Umstände ihres Kennenlernens oder sonstiger sie betreffender wichtiger persönlicher Informationen machen,
- keine für beide verständliche Sprache sprechen und sich auch nicht um den Spracherwerb bemühen,
- für das Eingehen der Ehe ein Geldbetrag übergeben wurde (keine Mitgift)
- eine Planung über eine angemessene Verteilung der Ehepartner an den Verpflichtungen aus der Ehe fehlt oder
- es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, dass ein oder beide Ehepartner schon früher Scheinehen eingegangen sind oder sich unbefugt in einem EU-Mitgliedstaat aufgehalten haben.

Unzulässige Kriterien

Im Gegensatz zu diesen Vorgaben wird jedoch in vielen der Beauftragten bekannt gewordenen Fällen eine Scheinehe vermutet, wenn das Herkunftsland des ausländischen Ehepartners wirtschaftlich rückständig ist oder ein großer Altersunterschied besteht. Vor allem wenn die Frau um einige Jahre älter als der Ehemann ist, führt dies regelmäßig zu großen Schwierigkeiten im Visumsverfahren. Von Konventionen und persönlichen Moralvorstellungen abhängige Entscheidungsgründe können jedoch keine allgemeingültigen Kriterien zur Annahme einer „Scheinehe“ darstellen, sofern nicht eine gründliche Einzelfallprüfung die Vermutung bestätigt. Der Beauftragten wurden Fälle vorgetragen, in denen bereits allein die Heirat im Herkunftsland des ausländischen Ehepartners für den Verdacht einer „Scheinehe“ sorgte. Indiz scheinen auch körperliche oder

geistige Defizite der/des deutschen Verlobten zu sein.[13] Selbst wenn Indizien zu einer vertieften Prüfung Anlass geben können, ist eine Einzelfallprüfung stets vorzunehmen; Entscheidungen über Lebensschicksale dürfen nicht auf bloßen Erkenntnissen zu typischen Sachverhalten beruhen.

Auch die Annahme einer „einseitigen Scheinehe“ basiert nach Auffassung der Beauftragten auf einer falschen Vorstellung von der bürgerlichrechtlichen und grundrechtlich geschützten Ehe. Ein solcher Fall wird insbesondere dann angenommen, wenn der ausländische Verlobte um einiges jünger als die deutsche Partnerin ist. Es kann nicht Aufgabe von Behördenmitarbeitern von Auslandsvertretungen oder Standesämtern/ Ausländerbehörden sein, einen der Verlobten vor einem vermeintlichen „Unglück“ zu schützen, das allein in der Partnerwahl begründet wäre, ohne dass tatsächlich eine „Scheinehe“ belegt ist. Von einem Teil der Rechtsprechung wird auch die nur von einem Partner zum Schein eingegangene eheliche Verbindung als Scheinehe angesehen.[14] Wird jedoch von beiden Ehepartnern tatsächlich eine Lebensgemeinschaft angestrebt, ist das Motiv hierfür unerheblich.[15]

Auch der Erlass vom Dezember 2004 zur „Scheinehen“problematik ermöglicht eine Überprüfung des Vorliegens einer „Scheinehe“ nur im Einzelfall bei konkreten Anhaltspunkten, die einen konkreten Verdacht begründen. Diese Anhaltspunkte dürfen sich aber nicht, wie oben beschrieben, an subjektiven Vorstellungen einzelner Behördenmitarbeiter orientieren, sondern an dem gesetzlichen und durch die Rechtsprechung geprägten Institut der Ehe.

Fragebögen

Selbstverständlich besteht ein berechtigtes Interesse an der Verhinderung eines Missbrauchs der Eheschließung zum Zwecke der Einreise.[16] Bei der Ermittlung des Vorliegens einer „Scheinehe“ wurden bisher insbesondere in Verfahren zur Familienzusammenführung von der zuständigen Ausländerbehörde und der Auslandsvertretung gleich lautende Fragebögen „zur Beseitigung von Zweifeln am Eingehen einer „Scheinehe““

---

13 Vgl. insgesamt Weichert, Thilo: Die ausländerrechtliche Ermittlung von „Scheinehen“, in: NVwZ 1997, S. 1053f.; Weizsäcker, Esther: Eingeschränkte Eheschließungsfreiheit für Ausländer? Zur Vereinbarkeit des Verfahrens zur Überprüfung der Eheschließungsvoraussetzungen bei Ausländern mit Art. 6 Abs. 1 GG, in: InfAuslR 2000, S. 300ff., 306; Jöst, Hermine: Das Grundrecht auf Eheschließungsfreiheit und die Einwanderungspolitik der EU am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: InfAuslR 2000, S. 204ff.

14 Vgl. Beschluss OVG Berlin vom 15.10.2004, Az. OVG 2 S 1.04; Beschluss OVG Berlin vom 28.05.2001, Az. OVG 8 N 51.01; Beschluss OVG NRW vom 7. Dez. 1999, Az. 17 B 2051/99; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 15.11.2000, Az. 11 M 3199/00, InfAuslR 2001, S. 82ff., VGH Baden-Württemberg vom 29.11.02, Az. 13 S 2039/01, InfAuslR 2003, S. 205ff., OVG Hamburg, Urteil vom 23.11.2000, Az. Bf IV114/89, InfAuslR 1990, S. 343f.

15 Vgl. OVG Hamburg, Urteil vom 23.11.2000, Az. Bf IV114/89, InfAuslR 1990, S. 343f.

16 Mitunter werden in getrennten Befragungen jedoch Detailfragen über die Lebensumstände des anderen Ehepartners gestellt, die auch langjährig zusammen Lebende häufig nicht beantworten könnten; so die Frage nach den Geburtsdaten der Schwiegereltern oder nach der Lieblingsfarbe des Ehepartners oder dessen Einkaufsgewohnheiten. Fragen zu den örtlichen Gegebenheiten im Herkunftsland des ausländischen Ehepartners sind besonders schwer zu beantworten, wenn mit Hinweis auf ein laufendes Verfahren zur Familienzusammenführung nicht einmal ein Besuchsvisum erteilt wird.

verwandt, wie es in einigen der Beauftragten zur Kenntnis gebrachten Fragebögen heißt. Die Beauftragte war besorgt darüber, dass die Verwendung solcher Fragebögen ihrer Auffassung nach nicht mit der gebotenen Vorsicht stattfand. Schon aus datenschutzrechtlichen Gründen, aber auch wegen des Eingriffs in die Privat- und Intimsphäre der Betroffenen, sollten diese Fragebögen keine intimen Details erfragen, sondern allenfalls äußere Umstände.[17] So hat bspw. auch das Hamburgische Oberverwaltungsgericht solch detaillierte Nachforschungen im Bereich der ausländerrechtlichen Ermittlung der „Scheinehe" als Verletzung der Menschenwürde angesehen.[18]

Der Erlass vom Dezember 2004 enthält nun detaillierte Regelungen zur Anhörung der Betroffenen durch die Auslandsvertretungen. Dem Erlass ist außerdem ein Musterfragenkatalog als „Entscheidungshilfe zum Ehegattennachzug" beigefügt. Nach Angaben des Auswärtigen Amtes sind diese weiteren Ermittlungen jedoch nur erforderlich und zulässig, wenn im konkreten Einzelfall bereits tatsächliche Anhaltspunkte bekannt sind, die einen konkreten Verdacht begründen, dass zumindest ein Ehegatte – entgegen seiner Aussage- keine eheliche Gemeinschaft führen will.

Darlegungs- und Beweislast

Der Erlass vom Februar 2001 hatte Bezug genommen auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. Mai 1987.[19] Dort hieß es, die Verwaltung dürfe sich Kenntnisse zur Ermittlung einer Scheinehe, die grundsätzlich aus dem höchstpersönlichen Bereich der Betroffenen stammen müssten, nicht von Amts wegen verschaffen. „Nicht anders wäre es zu beurteilen, wenn den Betroffenen vorbehaltlos die Last auferlegt würde darzutun, dass es sich bei ihrer Ehe nicht um eine „Scheinehe" handle." Der neue Erlass verzichtet auf diesen Hinweis und verweist nunmehr lediglich auf die Mitwirkungspflicht des Antragstellers nach § 82 Abs. 1 S. 1 AufenthG (früher § 70 Abs. 1 S. 1 AuslG), wonach eine Verpflichtung zum unverzüglichen Beibringen von für den Antragsteller günstigen Umständen besteht.[20] Aus Sicht der Beauftragten wäre es wünschenswert gewesen, im Interesse der besseren Handhabbarkeit die Darstellung der Anforderungen des Art. 6 GG in seiner Auslegung durch das BVerfG beizubehalten. Darüber hinaus sollte das Merkmal der Unverzüglichkeit im Lichte der konkreten Situation der Antragsteller fallabhängig und flexibel angewendet werden; dies könnte auch im Erlasswege geschehen.

Insbesondere mit Blick auf das sich über Monate hinziehende Vertrauensanwaltsverfahren und der von Interessenverbänden berichteten wiederholten Anforderung von persönlichen Dokumenten wäre hier evtl. eine detaillierte Regelung, die Umstände des Einzelfalls im Blick hat,

---

17 Weichert, NVwZ 1997, S. 1053ff., 1055. Fragen wie „Was haben Sie am letzten und vorletzten Wochenende gemacht? Was hat Ihnen Ihr Ehepartner zum Geburtstag geschenkt? Wer hat den Heiratsantrag gemacht? Welche gemeinsamen Hobbys haben Sie? Wer macht die Hausarbeit, wer kocht, wer geht einkaufen? Haben Sie gemeinsame Bekannte, wenn ja: Namen, Vornamen?" greifen nach Einschätzung der Beauftragten zu tief in die Privatsphäre der Betroffenen und in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein.

18 Vgl. OVG Hamburg, Urteil vom 23.11.1990, Az. Bf IV 114/98, InfAuslR 1990, S. 343f.

19 BVerfGE 76, 1f.; juris-Dokument Rand-Nr. 128. Dieser Hinweis fehlt bedauerlicher Weise im Erlass vom 21.12.2004.

20 Früher handelte es sich nur um eine Obliegenheit.

oder zumindest ein Hinweis auf das Vertretenmüssen des Antragstellers sinnvoll gewesen. Die Beauftragte möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass die im Erlass vorgegebene Belehrung als Anlage zum Visumsantrag problematisch erscheint, wonach Zweifel, die nicht auszuräumen sind, zu Lasten des Visumsantragstellers gehen.

Eine „Scheinehe“ liegt nach Auffassung von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht dann vor, wenn die Eheschließung allein zur Verschaffung eines Aufenthaltsrechtes dienen soll und damit nicht der Wille zur Begründung einer ehelichen Lebensgemeinschaft gegeben ist.[21] Die Beauftragte regt an zu prüfen, ob die in dem Musterfragebogen aufgeführten Fragen sich noch stärker an der Ermittlung der geplanten gemeinsamen Lebensführung und weniger an der momentanen Lebenssituation orientieren sollten. Insbesondere die Abfrage der Daten aller näheren Verwandten wirft zudem datenschutzrechtliche Probleme auf. Aus Sicht der Beauftragten würden sich eher folgende Fragen anbieten: Fragen über die gemeinsame Wohnsitznahme, Pläne zur gemeinsamen Lebensführung, Arbeitsaufnahme zur gegenseitigen finanziellen Unterstützung etc.

Am Schluss des Fragebogens muss der Antragsteller unterschreiben, dass er vollständige Angaben gemacht hat. Wird dies unterschrieben, aber aus Sorge um Verwandte deren Namen und Wohnort nicht angegeben, können diese falschen Angaben zu einem Regelversagungsgrund im Visumsverfahren führen (§ 5 I Nr. 2 i.V.m § 55 II Nr. 1 AufenthG).

Die bloße Tatsache, dass die Eheleute bei der Befragung unterschiedlich geantwortet haben, darf nach Ansicht der Beauftragten nicht allein ausschlaggebend für die Ablehnung eines Antrages auf Familienzusammenführung sein. Es muss vielmehr im Einzelfall nach der Gewichtigkeit der jeweiligen Fragen unterschieden werden. Ein behördlicher Fragebogen in einem Verfahren, bei dem es um die gemeinsame Lebensplanung und damit um eine zentrale Entscheidung für den weiteren Lebensweg geht, kann bei den Betroffenen schnell großen Druck erzeugen und evtl. das Gefühl, unbedingt auf alle Fragen eine Antwort geben zu müssen. Die Beauftragte geht daher davon aus, dass die Betroffenen vor Aushändigung des Fragebogens ausführlich darüber belehrt werden, dass sie nicht verpflichtet sind, alle Fragen zu beantworten.[22]

Im Lichte des Grundrechtrechtschutzes von Ehe und Familie nach Art. 6 Grundgesetz sollten nach Auffassung der Beauftragten verbleibende Aufklärungslücken allein nicht zu einer Versagung der Erteilung eines Visums zur Herstellung der Familieneinheit führen. Mit dem Bundesverfassungsgericht ist die Beauftragte der Ansicht, dass den Eheleuten nicht die Last auferlegt werden darf, darzutun und zu belegen, dass ihr wirk-

---

[21] BVerfG, Urteil vom 12.5.1987, E 76, 1; BVerwG, Urteil vom 9.9.2003, Az. 1 C 6.03, InfAuslR 2004, S. 77ff.

[22] Der Belehrungspflicht ist nicht mit dem zum Teil in Fragebögen zu findenden Satz genüge getan „Ich wurde darüber belehrt, dass die Beantwortung der folgenden Fragen freiwillig ist und zur Beseitigung von Zweifeln am Eingehen einer „Scheinehe“ dienen soll.“ Dies suggeriert, dass ohne Beantwortung auch nur einzelner Fragen Zweifel am Bestehen einer „Scheinehe“ *nicht* ausgeräumt werden können, so dass sich die Betroffenen zu einer – wegen Unkenntnis auch falschen – Antwort gedrängt fühlen.

licher Wille auf das Führen einer ehelichen Lebensgemeinschaft gerichtet ist.[23]

1.2.2 Legalisation von Unterlagen und Schutz von Ehe und Familie bei Ausländern, insbesondere aus „Problemstaaten“

In den verschiedensten Fällen müssen Ausländer Personenstandsurkunden aus ihrem Herkunftsland beibringen, bspw. für die Eheschließung oder wenn bei der Beantragung von Familiennachzug die wirksame Eheschließung im Herkunftsland nachgewiesen werden muss. Aufgrund des Konsulargesetzes werden solche ausländischen Urkunden teilweise in einem bestimmten Verfahren legalisiert oder mit einer Apostille versehen. Mit der Legalisation bestätigt die deutsche Auslandsvertretung, dass die Urkunde von der zuständigen Behörde im Herkunftsland ausgestellt wurde.[24]

„Kölner Liste“

Bei der Anmeldung zur Eheschließung lässt das Gesetz den Standesämtern großen Spielraum hinsichtlich der im Einzelfall vorzulegenden Urkunden. §§ 5, 5a Personenstandsgesetz (PStG) spricht nur von „weiteren Urkunden“, wenn die erforderlichen Personenstandsurkunden nicht ausreichen. Die Standesämter und Oberlandesgerichte ziehen für die Entscheidung, welche zusätzlichen Dokumente beizubringen und zu legalisieren sind, bundesweit die sog. Kölner Liste heran. Diese wurde vom Kölner Oberlandesgericht erstellt und gibt an, welche Urkunden aus den jeweiligen Herkunftsstaaten in Ehesachen beizubringen sind und wie und ob sie zu legalisieren sind. Die Zusammenstellung orientiert sich u. a. an der Rechtsprechung der Oberlandesgerichte und den Auskünften des Auswärtigen Amtes. Antragstellern oder auch Anwälten wird die „Kölner Liste“ bisher nicht zugänglich gemacht. Da die Standesämter bei der Entscheidung darüber, welche Urkunden in Ehesachen ausländischer oder binationaler Paare beizubringen und welche zu legalisieren sind, diese Liste regelmäßig als verbindlich ansehen, hält die Beauftragte diese Verfahrensweise für problematisch. Mit Blick auf den grundrechtlichen Eheschutz wäre es – wenn der Inhalt der Kölner Liste als maßgeblich angesehen werden soll – nach Auffassung der Beauftragten erforderlich, die sich aus der Liste ergebenden Anforderungen bereits bei Antragstellung im Verfahren zur Beibringung bzw. Befreiung von einem Ehefähigkeitszeugnis,[25] jedenfalls jedoch im gerichtlichen Verfahren gegenüber einem Rechtsanwalt darzulegen. Da bisher weder der Antragsteller noch Anwälte Einblick in die „Kölner Liste“ haben, werden die Anforderungen an die Vorlage von Urkunden von den Betroffenen oft als willkürlich empfunden.

Bereits in den beiden vorangegangenen Berichten (Bericht 2000, II.2.1.3.3, 2002, B.II.1.7.3) hat die Beauftragte darauf hingewiesen, dass das Auswärtige Amt in bestimmten Staaten Afrikas und Asiens von fehlenden „geordneten“ Verwaltungsstrukturen ausgeht (so genannte „Pro-

---

[23] BVerfG, Urteil vom 12.5.1987, Az. 2 BvR 1226/83 & 2 BvR 313/84, NJW 88, S. 626.

[24] Vgl. § 13 Abs. 2 und 4 Konsulargesetz. Das Konsulargesetz sagt jedoch nichts über die Erforderlichkeit einer Legalisation aus.

[25] Respektive in anderen Verfahren zur Beibringung von Urkunden, bei denen die Kölner Liste angewendet wird.

blemstaaten“). Daher wird eine Legalisation von öffentlichen Urkunden aus solchen Ländern seit Frühjahr 2000 nicht mehr vorgenommen. Dies soll vermeiden, dass der Eindruck erweckt wird, auch der Inhalt der legalisierten Urkunde sei richtig – obwohl grundsätzlich nur die Ausstellung durch eine bestimmte Behörde bestätigt wird.

Vertrauensanwälte

In den genannten Ländern ziehen die Auslandsvertretungen zum Teil in Amtshilfe für die Ausländerbehörden, Standesämter und Oberlandesgerichte daher so genannte Vertrauensanwälte heran, die überprüfen und bescheinigen sollen, ob die Angaben in den vorgelegten Urkunden der Wahrheit entsprechen. Dazu werden die Antragsteller im Rahmen von Visumsverfahren zur Familienzusammenführung oder vor der Eheschließung aufgefordert, weitere Urkunden wie Taufbescheinigungen oder Schulzeugnisse vorzulegen und Namen und Adressen von im Land lebenden Familienangehörigen oder anderen „Referenzpersonen“ zu nennen.[26] Nach Ansicht der Beauftragten muss hier mit besonderer Vorsicht vorgegangen werden. Es stellt sich bereits die Frage, ob die Nachforschungen eines Vertrauensanwaltes in Kirchenbüchern und anderen Registern in einem Land, in dem das Urkundswesen als solches angezweifelt wird, zu aussagekräftigen Ergebnissen führen können. Das Ergebnis einer Befragung von Familienangehörigen oder Dorfältesten über den Ehestand des Antragstellers ist außerdem mit besonderer Vorsicht zu verwenden, da diese evtl. die bevorstehende Eheschließung ihres Angehörigen aus verschiedensten Gründen zu verhindern suchen werden. Die Forderung nach Wegbeschreibungen ist zum einen deswegen problematisch, weil der Antragsteller manchmal schon über Jahre nicht mehr in seinem Herkunftsland war und sich daher an Wege falsch erinnert oder sich Wege einfach geändert haben, Orte umgebaut wurden.

Der Bericht des Vertrauensanwaltes wird vor der Weiterleitung an die Standesämter oder Oberlandesgerichte durch den Konsularbeamten zu einem Abschlussergebnis zusammengefasst. Weder die Berichte der Vertrauensanwälte noch der Abschlussbericht werden den Antragstellern oder deren Anwälten zugänglich gemacht. Bei den Betroffenen entsteht hierdurch wiederum der Eindruck eines sehr willkürlichen Verfahrens. Dies sollte vermieden werden, indem auch das Ergebnis der Überprüfung durch den Vertrauensanwalt im Detail aktenkundig gemacht und in einem Remonstrationsverfahren offen gelegt wird.

Das oft aufwändige Vertrauensanwaltsverfahren kann sehr langwierig sein und dauert zwischen drei und sechs Monate, zum Teil auch länger. Die Kosten haben die Antragsteller zu tragen, wobei je nach Aufwand ein Betrag von bis zu 800 Euro anfallen kann, was jedoch vorher nicht kalkulierbar ist, da nicht vorhersehbar ist, welcher Aufwand und damit welche Kosten im Laufe des Verfahrens entstehen werden.

---

[26] Es werden auch Wegbeschreibungen zu den Verwandten der Verlobten angefordert. Die Vertrauensanwälte werden von der Auslandsvertretung beauftragt, diese Angaben zu überprüfen. Die Vertrauensanwälte sollen bspw. ermitteln, ob die ausländische Verlobte bereits verheiratet ist. Dafür nehmen sie Einsicht in die entsprechenden Register und befragen Verwandte oder Nachbarn und andere „Referenzpersonen“ wie Dorfälteste, letztendlich um herauszufinden, ob der Antragsteller bereits verheiratet ist.

Problem dieses Verfahrens, insbesondere der langen Dauer, ist, dass nach Ansicht vieler Standesämter und Oberlandesgerichte bereits vorgelegte Personenstandsdokumente in Eheschließungsverfahren nach sechs Monaten ihre Gültigkeit verlieren.[27] Nur teilweise wird die Dauer eines Überprüfungsverfahrens bei der Berechnung dieser Frist berücksichtigt, wenn die Überschreitung der Sechs-Monatsfrist nicht vom Antragsteller zu vertreten ist. Ansonsten beginnt das ganze Verfahren wieder von vorne, so dass sich die Eheschließung wiederum um Monate verschiebt.[28] Diese Sechs-Monatsfrist ist nach Ansicht der Beauftragten nicht zwingend von der gesetzlich festgelegten Frist für die Geltungsdauer von Eheschließungsanmeldungen, § 6 Abs. 1 Personenstandsgesetz (PStG), bzw. für Ehefähigkeitszeugnisse, § 69 b Abs. 2 PStG, § 1309 Abs. 1 BGB, zu übertragen. Der Fachausschuss des Bundesverbandes der Deutschen Standesbeamtinnen und Standesbeamten hat daher erst kürzlich darauf hingewiesen, dass im Verfahren zur Anmeldung der Eheschließung nur ausnahmsweise nach Ablauf von sechs Monaten neue Personenstandsurkunden erforderlich werden.[29]

Dauer des Verfahrens

Insbesondere in Verfahren auf Familienzusammenführung können daher von den Antragstellern nicht aufzubringende hohe Kosten und die lange Verfahrensdauer zur Verhinderung einer Ehe oder zumindest zu einer Trennung über Jahre führen. Die Beauftragte weist darauf hin, dass auch hier wie sonst im Verwaltungsverfahren sich die Verfahrensdauer grundsätzlich an der Grenze des § 75 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) orientieren sollte. Dort ist die Möglichkeit einer Untätigkeitsklage vorgesehen, wenn die Behörde einen Antrag nicht innerhalb von drei Monaten bearbeitet hat. Berücksichtigt werden muss dabei sicher zum einen, dass die Heranziehung von Vertrauensanwälten oder die Legalisation von Urkunden aufwändige Verfahren darstellen und einen gewissen Zeitumfang erfordern.[30] Dagegen muss jedoch die besondere Dringlichkeit des Verfahrens, die sich aus dem hohen grundrechtlichen Schutz der Eheschließung ergibt, Berücksichtigung finden.[31] Nur in begründeten Einzelfällen kann daher über den Drei-Monatszeitraum hinaus das Verfahren zur Familienzusammenführung oder aber zur Erteilung der Befreiung von der Ehefähigkeitsbescheinigung ausgedehnt werden.

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die kleine Anfrage der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 5.7.2004 darauf hingewiesen, dass die Legalisation – gemeint war auch das Verfahren unter Beiziehung von Vertrauensanwälten – nur im Rahmen der Zumutbarkeit gefordert werden könne, so dass die Oberlandesgerichte aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes gehalten seien, die erforderlichen Kenntnisse u.U. auch auf anderem Weg zu beschaffen.[32] Sie weist dabei insbesondere

Zumutbarkeit

---

[27] Vgl. zum Ganzen Fachausschuss des Bundesverbandes der Deutschen Standesbeamtinnen und Standesbeamten, Fachausschuss-Nr. 3714, StAZ 2004, S. 346f.

[28] Vgl. Weizsäcker, InfAuslR 2003, S. 300ff., 307.

[29] Fachausschuss des Bundesverbandes der Deutschen Standesbeamtinnen und Standesbeamten, Fachausschuss-Nr. 3714, StAZ 2004, S. 346f.

[30] Dies ist auch im Rahmen von § 75 S. 3 VwGO zu berücksichtigen, wonach ein zureichender Grund für eine längere Frist sprechen kann.

[31] Vgl. dazu § 75 S. 2 a.E. VwGO. Vgl. zum Ganzen Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl., § 75 Rn. 8f.

[32] BT-Drs. 15/3558, Antwort auf Frage 12.

bei erheblichen Schwierigkeiten oder unverhältnismäßigen Kosten auf die Möglichkeit der Vorlage kirchlicher oder anderer beweiskräftiger Bescheinigungen oder die eidesstattliche Versicherung hin.[33]

Irak, Somalia: eidesstattliche Versicherung

Für Urkunden aus dem Irak und aus Somalia führt das Auswärtige Amt momentan weder ein Legalisationsverfahren durch, noch besteht die Möglichkeit des Vertrauensanwaltsverfahrens. Daher weist das Auswärtige Amt offiziell zu Recht darauf hin, dass in diesen Fällen den Antragstellern die Möglichkeit gegeben werden muss, ihre Angaben durch Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung glaubhaft zu machen.

Die Beauftragte ist sich bewusst, dass an der Richtigkeit von Dokumenten ein legitimes Interesse deutscher Behörden besteht. Das hierfür angewendete Verfahren muss jedoch die Bedeutung des Schutzes von Ehe und Familie aus Art. 6 Abs. 1 GG angemessen berücksichtigen. Hier wird die Beauftragte in Zukunft genau beobachten, inwiefern dies im Rahmen der Hinzuziehung von Vertrauensanwälten bei Familienzusammenführungen der Fall ist.

Anlegen eines Familienbuches

Ein weiteres Problem binationaler oder ausländischer Paare kann die Frage der Anlegung eines Familienbuches in Deutschland darstellen, wenn im Ausland geheiratet wurde.

Nach einer Heirat im Ausland ist die Ausländerbehörde erste Anlaufstelle zur Beantragung eines Aufenthaltstitels, bspw. nach einer Familienzusammenführung. Dort wird den betroffenen Paaren nach Berichten von Interessenverbänden des Öfteren vermittelt, es sei nun beim Standesamt ein Familienbuch anzulegen. Das Familienbuch wird als Kartei beim Standesamt des Hauptwohnsitzes des Ehemannes geführt. Von ihm kann eine beglaubigte Abschrift ausgestellt werden.[34] Teilweise wird den Betroffenen vor dem Gang zum Standesamt jedoch gar kein Aufenthaltstitel erteilt. Es wird dann nur ein Erfassungsstempel nach § 81 Abs. 5 AufenthG vergeben oder aber eine Duldung erteilt.

Für die Erstellung eines Familienbuches sind dann alle Originalurkunden wie bspw. Geburtsurkunden erforderlich und damit meist wiederum langwierige Legalisations- oder Vertrauensanwaltsverfahren, so dass sich das Verfahren und damit auch der unsichere Aufenthaltsstatus über einen sehr langen Zeitraum hinziehen kann.

Gesetzlich besteht jedoch keine Verpflichtung, ein Familienbuch anzulegen (vgl. §§ 12-15 PStG). Verfügt das betroffene Paar über eine internationale Heiratsurkunde, ist ein Verwaltungsverfahren weder zur Erstellung eines Familienbuches noch zur Anerkennung dieser Urkunde in der Bundesrepublik erforderlich.[35] Bei Beibringung einer nationalen ausländischen Heiratsurkunde kann evtl. eine Legalisation gefordert werden, allerdings dürfte dies zumindest dann nicht der Fall sein, wenn die Ausländerbehörde zuvor aufgrund besagter Urkunde – ohne Legalisationsverfahren – der Familienzusammenführung zugestimmt hat. Auch solche

---

[33] BT-Drs. 15/3558, Antwort auf Frage 10.

[34] Zu unterscheiden von einem Familienstammbuch, das die Familie im Besitz hat und eine Sammlung von Personenstandsurkunden enthält.

[35] Es sei denn es soll erreicht werden, dass weitere Originalheiratsurkunden von einer *deutschen* Behörde ausgestellt werden können, ansonsten können Originalurkunden nur beim Ehe schließenden Standesamt im Ausland beantragt werden.

Fälle sind jedoch bekannt geworden. Die Beauftragte ist der Auffassung, dass den betroffenen Ehepaaren von den Ausländerbehörden ganz deutlich vermittelt werden muss, dass die Erstellung eines Familienbuches auf freiwilliger Basis erfolgt. Außerdem dürfen ihrer Ansicht nach die Ausländerbehörden die Erteilung eines Aufenthaltstitels nicht hiervon abhängig machen. Den Ausländerbehörden sollte außerdem vermittelt werden, dass die Vorlage einer internationalen Heiratsurkunde in jedem Fall für die Erteilung eines Aufenthaltstitels im Rahmen des Familiennachzuges ausreicht und ein Legalisationsverfahren auch dann nicht gefordert werden kann, wenn die Ausländerbehörde selbst zuvor einem Visum zur Familienzusammenführung aufgrund der vorgelegten Heiratsurkunde zugestimmt hat.

1.3 Probleme des Identitätsnachweises

Nicht erst durch die Erfordernisse einer wirksamen Bekämpfung des internationalen Terrorismus kommt dem Nachweis der Identität eines Ausländers zunehmend Bedeutung zu. Das Interesse des Staates, Klarheit über die Identität der auf seinem Gebiet anwesenden Personen zu haben, führt in der Rechtspraxis mitunter jedoch zu Barrieren, die zwar begründbar sind, die mögliche Integrationsfortschritte aber behindern und von dem betroffenen Ausländer oftmals kaum beseitigt werden können.

1.3.1 Registrierung von Neugeborenen

Die Beauftragte erreichten im Berichtszeitraum Fälle, in denen neugeborene Kinder ausländischer Staatsangehöriger unter bestimmten Bedingungen nicht registriert wurden und ihnen keine Geburtsurkunde ausgestellt wurde.

Bisherige Praxis

Grundsätzlich muss die Geburt eines Kindes dem Standesamt innerhalb von einer Woche angezeigt werden, daraufhin erfolgt die Eintragung in das Geburtenbuch und die Ausstellung einer Geburtsurkunde. In einigen Bundesländern stellten und stellen die Standesämter auch weiterhin zum Teil die Registrierung einer Geburt zurück. Betroffen waren zumindest bisher vor allem Berlin, entsprechende Berichte gibt es jedoch auch aus Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfahlen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, und Schleswig-Holstein. Die Verweigerung der Eintragung erfolgte mit dem Hinweis darauf, dass die Eltern oder auch nur die Mutter des Neugeborenen ihre Identität nicht nachweisen könnten. Zum Teil wird eine Ersatzbescheinigung ausgestellt. Dort wurde dann aber bspw. nur vermerkt: „Eine Frau, deren Identität nicht geklärt ist, hat am [...] ein Kind weiblichen [oder männlichen] Geschlechts geboren, das keinen Vor- und Familiennamen hat.“

Die Zurückstellung einer Eintragung kann zur Folge haben, dass ein Kind auf Dauer oder zumindest über einen langen Zeitraum nicht in das Geburtenregister eingetragen wird und ihm damit auch keine Geburtsurkunde ausgestellt werden kann, wenn die Eltern aus verschiedenen, oft nicht selbst verschuldeten Gründen keinen Nachweis über ihre eigene Identität führen können.[36] Aufgrund dessen sind diese Kinder faktisch

[36] So ist es bspw. Palästinensern aus dem Libanon grundsätzlich unmöglich, Reisedokumente aus dem Libanon zu erhalten.

staatenlos. Die Eltern haben keine Möglichkeit, sie beim Einwohnermeldeamt registrieren zu lassen, für sie einen Kinderausweis, Kindergeld, Erziehungsgeld oder Sozialhilfe zu beantragen, ebenso wenig kann eine Krankenversicherung abgeschlossen werden. Später entstehen Schwierigkeiten bei Schulanmeldung, Ausbildung, Arbeitsplatzsuche. Letztlich sind diese Kinder rechtlich nicht existent und haben keine eigene Rechtspersönlichkeit. Gerade für Kinder von Personen, die keinen dauerhaften Aufenthalt in der Bundesrepublik haben, ist aber eine Registrierung unerlässlich, da sonst bei späterer Rückkehr, Abschiebung oder Weiterwanderung in andere Länder der Abstammungsnachweis des Kindes nur schwer geführt werden kann. Kann die Mutter ihre Identität nicht ausreichend nachweisen, wird auch eine Vaterschaftsanerkennung nicht in das Geburtenbuch eingetragen.[37] Dies kann dazu führen, dass dem Kind ein Aufenthaltsrecht oder sogar die deutsche Staatsangehörigkeit verwehrt wird, obwohl der anerkennende Vater Deutscher ist oder ein ausreichend gefestigtes Aufenthaltsrecht besitzt.[38]

Die Erteilung einer Ersatzbescheinigung ist nicht ausreichend, sie ist gerade nicht Teil des staatlichen Registers und gibt keine Auskunft über das Abstammungsverhältnis. Im Ausland entfaltet sie keinerlei Wirkung. Es wird dem Kind damit auch unmöglich gemacht, sich ein Reisedokument seines Heimatstaates zu beschaffen. Auch die Inanspruchnahme von Sozialleistungen oder der Abschluss einer Krankenversicherung ist trotz einer solchen Ersatzbescheinigung mit teilweise unüberwindbaren Schwierigkeiten verbunden.

Die Beauftragte hält es für erforderlich, dass eine Eintragung Neugeborener im Geburtenregister in jedem Fall unverzüglich vorgenommen wird.

Pflicht zur Registrierung

Die Pflicht zur Registrierung von Geburten folgt bereits aus internationalem Recht, an das die Bundesrepublik gebunden ist. Sowohl nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte als auch nach der Kinderrechtskonvention ist jedes Kind unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register einzutragen und hat einen Namen zu erhalten.[39]

Die Eintragung einer Geburt in das Geburtenbuch soll insbesondere dem Nachweis der Abstammung des Kindes dienen.[40] In das Geburtenbuch sind daher Eintragungen nicht nur über Ort und Zeit der Geburt, Vor- und Familienname des Kindes, sondern grundsätzlich auch Eintragungen über die Namen der Eltern und deren Staatsangehörigkeit vorzunehmen, wenn diese nachgewiesen ist (§ 21 Personenstandsgesetz (PStG)). Fehlen solche Angaben für die Beurkundung der Geburt, hat der Standesbeamte nach der Dienstanweisung für Standesbeamte zwei Möglichkeiten: Er kann entweder die Geburtseintragung trotz evtl. unrichtiger oder unvollständiger Angaben vornehmen und ggf. später abändern oder die

---

[37] Vgl. LG Berlin, Urteil vom 10.11.03, Az. 84 T 487/03, StAZ 2004, S. 203f. mit der Begründung, es könne nicht festgestellt werden, ob es sich tatsächlich um die zustimmungsberechtigte Mutter handele.

[38] Staatsangehörigkeitserwerb über § 4 Abs. 1 bzw. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz, s. a. AG Leipzig, Urteil vom 11.11.2003, Az. 32 UR III 66/03, StAZ 2004, S. 205f.

[39] Art. 24 Abs. 2 und 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1534 und Art. 7 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989, BGBl. 1992 II, S. 122.

[40] Vgl. OLG Hamm, Urteil vom 15.04.2004, Az. 15 W 480/03, StAZ 2004, S. 199ff., 201.

Eintragung zurückstellen.[41] Grundsätzlich ist er jedoch zu einer unverzüglichen Eintragung der Geburt verpflichtet.[42]

Die Zurückstellung der Eintragung ist letztlich die Folge davon, dass das Standesamt die Identität der Eltern nicht für ausreichend geklärt hält, da kein gültiger Reisepass vorgelegt werden kann. So auch die Antwort des Berliner Senates auf eine Kleine Anfrage zur Registrierungspraxis der Berliner Standesämter. Da der Name eines Kindes ohne Kenntnis des Namens der Eltern und seiner Staatsangehörigkeit nicht festgestellt werden könne, komme es bis zur Vorlage geeigneter Nachweise zu Verzögerungen.[43] Personenstandsurkunden wie Geburts- oder Heiratsurkunden der Eltern oder aber Aufenthaltsbescheinigungen wie Duldungen oder Aufenthaltsgestattungen werden teilweise nicht anerkannt.

Die zur Durchführung des Personenstandsgesetzes ergangene Personenstandsverordnung sieht jedoch in § 25 gerade vor, dass die Angaben zur Person der Eltern grundsätzlich durch Personenstandsurkunden nachzuweisen sind. Eine Geburts- oder Heiratsurkunde der Eltern muss damit zur Feststellung der Identität der Eltern für die Registrierung der Geburt des Kindes ausreichen.[44] Die Vorlage eines Reisepasses ist nicht erforderlich, da die Feststellung der Staatsangehörigkeit der Eltern keine Voraussetzung für die Eintragung der Geburt des Kindes ist. Der die Eintragungsvoraussetzungen regelnde § 21 Personenstandsgesetz verlangt nämlich nur dann eine Eintragung der Staatsangehörigkeit der Eltern, wenn diese nachgewiesen wurde. Im Umkehrschluss kann diese Eintragung daher bei fehlendem Nachweis entfallen.[45] Somit darf der Standesbeamte aber auch nicht auf der Beibringung eines Reisepasses bestehen und bis dahin die Eintragung der Geburt des Kindes zurückstellen.

Gültiger Reisepass nicht erforderlich

Können jedoch auch keine Personenstandsurkunden vorgelegt werden, weil dies erhebliche Schwierigkeiten oder unverhältnismäßig hohe Kosten verursacht, kann sich der Standesbeamte andere beweiskräftige Bescheinigungen vorlegen lassen oder sich auf andere Weise Gewissheit von der Richtigkeit der gemachten Angaben verschaffen, so § 258 Abs. 3 der Dienstanweisung für Standesbeamte (DA).[46] Auch die Vorlage einer Duldung oder zumindest einer Aufenthaltsgestattung durch die Eltern muss also ausreichen. Dass zumindest die Aufenthaltsgestattung als Ausweis gilt und zur Beweisführung über die Identität des Betroffenen dienen kann, ist jedenfalls höchstrichterlich entschieden.[47] Eltern, die sich im laufenden Asylverfahren befinden, kann es auch gar nicht zugemutet werden, sich zur Beschaffung von Personaldokumenten an ihre Heimatbehörden zu wenden.[48]

---

41 § 266 Abs. 1 Dienstanweisung für die Standesbeamten und ihre Aufsichtsbehörden (DA) in der Fassung vom 27.7.2000.

42 Hepting/Gaaz, Personenstandsrecht, § 20 PStG, Rn. 15. Eine spätere gerichtliche Berichtigung ist jederzeit möglich (§ 47 PStG).

43 Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 15/12 089.

44 Vgl. AG Schöneberg, Urteil vom 27.8.2004, Az: 70 III 151/03.

45 Vgl. AG Schöneberg, Urteil vom 27.8.2004, Az: 70 III 151/03.

46 Vgl. AG Aachen, Urteil vom 29.4.2004, Az: 73 III 39/04.

47 BGH, Urteil, Az. 1 StR 127/96, NJW 1996, S. 950f.

48 Vgl. Bericht 2002 B.V.1.5.2, so auch Hailbronner, AuslG, § 39 Rn. 8.

Selbst ein Kind von Eltern, die illegal oder nur mit einer Grenzübertrittsbescheinigung im Bundesgebiet leben, muss jedoch letztendlich aus den oben genannten Gründen registriert werden. Hier muss der Standesbeamte auf eine eidesstattliche Versicherung der Eltern zurückgreifen können (s. wiederum § 258 Abs. 3 DA). Dies scheint aus Sicht der Beauftragten der einzige Fall zu sein, in dem evtl. eine kurzfristige Zurückstellung der Registrierung möglich ist, damit der Standesbeamte sich bspw. durch Beiziehung der Ausländerakte und dort evtl. noch vorhandene Pässe der Eltern über deren Identität informieren kann. Eine solche Zurückstellung kann jedoch aufgrund der tief greifenden Wirkung der fehlenden Eintragung nur für einen äußerst begrenzten Zeitraum möglich sein. Ist eine Klärung in absehbarer Zeit nicht möglich, ist eine Zurückstellung der Eintragung in das Geburtenbuch nicht mehr gerechtfertigt.[49] Vielmehr besteht in diesen Fällen die Möglichkeit, den Geburtseintrag später zu berichtigen.[50]

Änderung der Dienstanweisung für Standesbeamte

Grundsätzlich ist, wenn einzelne in das Geburtenregister einzutragende Tatsachen nicht festgestellt werden können, nach dem „Annäherungsgrundsatz“ zu verfahren: Die Eintragung hat dennoch stattzufinden, wobei in Kauf genommen werden muss, dass der Eintrag unvollständig bleibt.[51] Die Dienstanweisung für Standesbeamte wurde mit Wirkung zum 19.4.2005 dahingehend geändert. Die Beauftragte geht davon aus und wird ansonsten darauf hinwirken, dass sich die Praxis zumindest hieran orientieren wird. Das Ergebnis, dass Kinder von Eltern mit unsicherem Aufenthalt rechtlich nicht existent sind, ist nicht vertretbar und dürfte auch politisch nicht gewollt sein.

1.3.2 Vaterschaftsanerkennung

Die Vaterschaft für ein nichteheliches Kind entsteht durch öffentlich beurkundete Anerkennung, die bewirkt, dass der anerkennende Mann als Vater anzusehen ist.[52] Die biologische Vaterschaft ist nicht Voraussetzung für die Vaterschaftsanerkennung nach den §§ 1592ff. BGB. Der biologische Vater kann eine Vaterschaft eines sozialen Vaters nur beschränkt anfechten. Seit der Reform des Kindschaftsrechtes bedarf eine wirksame Vaterschaftsanerkennung für ein nichteheliches Kind nicht mehr der Zustimmung des Amtspflegers, sondern grundsätzlich allein der Mutter (§ 1595 Abs. 1 BGB). Eine Anfechtung der Vaterschaft des nicht biologischen Vaters durch den biologischen Vater ist ausgeschlossen, wenn eine sozial-familiäre Beziehung zwischen dem Kind und dem sozialen Vater besteht (§ 1600 Abs. 1, 2 BGB), da das Kindschaftsrecht auch die Beziehung des Kindes zu seinem sozialen Vater schützt.

Auch Schutz der sozialfamiliären Beziehung

Seit einiger Zeit wird über mögliche Missbrauchsfälle diskutiert, in denen eine Vaterschaft nur zu dem Zwecke anerkannt wird, einer Ausländerin oder einem Ausländer mit unsicherem Aufenthaltsstatus ein Recht auf

---

49 Vgl. LG Mühlhausen, Urteil vom 24.10.2003, Az.:1 T 82/03, StAZ 2004, S. 204.

50 Hepting/Gaaz, Personenstandsrecht, § 20 PStG, Rn. 15.

51 Siehe ausführlich OLG Hamm, Urteil vom 15.04.2004, Az. 15 W 480/03. Das OLG Hamm schlägt dann jedoch die Beschreibung eines Vermerkes in das Geburtenregister vor, wonach die Staatsangehörigkeit der Mutter sowie Vor- und Familiennamen von Mutter und Kind nicht festgestellt werden konnten.

52 Vgl. §§ 1592, 1597 BGB.

einen Aufenthaltstitel zu verschaffen, ohne dass tatsächlich eine biologische oder eine soziale Vaterschaft besteht.

Hintergrund der Diskussionen sind die möglichen mit einer Vaterschaftsanerkennung verbundenen aufenthaltsrechtlichen Folgen für Mutter und Kind. In den Fällen, in denen ein deutscher Staatsangehöriger das Kind einer ausreisepflichtigen Ausländerin anerkennt, kann der ausländischen Mutter ein Aufenthaltstitel nicht versagt werden, solange der Mann aufgrund dieser Vaterschaftsanerkennung als Vater anzusehen ist (s. § 28 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG, § 4 Abs. 1 StAG). Ein Missbrauch solch einer Vaterschaftsanerkennung liegt dann vor, wenn der Anerkennende weder der leibliche Vater ist noch eine soziale Vater-Kind-Beziehung besteht oder aufgebaut werden soll. Ob ein entsprechendes behördliches Anfechtungsrecht für bestimmte Fälle erforderlich sein sollte, wird innerhalb der Bundesregierung geprüft.

IMK

Bereits im Jahr 2002 hatte sich die Innenministerkonferenz (IMK) mit diesem Thema befasst und die Erhebung von aussagekräftigen Daten hierzu beschlossen. Aufgrund dieses Beschlusses haben die Ausländerbehörden der Länder von April 2003 bis März 2004 erhoben, in wie vielen Fällen durch eine Vaterschaftsanerkennung ein Aufenthaltsrecht für eine zuvor ausreisepflichtige Ausländerin begründet wurde. Die Erhebung ergab, dass in diesem Zeitraum in 1624 Fällen ausreisepflichtige Ausländerinnen im Anschluss an eine Vaterschaftsanerkennung eine Aufenthaltsgenehmigung erhielten. Nicht bekannt war den Ausländerbehörden, in welchen dieser Fälle der Anerkennende der biologische Vater war oder zwischen dem Anerkennenden und dem Kind eine familiär-soziale Beziehung bestand oder angestrebt wurde. Die dazu 2002 befragte Jugendministerkonferenz hatte mitgeteilt, dass von den Ländern – mit Ausnahme eines Landes – im Bereich der Jugendhilfe kein nennenswerter Missbrauch von Vaterschaftsanerkennungen zur Aufenthaltssicherung festgestellt werden konnte. Nach Vorlage eines entsprechenden Berichtes auf der IMK im November 2004 forderten die Innenminister und -senatoren der Länder, ein befristetes Anfechtungsrecht für einen Träger öffentlicher Belange bei Vaterschaftsanerkennungen im Bürgerlichen Gesetzbuch zu schaffen und baten hierzu die anderen Fachkonferenzen um Unterstützung. Zeitgleich hat die CDU/CSU-Fraktion einen ähnlich lautenden Antrag in den Bundestag eingebracht.[53]

Lösungsmöglichkeiten nach geltendem Recht

Für missbräuchliche Vaterschaftsanerkenntnisse von ausländischen Männern, die sich selbst ein Aufenthaltsrecht verschaffen wollen, bietet bereits das geltende Recht Lösungsmöglichkeiten. Zum einen über eine Versagung oder Rücknahme des Aufenthaltstitels. Dies ist möglich, wenn die zuständige Ausländerbehörde feststellt, dass die Vaterschaft offenkundig allein zum Zweck der Erlangung eines Aufenthaltstitels anerkannt worden ist, eine tatsächliche Vater-Kind-Beziehung in Form einer familiären Lebensgemeinschaft aber gar nicht vorhanden ist. Dies folgt daraus, dass die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung nach § 27 AufenthG von dem Bestehen einer familiären Lebensgemeinschaft abhängt. Falsche Angaben hinsichtlich der bestehenden Le-

[53] BT-Drs. 15/4028.

bensgemeinschaft können außerdem strafrechtlich über § 95 Abs. 2 AufenthG geahndet werden.[54]

Die Beschränkung eines behördlichen Anfechtungsrechtes zur Vermeidung des Missbrauchs zur Aufenthaltserlangung trifft somit nur ausländische oder binationale Elternpaare, bei denen die Frau einen unsicheren Aufenthaltsstatus hat. Sie würde von diesen als Diskriminierung empfunden. Nach Ansicht der Beauftragten birgt die Diskussion über diese Frage auch die Gefahr, dass aufgrund bloßer Vermutungen ein Generalverdacht gegen ausländische oder binationale nicht verheiratete Eltern erhoben wird.

Soziale Vaterschaft entscheidend

Ob letztlich tatsächlich eine missbräuchliche Anerkennung der Vaterschaft vorliegt, wird sich nur schwer ermitteln lassen: Da nicht nur die biologische, sondern auch die soziale Vaterschaft gesetzlich anerkannt ist, müsste bereits bei neugeborenen Kindern durch das zuständige Amt die Lebenssituation von Familien einer genauen Überprüfung unterzogen werden mit dem Ziel herauszufinden, ob eine soziale Vaterschaft nicht vorliegt. Wie dies in der Praxis aussehen soll, ist nur schwer vorstellbar. Dabei sind Familien häufig gerade nach der Geburt eines Kindes besonderen – auch innerfamiliären – Schwierigkeiten und Spannungen ausgesetzt. Eine behördliche Ausforschung ihrer Lebensumstände könnte zu weiteren schweren Belastungen des Familienlebens führen.

Es besteht außerdem die Gefahr, dass bei einer Vaterschaftsanfechtung fälschlich vom Nichtvorliegen einer sozialen Vaterschaft ausgegangen wird und ein vom Gericht erhobenes Abstammungsgutachten dann beweist, dass der Vater nicht der leibliche Vater des Kindes ist. Dies kann zur Zerstörung bis dahin intakter Familien führen. Auch die soziale Familie ist jedoch durch Art. 6 Abs. 1 Grundgesetz geschützt.[55] Außerdem kann es nicht gewollt sein, dass Kinder aufgrund eines solchen Vorgehens die Bezugsperson verlieren, die ihnen bisher als Vater zur Seite stand.

Angesichts der dargestellten Bedenken hat die Beauftragte Zweifel, ob überhaupt Bedarf für eine Änderung des Kindschaftsrechts unter Einführung eines Rechtes zur Anfechtung der Vaterschaft durch eine Behörde besteht.

1.3.3 Antrag auf Erteilung einer Fahrerlaubnis und Ablegen der Fahrprüfung

Asylbewerber und geduldete Ausländer betroffen

Die Fahrerlaubnisverordnung (FeV) sieht in § 21 Abs. 3 Nr. 1 vor, dass ein Fahrerlaubnisbewerber seinem Antrag einen amtlichen Nachweis über Ort und Tag der Geburt beizufügen hat. Der Nachweis der Identität ist eine Grundlage, um die Eignung des Bewerbers zum Führen eines Kraftfahrzeuges zu prüfen. Asylbewerber oder zu duldende Aus-

[54] Schließlich kommt in besonders offensichtlichen Fällen eine Anfechtung der Vaterschaft durch das Kind mit Hilfe eines Ergänzungspflegers in Betracht.

[55] BVerfGE 80, 81, 90; 99, 216, 231f.

länder,[56] die ohnehin nur selten finanziell in der Lage sind, Fahrstunden zu nehmen und eine Fahrprüfung abzulegen, haben oftmals Schwierigkeiten, dieses Erfordernis zu erfüllen, da die zuständigen Behörden sowie die Gerichte zunehmend davon ausgehen, dass eine Duldung oder Aufenthaltsgestattung, deren Eintragungen oftmals auf Angaben der Betroffenen beruhen, grundsätzlich nicht ausreicht, um den erforderlichen Identitätsnachweis zu führen.

Die Probleme beim Identitätsnachweis können nicht nur bei der Beantragung bei den Fahrerlaubnisbehörden auftreten, sondern auch unmittelbar vor Beginn der theoretischen oder praktischen Prüfung, da §§ 16 Abs. 3 Satz 3 und 17 Abs. 5 Satz 2 FeV auch dem Sachverständigen und Prüfer die Pflicht auferlegt, sich durch Einsicht in den Personalausweis oder Reisepass von der Identität des Bewerbers zu überzeugen und bei Zweifeln an der Identität der Fahrerlaubnisbehörde Mitteilung zu machen. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof[57] hob einen Beschluss des Verwaltungsgerichtes München[58] auf, mit dem die für die Abnahme der Fahrerlaubnisprüfung zuständige Behörde verpflichtet worden war, die praktische Fahrprüfung bei einem Ausländer abzunehmen, der lediglich eine mit einem Lichtbild versehene Duldung besaß, deren Eintragungen allein auf seinen Angaben beruhte.

Während das Verwaltungsgericht davon ausgegangen war, Sinn und Zweck der Identitätsprüfung durch den Sachverständigen und Prüfer nach § 16 Abs. 3 Satz 3 und § 17 Abs. 5 Satz 2 FeV sei es, sicherzustellen, dass der Fahrerlaubnisbewerber selbst die Prüfung ablege, also eine insoweit mögliche Täuschung verhindert werde, stellte der Verwaltungsgerichtshof klar, dass gegen diese „großzügige", teilweise offenbar der bisherigen Praxis zugrunde liegende Sichtweise spreche, dass damit Konstellationen denkbar würden, in denen Fahrerlaubnisbewerber im Besitz einer Duldung die Fahrerlaubnis erwürben, die hierzu objektiv nicht berechtigt seien, z. B. weil ihnen die Fahrerlaubnis entzogen worden sei und noch eine Sperrwirkung bestehe oder weil dem Betreffenden unter einer Alias-Identität die Eignung abgesprochen sein könnte.

Informationspflicht von Behörden und Fahrschulen

Mag die Begründung des Verwaltungsgerichtshofes bezüglich der Befugnisse des Sachverständigen oder Prüfers nicht voll zu überzeugen, so verweist sie doch darauf, dass sowohl vor der Durchführung als auch selbst im Fall einer durchgeführten und bestandenen theoretischen und praktischen Fahrprüfung[59] zumindest die Fahrerlaubnisbehörde über § 21 Abs. 3 Satz 1 FeV den Nachweis der Identität zu berücksichtigen hat. Hieraus resultiert aus Sicht der Beauftragten zumindest eine Infor-

[56] Für nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannte Flüchtlinge gilt Art. 25 Abs. 3 GFK, in dem normiert wird, dass die vom Aufnahmestaat ausgestellten Urkunden und Bescheinigungen, die amtliche Schriftstücke ersetzen, die Ausländern von den Behörden ihres Landes oder durch deren Vermittlung ausgestellt werden, bis zum Beweis des Gegenteils als gültig anzusehen sind. Im Ergebnis im Falle des Bestehens „ernsthafter Zweifel an der Identität" des anerkannten Flüchtlings enger die Entscheidung des BVerwG, Urteil vom 17.3.2004, Az. 1 C 1.03, DVBl. 2004, S. 970ff.

[57] BayVGH, Urteil vom 26.2.2002, Az. 11 CE 02.225.

[58] VG München, Urteil vom 3.1.2002, Az. M 6a E 01.5647.

[59] So auch der Antragsteller im oben genannten verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

mationspflicht der Fahrerlaubnisbehörden sowie der Fahrschulen[60] gegenüber den potenziellen ausländischen Fahrschülern, die regelmäßig Zeit und Geld in ihren Führerschein investieren.

Darüber hinaus bleibt die integrationspolitisch relevante Frage, ob denjenigen Ausländern, die eine Duldung oder eine Aufenthaltsgestattung besitzen und keinen Personalausweis oder Pass haben und erlangen können, auf Dauer die Fahrerlaubnis mit dem Grund vorenthalten werden darf, sie würden kein zur Identitätsprüfung gemäß FeV geeignetes Dokument besitzen. Der Bundesgerichtshof[61] hat in einem Verfahren, in dem es um eine mittelbare Falschbeurkundung ging, bezüglich der Aufenthaltsgestattung nach § 63 AsylVfG zumindest festgestellt, dass anhand dieser – im Gegensatz zu der Aufenthaltsgestattung nach § 20 AsylVfG a.F.[62] – eine Identitätsprüfung vorgenommen werden kann und auch keine rechtliche Unterscheidung getroffen werden kann zwischen solchen Bescheinigungen, die aufgrund einer sorgfältigen Prüfung, etwa aufgrund mitgeführter Personalpapiere des Asylbewerbers, und anderen, die ohne genauere Überprüfungsmöglichkeit nur anhand von Angaben des Bewerbers ausgestellt werden. Immerhin könnten das Lichtbild genutzt sowie die Fingerabdrücke abgerufen werden. Der Senat folgte ausdrücklich nicht der Ansicht, die Beweiskraft eines Identifikationspapiers reiche nur soweit wie die Prüfungsmöglichkeiten des beurkundenden Beamten.

In Anschluss daran geht die Beauftragte davon aus, dass Asylbewerbern und geduldeten Ausländern, zumindest soweit diese zuvor ein Asylverfahren durchlaufen haben und eine Aufenthaltsgestattung nach § 63 AsylVfG besessen haben, von den Fahrerlaubnisbehörden sowie von den Sachverständigen und Prüfern die Aushändigung der Fahrerlaubnis bzw. das Ablegen der Prüfung nicht mit dem Hinweis verwehrt werden darf, sie besäßen kein zum Nachweis ihrer Identität taugliches Dokument gemäß § 16 Abs. 3 Satz 3, § 17 Abs. 5 Satz 2 oder 21 Abs. 3 Nr. 1 FeV.

Grundsatz der Annäherung beachten

Im Übrigen ist auf den im Personenstandsrecht anerkannten Annäherungsgrundsatz zu verweisen. Danach gilt: Lassen sich einzelne Tatsachen nicht feststellen, so ist eine Beurkundung gleichwohl vorzunehmen, wobei in Kauf zu nehmen ist, dass eine Eintragung unvollständig bleibt und ggf. später abzuändern ist.[63] Andernfalls wären in vielen Fällen praktikable Lösungen nicht möglich.[64] Ein diesem Grundsatz entsprechender Lösungsweg ist aus Sicht der Beauftragten auch für den Bereich der Fahrerlaubnis denkbar.

---

60 So etwa der Landesverband Bayerischer Fahrlehrer, Rundschreiben 371, September 2001, S. 26 und Rundschreiben 373, März 2002, S. 15f. oder der Erlass des Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen – M B 2-21- 01/3.2 – 1099/02 – vom 10.7.2002, Nr. 3.

61 BGH, Urteil vom 16.4.1996, Az. 1 StR 127/96, NJW 1996, S.950f.

62 BGH, Urteil vom 12.10.1995, Az. 4 StR 259/95.

63 Jüngst das OLG Hamm, Beschluss vom 15.4.2004, Az. 15 W 90/04, InfAuslR 9/2004, S. 365ff.

64 Vgl. zu einem möglichen Eintrag aufgrund ernsthafter Zweifel an der Identität des Flüchtlings in den GFK-Reiseausweis: BVerwG, Urteil vom 17.3.2004, Az. 1 C 1.03, DVBl. 2004, S. 970ff.

1.4 Entwicklungen im Bereich der Duldung

In ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte über die unterschiedlichen Gruppenbleiberechtsregelungen zwischen November 1999 und Mai 2001 berichtet (Bericht 2002, B.II.1.4). Rund 53 000 Personen haben aufgrund der politischen Einigungen auf der Ebene der Konferenz der Innenminister und -senatoren eine Aufenthaltsbefugnis erhalten. Die Beauftragte hatte ferner die Ansicht vertreten, dass bestimmte ausländerrechtliche Regelungen den Ausländerbehörden die wünschenswerte Lösung von bestimmten Fallkonstellation versperrten (Bericht 2002, B.II.1.5.1) und dass die Bewertung des Zuwanderungsgesetzes insgesamt maßgeblich davon abhänge, inwieweit es tatsächlich gelänge, die Praxis der sog. „Kettenduldung" künftig zu überwinden (Bericht 2002, B.II.2.1.2.3).

1.4.1 Ausgangslage unter dem Ausländergesetz

Im Berichtszeitraum wurde nicht zuletzt aufgrund einiger parlamentarischer Anfragen[65] deutlich, wie groß die Zahl derjenigen Personen ist, die sich nach wie vor seit mehreren Jahren in einem Asylverfahren oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten. So betrug zum Stichtag 21. August 2002 die Zahl der geduldeten Personen, die seit dem 1. Januar 1998 in Deutschland lebten, rd. 146 000. Die Zahl der Personen, die sich seit dem 1. Januar 1998 im Rahmen eines Asylverfahrens in Deutschland aufhielten, betrug rd. 55 000.[66] Die Zahl der geduldeten Personen, die seit dem 1. Januar 1995 in Deutschland lebten, betrug 102 771. In Asylverfahren befanden sich seit diesem Zeitpunkt immerhin 36 793. Diese Zahlen dürften sich bis heute insgesamt nur unwesentlich verändert haben.

Zusammensetzung nach Herkunftsländern

Unter den geduldeten Personen stellen jugoslawische Staatsangehörige (rd. 65 000), türkische Staatsangehörige (rd. 11 000), afghanische Staatsangehörige (rd. 4 000), vietnamesische Staatsangehörige (rd. 4 000) sowie libanesische Staatsangehörige (rd. 4 000) die Hauptgruppen. Hinzu kommen rd. 6 000 Personen mit ungeklärtem Herkunftsland. Die größten Gruppen von Asylbewerbern stellen jugoslawische Staatsangehörige (rd. 20 000), türkische Staatsangehörige (rd. 8 000), afghanische Staatsangehörige (ca. 6 000), sowie iranische Staatsangehörige (rd. 2 000). Diesen hohen Zahlen entsprechen Bemühungen auf verschiedenen politischen Ebenen, aufenthaltsrechtliche Verbesserungen für bestimmte Gruppen von geduldeten Flüchtlingen zu erreichen.[67]

---

65 Vgl. BT-Drs. 14/9926 vom 4.9.2002 sowie BT-Drs. 14/9916 vom 30.8.2002.

66 Vgl. BT-Drs. 14/9926, Anlagen 7 und 8.

67 Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin Drs. 15/876 vom 21.10.2002: Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an palästinensische Flüchtlinge, Abgeordnetenhaus von Berlin Drucksache 15/2521 ohne Datum: Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Wer lange hier lebt, muss bleiben dürfen!" – Bleiberechtsinitiative unterstützen. Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration: „Ein wichtiger Schritt". Innenausschuss fällt Vorentscheidung für ein Bleiberecht für langjährig geduldete Flüchtlinge. Pressemitteilung vom 10.5.2004 sowie Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 13/5025 vom 5.2.2004: Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Asylsuchenden und geduldeten ausländischen Jugendlichen eine Chance bieten.

1.4.2 Forderung nach einer Gruppenbleiberechtsregelung

Ausübung einer Erwerbstätigkeit als Voraussetzung

Die Beauftragte hat sich im Berichtszeitraum insbesondere zum ausländerrechtlichen Umgang mit ausreisepflichtigen Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo sowie zu ausreisepflichtigen oder sich als Asylbewerber im Bundesgebiet aufhaltenden Staatsangehörigen aus Afghanistan geäußert. Sie hält eine Regelung bei beiden Gruppen für erforderlich, die den Betroffenen bei einem Aufenthalt im Bundesgebiet von mehr als fünf Jahren eine aufenthaltsrechtliche Perspektive in Deutschland eröffnet. Aus der Erfahrung mit früheren so genannten Altfallregelungen plädiert sie für eine Regelung, die nicht allein an die Ausübung einer Erwerbstätigkeit anknüpft und dadurch lediglich eine faktisch bereits weitgehend erfolgte wirtschaftliche und soziale Integration rechtlich nachvollziehen würde. Als Ausgangspunkt für eine umfassende Integration muss eine solche Regelung nach ihrer Auffassung einen nach dem Arbeitsgenehmigungsrecht gleichrangigen Arbeitsmarktzugang ermöglichen. Erst bei der Verlängerung der Aufenthaltsbefugnis oder – nach neuem Recht – der befristeten Aufenthaltserlaubnis nach einem Jahr soll geprüft werden, ob die Betreffenden trotz des gleichrangigen Zugangs zum Arbeitsmarkt noch auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sind.

Besondere Fallgruppen berücksichtigen

Die Erfahrung zeigt aus Sicht der Beauftragten auch, dass Gruppenregelungen insbesondere bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen nicht greifen, wenn die Sicherung des Lebensunterhaltes eine wesentliche Voraussetzung ist. Gerade in diesen Fällen ist aber eine erzwungene Rückkehr in das Land ihrer Eltern ohne Zukunftsperspektive regelmäßig eine große Härte und kaum zu verantworten. Dies wird z. B. bei Frauen und jungen Mädchen aus Afghanistan, die lange im Bundesgebiet gelebt haben, besonders deutlich.

Auch für Angehörige bestimmter ethnischer Minderheiten (Roma, Ashkali, Ägypter und Serben) aus dem Kosovo ist aus Sicht der Beauftragten eine Regelung, die das Tor zur Integration erst öffnet, integrationspolitisch geboten, weil mehr als fünf Jahre nach dem Ende des Krieges eine zahlenmäßig relevante Rückkehr überhaupt nicht absehbar ist. Die Sicherheitslage hat sich für die Minderheitsangehörigen nach den Übergriffen im März 2004 verschärft und alle Bemühungen um ein friedliches Zusammenleben sind nach Einschätzung der UN-Verwaltung im Kosovo um Jahre zurückgeworfen worden. Zu den Opfern der Übergriffe zählten im Übrigen auch Ashkali, die erst in den Monaten vorher unter Hinweis auf ihre fehlende Schutzbedürftigkeit aus Deutschland in den Kosovo abgeschoben worden waren. Unmittelbar nach den März-Unruhen im Jahr 2004 wurden sämtliche Rückführungen von Minderheitengruppen im Einvernehmen mit der UN-Verwaltung im Kosovo (UNMIK) ausgesetzt. Nach den Gesprächen einer Bund-Länder-Delegation mit UNMIK im April 2005 können nunmehr zumindest zahlenmäßig kontingentierte Rückführungen von Ashkali und Ägyptern nach einer Einzelfallprüfung durch UNMIK erfolgen. Der mit UNMIK vereinbarte Wiedereinstieg in den Rückführungsprozess von Ashkali und Ägyptern trägt der verbesserten Sicherheitslage für diese Minderheitsgruppen im Kosovo Rechnung. Zu dieser Einschätzung kam auch der UNHCR, der eine generelle Schutzbedürftigkeit jedenfalls von Ashkali und Ägyptern als nicht mehr gegeben ansieht. Auf Grund der angespannten Sicherheitslage und in Übereinstimmung mit UNHCR konnte UNMIK einer Rückführung von Serben

überhaupt nicht und von Roma nur sehr stark eingeschränkt und nur in besonderen Ausnahmefällen zustimmen.[68]

Eine die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes flankierende Gruppenregelung für afghanische Staatsangehörige und für Minderheitsangehörige aus dem Kosovo durch die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder wäre aus der Sicht der Beauftragten ferner ein wichtiges Signal für das von allen Parteien als notwendig angesehene Ende der Kettenduldungen.

Neben diesen beiden großen Flüchtlingsgruppen gibt es in den Bundesländern weitere unterschiedliche Gruppen von Ausländern, die bereits seit langer Zeit geduldet werden, teilweise gut integriert sind und deren Rückkehr teilweise unverschuldet nicht absehbar ist. Zu nennen sind hier insbesondere vietnamesische und irakische Staatsangehörige sowie Palästinenser aus dem Libanon.

Großzügige Bleiberechtsregelung erforderlich

Aus Sicht der Beauftragten spricht viel dafür, den Übergang in einen rechtmäßigen Aufenthalt auch für diese Gruppen großzügig zu ermöglichen das wäre über eine Gruppenregelung nach § 23 Abs. 1 AufenthG oder über Einzelfallentscheidungen nach § 25 Abs. 4[69] oder Abs. 5[70] AufenthG denkbar. Es sollte soweit wie möglich vermieden werden, dass die große Zahl der Betroffenen den Weg über langwierige verwaltungsgerichtliche Streitverfahren oder über die auf außergewöhnliche Fälle zugeschnittene Härtefallregelung nach § 23 a AufenthG geht.

1.4.2.1 Vorziehen der Erteilung eines rechtmäßigen Aufenthalts aus integrationspolitischen Gründen in bestimmten Konstellationen

Jenseits der Diskussion über eine Gruppenbleiberechtsregelung hatte die Beauftragte sich nach der Einigung über das Zuwanderungsgesetz an die Innenminister und -senatoren der Bundesländer gewandt und angeregt, noch bis zum 1. Januar 2005 – soweit dies rechtlich möglich sei – die zu erwartende Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Situation geduldeter Ausländer aus integrationspolitischen Gründen unter dem Ausländergesetz vorzuziehen. Sie wies insoweit exemplarisch auf zwei besondere Gruppen von bisher geduldeten Ausländern hin:

– Personen, für die Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG festgestellt worden sind. Diese haben ab dem 1. Januar 2005 nach § 25 Abs. 3 AufenthG einen Regelanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Die bisherige Praxis zeigt, dass die geltenden Regelungen in § 30 Abs. 3 oder 4 AuslG in einigen Fällen – oft auch nach Jahren des Aufenthaltes – nicht zur Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis geführt haben. Aus integrationspolitischen Gründen ist es vor diesem Hintergrund sinnvoll, den Betroffenen und ihren Familien wenn irgend möglich noch im Jahr 2004 eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen, um für sie die Zugangschancen in unsere Gesellschaft zu verbessern.

---

68 Bei Roma ist eine Abschiebung nach der Absprache mit UNMIK nur dann möglich, wenn die Betroffenen zu einer Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren verurteilt worden und nicht schutzbedürftig sind.

69 Derzeit ist noch nicht endgültig entscheiden, ob § 25 Abs. 4 Satz 1 auf vollziehbar ausreisepflichtige Personen anwendbar ist.

70 Vgl. zu Problemen bei der Anwendung des § 25 Abs. 5 unten C.III.2.1.2.4.

– Dasselbe gilt im Kern für nach § 55 Abs. 2 AuslG geduldete unbegleitete minderjährige Ausländer, die in absehbarer Zeit nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können. Die Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 25 Abs. 6 Satz 1 AufenthGE nunmehr § 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG legt für Minderjährige und für seit längerem in Deutschland sich aufhaltende Ausländer einen positiven Ermessensgebrauch ausdrücklich nahe.[71] Darüber hinaus ist im Vermittlungsverfahren in § 25 Abs. 5 Satz 2 AufenthG zusätzlich festgelegt worden, dass nach einer Aussetzung der Abschiebung von achtzehn Monaten ein Regelanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis besteht. Zumindest soweit der Wegfall des Abschiebungshindernisses „Minderjährigkeit" nicht bis Mitte des Jahres 2005 ansteht, hält die Beauftragte es deshalb für gut vertretbar und wünschenswert, den Minderjährigen schon jetzt einen rechtmäßigen Aufenthalt zu erteilen und damit sofort die Chancen auf einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz zu verbessern.[72] Ebenso sollte verfahren werden, soweit schon aus heutiger Perspektive bei den Minderjährigen Abschiebungshindernisse wohl auch nach Erreichen der Volljährigkeit bis Mitte des Jahres 2005 fortbeständen. Die Länder haben hiervon nur teilweise Gebrauch gemacht.

1.5 Abschiebungshaft und Ausreisezentren

1.5.1 Abschiebungshaft

Im Berichtszeitraum ist durch das Zuwanderungsgesetz nun auch eine ergangene Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG als Grund, Sicherungshaft anordnen zu können, aufgenommen worden (vgl. § 62 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG). Jenseits dieser gesetzlichen Änderung werden in Fachkreisen sowie bei Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen nach wie vor die Fragen

– der Beantragung der Abschiebungshaft durch die Ausländerbehörden,
– die Anordnungspraxis der Gerichte sowie schließlich
– die gerichtliche Überprüfung der Anordnungen und damit Fragen des Rechtsschutzes diskutiert.[73]

In der Diskussion und in der Rechtspraxis spielt die Frage der Verhältnismäßigkeit von Abschiebungshaft eine große Rolle.[74] Insbesondere wird

---

[71] Vgl. BR-Drs. 22/03 vom 16.1.2003, S. 180.

[72] Vgl. § 2 Abs. 3 Arbeitsgenehmigungsverordnung oder § 286 Abs. 1 Nr. 1 b) SGB III.

[73] Umfassend und mit zahlreichen weiterführenden Hinweisen die Darstellungen von Beichel-Benedetti, Stephan/Gutmann, Rolf: Die Abschiebungshaft in der gerichtlichen Praxis, in: NJW 2004, S. 3015ff. sowie Babo, Markus: Abschiebungshaft – Eine Herausforderung für den Rechtsstaat, in: ZAR 2004, S. 359ff.

[74] Vgl. für viele andere: Horstkotte, Hartmuth: Realität und notwendige Grenzen der Abschiebehaft, in: Neue Kriminalpolitik 4/1999, S. 31ff.; Bericht des Beirates für den Abschiebungsgewahrsam in Berlin vom 24.9.1999; Abgeordnetenhaus Berlin, 14. Wahlperiode, Wortprotokoll des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung, 13. Sitzung vom 23.10.2000 und 17. Sitzung vom 13.11.2000; Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland: Dokumentation wichtiger Probleme im Hinblick auf die Abschiebungshaft, vom 28.7.1999; Abschiebungshaft: Ultima Ratio bei Rückkehr und Rückführung? Hrsg. Caritas-Verband für das Erzbistum Berlin e.V./Deutscher Caritasverband e.V./Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg e.V./ Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland/Pro Asyl/Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.

betont, dass Abschiebungshaft letztendlich nur den Zweck verfolgt, die Vollstreckung eines bestehenden Verwaltungsaktes abzusichern, nicht aber Bestrafungscharakter haben sollte. Vor diesem Hintergrund erscheint vielen Kritikern bereits die in § 62 Abs. 3 Satz 2 AufenthG ausnahmsweise mögliche von bis zu 18 Monaten – selbst wenn diese in der Praxis nur äußerst selten ausgeschöpft wird – sehr lang.

Rechtspolitische und rechtswissenschaftliche Diskussion erforderlich

Neben der rechtlichen Auseinandersetzung über die Notwendigkeit von Abschiebungshaft in Einzelfällen hält die Beauftragte eine rechtspolitische und rechtswissenschaftliche Diskussion, die bundesweit eine angemessene Praxis bei der Beantragung, der Anordnung und Durchführung von Abschiebungshaft ermöglicht, für erforderlich.[75] Diese konnte insbesondere wegen der intensiven Auseinandersetzung um das Zuwanderungsgesetz und der damit einhergehenden Debatte um geeignete Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung bisher kaum geführt werden. Aus Sicht der Beauftragten sollten u. a. folgende Themenkreise im Bereich der Abschiebungshaft eine zentrale Rolle spielen:

- Die Rolle der Ausländerbehörden bei der Beantragung der Anordnung von Abschiebungshaft, insbesondere die Frage, ob die Verhängung von Abschiebungshaft zu oft und für eine zu lange Zeitspanne beantragt wird.
- Überlegungen zu milderen Mitteln gegenüber der Abschiebungshaft (wie z. B. die Festlegung einer Residenz- oder Meldepflicht statt der Beantragung der Anordnung von Abschiebungshaft, Möglichkeiten der Freilassung auf Kaution oder bei der Stellung eines Bürgen).
- Die zeitliche Deckelung der Haftdauer deutlich unter der bisher bestehenden gesetzlichen Grenze von 18 Monaten sowie die Zeitspannen, für die jeweils Haft angeordnet wird.
- Die Verhältnismäßigkeit und Kostenintensität der Inhaftierung von Frauen, die minderjährige Kinder haben, die Inhaftierung von Schwangeren sowie die Inhaftierung von Kindern.
- Die Frage der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit für die Anordnung und Überprüfung von Abschiebungshaft.[76]
- Die medizinische und psychosoziale Betreuung von Ausländern in Abschiebungshaft, insbesondere im Vergleich zu den Bedingungen in der Strafhaft.

---

[75] Die europäische Perspektive auf das Problem wird etwa durch die Publikation Detention in Europe. Administrative Detention of Asylum-seekers and Irregular Migrants des Jesuit Refugee Service (JRS) – Europe, Brüssel, Oktober 2004 eröffnet.

[76] Für eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit: etwa Babo a.a.O, S. 366.

- Das Verhältnis von § 14 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 AsylVfG zu § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 5 AufenthG, insbesondere die Frage, ob § 62 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG gestrichen werden sollte.[77]
- Rechtsschutzprobleme von Abschiebungshäftlingen, insbesondere die Frage eines Anspruches auf Beiordnung eines Pflichtanwaltes.
- Die Anordnung von Abschiebungshaft, die sich direkt an eine verbüßte Strafhaft anschließt, insbesondere in Fällen, in denen die Ausländerbehörden die Zeit der Strafhaft nicht dafür genutzt haben, die für die Abschiebung notwendigen Papiere zu besorgen.
- Erfahrungen anderer europäischer Länder im Umgang mit der Problematik der Abschiebungshaft im Sinne eines „best-practice"-Vergleichs.

1.5.2 Ausreisezentren

Die Beauftragte ist der Auffassung, dass Ausreisezentren, die im Rahmen von Pilotprojekten in einigen Bundesländern bereits eingerichtet worden sind, als milderes Mittel gegenüber der Abschiebungshaft ausgestaltet werden können und sollen. Im Falle der Einrichtung von Ausreisezentren in den Ländern sollte deshalb – neben einer fachlich geschulten Beratung und Betreuung, die auch von einem unabhängigen (freien) Träger übernommen werden kann –, eine zeitliche Befristung der Anordnung der Maßnahme vorgesehen werden. Insgesamt sollte die Förderung einer tatsächlich bestehenden Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise im Einzelfall Voraussetzung für die behördliche Anordnung der Maßnahme sein, damit Ausländer, die nicht ausreisen können bzw. wollen, aber für die auch keine Gründe für die Anordnung von Abschiebungshaft vorliegen, nicht ohne weiteres für unbestimmte Zeit in ein Ausreisezentrum gebracht werden können. Die Praxis in den Ländern, die sich für die Einrichtung von Ausreisezentren entscheiden, sollte schließlich in jedem Fall von unabhängigen Gremien in den Ländern begleitet und dem Landesparlament periodisch berichtet werden.

Im Zuwanderungsgesetz ist für die Bundesländer die Möglichkeit gesetzlich festgeschrieben worden, Ausreisezentren einzurichten (vgl. § 61

---

[77] Die Frage, ob Sicherungshaft auf der Grundlage von § 57 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AuslG gemäß § 14 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 AsylVfG auch dann aufrecht erhalten werden kann, wenn der Ausländer, der aus der Haft einen Asylantrag stellt, sich nach der unerlaubten Einreise weniger als einen Monat im Bundesgebiet aufgehalten hat, ist jedenfalls rechtlich umstritten. Vieles spricht für die Auffassung, die etwa im Beschluss des OLG Düsseldorf vom 21.1.2000, Az. 26 Wx 04/00, vertreten wird und die die Aufrechterhaltung der Sicherungshaft in dem beschriebenen Fall ausschließt (vgl. InfAuslR 2000, S. 236f. m.w.N.). Die Möglichkeit, Abschiebungshaft trotz Asylantragstellung aufrechtzuerhalten, ist eingeführt worden, um sachfremde Asylanträge zu vermeiden, die lediglich gestellt werden, damit der Antragsteller aus der Abschiebungshaft entlassen wird. Ziel der Regelung war ‚im Hinblick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands nach Art. 31 Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention' hingegen nicht, die Inhaftierung von potenziellen Asylsuchenden nach der Einreise und vor der Asylantragstellung zu bewirken (BT-Drs. 13/4948 (10) zur Neueinfügung des § 14 Abs. 4 AsylVfG). Deshalb ist die Anordnung von Sicherungshaft trotz Asylantragstellung gemäß § 14 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 AsylVfG nur möglich, wenn der Betreffende sich nach der Einreise länger als einen Monat ohne Aufenthaltsrecht im Bundesgebiet aufgehalten hat. Für die ersatzlose Streichung von § 57 Abs. 2 Nr. 1 AuslG: Horstkotte a.a.O., S. 33.

Abs. 2 AufenthG), in denen durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert und die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden soll. Aus Sicht der Beauftragten ermöglicht es diese gesetzliche Grundlage, Ausreiszentren ggf. konzeptionell so zu strukturieren wie oben dargestellt.

1.6 „Illegale" Ausländer

Aufgrund des erheblichen Engagements von Kirchen und Nichtregierungsorganisationen erweitert sich das Wissen in dem Bereich von „illegalen" Ausländern stetig.[78] Auch wenn sich die Anliegen dieser Organisationen (vgl. Bericht 2002, B.II.1.11) bisher einerseits allenfalls mittelbar in der nationalen Gesetzgebung – z. B. bei der Einführung einer gesetzlichen Härtefallregelung durch das Zuwanderungsgesetz – niedergeschlagen haben, so ist andererseits zu beobachten, dass sich selbst auf der Ebene der Europäischen Union Anknüpfungspunkte für die aufgestellten Forderungen ergeben (vgl. C.III.3.7). Auch in den Regierungspublikationen wird mehr und mehr versucht, sich des Themas anzunehmen; teilweise aus ausländer- oder sozialrechtlicher aber auch gesundheitspolitischer Perspektive, teilweise aus einem strafrechtlichen Blickwinkel.[79]

Migrationskommission initiiert Forum „Leben in der Illegalität"

Auf Initiative der Migrationskommission der Deutschen Bischofkonferenz hat sich im Jahr 2004 das Katholische Forum „Leben in der Illegalität" gegründet, dessen Arbeit auf eine Überwindung der kontinuierlichen Verdrängung des Themas aus der Öffentlichkeit und der Politik zielt. Es wird zu beobachten sein, ob es dem Forum gelingt, auch Gruppen in den Diskussionsprozess und in die Formulierung von Gesetzesvorschlägen einzubeziehen, die die Problematik bisher zwar fachlich intensiv begleiten, die Notwendigkeit rechtlicher Änderungen aber noch nicht sehen.

1.7 Auslieferungsrecht

1.7.1 Berücksichtigung der allgemeinen Menschenrechtslage und der Haftbedingungen im Zielstaat bei der Aushandlung und dem Abschluss von Auslieferungsabkommen

Ein Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts[80] zur Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde eines ehemaligen indischen Staatsangehörigen, der sich gegen seine Auslieferung zum Zwecke der Strafverfolgung nach Indien gewendet hatte, ist in der Öffentlichkeit teilweise mit Besorgnis aufgenommen worden.[81]

---

[78] Stellvertretend für viele andere Publikationen: Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.): Migrantinnen und Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus. Dokumentation einer Fachtagung, Berlin 2004.

[79] Vgl. Migrationsbericht 2004. Bericht des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration im Auftrag der Bundesregierung, der indiziert, dass das Phänomen „Illegalität" – zumindest soweit es über verfügbare Indikatoren zu messen ist – seit einigen Jahren eher abnimmt, sowie die Abschnitte zur Bekämpfung von Menschenhandel, Schleuserkriminalität und zur Opferschutzrichtlinie in diesem Bericht unter C.III.3.6 und C.III.3.7.

[80] BVerfG, Beschluss vom 24.6.2003, Az. 2 BvR 685/03.

[81] So etwa die Einleitung zu der Meldung vom 22.7.2003 unter: www.sueddeutsche.de/deutschland/ artikel/986/14972/print.html.

Die Entscheidung ist aus Sicht der Beauftragten insbesondere politisch deshalb beachtenswert, weil das Bundesverfassungsgericht den mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Beschluss des Oberlandesgerichts nicht beanstandet hat, wonach u. a. der im Jahr 2001 erfolgte Abschluss des deutsch-indischen Auslieferungsabkommens als Hinweis darauf gewertet werden könne, dass in Indien keine „systematische menschenrechtswidrige Praxis im Strafvollzug" bestünde, da andernfalls ein Auslieferungsabkommen mit Indien nicht abgeschlossen worden wäre. Aus Sicht der Beauftragten wird die Bundesregierung künftig bei Abschluss eines Auslieferungsvertrages in besonderem Maße darauf zu achten haben, welche Schlussfolgerungen die Rechtsprechung allein an die Tatsache knüpfen könnte, dass ein Auslieferungsvertrag geschlossen wird. Die Bundesregierung wird selbstverständlich auch künftig den Abschluss eines Auslieferungsvertrages nur dann erwägen können, wenn die Gefahr einer systematischen menschenrechtswidrigen Praxis im Strafvollzug ausgeschlossen ist.

1.7.2 Auslieferung zur Strafverfolgung und -vollstreckung

In den Berichtszeitraum fielen zwei Gesetzesvorhaben, die die Auslieferung von Ausländern zum Zwecke der Strafverfolgung bzw. der Strafvollstreckung (nach erfolgter Verurteilung) betreffen, mit denen Vorgaben der Europäischen Union bzw. des Europarates umgesetzt werden sollen. Eines der beiden Gesetzesvorhaben ist mittlerweile beschlossen. Im Folgenden werden beide kurz vorgestellt.

1.7.2.1 Europäisches Haftbefehlsgesetz

Bereits beschlossen hat der Bundestag das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 21. Juli 2004 (Europäisches Haftbefehlsgesetz).[82] Mit diesem Gesetz wird die Auslieferung von Personen zum Zwecke der Strafverfolgung sowie zum Zwecke der Strafvollstreckung an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union geregelt. Das Gesetz dient der Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten.[83] Nach dem Europäischen Haftbefehlsgesetz ist die Auslieferung von Deutschen in einen anderen Mitgliedstaat der EU zur Strafverfolgung nur zulässig, wenn gesichert ist, dass den Betroffenen nach Verhängung einer Freiheitsstrafe die Möglichkeit eingeräumt wird, zur Ableistung der Freiheitsstrafe nach Deutschland zurückzukehren. Die Auslieferung von Deutschen zur Strafvollstreckung ist nach dem Gesetz nur zulässig, wenn die Betroffenen der Auslieferung zustimmen. Für Ausländer, die enge Bindungen an

Auslieferung an einen anderen EU-Mitgliedstaat nur bedingt zulässig

[82] Bundesgesetzblatt I, S. 1748ff. Das BVerfG, Beschluss vom 24.11.2004, Az. 2 BvR 2236/04 (abrufbar unter: www.bverfg.de) hat im Wege einer einstweiligen Anordnung die Auslieferung eines deutsch-syrischen Staatsangehörigen nach Spanien ausgesetzt. Dem Beschwerdeführer wird die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung und Terrorismus vorgeworfen. In dem Hauptsacheverfahren wird mittelbar auch die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Regelung geprüft werden. Die Eilentscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat diesbezüglich jedoch keine präjudizielle Wirkung, da sie allein aufgrund einer Folgenabwägung unter Absehung der Gründe, welche für die Verfassungswidrigkeit der Maßnahme sprechen, ergangen ist.

[83] Beschluss des Rates vom 18.7.2002, ABl. L 190, S. 1ff.

Deutschland haben, wie z. B. Personen, die (überwiegend) in Deutschland aufgewachsen sind, einen verfestigten Aufenthaltsstatus besitzen oder mit Deutschen verheiratet sind, ist eine Auslieferung an einen Mitgliedstaat der EU ebenfalls nur unter den für Deutsche geltenden Bedingungen möglich (siehe im Einzelnen § 80 Abs. 3 Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen). Der Gesetzgeber hat insoweit von einer in dem EU-Rahmenbeschluss ausdrücklich eingeräumten Möglichkeit der Gleichbehandlung der ausländischen Wohnbevölkerung mit eigenen Staatsangehörigen Gebrauch gemacht.[84] Die Beauftragte begrüßt die Gleichbehandlung von Ausländern mit engen Bindungen an Deutschland, denn für diesen Personenkreis gilt wie bei Deutschen, dass eine Resozialisierung zumeist nur in dem Staat erfolgreich sein kann, in dem der Betroffene soziale Bindungen hat.[85] Eine Strafvollstreckung gegen den Willen der Betroffenen in einem Land, mit dessen Sprache und Lebensverhältnissen sie nicht hinreichend vertraut sind, stellt im Hinblick auf ihre Resozialisierung eine nicht hinnehmbare Belastung dar.

1.7.2.2 Ausführungsgesetz zum Zusatzprotokoll zum Überstellungsübereinkommen des Europarates

Die Bundesregierung hat am 2. April 2004 den Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen des Europarates über die Überstellung verurteilter Personen dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet.[86] Mit dem Gesetzesentwurf sollen die Voraussetzungen zur Ratifikation des Zusatzprotokolls[87] geschaffen werden. Im Gegensatz zu dem Mutterübereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen vom 21. März 1983[88] verzichtet das Zusatzprotokoll in bestimmten Fällen auf das Erfordernis der Zustimmung der verurteilten Personen zur Strafvollstreckung im Land ihrer Staatsangehörigkeit. Voraussetzung hierfür ist u. a., dass die Betroffenen aufgrund einer Ausweisung oder einer anderen Maßnahme, die auf der Straftat beruht, kein Aufenthaltsrecht mehr in dem Staat haben, in dem sie verurteilt worden sind (siehe im Einzelnen Art. 3 des Zusatzprotokolls). Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Ausführung des Zusatzprotokolls sieht vor, dass im Falle eines Vollstreckungsersuchens nach dem Zusatzprotokoll § 71 Abs. 4 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen Anwendung findet. Nach dieser Vorschrift setzt die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe im Ausland grundsätzlich

Voraussetzung der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe im Ausland

---

84 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses zu dem Entwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 15/2677, S. 6 zu Nummer 2 unter Bezugnahme auf Art. 5 Nr. 3 und Art. 4 Nr. 6 des EU-Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

85 Vgl. BT-Drs. 15/1718 (Gesetzentwurf der Bundesregierung), Begründung des Gesetzentwurfs, 6., zu Art. 1 (§ 80 IRG).

86 BR-Drs. 277/04.

87 Zusatzprotokoll vom 18.12.1997 zum Übereinkommen vom 21.3.1983 über die Überstellung verurteilter Personen, BGBl. II 2002, S. 2866. Eine Ratifikation des Zusatzprotokolls konnte noch nicht erfolgen, da der Entwurf des Ausführungsgesetzes (BR-Drs. 220/02) in der vergangenen Legislaturperiode aus Zeitgründen nicht mehr verabschiedet werden konnte.

88 Übereinkommen vom 21.3.1983 über die Überstellung verurteilter Personen, BGBl. II 1991, S. 1006. Vgl. hierzu auch das Gesetz zur Ausführung des Übereinkommens vom 21.3.1983 über die Überstellung verurteilter Personen, BGBl. 1991 I, S. 1954.

eine gerichtliche Entscheidung darüber voraus, ob es zulässig ist, einen ausländischen Staat zur Vollstreckung einer gegen einen Ausländer verhängten Freiheitsstrafe zu ersuchen.[89] Bei dieser gerichtlichen Entscheidung soll geprüft werden, ob angesichts der Vollzugs- und Vollstrekkungspraxis im Vollstreckungsstaat eine Überstellung überhaupt zulässig ist, ob ernstliche Gründe für die Annahme bestehen, dass die verurteilte Person im Falle ihrer Überstellung politisch verfolgt wird und ob bei Abwägung aller persönlichen Umstände eine Überstellung gegen den Willen der verurteilten Person in Betracht kommt.[90]

Nach Auffassung der Beauftragten wird durch diese Überprüfung jedoch nicht hinreichend sicher gestellt, dass eine Strafvollstreckung im Ausland bei Personen nicht stattfindet, bei denen das Interesse an ihrer sozialen Wiedereingliederung gegen eine Strafvollstreckung im Ausland ohne ihre Zustimmung spricht.[91] Aus Sicht der Beauftragten gelten die gleichen Gründe, die den Gesetzgeber beim Europäischen Haftbefehlsgesetz dazu bewogen haben, eine Strafvollstreckung im Ausland bei Ausländern mit engen Bindungen an Deutschland nur mit deren Zustimmung zuzulassen, auch für Überstellungen nach dem Zusatzprotokoll.[92] Soweit sich der Anwendungsbereich des Zusatzprotokolls und des Europäischen Haftbefehls überschneiden, gilt ohnehin der Vorrang des Gemeinschaftsrechts.[93] Bereits aus diesem Grund sollten Wertungswidersprüche bei der Umsetzung des Zusatzprotokolls und des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl vermieden werden. Die Beauftragte setzt sich daher dafür ein, den Gesetzesentwurf dahingehend zu ergänzen, dass entsprechend dem Europäischen Haftbefehlsgesetz bei Personen mit engen Bindungen nach Deutschland, eine Überstellung zur Strafverbü-

Zustimmung bei der Überstellung von ausländischen Strafgefangenen erforderlich

---

89 Demgegenüber fordert der Bundesrat in seiner Stellungnahme (BR-Drs. 277/04 – Beschluss), auf eine zwingende gerichtliche Überprüfung zu verzichten und stattdessen dem Verurteilten lediglich ein Anfechtungsrecht bezüglich einer Überstellungsentscheidung nach §§ 23 EGGVG einzuräumen. Vgl. dagegen die Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 15/3179, Anlage 3 zu Nummer 2), die betont, dass der Stellenwert der Entscheidung und das dabei zu berücksichtigende weite außenpolitische Ermessen stets eine gerichtliche Überprüfung einer Überstellungsentscheidung erfordern.

90 Vgl. BR-Drs. 277/04, Begründung zu § 1.

91 Vgl. zu rechtsstaatlichen Bedenken bei einem Verzicht auf das Zustimmungserfordernis: Lemke, M.: Überstellung ausländischer Strafgefangener ohne deren Einwilligung, in: ZRP 2000, S. 173f.

92 Bei Personen mit engen Bindungen nach Deutschland kann i.d.R. nicht angenommen werden, dass bei einer Strafvollstreckung im Ausland bessere Chance für ihre eine soziale Wiedereingliederung bestehen. In entsprechenden Konstellationen sind in der Rechtsprechung daher bisher Anträge von Personen, die eine Strafvollstreckung im Ausland beantragt hatten, nicht selten mit der Begründung abgelehnt worden, dass in dem „Heimatstaat“ keine besseren Chance zur sozialen Wiedereingliederung bestehen, weil z.B. ein Betroffener im „Heimatstaat“ nur über einen einzelnen sozialen Anknüpfungspunkt verfügt, wohingegen er Deutschland als seinem langjährigem Lebensmittelpunkt eine Vielzahl von sozialen Beziehungen unterhält. Vgl. z.B. Hanseat. OLG Hamburg, Beschluss vom 17.2.1998, Az. 2 VAs 11/97, NStZ 1999, 197ff.; KG Berlin, Beschluss vom 26.7.1999, Az. 4 VAs 24/99 (juris); KG Berlin, Beschluss vom 9.1.1999, Zs. 1778/98 (juris).

93 Vgl. § 1 Abs. 4 IRG n.F. Art. 21 des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl, a.a.O. Fußnote 83, der bestimmt, dass konkurrierende internationale Verpflichtungen unberührt bleiben, betrifft lediglich den Spezialfall, dass eine Person an den Vollstreckungsmitgliedstaat bereits durch einen Drittstaat ausgeliefert worden ist.

ßung im Ausland von ihrer Zustimmung abhängig gemacht wird, wie dies bereits der Entwurf des Ausführungsgesetzes in der vergangenen Legislaturperiode vorgesehen hatte.[94] Eine solche Regelung entspricht dem Ziel des Mutterübereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen. Dieses hat ausweislich der dem Vertragstext voran gestellten Erwägungsgründe zum Ziel, verurteilten Personen im Interesse ihrer sozialen Wiedereingliederung die Möglichkeit zu verschaffen, ihre Strafe in ihrer „eigenen Gesellschaft" zu verbüßen. Bei Personen, die z. B. in Deutschland aufgewachsen sind, bei denen es sich also nur nach ihrer formalen Rechtsstellung um Ausländer handelt (so genannte Inländer mit ausländischem Pass), ist aber die „eigene Gesellschaft" eben die deutsche. Das gilt auch für Personen, bei denen etwa aufgrund enger familiärer Bindungen nach Deutschland (z. B. Ehegatten von Deutschen) eine Rückkehr nach Deutschland auch nach erfolgter Ausweisung im Wege des Familiennachzuges nach Ablauf der aus der Ausweisung folgenden Einreisesperre nicht ausgeschlossen werden kann. Dass die Verurteilten nach Abschluss der Vollstreckung der Strafe in Deutschland zunächst gleichwohl ausreisepflichtig sind und gegebenenfalls abgeschoben werden, steht dem nicht entgegen, da in diesen Fällen eine gesellschaftliche Wiedereingliederung in die fremde Heimat in Freiheit, also unter günstigeren Bedingungen, erfolgen kann.

1.8 Terrorismusbekämpfung

Seit den Ereignissen vom 11. September 2001 in New York und Washington sind die Bemühungen zum Schutz vor Terrorismus allgemein intensiviert worden. Dies hat sowohl in der öffentlichen Debatte wie auch in den praktischen Folgen z.T. besondere Auswirkungen auf Migrantinnen und Migranten. Durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz[95] wurden verschiedene Änderungen des Ausländergesetzes und des Ausländerzentralregistergesetzes vorgenommen (vgl. hierzu ausführlich Bericht 2002, B.II.1.8). Im Folgenden werden die Konstellationen näher beschrieben, die sich in der Praxis als besonders bedeutsam erwiesen haben (vgl. ferner zu Auswirkungen im Einbürgerungsrecht die Ausführungen unter C.II.2.2.5 und zu Vereinsverboten unter B.VI.1.3.1.2).

1.8.1 Beschäftigung in sicherheitsrelevanten Bereichen

In den Berichtszeitraum fiel eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts[96], in der es die Rücknahme einer luftverkehrsrechtlichen Zuverlässigkeitsbescheinigung eines ehemaligen Mitglieds der Islamischen Gemeinschaft Milli Görüs (IGMG) als rechtswidrig aufgehoben hat. Die rechtliche Grundlage für die luftverkehrsrechtliche Zulässigkeitsprüfung, die die Voraussetzung für die Zutrittsberechtigung für alle sicherheitsempfindlichen Bereiche eines Flughafens bildet, wurde durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz neu gefasst.[97]

---

94 Vgl. hierzu oben Endnote 87.

95 Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 9.1.2002, BGBl. I, S. 361ff.

96 BVerwG, Urteil vom 11.11.2004, Az. 3 C 8.04, abrufbar unter www.bverwg.de.

97 Vgl. Art. 19 Nr. 4 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, a.a.O.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist luftverkehrsrechtlich zuverlässig nur, wer die Gewähr dafür bietet, die ihm obliegenden Pflichten zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen und Sabotageakten, jederzeit in vollem Umfange zu erfüllen. Die luftverkehrsrechtliche Zuverlässigkeit sei angesichts des gerade beim Luftverkehr bestehenden hohen Gefährdungspotenzials und der Hochrangigkeit der zu schützenden Rechtsgüter, bereits dann zu verneinen, wenn hieran auch nur geringe Zweifel bestünden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Annahme der Vorinstanzen, dass die IGMG verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt, als Revisionsinstanz ohne weitere Prüfung seiner Entscheidung zugrunde gelegt. Die Vorinstanzen waren davon ausgegangen, dass die IGMG verfassungsfeindliche Ziele verfolge, weil sie langfristig die Einführung eines islamistischen Staats- und Gesellschaftssystems in der Bundesrepublik Deutschland unter Missachtung der Grundrechte der Menschenwürde, der Gleichberechtigung von Mann und Frau und der Religionsfreiheit anstrebe. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts gibt eine Mitgliedschaft in der IGMG, sei sie gegenwärtig oder zurückliegend, daher berechtigten Anlass zu der Frage, ob der Betreffende über die luftverkehrsrechtliche Zuverlässigkeit verfügt. Das Bild der IGMG, wie es von den Vorinstanzen gezeichnet worden sei, habe aber nach Überzeugung des Bundesverwaltungsgerichts keinen Anlass zu der Annahme geboten, dass die Gemeinschaft oder jedenfalls Teile ihrer Mitglieder Akte zur Beeinträchtigung der Sicherheit des Luftverkehrs begehen könnten. Insoweit hob das Bundesverwaltungsgericht insbesondere hervor, dass es keinerlei Anhaltspunkte dafür gebe, dass die IGMG ihre Ziele durch Gewaltaktionen verfolgen würde. Weiterhin sah es das Gericht als relevant an, dass die IGMG verschiedene Strömungen aufweise, die unter dem Aspekt der Verfassungsfeindlichkeit unterschiedlich zu bewerten seien. In einem solchen Fall erscheine es problematisch, aus der Tatsache der Mitgliedschaft undifferenziert eine Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen herzuleiten. Vielmehr liege es unter diesen Bedingungen nahe, Feststellungen dazu zu fordern, für welche Richtung der zu Überprüfende eintrete. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts hätte die Einbürgerung des Klägers unter Aufgabe seiner türkischen Staatsangehörigkeit zu seinen Gunsten berücksichtigt werden müssen, da hierin regelmäßig ein Akt der Identifikation mit dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit man erwerbe, liege. In diesem Zusammenhang bezeichnete es das Bundesverwaltungsgericht als unverständlich, dass die zuständige Behörde die offenkundige Integration des Betroffenen in die deutsche Gesellschaft (Geburt, Schulbesuch, Berufsausbildung, Berufstätigkeit, Familiengründung, Einbürgerung) mit dem Hinweis als verdächtig dargestellt habe, auch die Terroristen des 11. September 2001 seien während ihres Aufenthaltes in Hamburg völlig unauffällig gewesen. Dies könne nicht dazu führen, so das Bundesverwaltungsgericht, dass bereits die Integration als solche verdächtig mache.

Unauffälligkeit kein Verdachtsgrund

1.8.2 Versagung von Aufenthaltsgenehmigungen und Ausweisungen

In ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2002, B.II.1.8.1) hat die Beauftragte die durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz neu eingeführten Versa-

gungs- und Ausweisungsgründe (insbesondere: § 8 Abs. 1 Nr. 5; § 47 Abs. 2 Nr. 4 und 5 AuslG) dargestellt. Die Versagung der Aufenthaltsgenehmigung und die Regelausweisung setzen nach diesen Vorschriften weder eine vorherige strafrechtliche Feststellung noch in allen Tatbestandsalternativen zwingend einen Bezug zum Terrorismus voraus.

Tatsachengestützte Bewertung der Gefahr erforderlich

Soweit erkennbar, kamen diese Vorschriften insbesondere im Zusammenhang mit Personen zur Anwendung, die in Deutschland verbotenen Organisationen zugerechnet werden. Nach der hierzu ergangenen Rechtsprechung[98] folgt aus dem Umstand, dass ein Ausländer einer Vereinigung bis zu ihrem Verbot angehört hat, noch nicht ohne weiteres, dass er einen Ausweisungstatbestand oder Versagungsgrund i.S.v. § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG bzw. § 47 Abs. 2 Nr. 4 AuslG erfüllt hat. Vielmehr müsse von dem Ausländer selbst eine konkrete Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ausgehen. Hierfür genügten reine Vermutungen nicht. Vielmehr müsse eine auf Tatsachen gestützte, nicht bloß entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts bestehen. Bei exponierten Vertretern einer verbotenen Organisation haben Gerichte allerdings verlangt, dass der Betreffende eine innere und äußere Abkehr von den Zielen der verbotenen Vereinigung nach außen glaubhaft und überzeugend deutlich gemacht habe. Hinsichtlich der Tatbestandsalternative der Unterstützung einer Vereinigung, die den internationalen Terrorismus unterstützt, haben Verwaltungsgerichte auf die Strafrechtsprechung zu Aktivitäten nach Vereinsverboten Bezug genommen, wonach es nicht ausreichend sei, wenn der Betroffene mit den Zielen eines verbotenen Vereins sympathisiere. Erforderlich seien Aktivitäten, die geeignet sind, das bereits ausgesprochene Verbot einer Vereinigung zu unterlaufen und dass sich die Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung oder die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland in der Person des Betroffenen konkretisiere. Selbst die bloße Teilnahme an verbotenen Demonstrationen soll insofern nicht genügen.[99] Soweit es auf den in der deutschen Rechtsordnung bisher nicht definierten Begriff des „internationalen Terrorismus“ ankam, hat sich die Rechtsprechung[100] – soweit ersichtlich – an der Definition des „Gemeinsamen Standpunktes des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“[101] orientiert.

---

98 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 7.5.2003, Az. 1 S 254/03 (juris); Bay. VGH, Urteil vom 27.5.2003, Az. 10 B 03.59 (juris); VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 18.11.2004, Az. 13 S 2394/04 (juris).

99 BayVGH, a.a.O., die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig. Das Bundesverwaltungsgericht hat über die von ihm zugelassene Revision (BVerwG 1 C 26.03) zum Zeitpunkt der Berichtsabfassung noch nicht entschieden. Das Bundesverwaltungsgericht hat angekündigt, dass in diesem Verfahren die Frage, wann eine „Unterstützung einer Vereinigung, die den internationalen Terrorismus unterstützt“vorliege, rechtsgrundsätzlich zu klären sei (vergleiche die Ankündigung unter der Rubrik „Wichtige Verfahren im laufenden Jahr“ abrufbar unter www.bverwg.de).

100 Vergleiche VG Düsseldorf, Beschluss vom 23.12.2004, Az. 24 L 3189/04, abrufbar unter www.justiz.nrw.de.

101 ABl. L 344, S. 93ff. Vergleiche auch die Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunktes vom 17.5.2004, ABl. L 196, S. 12ff.

1.8.3 Zusammenfassung Terrorismusbekämpfung

Insgesamt kann die hier dargestellte verwaltungsgerichtliche Praxis zu den Änderungen durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz als besonnen und umsichtig bezeichnet werden. Den Gefährdungen des Terrorismus wird in der Anwendung der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen hinreichend Rechnung getragen, ohne dabei die rechtsstaatlich gebotene Differenzierung und Würdigung des Einzelfalles aus den Augen zu verlieren.

2. Zuwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz)

Bereits im letzten Bericht hatte die Beauftragte das neue Zuwanderungsgesetz ausführlich dargestellt (vgl. Bericht 2002, unter anderem B.II.2. und B.V.2.). Im Folgenden wird die Darstellung gestrafft und im Hinblick auf die Änderungen, die sich im Vermittlungsverfahren ergeben haben, aktualisiert:

Mit Art. 1 des Zuwanderungsgesetzes, dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG), wird das bisher im Ausländergesetz (AuslG) verankerte und für Drittstaatsangehörige geltende Ausländerrecht in eine grundlegend neue Form gegossen.

2.1 Aufenthaltsstatus und Aufenthaltsverfestigung

Sicherheit über den Aufenthalt ist eine grundlegende Bedingung, damit Integration überhaupt stattfinden kann. Deshalb spielte schon bisher eine zentrale Rolle, welchen Aufenthaltsstatus ein Ausländer besaß.

Das alte System des Ausländergesetzes war dabei sehr differenziert. Es konstituierte drei befristete Aufenthaltsgenehmigungen:

- Die Aufenthaltsbewilligung, die eng an einen bestimmten Zweck gebunden war. Bei Erreichen des Zweckes musste der Ausländer Deutschland grundsätzlich verlassen.
- Die befristete Aufenthaltserlaubnis, die sich regelmäßig verfestigen konnte (Erreichen einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung) und also Grundlage für einen Daueraufenthalt war.
- Die Aufenthaltsbefugnis, die für humanitäre Aufenthaltszwecke erteilt wurde und die – je nach den Umständen des Einzelfalls – eine Aufenthaltsverfestigung zuließ.

Neben diesen drei befristeten enthielt das alte Ausländergesetz zwei unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen:

- Die unbefristete Aufenthaltserlaubnis wurde grundsätzlich – unter weiteren Voraussetzungen – nach fünfjährigem Besitz der Aufenthaltserlaubnis erteilt. Sie konnte ferner nach achtjährigem Besitz der Aufenthaltsbefugnis erteilt werden.
- Die Aufenthaltsberechtigung wurde – unter weiteren Voraussetzungen – in der Grundkonstellation nach achtjährigem Besitz der Aufenthaltserlaubnis erteilt.

Dieses System wird durch das Aufenthaltsgesetz grundlegend umgestaltet. Es gibt nur noch einen befristeten Aufenthaltstitel (Aufenthaltserlaubnis) und einen unbefristeten Aufenthaltstitel (Niederlassungserlaubnis).

Allerdings wird diese auf den ersten Blick erhebliche Vereinfachung in Teilen weiter ausdifferenziert, da es zukünftig mehr als bisher darauf ankommt, aus welchem Grund ein Aufenthaltstitel erteilt werden soll.

Im Folgenden wird dargestellt, welche Konsequenzen daraus für die Betroffenen folgen und wie das neue Aufenthaltsgesetz mit Bereichen umgeht, die bisher Probleme bereitet haben.

2.1.1 Niederlassungserlaubnis

Die Niederlassungserlaubnis wird künftig der Endpunkt der ausländerrechtlichen Verfestigung des Aufenthaltes sein. Sie bescheinigt dem Betroffenen endgültig, dass er ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in Deutschland hat, zur unbeschränkten Ausübung jeglicher Form von selbständiger oder unselbständiger Erwerbstätigkeit berechtigt ist und sich ohne räumliche Beschränkung und ohne sonstige Nebenbestimmung im Inland aufhalten darf. Die Niederlassungserlaubnis wird im aufenthaltsrechtlichen „Normalfall“ (also z. B. bei einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Arbeitsaufnahme für qualifizierte Beschäftigte) nach mindestens fünfjährigem Aufenthalt erteilt. Im Folgenden wird dargestellt, wie die Niederlassungserlaubnis in dieser und anderen ausgewählten Konstellationen erworben werden kann.

2.1.1.1 Allgemein zu den Integrationskriterien

Voraussetzungen für Niederlassungserlaubnis

Bereits das bisherige Recht knüpfte die Aufenthaltsverfestigung daran, dass bestimmte zeitliche Anforderungen (grundsätzlich fünf Jahre bei der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis und acht Jahre bei der Aufenthaltsberechtigung) und weitere (bei der Aufenthaltsberechtigung mehr als bei der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis) Integrationskriterien vorliegen. Da die beiden bisherigen unbefristeten Aufenthaltstitel nunmehr in einem zusammengefasst werden, war zu entscheiden, welche Anforderungen in zeitlicher und sonstiger Hinsicht für den Erwerb dieses Titels (Niederlassungserlaubnis) zu erfüllen sind. Das Aufenthaltsgesetz (§ 9) sieht grundsätzlich vor, dass die zeitlichen Voraussetzungen der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis gelten (also wie bei der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich 5 Jahre Voraufenthalt und nicht wie bei der Aufenthaltsberechtigung 8 Jahre Voraufenthalt), im Übrigen aber die strengeren Anforderungen der Aufenthaltsberechtigung zu erfüllen sind. Zu letzteren gehören etwa die Erfüllung der Beitragspflicht in der Rentenversicherung (§ 9 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG) oder das Nichtüberschreiten gewisser Strafmaße (§ 9 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG). Zu diesen Kriterien treten dann noch neue bzw. strengere Anforderungen hinzu, die ihren Grund in dem Konzept der Integrationsförderung (zu Sprach- und Integrationskursen vgl. B.V.8.) haben, welches das Gesetz verfolgt. Da ein Kursangebot zur Vermittlung ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache sowie von Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland vorgesehen ist (§§ 43ff. AufenthG), sollen diese Kenntnisse künftig auch Voraussetzung sein, um die Niederlassungserlaubnis zu erreichen (§ 9 Abs. 2 Nr. 7 und 8 AufenthG). Im Ergebnis sind daher nunmehr auch bei der Aufenthaltsverfestigung – wie bisher bei der Einbürgerung – „ausreichende“ Deutschkenntnisse erforderlich (bisher: „auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen“, vgl. § 24 Abs. 1 Nr. 4 AuslG).

Ausnahmen für bestimmte Personen

Auf Empfehlung der Beauftragten – aber auch des Bundesrates – konnten Ausnahmeregelungen für bereits im Inland lebende Ausländer im Gesetz verankert werden, die einerseits dem gebotenen Vertrauensschutz Rechnung tragen und keine integrationspolitisch kontraproduktiven Signale aussenden, andererseits Konstellationen Rechnung zu tragen, in denen Betroffene unverschuldet nicht in der Lage sind, sich die erforderlichen Kenntnisse anzueignen (vgl. allgemein: § 9 Abs. 2 Satz 3 bis 5 und für „Altfälle“: § 104 Abs. 2 AufenthG). Die Regelung spiegelt die Haltung des Gesetzgebers wieder, wonach bereits im Inland aufhältige Ausländer durch das Zuwanderungsgesetz „rechtlich nicht schlechter gestellt werden sollen“ (zu diesem Grundsatz vgl. auch § 102 Abs. 1 AufenthG). Zudem möchte die Beauftragten darauf hinweisen, dass über die Fälle der Behinderung hinaus auch Ausnahmen für die Fälle vorgesehen worden sind, in denen die Betroffenen die Voraussetzungen wegen schlechter Ausgangsbedingungen nicht erfüllen können, obwohl sie Anstrengungen unternommen haben, um das Ziel zu erreichen (§ 9 Abs. 2 Satz 4 AufenthG). Da diese Ausnahmeregelungen den Behörden Ermessen einräumt, wird es darauf ankommen, wie diese Regelungen in der Praxis angewendet werden. Die Beauftragte wird sich insoweit für eine den Zielen der Regelung entsprechende Praxis einsetzen. Generell gilt, dass die Anwendung, gerade auch der Integrationskriterien des Gesetzes nach einer gewissen Zeit überprüft werden sollte. Dies gilt insbesondere für Voraussetzungen (z. B. § 9 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG: Vorliegen von Berufserlaubnissen), bei denen schon im Gesetzgebungsverfahren auch vom Bundesrat[102] bezweifelt worden ist, dass sie notwendig sind.

2.1.1.2 Niederlassungserlaubnis für besondere Personengruppen

Für bestimmte Gruppen sieht das Zuwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz) abweichend von den gerade erwähnten Voraussetzungen vor, dass eine Niederlassungserlaubnis sofort oder doch zumindest nach kürzeren Aufenthaltszeiten erteilt werden kann. Dies gilt zunächst für Personengruppen, um die Deutschland sich im viel zitierten „Wettbewerb um die besten Köpfe“ aktiv bemühen will (§ 19: bei hoch Qualifizierten sofortige Erteilung, § 21: Selbständige, die in Deutschland investieren, nach drei Jahren) und denen deshalb optimale Sicherheit über ihren Aufenthalt geboten werden soll.

Jüdische Emigranten

Jüdische Zuwanderer erhielten bisher mit der Zuwanderung einen Status entsprechend dem Kontingentflüchtlingsgesetz und damit eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Diese Gruppe wird auch künftig nach § 23 Abs. 2 AufenthG sofort einen unbefristeten Aufenthaltstitel in Form der Niederlassungserlaubnis erhalten (vgl. auch B.VI. 2.).

Anerkannte Flüchtlinge

Eine Erteilung der Niederlassungserlaubnis abweichend von den allgemeinen Kriterien ist darüber hinaus auch bei anderen schutzbedürftigen Personen vorgesehen. Bisher erhielten Asylberechtigte nach ihrer Anerkennung sofort einen unbefristeten Aufenthaltsstatus, während ebenso schutz- und integrationsbedürftige Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention hierauf acht Jahre warten mussten. Die Beauftragte hatte diese Behandlung von Flüchtlingen im Sinne der Genfer Konvention nicht für integrationsförderlich gehalten und einen einheitli-

[102] Vgl. BT-Drs. 14/7987, 6. zu Art. 1 (§ 9 Abs. 2 Nr. 2, 3 AufenthG).

chen Status für schutzbedürftige Personen vorgeschlagen.[103] Für die Gruppe der GFK-Flüchtlinge macht das Zuwanderungsgesetz in diesem Punkt einen deutlichen Schritt nach vorne. Flüchtlinge im Sinne der GFK erhalten nunmehr eine Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren (§ 26 Abs. 3 AufenthG), wenn die Schutzbedürftigkeit fortbesteht (zur Annahme der Schutzbedürftigkeit nach drei Jahren siehe: C.V.2.7). Gleiches gilt nunmehr allerdings auch für Asylberechtigte, die nach dem neuen Recht gleichfalls drei Jahre auf einen unbefristeten Status warten müssen. Dies war erforderlich, um einen politischen Konsens in der Frage des einheitlichen Flüchtlingsstatus zu erreichen. Insgesamt ist aus Sicht der Beauftragten festzustellen, dass – wegen der Gleichstellung der GFK-Flüchtlinge mit Asylberechtigten – die Ausgestaltung eines einheitlichen Rechtsstatus von Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen ein deutlicher Rechtsfortschritt ist.

2.1.1.3 Verfestigung bei Ausländern mit humanitärem Aufenthaltsgrund

Bisher war eine Aufenthaltsverfestigung von Ausländern mit humanitärem Aufenthaltsgrund nach acht Jahren Aufenthalt im Wege des Ermessens möglich. Nach dem Zuwanderungsgesetz werden es nunmehr nur noch sieben Jahre sein (§ 26 Abs. 4 AufenthG). Es ist umstritten, ob vor dem 1.1.2005 liegende Aufenthaltsbefugnis- und Duldungszeiten nur nach § 102 Abs. 2 AufenthG angerechnet werden können.

Erleichterungen bei der Verfestigung des Aufenthaltes für Kinder mit humanitärem Aufenthalt

Von ebenfalls großer Bedeutung ist eine andere Änderung. Aus Sicht der Beauftragten stellte es einen deutlichen Mangel des alten Ausländergesetzes dar, dass sich der Aufenthaltsstatus von Kindern mit humanitärem Aufenthaltsgrund nicht ebenso eigenständig (unabhängig von den möglicherweise gar nicht in Deutschland befindlichen Eltern) verfestigen kann, wie der ihrer im Wege des Familiennachzuges nach Deutschland eingereisten Klassenkameraden. Auch aufgrund von Bemühungen der Beauftragten enthält das Zuwanderungsgesetz nunmehr eine deutliche Verbesserung. Junge Ausländer mit humanitärem Aufenthaltsgrund können nach § 26 Abs. 4 Satz 4 AufenthG eine Niederlassungserlaubnis unter den gleichen Voraussetzungen erhalten, die bei Ausländern gelten, die als Kinder im Wege des Familiennachzuges nach Deutschland gekommen sind. Allerdings handelt es sich bei der neuen Regelung um eine Ermessensregelung. Es wird daher darauf ankommen, wie in der Praxis mit der Vorschrift umgegangen wird. Die Beauftragte wird darauf dringen, dass die Vorschrift nach Möglichkeit bei allen angewandt wird, deren Heimat – durch den Aufenthalt im jugendlichen Alter – Deutschland ist.

2.1.2 Befristete Aufenthaltsrechte

Im alten Ausländerrecht gab es mit der Aufenthaltsbewilligung einen befristeten Aufenthaltsstatus, der eng zweckgebunden war und den Betroffenen schon damit signalisierte, dass sie nach Erreichen des Zweckes grundsätzlich Deutschland verlassen müssen. Auch dieser Status geht im Aufenthaltsgesetz in der befristeten Aufenthaltserlaubnis auf. Damit enthält das Aufenthaltsgesetz selber für den Bereich der bisherigen Auf-

[103] Vgl. im Internet unter www.integrationsbeauftragte.de den Beitrag Der einheitliche Flüchtlingsstatus – eine integrationspolitische Notwendigkeit' (15.2.2001).

enthaltsbewilligung keine generelle Vorgabe mehr, dass in bestimmten Fällen keine Verlängerung des Aufenthaltstitels und damit kein Daueraufenthalt möglich sein sollte. Vielmehr ist mit dem neuen System grundsätzlich jeder Aufenthaltstitel einer Verfestigung zugänglich. Allerdings gibt das Gesetz den Ausländerbehörden im Einzelfall die Möglichkeit, die weitere Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis auszuschließen (§ 8 Abs. 2 AufenthG).

2.1.2.1 Arbeitsmigration

Im letzten Bericht (vgl. Lagebericht 2002, B.II.2.1.2) hatte die Beauftragte die Hoffnung geäußert, dass von den generellen Einschränkungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Verfestigung zurückhaltend Gebrauch gemacht würde. Dies hatte sie daraus geschlossen, dass bei der Arbeitsmigration keine Ermächtigung mehr im Gesetz enthalten ist, aufgrund einer Verordnung eine Aufenthaltsverfestigung für bestimmte Gruppen generell auszuschließen (anders das alte Ausländergesetz, vgl. § 10 Abs. 2 Satz 2 AuslG). Die Beauftragte ist grundsätzlich der Auffassung, dass schon aus integrationspolitischen Gründen gerade bei der Arbeitsmigration grundsätzlich eine dauerhafte Zuwanderung – und kein Rotationssystem – angestrebt werden sollte. In der Beschäftigungsverordnung sind nun für die Angehörigen bestimmter Berufe wie z. B. Saisonbeschäftigte, Au-Pairs, Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer, Haushaltshilfen für Haushalte mit Pflegebedürftigen und Spezialitätenköche entsprechend dem bisherigen Recht Höchstaufenthaltszeiten festgeschrieben worden (vgl. dazu unten C.III.2.5.2).

2.1.2.2 Studierende

Zumindest für Studierende macht das Gesetz aber deutlich, dass nach den Zielen des Gesetzgebers die weitere Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach Erreichen des Studienzweckes möglich ist. Erfolgreichen Studienabsolventinnen und -absolventen wird die – bisher grundsätzlich nicht bestehende – Möglichkeit zur Arbeitsplatzsuche nunmehr eingeräumt (§ 16 Abs. 4 AufenthG), damit sie, wenn sie einen ihrem Abschluss angemessenen Arbeitsplatz finden, von den allgemeinen Zugangsregelungen für ausländische Arbeitnehmer oder Selbständige (§§ 18, 19, 21 AufenthG) Gebrauch machen können. Demgemäß enthält die Begründung des Gesetzes den Hinweis, dass ein Ausschluss der Verlängerung nicht pauschal für ganze Personengruppen verfügt werden soll. Bei Studierenden soll dies nur möglich sein, wenn es aus besonderen entwicklungspolitischen Gründen – etwa Einreise mit einem Stipendium und Verpflichtung, nach Abschluss des Studiums in den Herkunftsstaat zurück zu kehren – sinnvoll ist. Ob in der Praxis die Ermächtigung entsprechend den dargestellten Zielen eingesetzt wird, wird genau zu beobachten sein. Die Zustimmung zur Erteilung des Aufenthaltstitels nach einem erfolgreichen Studienabschluss durch die Bundesagentur richtet sich dann nach § 27 BeschV; in der Suchphase nach § 16 Abs. 4 AufenthG dagegen richtet sich die Zustimmung zur Erteilung des Aufenthaltstitels für Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen nach der Beschäftigungsverfahrensverordnung (vgl. C.III.2.5.1 und C.III.2.5.2). Aus Sicht der Beauftragten ist es zudem wünschenswert, in dieser Phase die Regelung des § 16 Abs. 3 AufenthG entsprechend anzuwenden, wonach Studierende zustimmungsfrei 90 ganze oder 180 halbe Tage im Jahr ar-

Verlängerungsmöglichkeit

Suchphase

beiten dürfen. Integrationspolitisch und auch im Interesse des Wettbewerbs um die besten Köpfe wäre es sinnvoll, das Gesetz in dieser Weise auszulegen, da andernfalls die Regelung leer zu laufen droht, wenn die Absolventinnen und Absolventen ihren Lebensunterhalt während der Beschäftigungssuche nicht finanzieren können.

2.1.2.3 Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge nach Genfer Flüchtlingskonvention

§ 25 Abs. 1 und 2 AufenthG sehen vor, dass Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis erhalten. Die aufenthaltsrechtliche Herabstufung von Asylberechtigten, die bisher mit ihrer Anerkennung eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhielten, ist aus Sicht der Beauftragten vertretbar, da andererseits GFK-Flüchtlingen nun bereits drei Jahre nach ihrer Anerkennung bei Fortbestehen ihrer Gefährdung im Herkunftsland die unbefristete Niederlassungserlaubnis zu erteilen ist (siehe zu den Voraussetzungen der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis C.III.2.1.1).

2.1.2.4 Duldung oder befristete Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen?

Das alte Ausländergesetz sowie die Rechtsprechung haben in der Praxis dazu geführt, dass Menschen mit fortbestehenden Rückkehrhindernissen oftmals einen rechtlich gesicherten Status nicht erlangten, sondern ausreisepflichtig blieben, also eine Duldung erhielten. Im Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ wurde insoweit formuliert, dass in vielen Fällen bei der Erteilung oder Verlängerung der Duldung nicht absehbar sei, wie lange das Abschiebungshindernis fortbestehen wird. Je länger dieser Zustand andauere, umso bedenklicher würde er unter humanitären Gesichtspunkten.[104]

2.1.2.4.1 Wiedereinführung der Duldung

Im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zwischen Bundestag und Bundesrat wurde Einigkeit darüber erzielt, dass in das Aufenthaltsgesetz ein neuer Paragraf, der die Aussetzung der Abschiebung (Duldung) regeln solle, eingefügt werden soll. § 60 a AufenthG i.V.m. § 42 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG bildet im Wesentlichen die Verfahrensgarantien (§ 56 AuslG) und die Regelung zum Arbeitsmarktzugang (§§ 3 und 5 Nr. 5 ArGV) des alten Rechts ab. Darüber hinaus kann künftig allein aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder wegen erheblicher öffentlicher Interessen eine Duldung für eine vorübergehende weitere Anwesenheit nicht mehr erteilt werden. Hier ist künftig nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (siehe hierzu den folgenden Abschnitt).

2.1.2.4.2 Abschaffung der Kettenduldung

In ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte festgestellt, dass in dem vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärten Zuwanderungsgesetz in § 25 AufenthG Regelungen getroffen worden seien, die das Ziel,

[104] Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“: Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Berlin, 4.7.2001, S. 167.

Kettenduldungen zu überwinden, erreichbar erscheinen ließen (Bericht 2002, B.II.2.1.2.3). In dem nun in Kraft tretenden Zuwanderungsgesetz ist die damals festgestellte Tendenz weiter verstärkt worden.[105]

Ändern wird sich die Praxis der Kettenduldung mit dem neuen Aufenthaltsgesetz zwingend

- für Opfer von nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung. Sie werden nach § 25 Abs. 2 AufenthG eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten, da solche Umstände künftig zu einer Anerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention führen (§ 60 Abs. 1 AufenthG) und
- für Ausländer, für die andere zwingende rechtliche Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG festgestellt worden sind. Sie haben künftig nach § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG einen Regelanspruch auf eine befristete Aufenthaltserlaubnis.[106] Nach altem Recht stand die Erteilung eines Aufenthaltstitels für diese Ausländergruppe nur im Ermessen. Anders als früher wird der Regelanspruch nun zusätzlich noch dadurch flankiert, dass nach § 5 Abs. 3 AufenthG von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen z. B. der Sicherung des Lebensunterhalts oder der Erfüllung der Passpflicht zwingend abzusehen ist.

Für diese beiden Flüchtlingsgruppen sind aus Sicht der Beauftragten die Kettenduldungen damit absehbar regelmäßig abgeschafft.

In der Fachdiskussion ist hingegen teilweise umstritten, inwieweit für die übrigen derzeit geduldeten Personen § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG ausreichend Gewähr bieten, dass die Kettenduldungspraxis tatsächlich beendet wird.

Die Bestimmung zur vorübergehenden Gewährung eines rechtmäßigen Aufenthalts aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder aufgrund erheblichen öffentlichen Interesses (§ 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG) bildet anders als die eingeführte Härtefallregelung in § 23 a AufenthG (vgl. hierzu unten C.III.2.3) zum großen Teil Regelungen aus dem Ausländergesetz ab. Gleichwohl ist auf folgende Unterschiede zum bestehenden Recht hinzuweisen:

- Für einen vorübergehenden Aufenthalt aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder wegen erheblicher öffentlicher Interessen ist nunmehr die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vorgese-

[105] Vgl. den Redebeitrag des Bundesminister des Innern, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht der 118. Sitzung vom 1.7.2004, S. 10723.

[106] Die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis erfolgt nur dann nicht, wenn eine Ausreise in einen Drittstaat möglich und zumutbar ist, gröblich gegen bestimmte Mitwirkungspflichten verstoßen wurde oder schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer Ausschlussgründe wie Straftaten von erheblicher Bedeutung u.ä. begangen hat (§ 25 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Diese nur in seltenen Fällen erfüllten Ausschlussgründe setzen die in der Qualifikationsrichtlinie festgelegten Ausschlussgründe (Art. 17) in nationales Recht um. Die Versagung der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in diesen Fällen führt, da Abschiebungshindernisse festgestellt sind, jedoch nicht zur Beendigung des Aufenthaltes im Bundesgebiet.

hen. Früher wurde nach § 55 Abs. 3 AuslG regelmäßig nur eine Duldung erteilt.[107]

– Die Frage, ob § 25 Abs. 4 Satz 1 eine Eingrenzung des Personenkreises vornimmt, ist in der Fachdiskussion noch umstritten und wird im Ergebnis von den Gerichten entschieden werden müssen.

Die Regelung über die mögliche Verlängerung einer erteilten Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen im Falle des Vorliegens einer außergewöhnlichen Härte (§ 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG) dürfte zumindest insoweit eine Verbesserung gegenüber § 30 Abs. 2 AuslG darstellen, als im Gesetzestext nicht mehr vorgesehen ist, dass bei der Frage der Verlängerung bzw. Erteilung des Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen die Dauer des bisherigen Aufenthalts des Ausländers und seiner Familienangehörigen dann nicht als dringende humanitäre Gründe anzusehen sind, wenn der Ausländer nicht mit einem weiteren Aufenthalt im Bundesgebiet rechnen durfte.

Darüber hinaus wurde für diese Vorschrift auf eine § 30 Abs. 5 AuslG entsprechende, den Anwendungsbereich bzw. den Personenkreis einschränkende Vorschrift verzichtet. Der mögliche weite Anwendungsbereich wird auch dadurch deutlich, dass die Aufenthaltserlaubnis auch dann verlängert werden kann, wenn keine zwingenden rechtlichen oder tatsächlichen Abschiebungshindernisse vorliegen.[108]

Zumutbarkeit der Ausreise im Einzelfall prüfen

Nicht abschließend zu prognostizieren ist auch die Anwendung der in § 25 Abs. 5 AufenthG vorgesehenen Regelungen zur Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, wenn die Ausreise des ausreisepflichtigen Ausländers aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit ihrem Wegfall in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Hinsichtlich des neuen Kriteriums einer aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen unmöglichen Ausreise hatte die Beauftragte nachdrücklich die Feststellung im Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages unterstützt, die bei der Verabschiedung des vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärten Zuwanderungsgesetzes klarstellend betont hatte, dass bei der Prüfung der Ausreisemöglichkeit auch die „subjektive Möglichkeit – und damit implizit auch die Zumutbarkeit – der Ausreise“ zu prüfen sei. Nicht jede bestehende Ausreisemöglichkeit sei auch zumutbar.[109] Diese Auffassung hat nun auch Eingang in die Gesetzesbegründung des Zuwanderungsgesetzes gefunden, die von den im Vermittlungsausschuss vorgenommenen Änderungen des Gesetzestextes in Abs. 5 nicht berührt wird.[110]

Damit dürfte der Gesetzgeber aus Sicht der Beauftragten weitgehend den Befürchtungen den Boden entzogen haben, die unterstellten, der neue Begriff des „Ausreisehindernisses“ ziele darauf, die bestehenden Voraussetzungen zur Erteilung eines Aufenthaltstitels zu verschärfen, da von dem Bestehen einer Ausreisemöglichkeit nahezu immer auszugehen

[107] Inwieweit die Ausländerbehörden in der Praxis davon Gebrauch machen werden bleibt abzuwarten, da mit der Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis eine vorangegangene Abschiebungsandrohung gegenstandslos wird.

[108] Die Einschränkung, die sich in der Praxis aus dem Wort „nur“ in § 55 Abs. 4 AuslG ergab, ist nicht in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen worden.

[109] Vgl. BT-Drs. 14/8414 vom 28.2.2002, S. 75.

[110] Vgl. BR-Drs. 22/03 vom 16.1.2003, S. 180.

sei. Ein solcher, nur auf die technische Möglichkeit abstellender Begriff von Ausreisemöglichkeit findet in der Gesetzesbegründung keine Grundlage.[111] Die Beauftragte wird die Praxis in den Bundesländern insoweit genau beobachten.

Vor dem Hintergrund des eingangs erwähnten Ziels, im Falle des Vorliegens von rechtlichen oder tatsächlichen Abschiebungs- bzw. Ausreisehindernissen grundsätzlich verstärkt Aufenthaltstitel zu erteilen, statt lediglich die Aussetzung der Abschiebung zu bescheinigen, hatte die Beauftragte vor allem aus integrationspolitischen Überlegungen die Aussage im oben angeführten Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages begrüßt, dass Personen, die die Voraussetzungen des § 25 Abs. 5 AufenthG erfüllen, spätestens nach zwei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis erhalten sollen. Dieses Anliegen wurde im Rahmen der Verhandlungen des Vermittlungsausschusses im Gesetzestext dahingehend konkretisiert, dass nach einer Aussetzung der Abschiebung von mehr als achtzehn Monaten in § 25 Abs. 5 Satz 2 AufenthG ein Regelanspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis besteht, sofern die Voraussetzungen von § 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG vorliegen. Ein langjähriger Aufenthalt im Bundesgebiet allein wird aber nicht zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG führen.

Gesetzesbegründung empfiehlt bei Kindern positiven Ermessensgebrauch

Mit Blick auf die Berücksichtigung des Kindeswohls und aus integrationspolitischen Überlegungen hatte die Beauftragte ferner auf die vom Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung in einem Entschließungsantrag vom 26. Februar 2002 verabschiedete Empfehlung hingewiesen, minderjährigen Flüchtlingen, insbesondere wenn sie ohne ihre Eltern in Deutschland leben, umgehend eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, die einen Zugang zu Ausbildungs- und späteren Arbeitsplätzen ermöglicht. Auch diese Empfehlung hatte in den oben angeführten Bericht des Innenausschusses Eingang gefunden. Die Überlegung wurde nun auch sinngemäß in die Gesetzesbegründung aufgenommen, in der ein positiver Ermessensgebrauch bei der Erteilungsentscheidung empfohlen wird.

Im Ergebnis geht die Beauftragte davon aus, dass eine mit dem Willen des Gesetzgebers konforme Auslegung von § 25 Abs. 5 AufenthG dazu führen muss, dass in Fällen, in denen die Abschiebung eines Ausländers seit achtzehn Monaten ausgesetzt ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wenn der Betroffene an einer zumutbaren Beseitigung von Ausreisehindernissen mitgewirkt hat, also das Fortbestehen der Ausreisehindernisse nicht verschuldet. Die Gesetzesbegründung verdeutlicht, dass der Begriff des „Ausreisehindernisses“ im Wesentlichen deckungsgleich

[111] Auch unter geltendem Recht (vgl. z.B. Erlass des Niedersächsischen Innenministeriums, 45.2. – 12230/1-1 (§ 30) vom 21.1.2002, Nr. 3) wird der Begriff der freiwilligen Ausreise aus § 30 Abs. 3 AuslG nicht nur technisch interpretiert, sondern bereits mit Fragen der Zumutbarkeit verknüpft. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll in der Neuregelung des Zuwanderungsgesetzes zwischen Personen differenziert werden, die nicht zurückkehren können, und solchen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen. Die Unterscheidung im Einzelfall wird in der Praxis bis zu einer abschließenden gerichtlichen Klärung schwierig bleiben.

mit dem Begriff des „Abschiebungshindernisses“ ist.[112] Es ist aus Sicht der Beauftragten daher davon auszugehen, dass bestimmten Gruppen von lange im Bundesgebiet geduldeten Ausländern – wie etwa Roma und Serben aus dem Kosovo – eine zumutbare Beseitigung des Ausreisehindernisses nicht aufgegeben werden kann und sie das Ausreisehindernis deshalb nicht verschulden.[113]

Flexiblere Regelung im Falle von Sozialhilfebezug

Zusätzlich verstärkt werden die Regelungen, die vermehrt zu rechtmäßigen Aufenthalten führen sollen, dadurch, dass bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 oder 5 AufenthG künftig von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen – wie z. B. der Sicherung des Lebensunterhalts oder der Erfüllung der Passpflicht – abgesehen werden kann. Im alten Ausländergesetz standen diese Versagungsgründe der Erteilung regelmäßig entgegen.

Spielräume müssen integrationspolitisch sinnvoll genutzt werden

Insgesamt sieht die Beauftragte genügend Spielraum für die Landesinnenministerien und die Ausländerbehörden vor Ort Aufenthaltserlaubnisse zu erteilen. Dieser Spielraum muss allerdings auch genutzt werden, wenn das Ziel erreicht werden soll, die Praxis der „Kettenduldungen“ zu überwinden. Soweit die Innenminister der Länder jedoch keine klaren Vorgaben machen, besteht gleichwohl auch die große Gefahr, den Zustand zu zementieren, der überwunden werden sollte. Die Beauftragte wird die Praxis in den Bundesländern deshalb genau beobachten.

2.1.2.5 Keine Fiktionswirkung nach § 81 Abs. 4 AufenthG bei verspäteter Antragstellung für einen Aufenthaltstitel?

Kurz nach In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes ist sowohl in der Praxis als auch in der Literatur[114] das Problem aufgetreten, dass teilweise davon ausgegangen wurde, dass im Falle eines verspäteten Antrags auf Verlängerung eines Aufenthaltstitels oder Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels der abgelaufene Aufenthaltstitel nicht gemäß § 81 Abs. 4 AufenthG fiktiv fortbesteht.

Eine auch nur geringfügig verspätete Antragstellung würde nach dieser Auslegung von § 81 Abs. 4 AufenthG dazu führen, dass

---

[112] Vgl. BR-Drs. 22/03 vom 16.1.2003: „Die Unmöglichkeit der Ausreise aus rechtlichen Gründen umfasst inlandsbezogene Ausreisehindernisse, soweit sie nicht bereits durch Abs. 3 abgedeckt werden, beispielsweise aus Art. 1, 2 GG bei schwerer Krankheit oder Schwangerschaft. Die Unmöglichkeit aus tatsächlichen Gründen betrifft z.B. Fälle der Reiseunfähigkeit, Passlosigkeit und unterbrochener Verkehrsverbindungen.“

[113] Gerade in Bezug auf die Situation von Minderheitenangehörigen aus dem Kosovo wird diese Einschätzung durch die Protokollnotiz zum Beschluss der Konferenz der Innenminister und -senatoren vom 7./8.7.2004 der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin deutlich, in der mit Blick auf die Sicherheitslage davon ausgegangen wird, dass auf „absehbare keine Rückführung im größerem Umfang möglich sein wird“, ein Abrücken von der bisherigen Beschlusslage notwendig ist und eine Bleiberechtsregelung gefordert wird. Für den gesamten Bereich des § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG sehr klar in Richtung einer Überwindung von Kettenduldungen der Erlass des rheinland-pfälzischen Innenministeriums vom 17.12.2004, Az. 193000-7:3160, zur Aufenthaltsgewährung aus humanitären Gründen und zur Aussetzung der Abschiebung; zur Auslegung von § 25 Abs. 5 AufenthG deutlich restriktiver hingegen der Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 7.2.2005, Az. II 4 23 d.

[114] Vgl. etwa Funke-Kaiser, GK-AufenthG, § 81.

– der Aufenthalt des Betroffenen unerlaubt und ggf. gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG strafbar wäre,
– der Ausländer gemäß § 50 Abs. 1 AufenthG ausreisepflichtig wäre,
– ihm eine Beschäftigung gemäß § 4 Abs. 3 AufenthG verboten wäre,
– ggf. ein Arbeitgeber gemäß § 404 Abs. 1 Nr. 2 SGB III eine Ordnungswidrigkeit begehen würde und
– die Ausländerbehörde gemäß § 90 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG zur Unterrichtung der verfolgenden Behörden verpflichtet wäre.

Die dargestellten für die Betroffenen dramatischen Folgen würden unabhängig von der Dauer des der verspäteten Antragstellung vorangegangen Aufenthaltes drohen.

Wortlaut stützt großzügige Auslegung

Schon der Wortlaut des § 81 Abs. 4 AufenthG stützt aus Sicht der Beauftragten die oben skizzierte enge Auslegung nicht, da die Vorschrift – anders als etwa § 81 Abs. 3 AufenthG – nicht zwischen verspäteter und rechtzeitiger Antragstellung unterscheidet. Auch der Vorschlag des Bundesrates, die im Falle einer verspäteten Antragstellung ursprünglich vorgesehene Duldungsfiktion in § 81 Abs. 4 AufenthG durch eine Erlaubnisfiktion zu ersetzen,[115] spricht gegen eine einschränkende Auslegung des Ergebnisses des Vermittlungsverfahrens. Ferner sind keinerlei Gründe erkennbar, die eine Schlechterstellung der Betroffenen nach § 81 Abs. 4 AufenthG gegenüber denjenigen nach § 81 Abs. 3 AufenthG, für die eine Duldungsfiktion gilt, rechtfertigen würde.[116]

Eine besondere Sanktion für den Fall einer vorsätzlich verspäteten Antragstellung ist schließlich auch nicht notwendig, da eine Unzulässigkeit eines Antrages über die Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze festgestellt werden kann, etwa wenn ein Antragsteller sein Antragsrecht durch unredliche Verzögerung verwirkt hat.[117] Eine darüber hinaus gehende Verstärkung der Betonung von bestehenden Verfahrensobliegenheiten gegenüber Ausländern erscheint der Beauftragten überflüssig.

Zwar hat die Beauftragte Anhaltspunkte dafür, dass die Regelung bisher nur in der Anlaufphase in einigen Bundesländern zu Problemen geführt hat, gleichwohl wird sie die Rechtsanwendung beobachten und bei einer drohenden Verfestigung der engen Auslegung, eine gesetzliche Änderung bzw. Klarstellung der Vorschrift anmahnen.

2.2 Familiennachzug

Inhaltlich wurden die Regelungen über den Familiennachzug nur punktuell verändert. Im Folgenden werden bedeutsame Veränderungen im Vergleich zum alten Rechtszustand dargestellt. Hinzuweisen ist insbesondere auf den Kindernachzug, bei dem es im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zwischen Bundestag und Bundesrat im Vergleich zu dem Gesetzesentwurf aus der vergangenen Legislaturperiode zu einer wesentlichen Veränderung gekommen ist. Die Regelungen über den Arbeitsmarktzugang der Familienangehörigen stellen eine erhebliche Verbesse-

[115] Vgl. BR-Drs. 22/1/03 vom 14.2.2003.

[116] Vgl. dazu mit demselben Ergebnis Dienelt, Klaus: Die Titelfiktion des § 81 Abs. 4 AufenthG bei verspäteter Antragstellung, InfAuslR 2005, 136.

[117] Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 22, Rdnr. 23.

rung gegenüber der alten Rechtslage dar (vgl. unten 2.5). Zudem ist der Änderungsbedarf zu beachten, der sich aus der Verpflichtung zur Umsetzung der EG-Richtlinie betreffend das Recht der Familienzusammenführung im Bereich des Familiennachzugs ergibt (vgl. C.III. 3.2).

2.2.1 Kindernachzug

Das Kindernachzugsalter war einer der zentralen Punkte in der öffentlichen Diskussion um das Zuwanderungsgesetz in der vergangenen Legislaturperiode (vgl. hierzu ausführlich Bericht 2002, B.II.2.2.2). Im Wege der Kompromissfindung hatte der Gesetzgeber eine generelle Absenkung des Nachzugsalters für minderjährige Kinder von 16 auf 12 Jahre vorgesehen. Sofern die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Kindernachzug nicht vorgelegen hätten, sollte über den Nachzug nach Ermessen entschieden werden, wobei sich das Ermessen – je nach den Umständen des Einzelfalles – am Kindeswohl, der familiären Situation sowie den Integrationschancen des Kindes orientieren sollte. Die Beauftragte hat in ihrem letzten Bericht bereits darauf hingewiesen, dass der Prozess des Kindernachzugs nach Deutschland weitgehend abgeschlossen ist und es für eine restriktivere Regelung des Kindernachzugs daher an einer praktischen Notwendigkeit gefehlt hat (vgl. Bericht 2002, B.II.2.2.2).

Aus Sicht der Beauftragten ist es daher zu begrüßen, dass im Zuge des Vermittlungsverfahrens weitgehend die alte Rechtslage wieder hergestellt werden konnte. Im Einzelnen sieht das Gesetz folgende Regelungen für den Nachzug minderjähriger Kinder vor:

Nachzugsanspruch bis 16, in bestimmten Fällen bis 18 Jahre

In einer Reihe von Konstellationen besteht ein gesetzlicher Anspruch auf Kindernachzug bis zum 18. Lebensjahr (vgl. § 32 Abs. 1 und 2 AufenthG). Dies gilt für die schon bisher im Grundsatz so geregelten Fälle der Kinder deutscher Staatsangehöriger und Asylberechtigter (zur Gleichstellung von GFK-Flüchtlingen siehe C.III.2.2.2) ebenso wie für Fälle, in denen das Kind seinen Aufenthalt zusammen mit den Eltern nach Deutschland verlegt oder in denen es bereits vor der Einreise die deutsche Sprache beherrscht oder gewährleistet erscheint, dass es sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse in Deutschland einfügen kann. Für die verbleibenden Fälle gibt es einen Anspruch auf Kindernachzug wie bisher nur bis zum 16. Lebensjahr. Ist das Kind älter oder liegt die in einer Reihe von Konstellationen (§ 32 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 und 3) erforderliche Anspruchsvoraussetzung, dass beide Elternteile oder zumindest der allein sorgeberechtigte Elternteil in Deutschland leben müssen, nicht vor, so ist über den Nachzug nach Ermessen zu entscheiden (§ 32 Abs. 4 AufenthG). Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für ein Kind ist dabei auf besondere Härtefälle beschränkt. Bei der Frage, ob eine besondere Härte vorliegt, sind insbesondere das Kindeswohl und die familiäre Situation zu berücksichtigen. Die ausdrückliche Hervorhebung dieser ermessensleitenden Gesichtspunkte im Gesetz ist eine positive Veränderung zum bisherigen Rechtszustand (vgl. § 20 Abs. 4 Nr. 2 AuslG).

Aus Sicht der Beauftragten ist das Ergebnis des Vermittlungsverfahrens in diesem Punkt zu begrüßen, wobei sicherzustellen ist, dass die Ermessensregelung entsprechend den verfassungs-, europa- und völkerrechtli-

chen Bindungen umgesetzt wird. Hierfür wird sich die Beauftragte einsetzen.

2.2.2 Nachzug zu Flüchtlingen und anderen Ausländern mit humanitärem Aufenthaltsrecht

Anspruch auch für GFK-Flüchtlinge

Für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention bringt das Gesetz eine wichtige Klarstellung. Sie haben künftig – wie bereits bisher Asylberechtigte – einen gesetzlich verankerten Anspruch auf Familienzusammenführung mit minderjährigen ledigen Kindern und dem Ehegatten (§ 30 Abs. 1 Nr. 2, § 32 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG), während dem Wortlaut von § 31 AuslG über den Nachzug zu GFK-Flüchtlingen nach Ermessen zu entscheiden war (§ 31 AuslG). Eine erhebliche Zunahme des Familiennachzuges sollte durch diese Regelung allerdings nicht eintreten, weil schon die bisherige Praxis nach der Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz den Nachzug regelmäßig ermöglichen sollte, wenn eine Familienzusammenführung im Verfolgerstaat nicht möglich ist. In der Praxis ist allerdings immer wieder über Ausländerbehörden berichtet worden, die die notwendige Zustimmung zum Familiennachzug bei anerkannten Flüchtlingen schon wegen des Bezuges öffentlicher Unterstützung versagt haben. Vor diesem Hintergrund hat die Klarstellung aus Sicht der Beauftragten sehr große Bedeutung.

Familiennachzug fördert Integration

Beim Familiennachzug zu Ausländern mit einem rechtmäßigen Aufenthalt (§ 25 Abs. 3 AufenthG), bei denen Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG (drohende Folter, Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, Gefahr für Leib und Leben) festgestellt worden sind, hat sich nichts Wesentliches geändert. Allerdings sind die Ausgangsbedingungen für diese Gruppe insoweit besser geworden, als sie nunmehr regelmäßig einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel erhalten (vgl. C.III.2.1.2.4) zur Regelung des § 25 Abs. 3 AufenthG) und damit eine Mindestanforderung für den Familiennachzug voraussichtlich in mehr Fällen erfüllt werden wird. Im Übrigen ist bei dieser Gruppe weiterhin nach Ermessen über den Familiennachzug zu entscheiden, wenn „völkerrechtliche oder humanitäre Gründe“ für den Nachzug sprechen (siehe im Einzelnen: § 29 Abs. 3 AufenthG). Hier wird es also auf die Anwendung der Regelung in der Praxis ankommen. Dabei wird aus Sicht der Beauftragten in vielen Fällen im Hinblick auf Art. 8 EMRK und Art. 6 GG zu beachten sein, dass die Betroffenen wegen ihrer Schutzbedürftigkeit nicht auf eine Familienzusammenführung an anderen Orten verwiesen werden können. Ebenso wird oft für den Familiennachzug sprechen, dass es integrationspolitisch unsinnig wäre, Betroffene darauf zu verweisen, sie sollten den Familiennachzug bis zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis zurückstellen (vgl. § 30 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Der Gesetzgeber geht für diese Fallgruppe zu Recht von einem dringenden humanitären Grund für eine Familienzusammenführung aus, wenn die Familieneinheit auf absehbare Zeit nur im Bundesgebiet hergestellt werden kann.[118] Wenn nicht absehbar ist, dass das Abschiebungshindernis entfällt, spricht zudem integrationspolitisch alles dafür, den Familiennachzug nach Deutschland möglichst schnell zuzulassen.

---

[118] Vgl. BR-Drs. 15/240 vom 7.2.2003 zu § 29, S. 81.

Noch nicht konkret abschätzen lassen sich aus Sicht der Beauftragten die Auswirkungen des § 29 Abs. 3 Satz 2 AufenthG, der den Familiennachzug zu Ausländern ausschließt, die aus anderen als den zuvor genannten Gründen eine Aufenthaltserlaubnis zu humanitären Zwecken haben. Ein Familiennachzug für diese Gruppen ist daher erst möglich, wenn ihnen – nach mindestens siebenjährigem Aufenthalt – eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird. Die Gründe für diese Regelung sind differenziert zu betrachten:

- Bei der Konstellation des § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG ist der Aufenthaltsgrund des Betroffenen schon nach der gesetzlichen Definition ein vorübergehender. Dies stellt aus Sicht der Beauftragten einen zureichenden Rechtfertigungsgrund dar, da bei sehr kurzfristigen Aufenthalten eine Familienzusammenführung nicht erforderlich ist.

- Anders verhält es sich mit den anderen Erteilungsgründen des § 25 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 AufenthG (z. B. tatsächliches Ausreisehindernis). Auch den Ausschluss des Familiennachzuges bei diesen Gruppen hat der Gesetzgeber allerdings im Wesentlichen damit begründet, es handele sich um Fälle eines vorübergehenden Aufenthaltes.[119] Aus Sicht der Beauftragten kann (auch unter Berücksichtigung der klarstellenden Regelungen im Bereich der Anerkennungsgründe nach der Genfer Flüchtlingskonvention, vgl. C.V.2.1 und C.V.2.2, die möglicherweise auch dazu führen, dass mehr Personen einen Status erhalten, der auch einen Familiennachzug ermöglicht) nicht ganz ausgeschlossen werden, dass es im Bereich des § 25 Abs. 5 AufenthG Fälle gibt, in denen Aufenthaltserlaubnisse auch für längere Zeiträume erteilt werden müssen. Sollte es bei Angehörigen dieser Gruppe, die nicht ausreisen können, Einzelfälle geben, in denen etwa ein allein im Heimatland lebendes Kind existenziell auf die Betreuung seiner in Deutschland lebenden Eltern angewiesen ist, könnte der Ausschluss des Familiennachzuges in einem Spannungsverhältnis zu Art. 6 GG und zu Art. 8 EMRK stehen, weil eine Familienzusammenführung in dieser Konstellation nur in Deutschland möglich ist. Rechtlich lässt sich dieses Spannungsverhältnis in der Praxis in solchen zugespitzten Fällen wohl am ehesten dadurch auflösen, dass – soweit in dem betreffenden Bundesland eine Härtefallkommission eingerichtet ist und der Stammberechtigte vollziehbar ausreisepflichtig ist – zügig der Weg über § 23a AufenthG gegangen wird. Der Familiennachzug zu einem Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG ist nach § 29 Abs. 3 Satz 2 AufenthG jedenfalls nicht ausgeschlossen. Die Beauftragte wird in diesem Bereich die Auswirkungen der Änderungen jedenfalls genau beobachten und dem Deutschen Bundestag gegebenenfalls berichten.

Ausschluss von Familiennachzug im Spannungsverhältnis zu Art. 6 GG und Art. 8 EMRK

Insgesamt ist im Bereich der Familienzusammenführung zu Ausländern mit humanitären Aufenthaltsrechten festzustellen, dass das Zuwanderungsgesetz wichtige und begrüßenswerte Klarstellungen gebracht hat (Familiennachzug zu GFK-Flüchtlingen), in bestimmten Konstellationen jedoch die praktische Anwendung der Regelungen genau zu beobachten bleibt.

---

[119] Vgl. BR-Drs. 921/01, zu § 29, S. 170.

2.2.3 Eigenständiges Aufenthaltsrecht für Ehegatten und Lebenspartner auch in Härtefällen

Wie bereits im letzten Bericht (B.II.2.2.3) dargestellt, ist auf Anregung des Bundesrates[120] die Möglichkeit vorgesehen worden, dass auch Lebenspartnern in Härtefällen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht gewährt wird. Die Länder haben insoweit überzeugend dargelegt, dass die Anwendung der Härtefallregelung gerade im Hinblick auf überaus schwerwiegende Diskriminierungen von Homosexuellen in manchen Staaten geboten sein kann. Die Beauftragte begrüßt, dass im Zuwanderungsgesetz nunmehr die Lösung auch solcher Härtefälle vorgesehen ist.

Die Regelung des eigenständigen Aufenthaltsrechts selbst erfuhr durch das Zuwanderungsgesetz darüber hinaus wenig Änderung und findet sich dort in § 31 AufenthG.

2.3 Die Einführung einer gesetzlichen Härtefallregelung

Beharrlicher politischer Druck erfolgreich

Die Beauftragte hatte in ihrem letzten Bericht die von einer gesetzlichen Härtefallregelung zumindest zu lösenden Fallkonstellationen umrissen und die solche Härtefallkonstellationen befördernden gesetzlichen Regelungen im damals geltenden Ausländergesetz benannt (Bericht 2002, B.II.1.5). Ferner hatte sie die im vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärten Zuwanderungsgesetz aufgenommene allgemeine Härtefallregelung kurz dargestellt (Bericht 2002, B.II.2.1.2.4). Nach wie vor bleibt festzuhalten, dass die Aufnahme einer gesetzlichen Härtefallregelung in das Aufenthaltsgesetz vor allem dem über Jahre anhaltenden beharrlichen Druck der Flüchtlingsverbände und insbesondere der Kirchen sowie dem Land Schleswig-Holstein[121] zu verdanken ist.

2.3.1 Die rechtliche Regelung

Weiter Entscheidungsspielraum bei Ausgestaltung

Die Regelung in § 23a AufenthG, die schließlich die Zustimmung des Vermittlungsausschusses fand, räumt den obersten Landesbehörden die Möglichkeit ein, im Falle von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern abweichend von den in diesem Gesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn eine von der Landesregierung durch Rechtsverordnung eingerichtete Härtefallkommission sie zuvor darum ersucht hat. Ob die Länder Härtefallkommissionen einrichten, ist ihnen überlassen. Auch wenn sich die Länder entschließen Härtefallkommissionen einzurichten, bleibt ihnen bei der Ausgestaltung der Verfahren, der Zusammensetzung und der Benennung von Ausschlussgründen ein weiter Entscheidungsspielraum. Die Härtefallkommissionen werden ausschließlich im Wege der Selbstbefassung tätig. Dritte können nicht verlangen, dass eine Härtefallkommission sich mit einem bestimmten Fall befasst oder eine bestimmte Entscheidung trifft. Dies bedeutet nach Auffassung der Beauftragten

---

[120] Vgl. BT-Drs. 14/7987, 24, zu Art. 1, § 27 Abs. 2 AufenthG, S. 12f.

[121] Der von dem Bundesland Schleswig-Holstein in den Bundesrat eingebrachte und nicht zurückgezogene Gesetzesantrag, BR-Drs. 54/97 vom 22.1.1997, trug mit dazu bei, dass das Thema auf Dauer aktuell blieb.

indes nicht, dass die Entscheidungen der Härtefallkommission einer gerichtlichen Überprüfung überhaupt nicht zugänglich wären.[122]

Stellt die Härtefallkommission fest, dass dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen, kann die oberste Landesbehörde oder eine von ihr benannte Stelle anordnen, einen befristeten Aufenthaltstitel zu erteilen. Dies ist aus Sicht der Beauftragten ein großer Fortschritt, da nun in bestimmten Fällen ein Ermessen eröffnet sein wird, in denen dies früher – auch bei Vorliegen dringender humanitärer oder persönlicher Gründe – nicht vorgesehen war.

Da die eingeführte gesetzliche Härtefallregelung tatsächlich aufenthaltsrechtliches Neuland darstellt, einigte sich der Vermittlungsausschuss darauf, die Anwendbarkeit der Regelung auf den 31. Dezember 2009 zu befristen (vgl. Art. 15 Abs. 4 des Zuwanderungsgesetzes).

2.3.2 Die Entwicklungen auf der Ebene der Bundesländer

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lassen sich folgende Entwicklungen in den Ländern beobachten:[123]

Mehrheit der Länder richtet Härtefallkommission ein

13 von 16 Bundesländern wollen Härtefallkommissionen nach § 23a AufenthG einrichten.[124] Lediglich die Länder Bayern, Bremen und Niedersachsen wollen von der Möglichkeit nach § 23a AufenthG keinen Gebrauch machen. Das Land Niedersachsen strebt jedoch an, aufenthaltsrechtliche Härtefälle nicht über die Einrichtung einer Härtefallkommission nach § 23a AufenthG zu lösen, sondern geht davon aus, dass die Regelungen nach § 25 Abs. 4 AufenthG eine ausreichende Grundlage dafür bieten, Härtefälle zu lösen.[125] Soweit bisher bekannt, will die niedersächsische Landesregierung Härtefällen dadurch gerecht werden, dass sie jenseits des § 23a AufenthG insbesondere den Petitionsausschuss des Landtages in Entscheidungen über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 AufenthG mit einbezieht.[126]

Aus Sicht der Beauftragten wird es für die Erreichung des Zieles, aufenthaltsrechtlichen Härtefällen gerecht zu werden, einerseits von entscheidender Bedeutung sein, dass die allgemeine Erteilungspraxis von Aufenthaltstiteln in dem jeweiligen Bundesland der Entstehung von Härtefällen vorbeugt.[127] So wird man an den Antragszahlen für die Härtefallkom-

---

[122] Aus Sicht der Beauftragten spricht einiges dafür, dass eine gerichtliche Überprüfung zumindest im Hinblick auf grobe Ermessensfehler bzw. eine Verletzung des Willkürverbots zulässig ist; vgl. zum subjektiv-öffentlichen Recht Kopp/Schenke, VwGO, 13. Auflage, München 2003, § 42 Rn. 70ff. und 78.

[123] Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Verordnungsentwürfe aus den Ländern, die der Beauftragten Ende Dezember 2004 vorlagen. Spätere Änderungen konnten keine Berücksichtigung finden.

[124] Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 23.12.2004.

[125] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.8.2004, S. 1.

[126] Soweit Landesregierungen bestehende parlamentarische Gremien mit den Aufgaben einer Härtefallkommission nach § 23a AufenthG betrauen wollen, erfordert dieser Lösungsweg zusätzlich eine parlamentarische Entscheidung.

[127] In diesem Bereich, nicht bei der Formulierung der Ausschlussgründe in den Landesverordnungen, liegt der Schlüssel dafür, die Härtefallkommissionen vor einer zu großen Zahl ähnlich gelagerter Einzelfälle zu bewahren und damit ihren Charakter eines besonderen, auf außergewöhnliche Einzelfälle spezialisierten Gremiums zu sichern.

mission nicht nur ablesen können, wie stark das zivilgesellschaftliche Engagement für Ausländer in einem Bundesland ist, sondern wohl auch, ob von den jenseits des § 23a AufenthG vorgesehenen Erteilungsmöglichkeiten im Aufenthaltsrecht von den Ausländerbehörden in einem Land Gebrauch gemacht wird.[128] Andererseits wird zu beobachten sein, wie die Landesregierungen die Rechtsverordnung zu § 23a AufenthG ausgestalten. Aus Sicht der Beauftragten dürfte es für die Erreichung des Zieles, aufenthaltsrechtlichen Härtefällen gerecht zu werden, wichtig sein, dass bei der Zusammensetzung der Kommissionen die wichtigsten Verbände berücksichtigt werden und deren Ausstattung ausreicht, um lückenlos und dauerhaft ein erhebliches Arbeitsaufkommen bewältigen zu können. Insoweit scheint eine hauptamtliche Geschäftsstelle, um in der Praxis den Zugang zur Kommission zu gewährleisten, wohl unumgänglich. Bezüglich der Möglichkeiten der Landesregierungen, Ausschlussgründe in den Verordnungen festzulegen oder die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an zusätzliche Bedingungen zu knüpfen, wäre es aus Sicht der Beauftragten nicht zielführend, insbesondere in der Einführungsphase der Härtefallregelung zu strikte Vorgaben in der Verordnung festzulegen. Dies könnte dazu führen, dass gerade die über das Gesetz eingeräumten Spielräume der Länder auf dem Verordnungswege wieder genommen würden.[129]

Verordnungen der Länder sehen strikte Ausschlussgründe vor

Selbstverständlich wird es nicht zuletzt für die gesellschaftliche Akzeptanz der gesetzlichen Härtefallregelung wichtig sein, dass die nun über § 23a AufenthG gesetzlich mögliche „Korrektur“ behördlicher Entscheidungen nur in Fällen erfolgt, in denen sich aus einer solchen Korrekturentscheidung nicht unmittelbar eine besondere Gefahr für die Sicherheit oder die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland oder eine terroristische Gefahr ergibt oder eine gegenwärtige Gefährlichkeit des Ausländers festgestellt worden ist.[130] Ebenso klar ist aus Sicht der Beauftragten jedoch, dass eine behördliche Entscheidung allein nicht für einen Ausschluss von § 23a AufenthG ausreichen sollte, sondern diese bestandskräftig sein muss[131] und dass ein in jedem Fall zwingender Ausschluss von Personen von § 23a AufenthG, für die zwingende Ausweisungsgründe nach § 53 AufenthG oder Gründe für eine Regelausweisung nach § 54 AufenthG festgestellt wor-

---

128 Vgl. etwa die Möglichkeiten, Kettenduldungen zu verhindern, die über die Regelung in § 25 Abs. 4 sowie Abs. 5 AufenthG gegeben sind (C.III.2.1.2.4) aber auch das Verhalten von Landesregierungen bei dem Zustandekommen und bei der Umsetzung von politische Erteilungsentscheidungen für bestimmte Gruppen von Ausländern nach § 23 Abs. 1 AufenthG.

129 Zu komplizierte Ausschlussregelungen werden darüber hinaus wohl mit dazu beitragen, dass die Zahl gerichtlicher Auseinandersetzungen steigt.

130 Insoweit sind die in einigen Verordnungsentwürfen ausdrücklich vorgesehenen Ausschlussgründe – im Falle des Erlasses einer Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG oder der öffentlichen Billigung terroristischer Taten bzw. der Aufstachelung zum Hass nach § 55 Abs. 2 Nr. 8 a) oder b) AufenthG oder der Mitgliedschaft in einer den Terrorismus unterstützenden Vereinigung nach § 54 Nr. 5 AufenthG oder der Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder der Sicherheit nach § 54 Nr. 5a AufenthG – nachvollziehbar.

131 Insoweit unklar formuliert etwa § 3 Abs. 2 Nr. 5 des Verordnungsentwurfes der Senatsveraltung für Inneres Berlin o.D. oder § 5 des Verordnungsentwurfes des Saarlands o.D.

den sind,[132] in bestimmten Einzelfällen eine humanitär vertretbare oder gar gebotene Lösung versperren wird.[133]

Die Verordnungsgeber in den Ländern sollten aus Sicht der Beauftragten eine mögliche Balance zwischen der Sanktion vorwerfbaren Verhaltens von Ausländern einerseits und den über die letzten Jahre gesammelten Erfahrungen mit komplizierten weil nicht immer leicht zu beurteilenden Einzelfällen andererseits anstreben. Eine solche Balance wird eher in den Beratungen einer kompetent besetzten Härtefallkommission gefunden werden als über pauschal formulierte Ausschlussgründe in den Länderverordnungen. In jedem Fall vermieden werden sollte deshalb, die Gewichte zu stark auf für Differenzierungen unzugängliche formale Ausschlussregelungen zu verschieben.

Berichtspflicht als Aufgabe

Die Beauftragte empfiehlt schließlich, dass in den Landesverordnungen jeweils Berichtspflichten der Härtefallkommission und ggf. der erteilungsberechtigten Ausländerbehörden vorgesehen werden, in denen das Arbeitsaufkommen, die Entscheidungspraxis und grundsätzliche Empfehlungen der Härtefallkommission an die Exekutiven in den Ländern veröffentlicht werden können.[134] Solche Berichtspflichten beugen Fehlentwicklungen in der Praxis vor und sind das Fundament, um rechtzeitig vor dem 31. Dezember 2009 eine qualifizierte Einschätzung über das Funktionieren von Härtefallkommissionen in den Bundesländern geben zu können. Die Beauftragte ist zuversichtlich, dass bei Beachtung der vorgenannten Kriterien die Außerkrafttretensregelung in Art. 15 Abs. 4 des Zuwanderungsgesetzes vom Gesetzgeber rechtzeitig intensiv überdacht werden wird.

Evaluierung vornehmen

---

[132] Eine bzgl. § 54 AufenthG öffnende Lösung bisher allein in der Verordnung von NRW vom 15.12.2004, die in § 5 Abs. 2 Personen mit einer Regelausweisung lediglich regelmäßig vom Verfahren nach § 23a AufenthG ausschließt, also atypische Fälle lösen kann. Strikt hingegen die Verordnungsentwürfe von Berlin o.D. (für § 53), Brandenburg vom 11.11.2004 (für die §§ 53 und 54), Mecklenburg-Vorpommern vom 23.11.2004 (für die §§ 53 und 54), des Saarlandes o.D. (für die §§ 53 und 54) und Thüringens vom 24.11.2004 (für die §§ 53 und 54).

[133] Ebenfalls sind humanitäre Probleme absehbar, wenn die Versagung einer Duldung nach § 60a AufenthG (§ 5 Verordnungsentwurf Saarland) oder das Vorliegen eines selbstverschuldeten Ausreisehindernisses (§ 4 Nr. 2 Verordnungsentwurf Rheinland-Pfalz vom 10.12.2004) oder das Feststehen eines Rückführungstermins (§ 5 Nr. 9 Verordnungsentwurf Brandenburg) oder eine erfolgte Ausschreibug zur Fahndung (§ 5 Nr. 5 Verordnungsentwurf Brandenburg, § 5 Nr. 6 Verordnungsentwurf Thüringen sowie § 5 Nr. 2 Verordnungsentwurf Mecklenburg-Vorpommern) allein zum zwingenden Ausschluss von § 23a AufenthG führen soll.

[134] Bisher besteht eine Berichtpflicht in den Verfahrensgrundsätzen in Schleswig-Holstein, in den Verordnungen von Berlin (§ 4 Abs. 4) und Brandenburg (§ 3 Abs. 3) sowie in dem Verordnungsentwurf von Mecklenburg-Vorpommern (§ 3 Abs. 3). § 7 Abs. 3 der Verordnung des Landes NRW legt fest, dass die insoweit nach § 23a Abs. 2 Satz 1 zuständigen Ausländerbehörden das Landesinnenministerium und die Geschäftsstelle der Härtefallkommission über ihre beabsichtigte Entscheidung informieren. Zeichnet sich eine ablehnende Entscheidung ab, müssen die Ausländerbehörden die Gründe hierfür mitteilen. In der Begründung zu der Verordnung zu § 7 Abs. 3 wird diese Informationspflicht dadurch gerechtfertigt, dass sie dem Landesinnenministerium zur Vorbereitung einer Evaluierung dient.

2.4 Die Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer

Im Laufe der neunziger Jahre entschieden sich insbesondere Ausländer, die aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens oder aus Afghanistan stammten, zunehmend nach ihrer Einreise in das Bundesgebiet keinen Asylantrag zu stellen, sondern nur eine Duldung zu beantragen. Grund hierfür waren einerseits die schlechten Anerkennungschancen der Betroffenen in deutschen Asylverfahren, in denen die in diesen Herkunftsländern vorherrschenden nichtstaatlichen Verfolgungsformen nicht berücksichtigt wurden, sowie bestehende familiäre Bindungen an einem bestimmten Ort im Bundesgebiet, die im asylverfahrensrechtlichen Verteilungssystem nur bei engen Familienangehörigen berücksichtigt werden. Schließlich bestand auch kein wesentlicher statusrechtlicher Unterschied zwischen dem Asylbewerber- und dem Duldungsstatus. Da eine Abschiebung dieser unerlaubt eingereisten Ausländer aus rechtlichen bzw. tatsächlichen Gründen nicht in Frage kam, trat somit faktisch ein Zustand ein, in dem die unerlaubt eingereisten Ausländer den Ort ihres Aufenthaltes im Bundesgebiet – im Vergleich zu Asylbewerbern – frei wählen konnten, da eine ausländerrechtliche Verteilungsregelung nicht existierte.[135]

Obgleich aus Sicht der Beauftragten zahlreiche Maßnahmen denkbar gewesen wären, die – ohne eine bundesgesetzliche[136] Änderung herbeizuführen – zumindest zu einer Abschwächung der Problematik und zu einer Verteilung der mit der Aufnahme dieser Personen zusammenhängenden Belastungen geführt hätten, einigte sich der Bundesrat auf einen Geset-

---

[135] Vgl. die Initiative des Gesetzesantrages Hamburgs zu einer verbesserten Verteilungsgerechtigkeit bei der Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen sowie von sonstigen Ausländern, bei denen asylunabhängige gruppenbezogene Abschiebungshindernisse bestehen, die im Ergebnis keinen Erfolg hatte (BR-Drs. 629/96 vom 26.8.1996). Auch das von der Duldungsantragspraxis betroffene Land Berlin versuchte mehrmals, über Beschlüsse der Konferenz der Innenminister und -senatoren (für bosnische Flüchtlinge am 15.3.1994, für Flüchtlinge aus dem Kosovo am 11.6.1999) eine länderübergreifende Verteilung geduldeter Ausländer zu erreichen. Die Umsetzung der gefassten Beschlüsse wurde aber trotz erreichter Zustimmung der übrigen Bundesländer durch Entscheidungen insbesondere des VG Berlin, Urteil vom 30.1.1995, Az. 35 A 3599/94, Urteil vom 6.9.1999, Az. 19 F 44.99, des OVG Berlin vom 5. April 1995, Az. 8 S 577.94 und anderer Verwaltungsgerichte verhindert (VGH Baden-Württemberg vom 26. Juli 2000, Az. 13 S 3017/99, Nds. OVG vom 23. März 2000, Az. 10 M 4629/99, VG Münster vom 23. Dezember 1999, Az. 8 L 1309 /99, BayVGH vom 16. Februar 2000, Az. 10 CS 99/3290, VG Stuttgart vom 13. Oktober 1999, Az. 16 K 3498/99), da für die Umverteilungsregelung eine erforderliche gesetzliche Grundlage nicht gegeben war. Ein ohne Gesetzesänderung ohne weiteres möglicher finanzieller Ausgleich zwischen den Bundesländern zugunsten Berlins scheiterte an der fehlenden Zustimmung unter den Bundesländern. Mit Ausnahme der Aufnahmeaktion der Kosovo-Albaner 1999 wurde regelmäßig kein Gebrauch von § 32a AuslG gemacht, der auf einige der Gruppen ohne weiteres anzuwenden gewesen wäre und in § 32a Abs. 11 AuslG eine Verteilungsmöglichkeit auf die Länder vorsieht. Zu der Auffassung, dass eine Verteilung geduldeter Ausländer sich auf andere ausländerrechtliche Vorschriften stützten könnte, eine Gesetzesänderung also nicht notwendig wäre, vgl. die Anmerkung von Welte, InfAuslR 2000, S. 490.

[136] In einigen Bundesländern entstand ein erheblicher Teil des politischen Drucks bspw. dadurch, dass die Flüchtlingsaufnahmegesetze des Landes unterschiedliche Kostenerstattungsregelungen für nach § 55 AuslG und nach § 54 AuslG zu duldende Personen vorsahen.

zesantrag zur Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer,[137] der im Kern unverändert in der 15. Legislaturperiode erneut eingebracht wurde.[138] Nach der Klärung zahlreicher technischer Probleme[139] einigte sich der Vermittlungsausschuss zum Zuwanderungsgesetz schließlich auf eine Regelung in § 15a AufenthG,

1. die nicht auf Personen erstreckt werden kann, die sich bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zuwanderungsgesetzes im Bundesgebiet aufhielten (Bestandsschutz in Abs. 6),
2. die in jedem Einzelfall vor der Verteilung eine Anhörung vorsieht, in der der Verteilung entgegenstehende Gründe angeführt werden können, (Abs. 1 Satz 6 und Abs. 4 Satz 2) und
3. die eine gemeinsame Verteilung der Kernfamilie sicherstellt (Abs. 4 Satz 3).

Ferner wurde im Asylverfahrensgesetz festgelegt, dass sich die Aufnahmequote für Asylbewerber künftig – soweit keine andere Vereinbarung zustande kommt – für das jeweilige Kalenderjahr nach dem von der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung im Bundesanzeiger veröffentlichten Schlüssel richtet.[140] Diese Quote gilt – soweit keine andere Vereinbarung getroffen wird – nach § 15a Abs. 1 Satz 4 AufenthG auch für die Verteilung von geduldeten Personen. Insgesamt wird aus Sicht der Beauftragten genau zu beobachten sein, ob sich die sehr komplizierte Regelung in Praxis bewähren wird.

2.5 Regelungen zur Erwerbstätigkeit von Ausländern

Der erste Entwurf des Zuwanderungsgesetzes hatte eine weitgehende Öffnung für die voraussichtlich ab 2010 aus arbeitsmarktpolitischen und demografischen Gründen erforderliche Zulassung von Arbeitsmigration vorgesehen. Neben der Zulassung von hoch qualifizierten Beschäftigten sollte ein Auswahlverfahren anhand bestimmter Kriterien die Zuwanderung einer jährlich festzulegenden Zahl von qualifizierten Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen. Im Bereich der qualifizierten Beschäftigungen war darüber hinaus vor allem vorgesehen, den sog. Anwerbestopp generell aufzuheben und die Zulassung im Einzelfall ohne Beschränkung auf bestimmte Berufsgruppen grundsätzlich unter dem Vorbehalt der Vorrangprüfung zuzulassen. Als zusätzliches Instrument war die pauschale Öffnung für bestimmte Berufsgruppen oder Wirtschaftszweige nach regionalen Bedürfnissen vorgesehen worden.

---

137 Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen zu einem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes vom 6.11.2000 (BR-Drs. 706/00). Nr. 3 des Entschließungsantrages der Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt (BR-Drs. 706/2/00 vom 20.12.2000) verweist auf ein Problem, das ebenfalls zu einer ungleichen Belastung unter den Bundesländern mit zugewanderten Ausländern zu führen vermag. Die geltenden Aufnahmequoten nach § 45 AsylVfG spiegeln die Bevölkerungssituation in den Bundesländern nicht (mehr) wider.

138 Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes und des Ausländergesetzes BR-Drs. 861/02 vom 14.3.2003.

139 Vgl. BT-Drs. 14/5266 vom 8.2.2001, Anlage 2, S. 8 sowie für den neuen Gesetzesantrag BT-Drs. 15/903 vom 2.5.2003, Anlage 2, S. 9.

140 Die Neufestlegung dieses Verteilungsschlüssels führt etwa für das Land Berlin dazu, dass es umgehend statt bisher 2,2 % künftig 4,9 % aller neu einreisenden Asylbewerber im Bundesgebiet aufnehmen muss.

Fortgeltung des Anwerbestops

Mit dem parteiübergreifenden Kompromiss zum Zuwanderungsgesetz ist als Ergebnis des Vermittlungsverfahrens insbesondere das Punktesystem gestrichen und die Fortgeltung des Anwerbestopps auch im Bereich der qualifizierten Beschäftigung vereinbart worden. Das hat zur Folge, dass Zuwanderung zur Ausübung einer Beschäftigung immer nur dann erlaubt werden darf, wenn dies durch Gesetz und Rechtsverordnung bzw. zwischenstaatliche Vereinbarungen zugelassen ist. Regelmäßig ist dafür erforderlich, dass ein konkreter Arbeitsplatz zu besetzen ist (§ 18 Abs. 5 AufenthG), für den nach der Vorrangprüfung der Arbeitsverwaltung keine geeigneten bevorrechtigten Arbeitslosen (Deutsche, Unionsbürger, andere Ausländer mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang) zur Verfügung stehen.

Für die Zuwanderung von hoch qualifizierten Beschäftigten sieht das Aufenthaltsgesetz in § 19 weiterhin die ursprünglich angestrebte Öffnung vor.

Zustimmungsverfahren

Eine zentrale Neuerung des Zuwanderungsgesetzes besteht darin, dass erstmals die entscheidenden Bestimmungen über den Aufenthalt und den Arbeitsmarktzugang von Ausländern in einem Gesetz zusammengefasst sind. Die zentralen Bestimmungen des Rechts zur Zulassung einer Beschäftigung befinden sich zukünftig nicht mehr in § 284ff. des SGB III,[141] sondern in den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes[142] und den dazu erlassenen Rechtsverordnungen. Dabei regelt die Beschäftigungsverordnung (BeschV)[143] die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der Arbeitsmigration aus dem Ausland und die Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV)[144] die Zulassung von bereits im Bundesgebiet ansässigen Ausländern (vgl. im Einzelnen hierzu nachfolgend die Abschnitte 2.5.1 und 2.5.2).

Das bisherige doppelte Genehmigungsverfahren, wonach jeweils eine gesonderte Genehmigung für das Aufenthaltsrecht und den Arbeitsmarktzugang erforderlich war, wird durch ein behördeninternes Zustimmungsverfahren ersetzt. Zukünftig wird die Aufenthaltsgenehmigung und die Zulassung zur Erwerbstätigkeit in einem einzigen (Verwaltungs-) Akt als einheitlicher Aufenthaltstitel von den Ausländerbehörden erteilt. Aus dem Aufenthaltstitel geht klar und eindeutig hervor, ob und in welchem Umfang eine Erwerbstätigkeit erlaubt ist.[145] Erklärtes Ziel dieses sog. „One-stop-government“ ist es, den Antragstellerinnen und Antragstellern mehrere Anträge und Behördengänge zu ersparen. Die Frage, ob Ausländerinnen und Ausländer eine Beschäftigung aufnehmen dürfen, wird dabei grundsätzlich weiterhin durch die Arbeitsverwaltung beurteilt, die im behördeninternen Verfahren hierzu ihre Zustimmung erteilen muss. Ein solches Zustimmungsverfahren ist jedoch nicht erforderlich, wenn

---

[141] Die Vorschriften des SGB III bleiben in geänderter Form, zusammen mit den darauf beruhenden Rechtsverordnungen (Arbeitsgenehmigungsverordnung, Anwerbestoppausnahme-Verordnung, IT-Fachkräfte-Verordnung) jedoch vorübergehend erhalten, um für noch nicht freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger aus den Beitrittsstaaten der EU den Arbeitsmarktzugang zu regeln.

[142] Vgl. insbesondere §§ 4, 9, 16-21, 29 Abs. 5, 39-42, 101, 105 Aufenthaltsgesetz.

[143] Beschäftigungsverordnung vom 22.11.2004, BGBl 2004 I, S. 2377ff.

[144] Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) vom 22.11.2004, BGBl 2004 I, S. 2934ff.

[145] Vgl. § 4 Abs. 2 AufenthG: „Jeder Aufenthaltstitel muss erkennen lassen, ob die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist.“

schon das Gesetz für bestimmte Aufenthaltszwecke den Zugang zum Arbeitsmarkt regelt, oder wenn dies in den aufgrund des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen bestimmt ist. In den letztgenannten Fällen werden die jeweiligen Voraussetzungen neben den allgemeinen ausländerrechtlichen Voraussetzungen alleine von der Ausländerbehörde geprüft.

Insgesamt gestaltet das Zuwanderungsgesetz die Aufnahme einer Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern vor allem auf Basis des fortgeltenden Anwerbestopps für qualifizierte und nichtqualifizierte Tätigkeiten. Erleichterte Zulassungsmöglichkeiten werden insbesondere für Hochqualifizierte, Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten der EU, für qualifizierte Fachkräfte im Einzelfall, für erfolgreiche Studienabgänger sowie für in den Rechtsverordnungen geregelten Fallgruppen geschaffen (vgl. dazu unten 2.5.2).

Viele Aufenthaltstitel erlauben Erwerbstätigkeit

Für Ausländerinnen und Ausländer, die einen Aufenthaltstitel mit einem anderen Aufenthaltsgrund als den zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Deutschland besitzen, ergeben sich weitere Erleichterungen dadurch, dass bestimmte Aufenthaltstitel zukünftig kraft Gesetzes zur Ausübung jeder selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit berechtigen: die Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 1), die Aufenthaltserlaubnisse für Asylberechtigte und für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention (§ 25 Abs. 1 und 2), die Aufenthaltserlaubnis für Familienangehörige von Deutschen (§ 28 Abs. 5), die Aufenthaltserlaubnis bei eigenständigem Aufenthaltsrecht von Ehegatten (§ 31 Abs. 1, S. 2) sowie die von Personen, die von ihrem Rückkehrrecht Gebrauch machen (§ 37 Abs. 1, S. 2). Nachgezogene Familienangehörige dürfen jede Erwerbstätigkeit ausüben, wenn es der oder die Stammberechtigte darf (§ 29 Abs. 5, 1. Halbsatz). Wenn also ein ausländischer Ehegatte z. B. zu einem Ausländer nachzieht, der in Deutschland eine Niederlassungserlaubnis hat, bekommt er als Ehegatte zwar erst „nur“ eine befristete Aufenthaltserlaubnis, diese enthält aber – genauso wie die Niederlassungserlaubnis – ein unbeschränkten Zugang zur Erwerbstätigkeit. Ehegatten dürfen spätestens dann uneingeschränkt erwerbstätig sein, wenn die Ehe seit zwei Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet bestanden hat (§ 29 Abs. 5, 2. Halbsatz). Studierenden schließlich ist auf Grund der gesetzlichen Regelung in § 16 Abs. 3 AufenthG während des Studiums einen zustimmungsfreie Beschäftigung von insgesamt 90 Tagen oder 180 halben Tagen im Jahr sowie außerdem die Ausübung studentischer Nebentätigkeiten erlaubt.

Übergangsregelungen

Auch Ausländerinnen und Ausländer, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zuwanderungsgesetzes bereits in Deutschland ansässig waren, müssen das Zustimmungsverfahren nicht mehr durchlaufen, wenn sie bereits über einen verfestigten Aufenthalt verfügen. Nach der aufenthaltsrechtlichen Übergangsregelungen gelten unbefristete Aufenthaltserlaubnisse oder Aufenthaltsberechtigungen als Niederlassungserlaubnis nach dem neuen Recht fort, so dass ein uneingeschränkter Zugang zur Erwerbstätigkeit als Selbständiger oder Arbeitnehmer besteht. Als ergänzende Übergangsregelung im Bereich des Arbeitsmarktzugangs gilt, dass vor dem 31.12.2004 nach altem Recht erteilte Arbeitsberechtigungen als unbeschränkte Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung fortgelten (§ 105 Abs. 2 AufenthG). Beschränkte Arbeitserlaubnisse behalten nach § 105 Abs. 1 AufenthG ihre Gültigkeit bis zum Ablauf ihrer Geltungsdauer; sie gelten als Zustimmung zur Beschäftigung durch die Bundesagentur für Arbeit fort.

Dieses System, das insbesondere für die Familienangehörigen eine erhebliche Verbesserung darstellt, führt dazu, dass der ganz überwiegende Teil der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer zukünftig keine Genehmigungsverfahren mehr durchlaufen muss, um erwerbstätig sein zu dürfen.[146]

2.5.1 Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (BeschVerfV)

Mit § 42 Abs. 2 AufenthG wird das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ermächtigt, die Zulassung von bereits im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung auszugestalten. Wie bei der Arbeitsgenehmigungsverordnung, die diesen Bereich unter der alten Rechtslage nach dem Ausländergesetz regelte, bedarf die Verordnung für den Arbeitsmarktzugang vom Inland aus – anders als die Verordnung, die den Außenzugang von Arbeitskräften ausgestaltet (vgl. C.III.2.5.2) – keiner Zustimmung des Bundesrats.[147]

Als Grundlage bestimmt das Aufenthaltsgesetz, dass Ausländern, die keine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung besitzen, die Ausübung einer Beschäftigung dann erlaubt werden kann, wenn dies nach dem Aufenthaltsgesetz vorgesehen ist oder die Arbeitsverwaltung zugestimmt hat oder dies durch Rechtsverordnung für entbehrlich erklärt wird. Für sie gelten gem. § 4 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. § 39 AufenthG grundsätzlich die gleichen Regelungen wie für Arbeitsmigranten, die aus dem Ausland neu zuwandern. Sofern sie also noch nicht über ein unbeschränkten Arbeitsmarktzugang verfügen, unterliegen sie deshalb grundsätzlich auch dem oben dargestellten Vorrangprinzip, es sei denn die BeschV bestimmt, dass die Beschäftigung auch ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erlaubt werden kann. Anders als neu zuwandernde Arbeitsmigranten haben sie jedoch Zugang zu allen Berufsgruppen und Wirtschaftszweigen.

Regelungen über den Arbeitsmarktzugang integrationspolitisch zentral

Die Beauftragte hatte in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2002, B.II.1.9) nicht nur die überragende Bedeutung herausgestellt, die die Regelungen zum Arbeitsmarktzugang für Ausländer für eine erfolgreiche Integration haben, sondern auch die Fortschritte (B.II.1.9.1-B.II.1.9.4 und B.II.2.3), aber auch die im letzten Berichtszeitraum noch offen gebliebenen Punkte (B.II.1.9.5) in diesem Feld der Integrationspolitik markiert.

In Anlehnung an die bisherigen Vorschriften der Arbeitsgenehmigungsverordnung enthält die Beschäftigungsverfahrensverordnung verschiedene Möglichkeiten der Erleichterungen des Arbeitsmarktzugangs von bereits ansässigen Ausländern, so genannte arbeitsmarktliche Verfestigung: Nach § 6 BeschVerfV findet keine Vorrangprüfung mehr statt,

---

[146] Genehmigungsverfahren sind demnach im Wesentlichen nur noch erforderlich für Asylsuchende und Geduldete sowie die früheren Inhaberinnen und Inhaber von Aufenthaltsbefugnissen aus humanitären Gründen oder auf Grund von Altfallregelungen, jetzt Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Abs. 3, 4 oder 5, § 23 Abs. 1, soweit sie noch keinen Anspruch auf den unbeschränkten Arbeitsmarktzugang nach §§ 8, 9 BeschVerfV haben.

[147] Beide Verordnungen vom 22.11.2004 sind abgedruckt im BGBl. Teil I, Nr. 62 vom 2.12.2004, S. 2934-2944.

wenn das Arbeitsverhältnis beim gleichen Arbeitgeber fortgesetzt wird und hierfür eine Zustimmung der Arbeitsverwaltung für mindestens ein Jahr vorlag. Ebenfalls keine Vorrangprüfung erfolgt mehr, wenn der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis besitzt und in Deutschland entweder drei Jahre rechtmäßig versicherungspflichtig beschäftigt war oder sich vier Jahre erlaubt oder geduldet aufgehalten hat. Hiermit sollen die Bestimmungen der bisherigen Arbeitsberechtigungen abgelöst werden, die eine entsprechende arbeitsmarktrechtliche Verfestigung nach fünf Jahren Vorbeschäftigungs- oder sechs Jahren Voraufenthaltszeit vorgesehen hatte.

Verbesserungen beim gleichrangigen Arbeitsmarktzugang

Fragen des Arbeitsmarktzugangs für subsidiär zu schützende Personen sowie des Arbeitsmarkt- und Ausbildungszugangs von geduldeten jugendlichen Ausländern, die in Deutschland aufgewachsen sind, werden im Folgenden unter 2.5.1.1 und 2.5.1.2 detaillierter dargestellt. Im Übrigen bestand innerhalb der Bundesregierung Einigkeit, dass die bestehenden Weisungen zur Erteilung von Arbeitserlaubnissen für traumatisierte Personen im neuen Recht fortgeführt werden sollten (vgl. hierzu Bericht 2002, B.II.1.9.3).

2.5.1.1 Zugang zum Arbeitsmarkt für subsidiär zu schützende Ausländer

Als einen weiteren Schritt in Richtung eines einheitlichen Flüchtlingsstatus hat die Beauftragte gefordert, den Arbeitsmarktzugang von subsidiär zu schützenden Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG besitzen, zu verbessern und an den Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention anzunähern. Dies schien gerade mit Blick auf die langen Fristen im alten Recht nach § 286 Abs. 1 Nr. 1 SGB III von fünf Jahren Beschäftigung bzw. sechs Jahren Aufenthalt bis zur Erteilung einer Arbeitsberechtigung, die einen uneingeschränkten Arbeitsmarkzugang ermöglichte, gerechtfertigt. Im Ergebnis konnte für die subsidiär zu schützenden Personen in der Beschäftigungsverfahrensverordnung ein Kompromiss erreicht werden, der die integrationspolitischen Notwendigkeiten dieser Personengruppe besser berücksichtigt, ohne sie als besondere Flüchtlingsgruppe in der Beschäftigungsverfahrensverordnung gegenüber anderen Ausländern zu privilegieren. In § 9 Abs. 1 BeschVerfV wurden die oben aufgeführten allgemeinen Fristen für einen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang auf drei bzw. vier Jahre deutlich verkürzt. Da subsidiär zu schützende Personen regelmäßig zuvor ein Asylverfahren durchlaufen und damit nach § 61 Abs. 2 AsylVfG erst nach einem Jahr nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, wären kürzere Fristen integrationspolitisch gut zu rechtfertigen und wünschenswert gewesen, insbesondere für die Fälle von bedrohten Personen, die nach einem kurzen Asylverfahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG erhalten haben. Gleichwohl ist festzuhalten, dass für die Betroffenen – neben der aufenthaltsrechtlichen Verbesserung durch den neu eingeführten Regelanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG (vgl. C.III.2.1.2.4) – eine erste Verbesserung im Bereich des Arbeitsmarktzugangs erreicht werden konnte. Im Rahmen der Umsetzung der so genannten Flüchtlingsrichtlinie in innerstaatliches Recht sind nach Einschätzung der Beauftragten weitere Ergänzungen beim Arbeitsmarktzugang für subsidiär geschützte Personen erforderlich (vgl. C.V.3.4.3.2).

2.5.1.2 Zugang zum Arbeitsmarkt für als Minderjährige eingereiste geduldete Ausländer

Für als minderjährig eingereiste geduldete Ausländer wäre es aus Sicht der Beauftragten integrationspolitisch wünschenswert, den Jugendlichen entsprechende Entwicklungschancen durch einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang zu geben. Ein solcher kann jedoch grundsätzlich erst nach Beendigung der – oftmals unverschuldet langen sog. Kettenduldungen – mit Erteilung eines entsprechenden Aufenthaltstitels erfolgen. Die Beauftragte hat ihre bisherigen Forderungen nach unbeschränkter Öffnung des Arbeitsmarktes für jugendliche Duldungsinhaber jedoch zurückgestellt. Es besteht insofern innerhalb der Bundesregierung Einigkeit, dass das aufenthaltsrechtliche Ziel des Zuwanderungsgesetzes, Kettenduldungen zu überwinden, baldmöglichst umgesetzt werden sollte.

2.5.1.3 Erste Anwendungsprobleme in der Anlaufphase

Im Bereich der Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung treten seit dem 1. Januar 2005 Problemanzeigen auf. Innerhalb des neuen Konzepts des „One-Stop-Government“, das die Ausländerbehörden stärker in die Frage des Arbeitsmarktzugangs von Ausländern einbezieht, sollten aus Sicht der Beauftragten – neben der Überwindung der voraussehbaren Anlaufschwierigkeiten – einige administrative Klarstellungen erfolgen. Zu beachten ist natürlich, dass sich in der Startphase des Zuwanderungsgesetzes einzelne Abläufe noch nicht eingespielt haben. Nicht hinter jeder Ungereimtheit oder jeder problematischen behördlichen Auskunft steckt also tatsächlich das neue System.

2.5.1.3.1 Notwendigkeit einer beschäftigungsverfahrensrechtlichen Fiktionsregelung?

Bereits nach der alten Rechtslage, nach der ein Ausländer jeweils einen Behördengang zur Ausländerbehörde und einen Behördengang zum Arbeitsamt bzw. zu der Arbeitsagentur machen musste, nahm die Entscheidung über die Erteilung einer Arbeitsgenehmigung teilweise eine gewisse Zeit in Anspruch. Personen, die bereits einer Beschäftigung nachgingen und sich erst spät beim Arbeitsamt meldeten, liefen bei später Antragstellung für die Verlängerung der Arbeitserlaubnis Gefahr, dass ihnen für die Dauer der Prüfung die erforderliche Erlaubnis fehlte.[148] Dieses Problem, auf das der Betroffene jedoch direkt gegenüber dem Arbeitsamt reagieren konnte, verschärft sich offenbar unter dem neuen System, da dem Betroffenen der direkte Kontakt und damit ein Teil seiner Einflussmöglichkeit auf die Arbeitsagentur verloren geht. Der Beauftragten wurde berichtet, dass selbst in Fällen, in denen die Betroffenen ihre Anträge auf Verlängerung der Arbeitserlaubnis bzw. auf Zustimmung zur Ausübung der Beschäftigung rechtzeitig bei der Ausländerbehörde gestellt hatten, eine zumindest in rechtlicher Hinsicht problematische Lücke aufgetreten ist und die Betreffenden im Ergebnis ihren Arbeitsplatz – zumindest vorübergehend – aufgeben mussten. Dieses Problem betrifft

[148] Vgl. die auch gegen diese Gefährdung eines Arbeitsverhältnis zielende Änderung der Praxis, durch die in Fällen der Weiterbeschäftigung beim gleichen Arbeitgeber grundsätzlich von der Durchführung der Vorrangprüfung abgesehen werden kann (vgl. Bericht 2002, B.II.1.9.2).

vor allem Geduldete, deren Arbeitserlaubnis bzw. die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung regelmäßig an die Erteilungsdauer der Duldung geknüpft ist. In diesen Fällen greifen die bestehenden Fiktionsregelungen des § 14 Abs. 2 BeschVerfV nicht, da sie sich allein auf solche Konstellationen beziehen, in denen die Geltungsdauer des Aufenthaltstitels kürzer ist als die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung.[149]

Notwendigkeit einer Fiktionsregelung prüfen

Die Beauftragte regt an, die aufgetretenen Probleme genau zu beobachten und auf Fachebene zu prüfen, ob es nicht angemessen sein könnte, eine Regelung in die Beschäftigungsverfahrensverordnung aufzunehmen, die eine fiktive Fortgeltung für eine bisher bestehende Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung bis zur Entscheidung über den Antrag zum Ziel hat. Vorbild könnten die Regelungen zur Fortgeltung eines Aufenthaltstitels bei rechtzeitiger Beantragung der Verlängerung des Aufenthaltstitels nach § 81 AufenthG sein.

2.5.1.3.2 Prüfung ungünstigerer Arbeitsbedingungen bei unbeschränktem Arbeitsmarktzugang

Probleme ergeben sich – wie der Beauftragten berichtet wurde – auch in Konstellationen, in denen betroffene Ausländer entweder auf Grund ihres Aufenthaltstitels bzw. -status (etwa als anerkannter Flüchtling) oder auf Grund der Aufenthaltsdauer (vgl. § 9 Abs. 1 BeschVerfV) über eine uneingeschränkte Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung verfügen bzw. diese beanspruchen. Die Ausländerbehörden fordern die Betroffenen auf, zuerst ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorzulegen, damit dieses Angebot dann von Seiten der Arbeitsagentur mit Blick auf § 39 Abs. 2 Satz 1, letzter Halbsatz AufenthG (keine ungünstigeren Arbeitsbedingungen) geprüft werden kann. Diese Verfahrensweise verkennt aus Sicht der Beauftragten, dass zumindest bisher ein uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang nicht anlässlich eines konkreten Arbeitsplatzangebotes eingeräumt wurde und eine Änderung vom Verordnungsgeber insoweit nicht intendiert war. Der uneingeschränkte Arbeitsmarktzugang besteht gerade unabhängig von einem konkreten Arbeitsplatzangebot und erhöht in der Praxis die Einstellungschancen von Betroffenen erheblich. Es dürfte auch mit Blick auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte der Vorschriften §§ 5 bis 9 BeschVerfV wohl überspannt sein, die Formulierung in diesen Vorschriften „ohne Prüfung von § 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ so zu verstehen, dass der letzte Halbsatz des § 39 Abs. 1 Satz 1 AufenthG auch bei der Prüfung, ob ein uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang im Einzelfall zu gewähren ist, wie eine eigenständige Voraussetzung zu berücksichtigen ist.[150]

Konkretes Arbeitsplatzangebot nicht erforderlich

Angesichts der von der Beauftragten vorgebrachten Fälle, hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit daher in Abstimmung mit der Bundesagentur für Arbeit gegenüber den für Ausländerbehörden zustän-

[149] Vgl. die Verpflichtung der Ausländerbehörde in solchen Fällen den zur Verfolgung zuständigen Behörden Daten zu übermitteln (§ 90 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) oder die Vorschriften über Ordnungswidrigkeiten von Unternehmern, die Ausländer ohne Erlaubnis beschäftigen (§ 404 SGB III).

[150] Die Neuregelung unterscheidet sich nicht von § 286 Abs. 1 SGB III; auch nach dessen Wortlaut wäre vor der Erteilung einer Arbeitsberechtigung eine Arbeitsplatzprüfung hinsichtlich der Arbeitsbedingungen vorzunehmen gewesen, ohne dass dies jemals so gehandhabt worden wäre.

digen Ländern dargelegt, dass auf eine konkrete Stellenzusage vor Erteilung einer unbeschränkten Zustimmung zur unselbständigen Erwerbstätigkeit zu verzichten ist. Die Beauftragte wird daher genau beobachten, inwieweit nach dieser Klarstellung die Bundesländer dem Verfahrensvorschlag folgen. Anträge bzw. Fälle nach § 9 BeschVerfV sind zukünftig unmittelbar zur Prüfung und Entscheidung über eine Zustimmung an die zuständige Arbeitsverwaltung weiterzuleiten. Diese wird dann entsprechend ihrer bisherigen Verwaltungspraxis bei Erfüllung der Voraussetzungen auch ohne Einholung eines konkreten Stellenangebotes, die nach § 9 Abs. 4 BeschVerfV vorgesehene unbeschränkte Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung erteilen. Eine solche Vorgehensweise erscheint nicht nur integrationspolitisch angezeigt. Auch die Ausländerbehörden sollten angesichts des bei ihr angesiedelten One-stop-governments-Verfahrens aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung im eigenen Interesse auf eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit hinwirken; in den Fällen, in denen die Voraussetzungen vorliegen, wird dann zukünftig eine abermalige Beteiligung nicht mehr erforderlich sein.

2.5.1.3.3 Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung für geduldete Ausländer

In diesem Bereich scheint es nach der Wiedereinführung der Duldung wichtig, die vom Gesetzgeber geschaffene Ausgangslage zu beschreiben:

- Es sollte erreicht werden, dass viele der bisher geduldeten Ausländer künftig eine Aufenthaltserlaubnis und damit eine Bleibe- bzw. Verfestigungsperspektive erhalten („Abschaffung von Kettenduldungen“).
- Es sollte zudem – gerade auch auf Druck aus den Ländern, der auch im Beschluss des Bundesrates zur Beschäftigungsverordnung zum Ausdruck gebracht wurde[151] – ermöglicht werden, dass die weiterhin zu duldenden Personen grundsätzlich – wie bisher auch – einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.
- Deshalb wurden in der Beschäftigungsverfahrensverordnung bei der Frage der Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung einerseits keine neuen oder weitergehenden Versagungsgründe für geduldete Personen vorgesehen. § 11 BeschVerfV übernimmt die Regelung aus § 5 Nr. 5 Arbeitsgenehmigungsverordnung und fügt ihr inhaltlich nichts hinzu. Andererseits wurden ferner Regelungen, die sich in der Praxis bewährt hatten – z. B. die Nichtanwendung der Vorrangprüfung bei der Fortsetzung der Beschäftigung beim gleichen Arbeitgeber (§ 6 BeschVerfV) , in die Verordnung aufgenommen.

Praxis in den Ländern problematisch

Es hat derzeit den Anschein, als würde die aufenthaltsrechtliche Entscheidung der Ausländerbehörde, einem bisher geduldeten Ausländer keine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG zu erteilen, einfach auf die beschäftigungsverfahrensrechtliche Entscheidung über die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 11 BeschVerfV übertragen. Das ist weder nach dem Wortlaut noch mit Blick auf die Entstehungsgeschichte von § 11 Satz 2 BeschVerfV zulässig: Während in § 25 Abs. 5 AufenthG von „Ausreisehindernissen“ gesprochen wird,

[151] Vgl. Anlage (B Entschließungen) zur BR-Drs. 727/04 (Beschluss) vom 5.11.2004, S. 5 (Nr. 5).

nimmt § 11 Satz 2 BeschVerfV allein „Abschiebungshindernisse“ in Bezug. Beschäftigungsverfahrensrechtlich kommt es auf die Möglichkeit der Ausreise also nicht an.

Die in den Ressortverhandlungen zu § 11 innerhalb der Bundesregierung diskutierten Formulierungsvorschläge, die auf eine vollständige Parallelität der Vorschriften in § 11 Satz 2 BeschVerfV mit § 25 Abs. 5 AufenthG gezielt hatten, fanden insbesondere im Hinblick auf das Merkmal „Ausreisehindernis“ keine Zustimmung,[152] weil damit der Anwendungsbereich der §§ 10, 11 in Abschnitt 3 BeschVerfV „gegen Null“ gegangen wäre. Genau dies aber war nicht gewollt.

Rechtslage unverändert

Schließlich wäre es nach Einschätzung der Beauftragten auch integrationspolitisch völlig verfehlt, im Ergebnis geduldeten Personen, die bisher erlaubt einer Beschäftigung nachgegangen sind, nach In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit zu nehmen, obwohl der Sachverhalt sich nicht geändert hat und die Betroffenen weder über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht noch falsche Angaben gemacht haben. Dies käme einer Verdrängung dieser Personen in das Asylbewerberleistungsgesetz gleich.

2.5.2 Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung – BeschV) Arbeitsmigration aus dem Ausland

Die Zulassung von ausländischen Staatsangehörigen, die sich noch im Ausland aufhalten, zum Arbeitsmarkt in Deutschland ist im Aufenthaltsgesetz, im SGB III und in der Beschäftigungsverordnung (BeschV) geregelt. Die Beschäftigungsverordnung ist in bestimmten Fällen auch auf Ausländer anwendbar, die sich bereits im Bundesgebiet aufhalten.

Nach § 19 AufenthG kann besonders hoch qualifizierten Ausländern unter bestimmten weiteren Voraussetzungen von Anfang an eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Die Regelung für Hochqualifizierte betrifft vor allem Spezialisten, die für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands gebraucht werden. Hoch qualifiziert sind nach § 19 Abs. 2 AufenthG insbesondere Wissenschaftler mit besonderen Fachkenntnissen, Lehrpersonen oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion sowie Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung, die ein Gehalt in mindestens von dem doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung erhalten.[153] Die Erteilung der Niederlassungserlaubnis bedarf in diesen Fällen nicht der Zustimmung durch die Bundesagentur (§ 3 BeschV).

Hochqualifizierte

Zudem sieht das Aufenthaltsgesetz die Möglichkeit vor, gemäß § 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG in „begründeten Einzelfällen“ eine Aufenthaltserlaubnis für eine Beschäftigung zu erteilen, wenn an der Beschäftigung des Ausländers ein „öffentliches, insbesondere ein regionales wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht.“ In Anlehnung an die bisherige Ausnahmeregelung in § 8 der Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV) wird eine eher enge Handhabung dieser Vorschrift durch

[152] So auch deutlich das Schreiben des Bundesministerium des Innern vom 18. März 2005 an die Innenminister und -senatoren der Länder.

[153] Im Jahr 2005 rd. 85 000 € Brutto-Jahreseinkommen.

die Arbeitsverwaltung bei der Erteilung ihrer Zustimmung zur Beschäftigung zu erwarten sein.

Eine weitere gesetzliche Ausnahme findet sich in § 284 SGB III für Staatsangehörige der am 1. Mai 2004 neu beigetretenen EU-Mitgliedsstaaten, für die in Deutschland auf Grund des Beitrittsvertrages die Arbeitnehmerfreizügigkeit vorübergehend noch eingeschränkt ist (Vgl. dazu ausführlich C.IV.2).

BeschV schreibt ASAV fort

Die mit Zustimmung des Bundesrats ergangene Beschäftigungsverordnung (BeschV)[154] füllt die Verordnungsermächtigung des § 42 Abs. 1 AufenthG und damit im Wesentlichen die materiellen Regelungen des § 18 AufenthG aus. Die Beschäftigungsverordnung deckt sich im Wesentlichen mit der Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV). Sie regelt, in welchen Fällen eine Zustimmung der Bundesagentur zur Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer Beschäftigung nicht erforderlich ist, oder unter welchen Voraussetzungen und für welche Beschäftigungen sie erteilt wird. Sie unterscheidet dabei zum einen in zustimmungspflichtige und zustimmungsfreie Beschäftigungen und zum zweiten in Beschäftigungen, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen und Beschäftigungen, die keine qualifizierte Berufsausbildung erfordern.

Nicht qualifizierte Tätigkeiten

Zustimmungsfrei sind neben der Beschäftigung von hoch Qualifizierten wie bisher auch zukünftig die Beschäftigung von leitenden Angestellten (§ 4 BeschV) und Personal, das in Wissenschaft, Forschung und Entwicklung tätig ist (§ 5 BeschV) sowie die Beschäftigungen aus karitativen oder religiösen Gründen (§ 9 BeschV). Im zustimmungspflichtigen Bereich werden in den §§ 18-24 BeschV die beruflichen Tätigkeiten im nicht qualifizierten Bereich abschließend aufgezählt, für deren Ausübung eine Zustimmung erteilt werden kann. Der Katalog ist weitgehend identisch mit dem der ASAV; hier finden sich z. B. Saisonbeschäftigte, Au-Pair-Beschäftigte und Schaustellergehilfen. Die individuelle Höchstdauer der Saisonbeschäftigung ist für die Beschäftigten auf vier Monate im Jahr erweitert worden. Betriebe dürfen Saisonbeschäftigte maximal für acht Monate im Jahr einsetzen. Diese Beschränkung gilt jedoch nicht für Betriebe des Obst-, Gemüse, Wein-, Hopfen- und Tabakanbaus, die damit das ganze Jahr über Saisonbeschäftigte einsetzen dürfen (§ 18 BeschV). Wieder aufgenommen wurde der ehemalige § 4 Abs. 9a der ASAV, nach dem die Beschäftigung von Haushaltshilfen in Haushalten mit pflegebedürftigen Angehörigen erlaubt werden kann (§ 21 BeschV). Damit sollen pflegende Angehörige von notwendigen hauswirtschaftlichen Tätigkeiten entlastet werden. Die Ausübung pflegerischer Tätigkeiten im Sinne der Pflegeversicherung ist nicht zulässig. Diese Regelung war in Erwartung des Inkrafttretens des Zuwanderungsgesetzes zum 1.1.2004 ausgelaufen.[155] Die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 21 BeschV ist auf höchstens drei Jahre beschränkt. Inner-

---

[154] Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung, BGBl. 2004 I, S. 2937.

[155] Während des Zeitraums Februar 2002 bis Dezember 2002 konnte die Bundesanstalt für Arbeit ausländische Haushaltshilfen aus den künftigen EU-Beitrittsstaaten Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn in Haushalte mit Pflegebedürftigen vermitteln. In den Jahren 2002 und 2003 kamen 358 bzw. 123 Arbeitskräfte nach Deutschland, von diesen insgesamt 481 Personen kamen 473 aus Kroatien und 8 aus Slowenien.

halb dieses Zeitraums ist ein Wechsel des Arbeitgebers möglich, allerdings ist auch hierfür eine Zustimmung erforderlich. Weitere Voraussetzung ist, dass der oder die Beschäftigte auf Grund einer Absprache zwischen Bundesagentur und Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes vermittelt worden ist. Da die Zustimmung nur zur Ausübung einer versicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung erteilt werden kann, dürfte der praktische Anwendungsbereich klein sein.

Die Zustimmung zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung richtet sich nach den §§ 25-31 BeschV. § 25 BeschV definiert als qualifiziert im Sinne des § 39 AufenthG Beschäftigungen, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung voraussetzen. Der Katalog der Berufe, für die eine Zulassung erteilt werden kann, ist dem Katalog der ASAV nachgebildet.

Akademiker

Eine vorsichtige Öffnung findet sich bei der Zulassung von Akademikerinnen und Akademikern: IT-Fachkräfte mit einer inländischen oder ausländischen akademischen Ausbildung oder einer vergleichbaren Qualifikation sowie bekommen die Zustimmung unter Beachtung des Vorrangprinzips (§ 27 Nr. 1 BeschV). Bei anderen Fachkräften mit einem akademischen Abschluss oder einer vergleichbaren Qualifikation muss darüber hinaus ein öffentliches Interesse an ihrer Beschäftigung bestehen (§ 27 Nr. 2 BeschV). Besondere Fähigkeiten sind nicht mehr erforderlich (so noch § 5 ASAV).

Mit wenigen Ausnahmen sind die Zustimmungen zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Beschäftigte der Verfestigung zugänglich. Lediglich die Zulassung von Sprachlehrern für muttersprachlichen Unterricht und Spezialitätenköchen wird nach § 26 BeschV mit einer zeitlichen Obergrenze von fünf bzw. vier Jahren versehen. Die Beauftragte regt an zu prüfen, ob auch bei der Erteilung von Erlaubnissen für Spezialitätenköche auf die starre Obergrenze verzichtet werden kann, weil aus Ihrer Sicht die Ungleichbehandlung zu anderen qualifizierten Ausländerinnen und Ausländern kaum noch nachvollziehbar und zudem integrationsschädlich ist .

Eine Sonderregelung besteht für Staatsangehörige von Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, Monaco, Neuseeland, San Marino sowie der USA. Ihnen kann nach § 34 BeschV auch zukünftig die Zustimmung zur Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer jeden Beschäftigung unabhängig vom Katalog der Beschäftigungsverordnung erteilt werden.[156]

Die Beschäftigungsverordnung hat in bestimmten Konstellationen auch Bedeutung für Ausländerinnen und Ausländer im Inland. So gilt der Katalog der zustimmungsfreien Beschäftigungen nach der Beschäftigungsverordnung weitestgehend auch für im Inland lebende Ausländerinnen und Ausländer (vgl. §§ 2, 3, 4 BeschVerfV).

Auch auf Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen, die gem. § 16 Abs. 4 AufenthG nach Abschluss des Studiums eine Aufent-

[156] Im Hinblick auf diese Privilegierung wäre es europarechtlich kaum zulässig, weil mit der Gemeinschaftspräferenz nicht vereinbar, in der Verwaltungspraxis Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten der EU im Bereich der unqualifizierten Beschäftigung wie nicht privilegierte Drittstaater zu behandeln (Vgl. dazu C.IV.2).

Absolventen deutscher Hochschulen

haltserlaubnis nach § 18 AufenthG bekommen können, ist die BeschV anwendbar, wenn sie einen angemessenen Arbeitsplatz finden (vgl. § 27 Abs. 3 BeschV). Das bedeutet, dass lediglich das Vorrangprinzip zu beachten und die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen zu prüfen ist. Während der nach § 16 Abs. 4 AufenthG möglichen einjährigen Suche nach einem Arbeitsplatz besteht dagegen die Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit im Rahmen der Beschäftigungsverfahrensverordnung. Die Beauftragte plädiert in diesem Zusammenhang auch für eine Berechtigung zur Ausübung einer Beschäftigung in entsprechender Anwendung des § 16 Abs. 3 AufenthG für 90 Tage oder 180 halbe Tage (vgl. C.III.2.1.2.2).

Für die vor dem 1.1.2005 nach der Green-Card Regelung erteilten Arbeitserlaubnisse von IT-Spezialisten ist gem. § 46 Abs. 2 BeschV festgelegt, dass diese Arbeitserlaubnis als unbefristete Zustimmung zum Aufenthaltstitel nach § 18 AufenthG fort gilt. Damit ist deutlich, dass für diese Personengruppe der Weg in die Niederlassungserlaubnis eröffnet ist.

2.5.3 Selbständige Erwerbstätigkeit

Regelungen für Neuzuwanderer

Die Zuwanderung von Selbständigen ist in § 21 AufenthG geregelt. Sie erhalten zum Zweck einer selbständigen Tätigkeit eine (zuächst auf drei Jahre befristete) Aufenthaltserlaubnis unter der Voraussetzung, dass für ihre Tätigkeit ein „übergeordnetes wirtschaftliches Interesse“ oder ein „besonderes regionales“ Bedürfnis besteht. Die Tätigkeit muss „positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten“ lassen und die „Finanzierung zur Umsetzung durch Eigenkapital oder durch eine Kreditzusage gesichert“ sein. Wenn sie älter als 45 Jahre alt sind, wird der Nachweis einer angemessenen Altersversorgung verlangt. § 21 AufenthG nennt Beispiele, wonach das Vorliegen dieser Voraussetzungen zu beurteilen ist: Dies sind z. B. die Geschäftsidee, die unternehmerischen Erfahrungen des beantragenden Ausländers, die Höhe des Kapitaleinsatzes, die Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Ausbildungssituation und der Beitrag für Innovation und Forschung. Dabei wird für die Praxis davon ausgegangen, dass ein „wirtschaftliches Interesse“ im Sinne der o.g. Voraussetzungen in der Regel dann anzunehmen ist, wenn die Investition mindestens 1 Million Euro beträgt und mindestens 10 Arbeitsplätze geschaffen werden. Das heißt, wenn dies nachgewiesen werden kann, braucht die zuständige Ausländerbehörde nicht mehr weiter zu prüfen, ob die vorgenannten allgemeinen Voraussetzungen vorliegen. Das Gesetz ordnet an, dass dann „im Regelfall“ davon auszugehen ist, dass sie vorliegen. Nach der Gesetzestechnik bedeutet dies aber einerseits, dass eine Zulassung auch unterhalb der Grenze von 1 Million Euro und 10 Arbeitsplätzen möglich ist, wenn die o.g. allgemeinen Kriterien auf andere Weise erfüllt werden. Andererseits ist es aufgrund des Regel-Ausnahme-Prinzips auch denkbar, dass trotz des Nachweises von 1 Million Euro und 10 Arbeitsplätzen der Antrag abgelehnt wird. Das Gesetz sieht vor, dass das für die Entscheidung zuständige Ausländeramt zur Prüfung der Voraussetzungen, die für den Ort der geplanten Tätigkeit fachkundigen Körperschaften wie Gewerbeämter, die öffentlich rechtlichen Berufsvertretungen und andere zuständigen Behörden zu beteiligen hat.

Geltung § 21 auch für schon im Inland lebende Ausländer?

Bereits in Deutschland ansässige Ausländerinnen und Ausländer, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis mit einem anderen Aufenthaltszweck als der Ausübung einer selbständigen Tätigkeit sind, und bei denen die

Erwerbstätigkeit nicht von Gesetzes wegen zugelassen ist,[157] kann nach Auffassung der Beauftragten die Aufnahme bzw. Fortführung einer selbständigen Erwerbstätigkeit wie unter dem alten Ausländerrecht nach Ermessen der Ausländerbehörde erlaubt werden. Dies ergibt sich daraus, dass § 4 Abs. 2 ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt hinsichtlich einer jeden Erwerbstätigkeit normiert, anders als für die abhängige Beschäftigung von im Inland lebenden Ausländern jedoch keine konkretisierenden gesetzlichen oder untergesetzlichen Regelungen existieren. Aus Sicht der Beauftragten sind die Kriterien des § 21 AufenthG zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit nicht an diese Personen anzulegen, da es sich nicht um einen Zweckwechsel handelt, wenn sie sich zur Sicherung ihres Lebensunterhalts selbständig machen wollen. Bei der notwendigen Ermessensausübung werden die Ausländerbehörden zu berücksichtigen haben, dass das Verbot einer wirtschaftlichen Betätigung und damit faktisch häufig in der Folge der Verweis auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen von erheblicher Grundrechtsrelevanz ist (Art. 2 GG).[158] Dies gilt insbesondere in jenen Fällen, in denen die Betroffenen voraussichtlich auf unabsehbare Zeit im Bundesgebiet verbleiben werden und die Arbeitsmarktlage die Aufnahme einer Beschäftigung erschwert. Der Verweis der Betroffenen auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen dürfte schließlich aus fiskalischen und integrationspolitischen gründen kaum im öffentlichen Interesse liegen.

2.6 Verordnung zur Durchführung des Zuwanderungsgesetzes

Die Verordnung zur Durchführung des Zuwanderungsgesetzes ist mit dem Zuwanderungsgesetz zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Die zustimmungspflichtige Verordnung stützt sich auf mehrere Ermächtigungen im Zuwanderungsgesetz und ist in Teilen eine Rechtsverordnung der Bundesregierung und in Teilen eine Rechtsverordnung des Bundesministeriums des Innern.[159]

Aufenthaltsverordnung

Wesentlicher Bestandteil der Durchführungsverordnung ist die Aufenthaltsverordnung (AufenthV). Sie gibt im Wesentlichen die Regelungen wieder, die bisher in mehreren Verordnungen zum Ausländergesetz enthalten waren.[160] Die AufenthV regelt unter anderem Einzelheiten des Visumsverfahrens, Befreiungen von der Passpflicht und vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels sowie die Höhe der Gebühren für aufenthaltsrechtliche Amtshandlungen.

Die Beauftragte begrüßt, dass im Rahmen des Visumsverfahrens nun die Möglichkeit der Erteilung einer so genannten Vorabzustimmung durch die örtlich zuständige Ausländerbehörde in der Verordnung geregelt wird

---

[157] Es handelt sich dabei insbesondere um Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen haben (§ 23 Abs. 1 oder § 25 Abs. 3ff.).

[158] Ausländer können sich grundsätzlich nicht auf das „Deutschengrundrecht“ des Art. 12 GG berufen.

[159] Die Verordnung vom 25.11.2004 ist abgedruckt im BGBl. 2004 Nr. 62, S. 2945 ff. Die Verordnungsbegründung ist in der Bundesratsdrucksache 731/04 vom 24.9.2004 enthalten.

[160] Die Verordnung fasst u.a. die DVAuslG, die Ausländergebührenordnung, die Ausländerdatenübermittlungsverordnung und die Ausländerdateienverordnung in einem Regelungstext zusammen.

Vorabzustimmung weiter möglich

(vgl. § 31 Abs. 3 AufenthV). Auch bisher war es bereits in der Praxis so, dass unter bestimmten Umständen die bei der Erteilung eines längerfristigen Visums oder eines Visums zum Familiennachzugs notwendige Zustimmung der örtlichen Ausländerbebehörde eingeholt werden konnte, bevor der Antrag auf Visumserteilung bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung gestellt wurde. Diese in der Praxis bedeutsame Vereinfachung hat den Betreffenden mitunter die Mühen einer aufwändigen und teuren Visumsbeantragung ersparen können, entlastete die Auslandsvertretungen und diente insgesamt der Verfahrensbeschleunigung. Die beispielhafte Aufzählung in § 31 Abs. 3 AufenthV wird es den Ausländerbehörden ermöglichen, neben den dort aufgezählten Fallgruppen (u. a. in dringenden Fällen, bei einem Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels, bei öffentlichem Interesse oder bei einer Visumserteilung zur Ausübung einer Beschäftigung), auch in anderen Fällen die Prüfung einer Vorabzustimmung zu ermöglichen. Die Beauftragte würde sich eine großzügige Praxis im Interesse der Verfahrensbeschleunigung wünschen.

Visaortsdatei in der Botschaft

Neu eingeführt wurde mit der AufenthV die Möglichkeit für die deutschen Auslandsvertretungen, im Rahmen einer Visa(orts)datei, die in der jeweiligen Botschaft geführt und nicht mit anderen Dateien vernetzt ist, auch den Namen und die Anschrift einer im Bundesgebiet lebenden Referenzperson des Visumsantragstellers zu speichern. Die Speicherung geht bei diesen Angaben über die Visadatei nach § 29 AZR-Gesetz hinaus. Die unterschiedliche Behandlung erscheint bei Begrenzung des Verwendungszweckes gerechtfertigt, solange die Angaben zur Referenzperson ausschließlich ortsnah verwendet werden. Die Beauftragte begrüßt die Klarstellung in der Begründung zu § 69 AufenthV, dass die Speicherung ausschließlich der Identifizierung von Missbrauchsfällen durch so genannte Vieleinlader dient. Personen, die intensive verwandtschaftliche oder sonstige Kontakte in ein anderes Land unterhalten und deshalb mehrmals pro Jahr eine Referenz im Rahmen eines Visumsverfahrens abgeben, sollten hiervon klar unterschieden werden. Sofern die erteilten Visa nicht zu Problemen geführt haben, sollte eine häufigere Verwendung als Referenzperson ohnehin unschädlich sein. Die Praxis wird an dieser Stelle genau zu beobachten sein. Es sollte nach Auffassung der Beauftragten insbesondere gewährleistet sein, dass eine auffällig häufige Nennung als Referenzperson nicht zu einer automatischen Ablehnung eines Visumsantrages führt, sondern den Betroffenen zunächst Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird.[161]

Die Möglichkeit, einen Aufenthaltstitel abweichend von der generellen Regelung erst nach der Einreise zu beantragen, ist ebenfalls in der AufenthV (§ 39) weiter vorgesehen. Sie hat praktische Relevanz insbesondere in Fällen, in denen der Betreffende lediglich geduldet wird, materiell aber nach einer Heirat oder der Geburt eines Kindes die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels gegeben sind. In diesen Fällen wäre die Ausreise lediglich für die Durchführung des Visumsverfahrens eine unnötige und erschwerende Formalität, von der zu Recht abgesehen wird; die frühere Einreise unter Verstoß gegen die Visumsbedin-

[161] Vgl. BR-Drs. 731/04 vom 24.9.2004, Begründung zu § 69, S. 220ff.

gungen (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 1 AufenthG) steht zudem der Erteilung des Aufenthaltstitels nicht zwingend entgegen.[162]

Im Gegensatz zur früheren Rechtslage nach § 9 DVAuslG werden Personen mit einem Touristenvisum nicht mehr ausdrücklich als Personengruppe genannt, die nach der Einreise einen Aufenthaltstitel ohne erneute Ausreise beantragen kann. Die Beauftragte geht davon aus, dass die allgemeine Klausel nach § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG in diesen Fällen hinreichend Spielraum bietet, von einem nachträglichen Visumsverfahren abzusehen, weil dies „auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalles nicht zumutbar ist".

Das Gebührenrecht ist ebenfalls in der AufenthV geregelt worden. Die Gebührenspanne reicht von 10 € bis zu 200 € für eine aufenthaltsrechtliche Amtshandlung (vgl. für die Gebührenspanne auch die Aufzählung in § 69 Abs. 3 AufenthG). Für die Umschreibung einer Aufenthaltsgenehmigung nach dem Ausländerrecht in einen Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz wird eine Umschreibungsgebühr von 10 € erhoben. Änderungen von Regelungen (Nebenbestimmungen), die die Beschäftigung betreffen, bleiben ausdrücklich gebührenfrei (§ 47 Abs. 2 AufenthV). Hiermit wird insbesondere der Grundsatz der bisherigen Gebührenfreiheit im Arbeitsgenehmigungsrecht fortgeführt.[163]

Gebührenerhöhung um mehr als 15 %

Die Gebühren sind auf Bitten der Bundesländer im Durchschnitt um mehr als 15 % erhöht worden; hinzu kommt eine Aufrundung auf glatte 5 €-Beträge. Die erhebliche Gebührenerhöhung ist nach Einschätzung der Beauftragten nur hinnehmbar, weil die AufenthV gleichzeitig eine Ermäßigung oder eine Befreiung von der Gebührenzahlung unter anderem bei Empfängern öffentlicher Hilfeleistungen, Stipendiaten und anerkannten Flüchtlingen vorsieht.

2.7 Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung und der erweiterten Gefahrenabwehr im Zuwanderungsgesetz

Bei den Verhandlungen im Vermittlungsverfahren zum Zuwanderungsgesetz hat es noch zahlreiche gesetzliche Veränderungen in den so genannten sicherheitsrelevanten Bereichen des Gesetzes gegeben. Das Anliegen, mehr Sicherheit auch durch die Erweiterung von Eingriffsrechten und Sanktionen im Aufenthaltsgesetz zu schaffen, hatte nach den terroristischen Anschlägen von Madrid am 11. März 2004 auch in der öffentlichen Wahrnehmung bei der Bewertung von Zuwanderung eine noch größere Bedeutung erlangt. Die Beauftragte hat sich während des Verhandlungsprozesses immer wieder dafür eingesetzt, bei Vorschlägen im Sicherheitsbereich neben Gesichtspunkten der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit und der Zielgenauigkeit einer Maßnahme auch ihre integrationspolitischen Auswirkungen zu berücksichtigen.

Sicherheitsrelevante Änderungen

[162] Vgl. auch die Klarstellung in BR-Drs. 731/04 vom 24.9.2004, Begründung zu § 39 AufenthV, S. 181.

[163] Die Notwendigkeit der Gebührenfreiheit ergibt sich völkerrechtlich aus Art. 18 Nr. 2 der europäischen Sozialcharta und europarechtlich aus dem in verschiedenen Assoziierungsabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit den Beitrittstaaten und der Türkei enthaltenen Verschlechterungsverbots (sog. Stand-still-Regelungen).

Von den gesetzlichen Änderungen sind folgende Regelungen hervorzuheben:

- Erweiterung der zwingenden Ausweisungsgründe durch die Aufwertung der Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung wegen der Begehung einer so genannten Schleuserstraftat zu einem zwingenden Ausweisungsgrund, der eine Ausweisung ohne weitere Abwägung der individuellen Situation des Auszuweisenden ermöglicht (§ 53 Nr. 3 AufenthG); bisher wurden diese Taten als Regelausweisungsgrund eingestuft.
- Der Regelausweisungsgrund „Unterstützung des Terrorismus oder einer terroristischen Vereinigung“ nach § 54 Nr. 5 AufenthG wurde auf den gesamten Bereich aller terroristischen Handlungen ausgeweitet; eine Beschränkung auf die Unterstützung des „internationalen“ Terrorismus besteht nicht mehr; der Eingriffsmaßstab wurde zudem graduell verschoben, indem nun nur noch „Tatsachen die Schlussfolgerung (einer terroristischen Aktivität) rechtfertigen müssen“, während nach der im Jahr 2002 verabschiedeten Gesetzesfassung noch „Tatsachen die Annahme (einer terroristische Aktivität) belegen“ mussten.
- Die führenden Vertreter (Leiter) eines verbotenen Vereines unterliegen zukünftig ebenfalls der Regelausweisung, ohne dass es auf eine von ihnen oder dem Verein nach dem Verbot noch ausgehende Gefährdung ankommt (§ 54 Nr. 7 AufenthG).
- Für so genannte geistige Brandstifter ist ein Ermessenausweisungsgrund geschaffen worden (§ 55 Nr. 8 AufenthG), der in den absehbar wenigen Fällen, in denen eine Ausweisung aus den anderen neu geschaffenen Gründen nicht möglich ist, eine Aufenthaltsbeendigung ermöglichen soll.
- Mit der Einführung einer Abschiebungsanordnung „zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr“ wird für die obersten Landesbehörden erstmals die Möglichkeit geschaffen, einen ausländischen Staatsangehörigen in einem stark verkürzten Verfahren ohne vorangegangene Ausweisung abzuschieben, was in erster und letzter Instanz nur durch das Bundesverwaltungsgericht überprüft werden kann (§ 58a AufenthG, § 50 Abs. 1 Nr. 2 VwGO); asylverfahrensrechtliche Entscheidungen des Bundesamtes entfalten ausnahmsweise keine verbindliche Wirkung (§ 4 Satz 2 AsylVfG). Sofern ein besonderes Interesse des Bundes besteht, kann auch das Bundesministerium des Innern das Verfahren an sich ziehen.
- Vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis und auch vor einer Einbürgerung werden zukünftig die zuständigen Behörden die vorliegenden persönlichen Daten des Antragstellers unter anderem an den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst sowie an das zuständige Landesamt für Verfassungsschutz und die zuständigen Landespolizeibehörden zur Prüfung von „Sicherheitsbedenken“ oder anderer zwingender sicherheitsrelevanter Versagungsgründe übermittelt (§ 73 Abs. 2 AufenthG, § 37 Abs. 2 StAG).

Bei den Regelausweisungsgründen nach § 53 Nr. 5 AufenthG wegen möglicher terroristischer Aktivitäten hat der Gesetzgeber die erst im Jahr

2002 in das Ausländerrecht eingeführte Möglichkeit der Ausweisung noch einmal verschärft. Die Regelungsnotwendigkeit im Jahr 2002 im Rahmen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes wurde bejaht, weil die vorhandenen Erkenntnisse der Sicherheitsdienste in vielen Fällen den Beweismaßstäben eines Strafverfahrens nicht standgehalten hätten, und deshalb die ausländerrechtliche Schwelle für eine Ausweisung zu hoch war. In der Praxis hat die Vorschrift in der ursprünglichen Fassung ohnehin kaum eine Rolle gespielt;[164] eine größere praktische Bedeutung ist wohl auch nach der weiteren graduellen Absenkung der Eingriffsschwelle durch das Zuwanderungsgesetz nicht zu erwarten. Ohne eine verdichtete und belastbare Tatsachengrundlage über die Teilnahme oder Unterstützung terroristischer Aktivitäten dürfte auch zukünftig eine Ausweisung rechtlich nicht vertretbar sein; bloße Vermutungen reichen zu Recht auch nach der Änderung im Zuwanderungsgesetz nicht aus. Die für die Behörden maßgebliche Entscheidungsgrundlage unterliegt auch weiterhin der vollständigen verwaltungsgerichtlichen Überprüfung.

Abschiebungsanordnung bei schwersten Gefährdungen eingeführt

Mit der Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG als Verwaltungsakt mit Doppelfunktion (Ausweisung und Vollstreckungsanordnung in einer Entscheidung) hat der Gesetzgeber juristisches Neuland betreten. Der Erlass einer Abschiebungsanordnung begründet zudem die Anordnung von Abschiebungshaft (§ 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1a. AufenthG). In der Praxis wird dieses beschleunigte Verfahren nur in wenigen Fällen eingreifen können. Die Wertung in § 11 Abs. 1 Satz 5 AufenthG (absolute Einreisesperre) zeigt, dass die der Abschiebungsanordnung zu Grunde liegende besondere Gefährdung für die Bundesrepublik Deutschland oder die Annahme einer terroristischen Gefahr nur gerechtfertigt werden kann, wenn sie mit einem Verbrechen gegen den Frieden, einem Kriegsverbrechen oder einem Verbrechen gegen die Menschlichkeit vergleichbar sind. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Verhaltensweisen, die eine besondere Gefährlichkeit begründen, in der Regel ohnehin zu einer strafrechtlichen Verurteilung und anschließender aufenthaltsrechtlicher Sanktionierung führen können. Die Zahl der Abschiebungsanordnungen wird deshalb aller Voraussicht nach eher gering bleiben.[165] Die Behörden werden auch immer zu erwägen haben, ob eine Abschiebung aus dem Bundesgebiet den sicherheitspolitischen Erwägungen Deutschlands ausreichend Rechnung trägt.

Sicherungshaft aus rechtsstaatlichen Gründen abgelehnt

Überlegungen zur Einführung einer so genannten Sicherungshaft für ausländische Staatsangehörige bis zu einer Dauer von zwei Jahren hat sich der Gesetzgeber ebenfalls aus guten Gründen nicht anschließen können. Die Sicherungshaft wäre als nicht nur kurzfristige Vorbeugehaft für ausländische Staatsangehörige, von denen eine schwere Gefährdung ausgeht, eine Sonderform der Freiheitsentziehung gewesen. Sie ist zu Recht als rechtsstaatlich kaum zu vertreten eingestuft worden, weil sie eine Ungleichbehandlung mit deutschen Staatsangehörigen wäre (für die eine

---

164 In der obergerichtlichen Rechtsprechung hatte bisher nur der VGH Baden-Württemberg im Fall eines Gebietsfunktionärs des sog. Kalifat-Staates über eine Ausweisung zu entscheiden; vgl. Beschluss vom 7.5.2003, Az. 1 S 254/03, VBlBW 2003, 477ff.

165 In diese Richtung auch Marion Eckertz-Höfer, Vizepräsidentin des Bundesverwaltungsgerichtes, Entwicklungen im Recht der Ausweisung, Vortrag auf den 20. Hohenheimer Tagen zum Ausländerrecht vom 28.-30.1.2005, www.akademie-rs.de.

solche Möglichkeit nicht bestünde) und weil sie im Ergebnis die rechtsstaatlich gebotenen Anforderungen an eine Freiheitsentziehung nach einer strafrechtlichen Verurteilung unterlaufen würde. Dies gilt insbesondere, weil bei Handlungen im terroristischen Bereich die Strafbarkeit im Vergleich zu sonstigen Straftaten bereits sehr weit in das Vorfeld der eigentlichen terroristischen Handlung verlagert worden ist.

Die großen rechtlichen Schwierigkeiten zeigen sich auch in Großbritannien, das bereits im Dezember 2001 die Möglichkeit einer zeitlich unbefristeten Sicherungshaft für ausländische Staatsangehörige eingeführt hat, die eine Gefährdung für die nationale Sicherheit darstellen und des Terrorismus verdächtig sind (Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001). Die Bewertung eines ausländischen Staatsangehörigen als Gefährder der nationalen Sicherheit wird nach dem Gesetz vom britischen Innenministerium vorgenommen und ist lediglich in einem Sonderverfahren vor einer Kommission ohne gerichtliche Befugnisse überprüfbar. Eine gerichtliche Überprüfung darf lediglich im Hinblick auf Rechtsfehler stattfinden. Gleichzeitig hatte Großbritannien unter Hinweis auf die Anschläge von New York vom September 2001 gegenüber den Institutionen der Europäischen Menschenrechtskonvention das Vorliegen eines Notstandsfalles gem. Art. 15 Abs. 1 EMRK erklären müssen, der eine Abweichen von bestimmten Rechten der EMRK zulässt, wenn das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht ist; vorliegend besteht eine Abweichung von Art. 5 EMRK, der eine Freiheitsentziehung nur unter bestimmten engen Voraussetzungen und einer vollständigen gerichtlichen Prüfung zulässt. Das Verfahren zur Sicherungshaft wurde mit dem Ziel eingerichtet, vermeintlich geheimdienstlich relevante Informationen aus einem förmlichen gerichtlichen Strafverfahren mit der einhergehenden Verpflichtung zur vollständigen Offenlegung der Informationen herauszuhalten. Die schweren rechtsstaatlichen Bedenken gegen die Regelung werden auch von den Richtern des britischen Oberhauses geteilt, die die unbefristete Inhaftierung ohne gerichtliche Entscheidung und beschränkt auf ausländische Staatsangehörige als Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 und Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention eingestuft haben.[166]

Weitergehenden Überlegungen zur Verschärfung der Ausweisungsgründe (§§ 53 Nr. 1, 54 Nr. 1 AufenthG) insbesondere bei Jugendlichen hat der Gesetzgeber mit guten Gründen nicht zustimmen können. Mit großer Sorge hatte die Beauftragte Überlegungen zur Kenntnis genommen, eine zwingende Ausweisung schon bei einem Jahr Freiheits- oder Jugendstrafe vorzusehen sowie bei den Regelausweisungsgründen die Eingriffsschwelle abzusenken und die Regelausweisung bereits bei jeder Jugendstrafe zu ermöglichen.[167] Im Jugendstrafrecht erfolgt mitunter eine höhere Festsetzung des Strafmaßes aus Gründen der Erziehung, um den Betreffenden aus einem problematischen Umfeld herauszulösen und ihm während der Haft die Beendigung der Schule oder einer Ausbil-

Ausweisung bei Jugendlichen nur nach umfassender Einzelfallprüfung

[166] Vgl. House of Lords, Opinions of the Lords of Appeal on 16 December 2004, 2004 UKHL 56, A and others versus Secretary of State, www.publications.parliament.uk.

[167] Der Deutsche Anwaltsverein hat sich auf dem 55. Deutschen Anwaltstag in Hamburg (20. bis 22.5.2004) ebenfalls deutlich gegen die Verschärfungen von Ausweisungstatbeständen ausgesprochen und festgestellt, dass eine Terrorismusbekämpfung durch das Ausländerrecht nicht geboten sei.

dung zu ermöglichen. Eine Ausweitung der Ausweisungsvorschriften hätte den Ermessenspielraum für die zuständigen Behörden ohne jede Notwendigkeit sehr stark eingeschränkt oder gar völlig ausgeschlossen. Auch war ein Zusammenhang dieser Gesetzesänderungen mit dem Ziel der Terrorbekämpfung nicht erkennbar. Gerade bei ausländischen jungen Straftätern der zweiten oder dritten Generation, die einen Großteil ihres Lebens in Deutschland verbracht haben oder sogar hier geboren wurden, ist nach Einschätzung der Beauftragten in jedem Fall eine sehr umfassende Einzelfallprüfung erforderlich, die nicht nur etwaige Straftaten berücksichtigt, sondern auch die sonstigen Lebensumstände eines jungen Menschen. In vielen Fällen dürfte danach eine Ausweisung ausscheiden, weil sie unverhältnismäßig wäre. Vor diesem Hintergrund hat die Beauftragte sich in der Vergangenheit wiederholt für eine klare und generelle gesetzliche Regelung ausgesprochen, die Ausländern, die im Bundesgebiet aufgewachsen sind, einen absoluten Ausweisungsschutz zubilligt (vgl. zuletzt Bericht 2002, B.II.1.3). Bisher ist es allerdings nicht zu einer grundlegenden Änderung gekommen.

2.8 Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze

Die umfangreichen Gesetzesänderungen in anderen Bereichen im Berichtszeitraum wie die sog. Hartz-Reformen, die Ersetzung des Bundessozialhilfegesetzes durch das Sozialgesetzbuch XII sowie das Schwarzarbeiterbekämpfungsgesetz konnten nicht in allen Einzelheiten mit dem Zuwanderungsgesetz abgestimmt werden. Im Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze[168] werden deshalb einerseits Regelungslücken geschlossen und andererseits das Aufenthaltsgesetz sowie das Asylbewerberleistungsgesetz an die Vorgaben der Hartz-Reformen angepasst. In einem weiteren Teil ist die Bundesregierung ferner einem Wunsch der Bundesländer[169] nach der Errichtung einer Fundpapier-Datenbank nachgekommen.

Anpassung an „Hartz-Reformen“ notwendig

2.8.1 Anpassungen an das 4. Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – sog. Hartz-IV-Reform („Hartz-Reformen“)

2.8.1.1 Aufenthaltsrechtliche Anpassungen

Die Sicherung des Lebensunterhaltes spielt an unterschiedlichen Stellen des Aufenthaltsgesetzes eine Rolle. Angesichts der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe[170] stellte sich die Frage, welche aufenthaltsrechtlichen Folgen zukünftig an den Bezug von Leistungen nach dem SGB II anknüpfen sollen. Schon im Gesetzgebungsverfahren zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV)[171] war in Art. 18 Nr. 1 festgelegt worden, dass Leistungen nach dem SGB II der Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach

---

[168] BGBl. 2005 I S. 721.

[169] Vgl. die Beschlüsse 2. bzw. 6. der 172. bzw. der 173. Konferenz der Innenminister und -senatoren.

[170] Vgl. unten C.VI.2.

[171] Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV), BGBl. Jg. 2003 Teil I Nr. 66, 29.12.2003.

§ 24 AuslG – anders als die Arbeitslosenhilfe – entgegenstehen. Die Beauftragte hatte zunächst gefordert, dass die Leistungen nach dem SGB II wie die bisherige Arbeitslosenhilfe für eine Aufenthaltsverfestigung unschädlich sein sollten. Angesichts des Charakters der SGB II-Leistungen als rein steuerfinanzierter öffentliche Fürsorgeleistungen war es jedoch nicht mehr möglich, damit dem Gedanken der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung Rechnung zu tragen. Dies konnte von der Beauftragten akzeptiert werden, da auf der anderen Seite zunächst gesichert war, dass die Inanspruchnahme von Leistungen des SGB II – anders als die Sozialhilfe – keinen eigenen Ermessensausweisungsgrund darstellen sollte.

Zu entscheiden war im Gesetzgebungsverfahren zum Ersten Änderungsgesetz, das wie das Zuwanderungsgesetz selbst im Vermittlungsausschuss verhandelt wurde, ob sich der Bezug von Leistungen nach dem SGB II auch auf den Familiennachzug (§ 27 Abs. 3 AufenthG), auf die Verlängerung des eigenständigen Aufenthaltsrechtes der Ehegatten (§ 31 Abs. 2 Satz 3 AufenthG), auf das eigenständige, unbefristete Aufenthaltsrecht der Kinder (§ 35 Abs. 3 Nr. 3 AufenthG) auswirken sollte. Mit dem Änderungsgesetz ist das Wort „Sozialhilfe“ in den angesprochenen Regelungen jeweils durch die Wörter „Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“ ersetzt worden. Im Ergebnis dürfte dies nicht zu einer Verschärfung der Rechtslage in den oben dargestellten Bereichen führen, da der Arbeitslosenhilfebezug auch unter dem alten Recht jeweils bei der Feststellung der Lebensunterhaltssicherung berücksichtigt wurde. Auch die Regelungen zur Ermessensausweisung (§ 55 Nr. 6 AufenthG) standen nochmals zur Diskussion. Hier wurde die Inanspruchnahme von Leistungen des SGB II entgegen der Stellungnahme des Bundesrates nicht aufgenommen, weil die Inanspruchnahme von Arbeitslosenhilfe auch nach bisherigem Recht keinen Ausweisungsgrund darstellte. Die Entscheidung, den Bezug von Leistungen nach dem SGB II in der Regelung zur Ermessensausweisung nicht zu berücksichtigen, wird von der aus Sicht der Beauftragten richtigen Überlegung getragen, auch solchen ausländischen Staatsangehörigen, die unter Umständen seit vielen Jahren in Deutschland sozialversicherungspflichtig tätig sind und mit ihren Familien erhebliche Integrationsleistungen erbracht haben, bei Arbeitslosigkeit hier in Deutschland im Rahmen von Leistungen nach dem SGB II Unterstützung zur Eingliederung auf dem hiesigen Arbeitsmarkt zukommen zu lassen. Eine dahingehende Unterstützung zugleich als Ausweisungsgrund einzustufen, wäre in solchen Fällen ein offensichtlicher Wertungswiderspruch gewesen.[172]

Keine Ausweisung nach Ermessen bei ALG II-Bezug

2.8.1.2 Anpassungen im Asylbewerberleistungsgesetz

Die Beauftragte hatte Anlass darauf hinzuweisen, dass durch die sog. Hartz IV-Reform Nachbesserungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) bei In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes erforderlich würden. Bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe –

[172] Vgl. die entgegengesetzte Auffassung in der Stellungnahme des Bundesrates, BR-Drs. 662/04 vom 15.10.2004, Nr. 9. Allerdings ist durch die Gesetzesänderungen eine Verschlechterung für die Empfängerinnen und Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eingetreten, die nun im Vierten Kapitel des SGB XII geregelt sind: Leistungen nach dem – bis 31.12.2004 eigenständigen – Grundsicherungsgesetz waren nach altem Recht kein Ausweisungsgrund.

der sog. Hartz IV-Reform – wurde festgelegt, dass nach § 7 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz SGB II Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG keinen Anspruch auf das Arbeitslosengeld II haben. Mit dem Ausschluss von Leistungsbeziehern des AsylbLG sollte sichergestellt werden, dass nur Personen in den Genuss von Eingliederungsleistungen in den Arbeitsmarkt kommen, über deren Aufenthaltsperspektive in Deutschland entschieden worden ist. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der sog. Hartz IV-Reform konnte jedoch nicht berücksichtigt werden, dass das parallel noch in der Abstimmung befindliche Zuwanderungsgesetz den Kreis der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG um die Inhaberinnen und Inhaber von Aufenthaltsbefugnissen erweitert hatte. Dies hätte entgegen der ursprünglichen Zielsetzung des SGB II dazu geführt, dass Personen, die bereits über eine Aufenthaltsperspektive verfügen, insbesondere häufig einen Arbeitsmarktzugang und langjährige Erwerbsbiografien haben, nicht von den Leistungen des SGB II hätten Gebrauch machen können, sondern bei anhaltender Arbeitslosigkeit nach dem Auslaufen vom Arbeitslosengeld in den Leistungsbezug des AsylbLG zurückgefallen wären.[173] Vor diesem Hintergrund hat die Beauftragte im Rahmen der Verhandlungen des Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes vorgeschlagen, in § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG eine entsprechende gesetzliche Änderung vorzunehmen, um dem alten Rechtszustand entsprechend den Inhaberinnen und Inhabern von Aufenthaltsbefugnissen (mit Ausnahme von wegen eines Krieges im Heimatland erteilten) den Bezug von Leistungen nach dem SGB II zu ermöglichen. Die Beauftragte begrüßt, dass es gelungen ist, dieses Anliegen umzusetzen.

Bisher geltendes Recht wieder abgebildet

2.8.2 Errichtung einer Fundpapier-Datenbank

Die Verbesserung der Zuordnungsmöglichkeiten von im Bundesgebiet aufgefundenen ausländischen Identifikationspapieren zu Ausländern, die nicht mehr im Besitz ihrer Dokumente sind, ist grundsätzlich ein vernünftiges Ziel. Die Beauftragte ist mit einer elektronischen Erfassung der gefundenen Dokumente grundsätzlich einverstanden. Sie hat ihre Bedenken gegen die Ausweitung der Anwendungsmöglichkeiten auch auf Asylbewerber zu Beginn des Asylverfahrens – also über die zur Ausreise verpflichteten Ausländer hinaus – zurückgestellt, jedoch zugleich deutlich gemacht, dass sie dafür eintreten wird, dass die neuen technischen Möglichkeiten des Fundpapierabgleichs nicht die eigentliche Aufgabe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Asylverfahren, die Prüfung der vorgetragenen Fluchtgründe, überlagern, wie dies teilweise die Fragen nach dem Reiseweg bereits mitunter tun. Umgekehrt kann jedoch die Fundpapier-Datenbank geeignet sein, Missbräuche rascher aufzudecken, so dass die Kapazitäten des Bundesamtes besser für die Prüfung der Fluchtgründe genutzt werden können. Es wird mittelfristig im Auge zu behalten sein, ob die mit der Errichtung der Fundpapier-Datenbank verbundenen Kosten diesen Erwartungen im Bereich des Abgleichs von Dokumenten entsprechen.

[173] Vgl. Unten C.VI.2.

2.8.3 Weitere Änderungen und zu klärende Fragen

2.8.3.1 Vollständige Umsetzung der EG-Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes in Massenfluchtsituationen für besondere Gruppen von Verfolgten

Die Beauftragte hatte bereits in ihrem letzten Bericht (Bericht 2002, B.V.3.3) u. a. angemerkt, dass sie für vorübergehend zu schützende Personen mit besonderen medizinischen oder sonstigen Bedürfnissen eine Ergänzung des Asylbewerberleistungsgesetzes für geboten hält, nach der zum Beispiel Opfer schwerer Vorverfolgung die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe erhalten und damit Art. 13 Abs. 4 der Richtlinie vollständig umgesetzt wird.[174] Dies ist mit dem neuen § 6 Abs. 2 AsylbLG geschehen.

2.8.3.2 Verbesserungen bei der aufenthaltsrechtlichen Verfestigung von seit über drei Jahren anerkannten Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sowie die Anrechnung von Aufenthaltszeiten unter dem alten Ausländergesetz

Im Prozess der Vorbereitung der Umsetzung der asyl- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen des Zuwanderungsgesetzes wurde deutlich, dass die Regelungen in § 26 Abs. 3, 101 Abs. 2, 102 Abs. 2 AufenthG und § 73 Abs. 2a AsylVfG Anwendungsprobleme nach sich ziehen könnten. Es wurde diskutiert, wie mit anerkannten Flüchtlingen umzugehen sei, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zuwanderungsgesetzes bereits länger als drei Jahre eine Aufenthaltsbefugnis nach § 70 Abs. 1 AsylVfG besaßen und bei denen die Prüfung des Bundesamtes gem. § 73 Abs. 2a AsylVfG, ob ein Widerruf oder eine Rücknahme möglich sei, nicht mehr innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist von drei Jahren nach der Unanfechtbarkeit der Anerkennung ergehen kann.

Problem der Anrechnung von Voraufenthaltszeiten

Eine Schließung der Regelungslücke durch eine generelle Nichtanrechnung der Zeiten, in denen ein Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention eine Aufenthaltsbefugnis nach § 70 Abs. 1 AsylVfG besaß, wurde – teilweise unter Hinweis auf den Willen des Gesetzgebers – verworfen.[175] Im Gesetzgebungsverfahren war von Seiten der Regierungsfraktionen deshalb eine Übergangsregelung erwogen worden, die festgelegt hätte, dass

- die Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltsbefugnis bei der Anwendung von § 26 Abs. 3 AufenthG anzurechnen sind und
- in den Fällen, in denen die Mitteilung des Bundesamtes nach § 26 Abs. 3 AufenthG in Verbindung mit § 73 Abs. 2a AsylVfG, dass die Flüchtlingsanerkennung nicht aufgehoben wird, aufgrund des Zeitablaufs am 1. Januar 2005 nicht mehr „spätestens“ drei Jahre nach der Unanfechtbarkeit der Anerkennung ergehen kann, die Mitteilung als ergangen gilt, wenn bis zum 31. Dezember 2004 noch kein Widerruf oder eine Rücknahme der Flüchtlingsanerkennung erfolgt ist.

---

[174] Vgl. auch sehr überzeugend Meyer, Harald: Mindestaufnahmebedingungen für Asylbewerber: Novellierung auf geringem Niveau oder Fortschritt für eine gemeinsame Asylpolitik in Europa?, in: NVwZ 2004, S. 547-551.

[175] BT-Drs. 15/420 vom 7.2.2003, S. 100 (Begründung zu § 101 Abs. 2 AufenthG).

Die Regelung fand jedoch schließlich keinen Eingang in das 1. ÄndG, da zum einen deutlich wurde, dass die unionsregierten Länder und die Unionsfraktionen im Deutschen Bundestag einer solchen Regelung die Zustimmung versagen würden.[176] Darüber hinaus setzte sich innerhalb der Regierungsfraktionen die Überzeugung durch, dass das Problem der Anrechenbarkeit von Voraufenthaltszeiten unter dem alten Recht einer grundsätzlichen, über die Frage der anerkannten Flüchtlinge hinausgehenden Lösung zugeführt werden müsste.

2.9 Gesamteinschätzung Zuwanderungsgesetz

Das Zuwanderungsgesetz bringt in vielen Punkten integrationspolitisch relevante Rechtsfortschritte. Viele Betroffene haben die mehr als drei Jahre andauernde öffentliche und teilweise sehr zugespitzte Diskussion um das Zuwanderungsgesetz allerdings als belastend empfunden. Es wäre zu wünschen, dass die Spielräume des Gesetzes nun auch von den zuständigen Behörden im Interesse einer vernünftigen Integrationspolitik genutzt werden. Anderenfalls wäre der für die Dauer der Verhandlungen teilweise eingetretene Stillstand bei der Fortentwicklung des Ausländerrechtes aus Sicht der Beauftragten kaum zu rechtfertigen.

Die ersten drei Monate nach In-Kraft-Treten haben verdeutlicht, wie groß angesichts der Kompliziertheit der Materie die erforderlichen Anstrengungen bei der weiteren Umsetzung des Gesetzes sein müssen.

Das anstehende 2. Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz, das sich im Schwerpunkt mit der Umsetzung der Europäischen Richtlinien befasst, wird ebenfalls die Möglichkeit bieten, klarstellende Regelungen zu Bestimmungen zu schaffen, bei denen sich herausgestellt hat, dass sie in der Praxis missverstanden werden können, und Regelungslücken zu schließen.

3. Ausländerrecht auf europäischer Ebene

3.1 Grundsätzliche migrationspolitische Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union

3.1.1 Integrationspolitik in der Europäischen Gemeinschaft seit dem Europäischen Rat von Tampere 1999

Der EU-Harmonisierungsprozess in der Migrationspolitik wird bereits jetzt stärker als die Maßnahmen im Asyl- und Flüchtlingsbereich[177] durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu der Rechtsstellung von Unionsbürgern beeinflusst. In der Europäischen Union orientierten sich die integrationspolitischen Vorstellungen bisher insbesondere an Maßnahmen der Förderung der Teilhabe von Migranten

- am Arbeitsmarkt,
- am Bildungssystem,

[176] Fachliche Vorbehalte bestanden offenbar vor allem insoweit, als die vorgeschlagene Regelung für den betroffenen Personenkreis den Übergang in die Niederlassungserlaubnis ermöglicht hätte, ohne dass das neue Verfahren nach § 73 Abs. 2a AsylVfG anzuwenden gewesen wäre.

[177] Hierzu vgl. das Kapitel zu den EG-Asylmaßnahmen unter C.V.3.

– am Wohnungswesen und

– ggf. unter Einschränkungen am politischen Leben des Aufenthaltslandes.[178]

Integrationspolitik ist Anti-Diskriminierungspolitik

Die integrationspolitischen Vorstellungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nahmen den EG-Arbeitnehmer zu ihrem Ausgangspunkt, der Freizügigkeit besitzt und der vor Diskriminierungen geschützt ist. Dieser EG-Arbeitnehmer darf auch nach Ende des Arbeitsverhältnisses im Land seines Aufenthaltes verbleiben. Seinen Familienmitgliedern wurde Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Wohnung und zum Bildungswesen eingeräumt. Dieser integrationspolitische Ansatz wurde schrittweise auch auf Staatsangehörige von Staaten übertragen, die der EG assoziiert sind. Spätestens mit dem Europäischen Rat in Tampere wurde auch bezüglich sich rechtmäßig aufhaltender Drittstaatsangehöriger klargestellt, dass „eine energischere Integrationspolitik darauf ausgerichtet sein soll, ihnen vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen".

Im Berichtszeitraum hat die Europäische Union eine Reihe von Rechtsetzungsvorhaben abschließen können, die erste wichtige Schritte in Richtung auf die Verwirklichung eines Gesamtkonzeptes einer gemeinsamen Migrations- und Integrationspolitik der Mitgliedstaaten darstellen. Auch wenn es nicht in allen Punkten gelungen ist, die ehrgeizigen politischen Vorgaben des Europäischen Rates in Tampere im Oktober 1999 (vgl. hierzu ausführlich Bericht 2002, A.I.) umzusetzen, bieten die politischen Programme und insbesondere die nunmehr verabschiedeten Richtlinien eine wichtige Grundlage für eine weitere Harmonisierung des Migrations- und Integrationsrechtes in der Europäischen Union.

3.1.2 Fortentwicklung der Integrationspolitik in der Europäischen Union – das Haager Programm 2004

Die sich weiter entwickelnden integrationspolitischen Debatten in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben dazu geführt, dass sich auch die integrationspolitischen Vorstellungen, die auf der Ebene der Europäischen Union diskutiert werden, zunehmend ausdifferenzieren. Dies spiegelt sich unter anderem in dem so genannten Haager Programm[179] wider, das alle Politikbereiche, die einen Bezug zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben, einschließlich ihrer außenpolitischen Dimension behandelt. Das Haager Programm macht insbesondere in den Bereichen Grundrechte und Unionsbürgerschaft, Asyl und Migration, Grenzkontrollen, Integration, Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit und Zivilrecht teilweise weitgehende Aussagen über die Fortentwicklung der Integrationspolitik der Europäischen Union.

---

[178] So sehr prägnant Groenendijk, C.A.: Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht, in: ZAR 2004, S. 123-130.

[179] Vgl. das Ratsdokument 14292/04, REV 1, CONCL 3 vom 8.12.2004, Anlage I.

3.1.3 Inhaltliche Fragen in einzelnen Bereichen einer europäischen Integrationspolitik

Im Haager Programm ist vorgesehen, dass die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament bis zum Jahr 2008 einen Bericht und ggf. Vorschläge vorlegt, durch die es den EU-Bürgern ermöglicht werden soll, sich nach den anerkannten Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts unter ähnlichen Bedingungen innerhalb der Europäischen Union zu bewegen, wie dies der Fall ist, wenn Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates sich innerhalb des eigenen Landes bewegen oder den Wohnort wechseln.

Integration von Drittstaatsangehörigen in der EU

Im Bereich der Integration von Drittstaatsangehörigen wird betont, dass die Europäische Union durch die erfolgreiche Integration der sich rechtmäßig in der Europäischen Union aufhaltenden Drittstaatsangehörigen und ihrer Nachkommen an Stabilität und Zusammenhalt gewinnt. Der Europäische Rat ruft u. a. dazu auf, wirkliche Chancengleichheit zur umfassenden Teilhabe in der Gesellschaft zu schaffen. Integrationshindernisse müssten von den Mitgliedsstaaten und den Organen der Europäischen Gemeinschaft aktiv beseitigt werden. Die Grundprinzipien, die alle Politikbereiche, die mit Integration zu tun haben, miteinander verbinden, sollten mindestens berücksichtigen, dass Integration:

- ein fortlaufender wechselseitiger Prozess sei, an dem sowohl die sich rechtmäßig im Land aufhaltenden Drittstaatsangehörigen als auch die Gesellschaften des Gastlandes beteiligt werden müssten,
- die Antidiskriminierungspolitik umfassen müsse,
- Respekt vor den Grundwerten der Europäischen Union und den Grundrechten aller Menschen voraussetze,
- grundlegende Fertigkeiten erfordere, die die Teilhabe in der Gesellschaft ermöglichen,
- sich auf eine vielfache Integration und einen interkulturellen Dialog zwischen allen Mitgliedern der Gesellschaft stütze, um in gemeinsamen Foren und bei gemeinsamen Aktivitäten ein besseres gegenseitiges Verständnis zu erreichen,
- sich auf zahlreiche Politikbereiche erstrecke, zu dem u. a. Beschäftigung und Bildung gehören.

3.1.3.1 Änderungen der Verfahren bei Maßnahmen nach Titel IV EG-Vertrag

Veränderte Beschlussfassung

Mit dem Haager Programm wird auch der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und zur Mitentscheidung des europäischen Parlamentes gemäß Titel IV Art. 67 Abs. 2 EG-Vertrag vorangetrieben. Unter Berücksichtigung der Bewertung der Kommission und der entschiedenen Haltung, die das Europäische Parlament in seiner diesbezüglichen Empfehlung zum Ausdruck gebracht hat, ersuchte der Europäische Rat den Rat für Justiz und Inneres, auf der Grundlage von Art. 67 Abs. 2 EG-Vertrag unmittelbar nach der förmlichen Anhörung des Europäischen Parlaments, spätestens jedoch am 1. April 2005, einen Beschluss zu verabschieden, wonach das Verfahren des Art. 251 EG-Vertrag (Mitentscheidungsverfahren) vorbehaltlich des Vertrags von Nizza auf alle Maßnahmen zur Stärkung der Freiheit des Titel IV mit Ausnahme

der legalen Zuwanderung anzuwenden sei.[180] Sobald die Asylverfahrensrichtlinie verabschiedet worden ist, wird gemäß Art. 67 Nr. 5 EG-Vertrag auch der Übergang für die Maßnahmen nach Art. 63 Nr. 1 und Nr. 2 Buchstabe a) in das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 erfolgen.

Im Folgenden werden die einzelnen Richtlinien vorgestellt und aus Sicht der Beauftragten ggf. bestehender Änderungsbedarf markiert.

3.2 Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (Familienzusammenführungsrichtlinie)

Integrationspolitische Bedeutung und menschenrechtliche Dimension

Mit der Verabschiedung der Familienzusammenführungsrichtlinie am 22. September 2003[181] ist der erste legale Einwanderungspfad auf der Ebene der Europäischen Union geschaffen worden. Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht muss bis spätestens zum 3. Oktober 2005 erfolgen. Die Richtlinie betont die integrationspolitische Bedeutung der Familienzusammenführung, bekennt sich aber auch zugleich zu der menschenrechtlichen Dimension des Rechts auf Familienzusammenführung.[182] Die Familienzusammenführung, so heißt es in den Erwägungsgründen, „trägt zur Schaffung soziokultureller Stabilität bei, die die Integration Drittstaatsangehöriger in dem Mitgliedstaat erleichtert; dadurch wird auch der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gefördert, der als grundlegendes Ziel der Gemeinschaft im Vertrag aufgeführt wird.“ Ebenfalls in den Erwägungsgründen findet sich eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie auf Art. 8 EMRK.

Schwierige Verhandlungen zur Harmonisierung des Familiennachzugs

Die Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen gestalteten sich aufgrund der unterschiedlichen nationalen ausländerrechtlichen Ansätze und Regelungen zur Familienzusammenführung als ausgesprochen kompliziert und langwierig. Der erste Entwurf der Kommission war im November 1999 vorgelegt worden. Die nunmehr erzielte Einigung konnte erst auf Grundlage eines dritten Entwurfes erreicht werden. Grundlage für die Einigung war, dass anstelle der zunächst angestrebten weitgehenden Harmonisierung in einer Reihe von wesentlichen Bereichen eine Festlegung auf Mindeststandards erfolgte, die den Mitgliedstaaten darüber hinaus gehende nationale Reglungen ermöglichen. Der schwierigen Konsensfindung ist es geschuldet, dass die Richtlinie eine Vielzahl von „Kann-Regelungen“ und Ausnahmebestimmungen enthält.[183] Auch deshalb enthält die Richtlinie selbst eine Bestimmung, die die Kommission verpflichtet,

---

[180] Außerhalb des Mitentscheidungsverfahrens nach Art. 251 EG-Vertrag bleiben insoweit gemäß dieses Beschlusses zunächst Maßnahmen nach Art. 63 Nr. 1 und Nr. 2 Buchstabe a) – also alle Asylmaßnahmen im engeren Sinne mit Ausnahme der Förderung einer ausgewogenen Verteilung von Flüchtlingen nach Art. 63 Nr. 2 Buchstabe b) – sowie Maßnahmen nach Art. 63 Nr. 3 Buchstabe a), die die Bereiche Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung und schließlich Maßnahmen nach Art. 63 Nr. 4, die die Rechte und Bedingungen für sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltende Drittstaatsangehörigen regeln sollen.

[181] RL 2003/86/EG, ABl. L 251 vom 3.10.2003, S. 12ff.

[182] Vgl. Walter, A.: Familiennachzug – ein Mittel zur Integration?, in: Sahlfeld, K. u.a. (Hrsg.): Integration und Recht, 2003, S. 181, 189ff.

[183] Vgl. Hauschild, C.: Neues europäisches Einwanderungsrecht: Das Recht auf Familienzusammenführung, in: ZAR 2003, S. 266, 273.

die Richtlinie spätestens zwei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist zu überprüfen und gegebenenfalls erforderliche Änderungen insbesondere in Bezug auf den Anwendungsbereich, den Kreis der Nachzugsberechtigten, die Erteilungsvoraussetzungen, die Wartefristen und die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltstitel vorzuschlagen.

Nichtigkeitsklage des Europäischen Parlaments anhängig

Das Europäische Parlament hat am 22. Dezember 2003 eine Klage gegen den Rat der Europäischen Union wegen der Familienzusammenführungsrichtlinie eingereicht und darin beantragt, Ausnahmeregelungen der Richtlinie, die das Kindernachzugsalter bzw. Wartefristen bei der Familienzusammenführung betreffen (Art. 4 Abs. 1 letzter Unterabsatz und Abs. 6 sowie Art. 8 der Richtlinie), für nichtig zu erklären. Mit den angegriffenen Regelungen war deutschen Bedenken aufgrund des Entwurfes des Zuwanderungsgesetzes, das ein Absenken des Kindernachzugsalters auf 12 Jahre vorgesehen hatte (vgl. hierzu Bericht 2002, B.II.3.1.2 sowie C.III.2.2.1 zu der hiervon abweichenden Regelung im nunmehr geltenden Aufenthaltsgesetz) bzw. der österreichischen Quotensteuerung auch des Familiennachzugs (vgl. hierzu Bericht 2002, B.II.3.1) Rechnung getragen worden.[184] Zur Begründung seiner Klage beruft sich das Europäische Parlament auf eine Verletzung von Grundrechten, insbesondere auf die Achtung des Familienlebens und das Diskriminierungsverbot der EMRK, die über Art. 6 EUV in der Rechtsordnung der Europäischen Union zu beachten seien. Eine Entscheidung des EuGH stand zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichts noch aus.

3.2.1 Nachzugsberechtigter Personenkreis

Zum Familiennachzug berechtigt sind nach der Richtlinie:

Kernfamilie

- der Ehegatte,
- minderjährige Kinder,
- der nicht eheliche Lebenspartner oder der in einer eingetragenen Lebenspartnerschaft lebende Partner nach Maßgabe der Richtlinie und des jeweiligen nationalen Rechts und
- in einigen Fällen andere als die vorgenannten Familienangehörigen nach Maßgabe der Richtlinie und des jeweiligen nationalen Rechts.

Altersgrenze bei Kindernachzug

Grundsätzlich gilt nach der Richtlinie als Altersgrenze für den Familiennachzug von Kindern, dass die Kinder das im jeweiligen Mitgliedstaat geltende Volljährigkeitsalter noch nicht erreicht haben dürfen (in Deutschland also 18 Jahre). In ihrem letzen Bericht (Bericht 2002, B.II.3.1.2) hat die Beauftragte darauf hingewiesen, dass die Kommission den deutschen Bedenken in Bezug auf das Kindernachzugsalter Rechnung getragen hat und die Richtlinie nunmehr eine Regelung vorsieht, die auf den Entwurf zum Zuwanderungsgesetz zugeschnitten war. Nach dieser Regelung können die Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzungsfrist abweichend vom Grundsatz der Volljährigkeit als Kindernachzugsalter eine Regelung vorsehen, die bei Kindern über zwölf Jahren den Nachzug vom Erfüllen eines Integrationskriteriums abhängig macht (Art. 4 Abs. 1 letzter Unterabsatz). Wie das deutsche Zuwanderungsgesetz (§ 32 Abs. 4 AufenthG), das in seiner geltenden Fassung den Nach-

[184] Vgl. Rs. C-540/03, ABl. C 47 vom 21.2.2004, S. 21f.

zug bei Kindern zwischen 16 und 18 Jahren grundsätzlich vom Beherrschen der deutschen Sprache abhängig macht (vgl. C.III.2.2.1), betont die Richtlinie aber zugleich, dass das Kindeswohl bei der Entscheidung über den Nachzug minderjähriger Kinder gebührend zu berücksichtigen sei (Art. 5 Abs. 5). Liegen die Voraussetzungen des Integrationskriteriums vor, besteht nach der Richtlinie ein Anspruch auf Kindernachzug bis zum Erreichen der Volljährigkeit. Das nationale Integrationskriterium soll gewährleisten, dass die Kinder die erforderliche Allgemeinbildung und Sprachkenntnisse entweder bereits besitzen oder voraussichtlich in der Schule erwerben werden.

3.2.2 Voraussetzungen des Familiennachzuges

Perspektive auf Daueraufenthalt

Unter den persönlichen Anwendungsbereich der Familiennachzugsrichtlinie fallen nur Drittstaatsangehörige mit langfristiger Aufenthaltsperspektive. Der im Inland lebende Familienangehörige muss einen Aufenthaltstitel mit mindestens einjähriger Gültigkeitsdauer besitzen und begründete Aussicht haben, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu bekommen, wobei der erteilte Rechtsstatus unerheblich ist. Ausgenommen vom Anwendungsbereich der Richtlinie sind daher u. a. Drittstaatsangehörige, die um die Anerkennung als Flüchtling nachsuchen und über deren Anträge noch nicht abschließend entschieden wurde.

Wirtschaftliche Voraussetzungen

Zusätzlich zum Aufenthaltsrecht müssen für die Familienzusammenführung noch weitere Voraussetzungen wie die Sicherung des Lebensunterhaltes (einschließlich Krankenversicherungsschutz) und ausreichender Wohnraum erfüllt werden (vgl. zu den Besonderheiten bei anerkannten Flüchtlingen unten C.III.3.2.3) und es dürfen keine Ausweisungsgründe (Gefahren für die innere Sicherheit) vorliegen.

Rechtsfolge: Nachzugsanspruch

Liegen die Voraussetzungen nach der Richtlinie sowie keine Ablehnungsgründe vor, besteht nach der Richtlinie ein Anspruch auf Familienzusammenführung. Der Zusammenführende muss das Bestehen der familiären Bindung durch Vorlage von Unterlagen nachweisen. Gegebenenfalls können die Mitgliedstaaten aber auch den Zusammenführenden und die Familienangehörigen befragen (Art. 5 Abs. 2). Der Ehegattennachzug kann dann verweigert werden, wenn feststeht, dass die Ehe nur geschlossen wurde, um dem Ehegatten die Einreise zu ermöglichen.[185] Dem Umstand, dass die Eheschließung nach Erteilung eines Aufenthaltstitels für den im Inland lebenden Ehepartner erfolgt ist, kann dabei besondere Bedeutung zugemessen werden (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 16 Abs. 2 lit b). Nach Einschätzung der Beauftragten besteht daher im nationalen Recht ein Klarstellungsbedarf, auch soweit in bestimmten von der Richtlinie erfassten Konstellationen über den Ehegattennachzug nur nach Ermessen entschieden wird. Sofern der im Inland lebende Ehepartner keine Niederlassungserlaubnis besitzt und die Ehe erst nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis geschlossen wurde, steht der Ehegattennachzug nach gegenwärtigem deutschem Recht im Ermessen (vgl. § 30 Abs. 2 AufenthG), es sei denn der Ehepartner besitzt bereits seit fünf Jahren eine Aufenthaltserlaubnis. Dieses Ermessen ist aufgrund der in Art. 6 Abs. 1 GG enthaltenen Pflicht des Staates, Ehe und Familie zu

[185] Vgl. BVerfG, Urteil vom 12.5.1987, Az. 2 BvR 1226/83 & 2 BvR 313/84, in: NJW 88, S. 626.

schützen und zu fördern, im Falle des Vorliegens der übrigen Nachzugsvoraussetzungen ohnehin eingeschränkt; aus Sicht der Beauftragten wäre eine gesetzliche Klarstellung jedoch wünschenswert.

Wartezeiten möglich

Die Richtlinie räumt in Art. 8 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein – ohne dies zwingend zu fordern – zu verlangen, dass sich der Zusammenführende während eines Zeitraums von höchstens zwei Jahren rechtmäßig auf ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten hat, bevor seine Familienangehörigen ihm nachreisen. Diese Bestimmung ist u. a. Gegenstand der zum Berichtszeitpunkt anhängigen Nichtigkeitsklage des Europäischen Parlamentes.

3.2.3 Sonderregelungen für Flüchtlinge

Die Familienzusammenführungsrichtlinie enthält verschiedene Sonderbestimmungen (Art. 9 – 12) für die Voraussetzungen der Familienzusammenführung von anerkannten Flüchtlingen (Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge), die der besonderen Schutzbedürftigkeit dieser Gruppe Rechnung tragen. Nicht erforderlich sind daher bei dieser Gruppe u. a. die Nachweise zu Lebensunterhalt (einschließlich Krankenversicherung) und Wohnraum. Eine Ausnahme hierzu kann vorgesehen werden, wenn die Familienzusammenführung in einem Drittstaat, zu dem eines der Familienmitglieder eine besondere Bindung hat, möglich ist. Das Gleiche gilt, wenn der Antrag auf Familienzusammenführung nicht innerhalb von drei Monaten nach der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gestellt wurde. Bei der Umsetzung der Richtlinie besteht insoweit im deutschen Recht ein Änderungsbedarf, da ein Absehen von der Lebensunterhaltssicherung und den Wohnraumerfordernissen im nationalen Recht nur im Ermessenswege vorgesehen ist (vgl. § 29 Abs. 2 AufenthG sowie C.III.2.2.2). Eine entsprechende Regelung hat allerdings im Wesentlichen eine klarstellende Bedeutung, da bei politischen Flüchtlingen eine Familienzusammenführung regelmäßig nicht anderswo möglich ist und daher im Hinblick auf Art. 6 GG Ausnahmen zur Lebensunterhaltssicherung und den Wohnraumerfordernissen geboten sind.[186]

3.2.4 Status und Rechte der nachgezogenen Familienmitglieder

Die Richtlinie enthält auch Vorgaben hinsichtlich des Status und der Rechte der Familienangehörigen im aufnehmenden Mitgliedstaat.

Die Familienangehörigen erhalten zunächst einen Aufenthaltstitel mit mindestens einjähriger Gültigkeitsdauer, es sei denn, die Person, zu der der Familiennachzug erfolgt, besitzt selbst nur einen Aufenthaltstitel mit kürzerer Geltungsdauer. Ehegatten, nicht eheliche Lebenspartner und volljährig gewordene Kinder haben spätestens nach fünf Jahren Anspruch auf ein eigenständiges Aufenthaltsrecht. Dieses Recht können die Mitgliedstaaten jedoch bei Ehegatten und nicht ehelichen Lebenspartner auf Fälle beschränken, in denen die familiären Bindungen zerbrechen.

---

[186] Vgl. BVerfG vom 14.12.1989, Az. 2 BvR 377/88: „Kann der Beistand nur in der Bundesrepublik Deutschland geleistet werden, weil einem beteiligten Familienmitglied ein Verlassen der Bundesrepublik nicht zumutbar ist, so drängt die Pflicht des Staates, die Familie zu schützen, regelmäßig einwanderungspolitische Belange zurück.“

Die Richtlinie garantiert den Familienangehörigen in gleicher Weise das Recht auf Zugang zur allgemeinen Bildung, zu beruflicher Beratung, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung. Das gleiche gilt grundsätzlich auch für den Zugang zum Arbeitsmarkt, wie dies auch das nationale Recht nunmehr vorsieht (§ 29 Abs. 5 AufenthG).

Die Richtlinie sieht zudem ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass die Familienangehörigen im nationalen Recht vorgesehenen Integrationsmaßnahmen nachkommen müssen.

3.2.5 Zusammenfassung zur Familienzusammenführungsrichtlinie

Richtlinie als erster Harmonisierungsschritt

Die Familienzusammenführungsrichtlinie stellt einen wichtigen Baustein für die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes einer gemeinsamen Migrations- und Integrationspolitik der Mitgliedstaaten dar. Sie bietet eine gute Grundlage für weitere Harmonisierungsschritte im Bereich der europäischen Familienzusammenführung in Bezug auf bisher von der Richtlinie nicht erfasste Personengruppen (insbes. Personen mit einem Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen). Da die Verhandlungen der Richtlinie auf der Grundlage des Entwurfes des Zuwanderungsgesetzes unter Berücksichtigung der Interessen der Länder geführt wurden, besteht im nationalen Recht nur ein punktueller Umsetzungsbedarf der Richtlinie. Erforderlich sind aber insbesondere Klarstellungen beim Anspruch auf Ehegattennachzug zu Personen, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind und hinsichtlich der Voraussetzungen zum Familiennachzug bei anerkannten Flüchtlingen.

3.3 Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Daueraufhältigenrichtlinie)

Kernstück der EU-Integrationspolitik

Am 25. November 2003 ist die Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen verabschiedet worden.[187] Damit ist ein Kernstück der integrationspolitischen Maßgaben des Europäischen Rates von Tampere (vgl. C.III.3.1.1), die eine möglichst weitgehende Angleichung der Rechte von langfristig in der EU aufhältigen Drittstaatsangehörigen an die Rechtsstellung von Unionsbürgern vorsieht, verwirklicht worden. Die Richtlinie regelt die Voraussetzungen für die Erlangung eines Daueraufenthaltsrechtes von Drittstaatsangehörigen in der EU sowie die mit dem Daueraufenthaltsstatus verbundenen Rechte auf Gleichbehandlung in den Aufnahmestaaten. Bei der Einführung eines Freizügigkeitsrechtes für daueraufhältige Drittstaatsangehörige entsprechend den Freizügigkeitsrechten für Unionsbürger – eines der Hauptanliegen des Richtlinienvorschlages der EU-Kommission – konnten sich die Mitgliedstaaten nur auf eine deutlich abgeschwächte Variante einigen. Insbesondere die Freizügigkeit zum Zwecke der Erwerbstätigkeit kann nach der Richtlinie soweit eingeschränkt werden, dass letztlich nur von einem Einstieg in ein Recht auf Freizügigkeit für Drittstaatsangehörige innerhalb der EU gesprochen wer-

[187] RL 2003/109/EG des Rates vom 23.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44ff.

den kann. Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht muss bis spätestens 23. Januar 2006 erfolgen.

3.3.1 Voraussetzungen für die Gewährung des Dauerstatus

Im Folgenden werden die Voraussetzungen für den Erwerb des Status eines „langfristig Aufenthaltsberechtigten“ (in nationalem Recht: Niederlassungserlaubnis; vgl. C.III.2.1.1) und das Verhältnis dieses Status zum nationalen Daueraufenthaltsrecht näher erläutert.

Die Richtlinie erfasst nicht alle Drittstaatsangehörigen, die sich im Aufnahmestaat aufhalten. Keine Anwendung findet die Richtlinie u. a. auf Drittstaatsangehörige, solange sie ein Aufenthaltsrecht allein zum Zwecke des „subsidiären Schutzes“ (vgl. C.V.3.4.1) besitzen, sie sich im Asylverfahren befinden oder sich zu Studienzwecken aufhalten. Im Zuge der Verhandlungen wurden auch die anerkannten Flüchtlinge (Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge) vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen. Der EU-Ministerrat hat auf seiner Tagung vom 8. Mai 2003 aber die Zusage der Kommission begrüßt, innerhalb eines Jahres, möglichst jedoch bis Ende 2003, einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie über die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen auf Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus vorzulegen.[188] Leider konnte die Kommission bisher einen entsprechenden Entwurf noch nicht vorlegen. Aus Sicht der Beauftragten ist es dringend geboten, die Lücke im Europarecht unter Beachtung der besonderen Schutzbedürftigkeit dieser Gruppe möglichst rasch zu schließen, da keinerlei sachliche Gründe erkennbar sind, schutzbedürftige Personen von den Vergünstigungen des Europarechtes auszuschließen. Hinzuweisen ist im Übrigen darauf, dass es den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie nicht verwehrt ist, ein nationales unbefristetes Aufenthaltsrecht weiteren Personengruppen nach eigenen – günstigeren – Kriterien zu gewähren. Damit bleibt es Deutschland z. B. möglich, aus integrationspolitischen Gründen auch Personen mit subsidiärem Schutz weiterhin einen unbefristeten Aufenthaltsstatus zu gewähren (vgl. § 26 Abs. 4 AufenthG). Allerdings genießen diese Personen mit den nationalen Aufenthaltstiteln nicht auch unmittelbar die Vorteile, die die Richtlinie gewährt (vgl. C.III.3.3.2 und 3.3.3), sondern nur solche, die das nationale Recht vorsieht.

Keine Anwendung auf Personen mit subsidiärem Schutzstatus und anerkannte Flüchtlinge

Drittstaatsangehörige, die von dem Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst sind, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllen, um auf Antrag den Status eines „langfristig Aufenthaltsberechtigten“ zu erlangen. Das entscheidende Kriterium der Richtlinie ist hierfür ein zeitliches. Die Betroffenen müssen sich grundsätzlich fünf Jahre ununterbrochen rechtmäßig im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaates aufgehalten haben. Zeiten, in denen sich die Betroffenen zu Studienzwecken oder zur Berufsausbildung in dem Mitgliedstaat aufgehalten haben, werden nur zur Hälfte bei der Berechnung des geforderten Fünfjahreszeitraumes berücksichtigt. Ferner muss der Lebensunterhalt der Betroffenen und ihrer Familienangehörigen gesichert sein. Nach einem Erwägungsgrund

5 Jahre ununterbrochener, rechtmäßiger Aufenthalt

[188] Vgl. Pressemitteilung 2504, Tagung des Rates – Justiz und Inneres – am 8.5.2003 in Brüssel abrufbar unter:http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do

zu der Richtlinie können die Mitgliedstaaten dabei die Entrichtung von Beiträgen in ein Alterssicherungssystem berücksichtigen. Die Betroffenen müssen bei der Antragstellung Nachweise erbringen, dass sie die entsprechenden Voraussetzungen in Bezug auf den Lebensunterhalt erfüllen. Dabei können auch Unterlagen in Bezug auf ausreichenden Wohnraum gefordert werden. Die Mitgliedstaaten können zudem verlangen, dass die Drittstaatsangehörigen Integrationsanforderungen nach dem nationalen Recht erfüllen (vgl. § 43ff. AufenthG; siehe hierzu B.V.5.3). Mitgliedstaaten können schließlich die Rechtsstellung eines „langfristig Aufenthaltsberechtigten" aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit versagen. Hierbei müssen einerseits die Schwere und die Art des Verstoßes, insbesondere von Straftaten, oder die von der Person ausgehenden Gefahren berücksichtigt werden. Anderseits muss der Aufenthaltsdauer und dem Bestehen von Bindungen im Aufenthaltsstaat angemessen Rechnung getragen werden. Liegen die Voraussetzungen vor, hat der Antragsteller einen Anspruch auf Erteilung des Status eines „langfristig Aufenthaltsberechtigten".

Die nach der Richtlinie aufgestellten Voraussetzungen für die Erlangung des Status eines „langfristig Aufenthaltsberechtigten" sind nicht voll identisch mit den in der nationalen Rechtsordnung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis aufgestellten Kriterien (vgl. § 9 AufenthG; siehe C.III.2.1.1). Die Richtlinie bietet aber für alle wesentlichen Erteilungsvoraussetzungen der Niederlassungserlaubnis einen Anknüpfungspunkt, wobei es allerdings dazu kommen kann, dass einzelne Kriterien künftig im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes angepasst werden müssen.

3.3.2 Rechte im (ersten) Aufnahmestaat

In dem Staat, in dem die Betroffenen die genannten Voraussetzungen erfüllt haben, gewährt ihnen die Richtlinie eine Reihe von Rechten:

Recht auf Daueraufenthalt

Das Aufenthaltsrecht wird auf Dauer gewährt. Neben der Möglichkeit, die Laufzeit des Aufenthaltstitels auf fünf Jahre zu beschränken und auf Antrag eine Verlängerungsmöglichkeit ohne weitere Prüfung vorzusehen, besteht auch die Möglichkeit, eine Niederlassungserlaubnis von vornherein unbefristet zu erteilen, wie es der Systematik des deutschen Ausländerrechts entspricht. Der Verlust der Rechtsstellung tritt u. a. grundsätzlich dann ein, wenn die betreffende Person sich während zwölf aufeinander folgender Monate nicht im Gebiet der EU aufgehalten hat. Die Mitgliedstaaten können jedoch vorsehen, dass eine längere Abwesenheit oder eine Abwesenheit aus spezifischen Gründen oder in Ausnahmesituationen nicht den Verlust der Rechtsstellung zur Folge haben. Insoweit ist eine Ergänzung des nationalen Rechtes erforderlich, da nationale Aufenthaltstitel regelmäßig bei einer Ausreise von mehr als sechs Monaten erlöschen (vgl. § 51 AufenthG).

Grundsatz der Gleichbehandlung

Mit dem Status als Drittstaatsangehörige ist ferner in einer Reihe von Bereichen die Gleichbehandlung mit den eigenen Staatsangehörigen im Aufnahmemitgliedstaat verbunden:

- Zugang zum Arbeitsmarkt,
- Zugang zu Bildung und Berufsbildung (einschl. Ausbildungsbeihilfen),
- Anerkennung von beruflichen Diplomen, Prüfungszeugnissen etc.,

- soziale Sicherheit und Sozialschutz,
- Sozialhilfe,
- steuerliche Vergünstigungen,
- Zugang zu Waren und Dienstleistungen,
- Vereinigungsfreiheit (unbeschadet der nationalen Bestimmungen über die öffentliche Ordnung und öffentliche Sicherheit),
- freier Zugang zum Hoheitsgebiet.

Die Gewährung von Gleichbehandlungsrechten stieß bei einer Reihe von Mitgliedstaaten auf erhebliche Vorbehalte, da sie zusätzliche finanzielle Belastungen gefürchtet haben.[189] Im Wege der Kompromissbildung gibt die Richtlinie daher den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, in verschiedenen Bereichen Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung vorzusehen. Für die deutsche Diskussion sind dabei relevant:

- beim Zugang zur unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeit können die Mitgliedstaaten die bestehenden Zugangsbeschränkungen beibehalten, die den Zugang zu bestimmten Berufen eigenen Staatsangehörigen oder Unionsbürgern vorbehalten,
- die Gleichbehandlung mit eigenen Staatsangehörigen bei der Sozialhilfe kann auf die Gleichbehandlung im Bereich der Kernleistungen beschränkt werden,[190]
- der Hochschulzugang kann von der Erfüllung besonderer Bildungsvoraussetzungen abhängig gemacht werden.

Die Aufnahme der Ausnahmeregelungen zum Grundsatz der Gleichbehandlung ist nach Auffassung der Beauftragten nicht erforderlich gewesen. Auch bei einem Verzicht auf die Ausnahmevorschriften wäre es nach Einschätzung der Beauftragten allenfalls ganz vereinzelt zu geringfügigen Mehrleistungen gekommen, da die deutsche Rechtsordnung Drittstaatsangehörige mit Daueraufenthaltsrecht nicht diskriminiert. Im Rahmen der Reform der Sozialhilfe wurde dies nun vom Gesetzgeber ausdrücklich klar gestellt (siehe § 23 SGB XII; vgl. auch C.VI.3). Soweit Zugangsbeschränkungen zu bestimmten Berufen wie insbesondere bei den Heilberufen bestehen (vgl. C.I.2.1.8), sollten diese aus Sicht der Beauftragten ohnehin in nächster Zukunft darauf überprüft werden, ob sie überhaupt noch erforderlich und zeitgemäß sind.

Verstärkter Ausweisungsschutz

Beim Ausweisungsschutz wurde entgegen dem Kommissionsentwurf (vgl. hierzu Bericht 2002, B.II.3.2.2) keine vollständige Gleichbehandlung mit EU-Bürgern erzielt. Langfristig Aufenthaltsberechtigte genießen allerdings einen verstärkten Ausweisungsschutz, der sich an den Kriterien orientiert, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entwickelt hat. Eine Ausweisung darf nur dann verfügt werden, wenn der Betroffene eine gegenwärtige, hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit darstellt. Bei einer Entscheidung über eine Ausweisung sind zudem die Aufenthaltsdauer, das Alter

[189] Vgl. Hailbronner, K.: Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, in: ZAR 2004, S. 163, 165.

[190] Der Bereich der Kernleistungen umfasst gemäß Richtlinienerwägungsgrund Nr. 13 Hilfen zum Lebensunterhalt sowie Unterstützung bei Krankheit, bei Schwangerschaft, bei Elternschaft und bei der Langzeitpflege.

der betreffenden Person, die Folgen für diese Person und ihre Familienangehörigen sowie die Bindungen zum Aufenthaltsstaat bzw. die fehlenden Bindungen zum Herkunftsstaat zu berücksichtigen. Die Möglichkeit einer Ausweisung nach der Begehung schwerer Straftaten bleibt ausdrücklich bestehen.

3.3.3 Gewährung von Freizügigkeitsrechten

Grundsätzliche Freizügigkeit für Daueraufenthältige

Erhebliche Vorbehalte gab es unter den Mitgliedstaaten auch gegenüber der Gewährung eines Freizügigkeitsrechtes (das Recht, sich unter bestimmten Voraussetzungen in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten) für langfristig Aufenthaltsberechtigte. Im Wege der erforderlichen Konsensbildung wurde zwar an dem Grundsatz der Einräumung eines Freizügigkeitsrechtes festgehalten, im Vergleich zu dem Freizügigkeitsrecht von Unionsbürgern sieht die Richtlinie für Drittstaatsangehörige jedoch für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit vor, einschneidende Beschränkungen vorzusehen.

Im Grundsatz gilt, dass langfristig Aufenthaltsberechtigte sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben können,

- um einer abhängigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen,
- um ein Studium oder eine Berufsausbildung aufzunehmen und
- schließlich zu allen anderen Zwecken, wenn sie über ausreichendes Einkommen verfügen.

Die Gewährung der Freizügigkeit steht generell unter dem Vorbehalt, dass der Lebensunterhalt für die Betroffenen und ihre Familienangehörigen gesichert ist. Sobald die langfristig Aufenthaltsberechtigten im zweiten Mitgliedstaat einen befristeten Aufenthaltstitel erhalten haben, genießen sie die in der Richtlinie vorgesehenen Rechte auf Gleichbehandlung. Im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt können die Mitgliedstaaten jedoch Einschränkungen vorsehen (vgl. im Einzelnen Art. 21 Abs. 2). Eine Person, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch macht und in einem zweiten Mitgliedstaat den Status als langfristig Aufenthaltsberechtigter erwirbt, verliert damit diesen Status in dem ersten Mitgliedstaat. Im Übrigen verliert sie diesen Status jedoch erst, wenn sie sich sechs Jahre lang nicht mehr in dem Mitgliedstaat aufgehalten hat, in dem sie die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten erworben hat (vgl. demgegenüber § 51 AufenthG, wonach Aufenthaltstitel regelmäßig bei einer Ausreise von mehr als sechs Monaten erlöschen). In Bezug auf die Weiterwanderung besteht ein Umsetzungsbedarf im nationalen Recht, das naturgemäß für diesen erst durch europäisches Recht geschaffenen Mechanismus noch keine Regelungen enthält.[191]

Mitzug der Kernfamilie

Beim Nachzug von Familienangehörigen zu Personen, die von ihrem Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat Gebrauch machen, ergeben sich Unterschiede danach, ob die Familie bereits im ersten Mitgliedstaat bestanden hat. Sofern dies der Fall ist, ist die Kernfamilie (Ehegatten und minderjährige Kinder) grundsätzlich berechtigt, mit dem lang-

[191] Vgl. zum Umsetzungsbedarf im nationalen Recht Hauschild, C.: Neues europäisches Einwanderungsrecht: Das Daueraufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen, in: ZAR 2003, S. 350, 353.

fristig Aufenthaltsberechtigten mitzuwandern. Im Übrigen richtet sich der Familiennachzug nach den Voraussetzungen der Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (siehe im Einzelnen Art. 16; vgl. C.III.3.2).

Einschränkungen des Arbeitsmarktzuganges

Beim Zugang zum Arbeitsmarkt belässt die Richtlinie den Mitgliedstaaten allerdings erhebliche Steuerungsrechte. Die Mitgliedstaaten können die Gewährung der Freizügigkeit zu Erwerbszwecken nämlich von einer Arbeitsmarktprüfung abhängig machen. Aus Gründen der Arbeitsmarktpolitik können dabei eigene Staatsangehörige, Unionsbürger sowie nach Europarecht bevorzugte Drittstaatsangehörige sowie Drittstaatsangehörige, die Arbeitslosenunterstützung erhalten, bevorzugt werden. In einem anderen Mitgliedstaat genießen langfristig Aufenthaltsberechtigte damit zwingend lediglich einen Vorrang vor Drittstaatsangehörigen, die neu in die EU einwandern bzw. noch in keinem Mitgliedstaat den Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten besitzen. Insofern ist es zwar gelungen, die Mitgliedstaaten immerhin dazu zu verpflichten, einen rechtlichen Rahmen für die Mobilität von daueraufhältigen Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU zu schaffen, gleichwohl kann aufgrund der erheblichen nationalen Beschränkungsmöglichkeiten bei der Freizügigkeit zu Erwerbszwecken nur von einem Einstieg in ein Recht auf Freizügigkeit für langfristig Aufenthaltsberechtigte gesprochen werden. Auch deshalb enthält die Richtlinie selbst eine Bestimmung, die die Kommission verpflichtet, die Richtlinie spätestens zwei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist zu überprüfen und gegebenenfalls erforderliche Änderungen insbesondere in Bezug auf das Kapitel, das das Recht auf Freizügigkeit betrifft, vorzuschlagen.

Die Widerstände gegen die Einräumung von Freizügigkeitsrechten resultierten – auch auf Seiten der Bundesregierung und der Länder – aus der Befürchtung, dass mit dem Recht auf Arbeitsmarktzugang von drittstaatsangehörigen Ausländern, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat ein Daueraufenthaltsrecht erworben haben, die nationale Kontrolle über den Arbeitsmarkt eingeschränkt würde. Die Beauftragte hatte bereits in ihrem letzten Bericht (Bericht 2002, B.II.3.2.3) darauf hingewiesen, dass nach den Erfahrungen mit der Freizügigkeit von Unionsbürgern nicht mit Massenbewegungen von Drittstaatsangehörigen innerhalb der Union zu rechnen wäre. Die Beauftragte begrüßt es daher, dass das Kapitel, das Freizügigkeitsrechte einräumt, nicht gänzlich gestrichen wurde. Gleichwohl bedauert sie es, dass die Ausübung des Rechtes auf Freizügigkeit zum Zwecke der Erwerbstätigkeit von den Mitgliedstaaten soweit eingeschränkt werden kann, dass es in der Praxis nahezu leer laufen könnte. Bei der weiteren Entwicklung sollte zudem in Zukunft stärker beachtet werden, dass die Einräumung eines Freizügigkeitsrechtes für langfristig Aufenthaltsberechtigte auch zu Entlastungen für den deutschen Arbeitsmarkt führen kann, soweit nämlich in Deutschland aufhältige langfristig Aufenthaltsberechtigte von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen und sich zur Arbeitsaufnahme in einen anderen Mitgliedstaat begeben.

3.3.4 Zusammenfassung zur Daueraufhältigenrichtlinie

Insgesamt bedeutet die Richtlinie zwar einen wichtigen Schritt in Richtung auf eine weitere Harmonisierung der Integrationspolitik in der EU. Aufgrund der Einschränkungen des Grundsatzes der Gleichbehandlung

von langfristig Aufenthaltsberechtigten mit eigenen Staatsangehörigen und beim Freizügigkeitsrecht ist die Richtlinie aber aus Sicht der Beauftragten hinter den Erwartungen des Europäischen Rates von Tampere (vgl. C.III.3.1.1) zurückgeblieben. Bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht sollten gleichwohl die Chancen genutzt werden, um in einzelnen Bereichen praktische Erfahrungen mit der Gewährung von Freizügigkeitsrechten für Erwerbstätige zu sammeln, gerade auch im Hinblick auf weitere anstehende Harmonisierungsschritte in diesem Feld.

3.4 Richtlinie über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst

Am 13. Dezember 2004 ist die Richtlinie über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst verabschiedet worden.[192] Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht muss bis zum 12. Januar 2007 erfolgen. Derzeit gibt es immer noch große Unterschiede von einem Mitgliedstaat zum anderen, was die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder einer Berufsbildungsmaßnahme angeht. Das Hauptziel dieser Richtlinie besteht deshalb darin, einen harmonisierten gemeinschaftlichen Rechtsrahmen zu schaffen, der die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt bestimmter Kategorien von Drittstaatsangehörigen (Studierende, an einem Austauschprogramm teilnehmende Schüler, unbezahlte Auszubildende und Freiwillige) im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von mehr als drei Monaten zu den vorgenannten Zwecken festlegt. Die Richtlinie ist allerdings nur für die Zulassung zu Studienzwecken bindend. Die Mitgliedstaaten können jedoch beschließen, diese Richtlinie auch auf Drittstaatsangehörige anzuwenden, die einen Antrag auf Zulassung zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme (z. B. Praktikum) oder einem Freiwilligendienst stellen.

In der Richtlinie ist festgelegt, welche Anforderungen die betreffenden Personen erfüllen müssen, um zugelassen zu werden, und welche Rechte mit der Erteilung eines Aufenthaltstitels durch die Mitgliedstaaten verbunden sind, der es ihnen erlaubt, sich für den entsprechenden Zeitraum rechtmäßig im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats aufzuhalten. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dabei u. a. festzulegen, wie lange Studierende außerhalb der Studienzeiten einer unselbständigen Erwerbstätigkeit mindestens nachgehen dürfen (vgl. im Einzelnen Art. 17).

Mobilität von Studenten innerhalb der EU

Hinzuweisen ist aus deutscher Sicht insbesondere auf eine Regelung, die die Mobilität von drittstaatsangehörigen Studierenden innerhalb der EU betrifft. Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat bereits zum

[192] RL 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst, ABl. L 375 vom 23.12.2004, S. 12ff.

Studium zugelassen wurden und einen Teil ihrer bereits begonnenen Studien in einem anderen Mitgliedstaat fortführen oder ergänzen möchten, haben unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Zulassung in einem zweiten Mitgliedstaat. Neben der Erfüllung der allgemeinen Voraussetzungen ist dies dann der Fall, wenn das neue Studienprogramm, das der Student absolvieren möchte

- sein bisheriges Studium tatsächlich ergänzt, und
- er an einem gemeinschaftlichen oder bilateralen Austauschprogramm teilnimmt, oder
- in einem Mitgliedstaat bereits mindestens zwei Jahre studiert hat.

Soweit die Betroffenen in diesen Fällen einen Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels haben, besteht im nationalen Recht ein Anpassungsbedarf, da danach die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Aufenthalte zu Studienzwecken für Drittstaatsangehörige stets im Ermessen steht (vgl. § 16 AufenthG).

3.5 Richtlinie über ein besonderes Verfahren für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung

Die Richtlinie soll die Voraussetzungen und Rechtsfolgen einer Zulassung von Forschern aus Drittstaaten in der Europäischen Union nach einem besonderen, dreistufigen Verfahren regeln (1. Zulassung bestimmter Forschungseinrichtungen für das Verfahren, 2. Abschluss einer Aufnahmevereinbarung, 3. Zulassung des Forschers). Über den Vorschlag wurde im Dezember 2004 politisches Einvernehmen im Europäischen Rat erzielt, eine förmliche Verabschiedung wird erst nach der Stellungnahme des Europäischen Parlaments im Frühjahr 2005 erfolgen.

Aufenthalt und Mobilität für Forscher in der EU

Den nach dem in der Richtlinie vorgesehenen Verfahren zugelassenen Forschern stehen näher bestimmte Rechte hinsichtlich Aufenthalt, Abhaltung von Unterricht an Hochschulen, Gleichbehandlung hinsichtlich Diplomanerkennung, Arbeitsbedingungen, Zugang zu Waren und Dienstleistungen sowie der Möglichkeit, selbst Waren und Dienstleistungen anzubieten, zu. Das Gebot der Inländergleichbehandlung hinsichtlich sozialer Sicherheit und 35

Steuern entspricht bereits der Rechtslage im Bundesgebiet.

Der Aufenthaltstitel soll die Mobilität zur Durchführung von Teilen des Forschungsvorhabens in einem anderen EU-Mitgliedstaat ermöglichen. Gegebenenfalls ist allerdings eine separate Aufnahmevereinbarung und ein weiterer Aufenthaltstitel erforderlich.

Werden die erforderlichen Bedingungen nicht erfüllt, der Aufenthaltstitel für einen anderen Zweck genutzt, besteht eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder wurde der Aufenthaltstitel auf betrügerische Weise erlangt, kann die Behörde den Aufenthaltstitel nach der geplanten Richtlinie entziehen bzw. von Anfang an verweigern.

Die Richtlinie soll keine Anwendung auf Asylbewerber, vorübergehend Geschützte und Geduldete finden. Ausgenommen sind auch Personen, die nach der sog. Studenten-Richtlinie einen Antrag auf Aufenthaltsgenehmigung stellen oder Forscher, die von einer Forschungseinrichtung

eines EU-Mitgliedstaates zu einer Einrichtung in einem anderen Mitgliedstaat abgeordnet werden.

Verbunden mit der Richtlinie sind zwei Empfehlungen der Kommission, die die Schaffung angemessener Zuzugs- und Aufenthaltsbedingungen und das Visumsverfahren betreffen.

Die Intention der Richtlinie, Forschern den Aufenthalt zu erleichtern, ist zu begrüßen. Allerdings regelt sie ein relativ kompliziertes Zulassungsverfahren und enthält insgesamt fast ausnahmslos technische Vorschriften. Insbesondere auch die Einräumung der Möglichkeit des Familiennachzuges ist den Mitgliedstaaten vorbehalten. Dies macht den Forschern jedoch oft erst einen Aufenthalt im Ausland schmackhaft. Auf eine deutsch-französisch-belgische Initiative hin wurde jedoch in die Richtlinie aufgenommen, dass der Nachzug von Familienangehörigen jedenfalls nicht von einer Mindestaufenthaltszeit des Forschers abhängig gemacht werden darf und der Aufenthaltstitel des Familienangehörigen grundsätzlich für den Gültigkeitszeitraum des Aufenthaltstitels des Forschers zu erteilen ist; dies entspricht bereits heute der in Deutschland, leider aber nicht der in sämtlichen Mitgliedstaaten geltenden Rechtslage.

3.6 Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren

Teil der Bekämpfung illegaler Einwanderung

Am 29. April 2004 ist die Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beilhilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, verabschiedet worden.[193] Die Richtlinie muss bis zum 6. August 2006 in nationales Recht umgesetzt werden. Mit dieser Richtlinie soll der Rechtsrahmen der Europäischen Union für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung dadurch verstärkt werden, dass Personen, denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde oder die Opfer des Menschenhandels sind, ein Aufenthaltstitel von begrenzter Gültigkeitsdauer erteilt wird. Durch die Erteilung des Aufenthaltstitels, mit dem eine Reihe von Leistungen verbunden ist, sollen die Betroffenen ermutigt werden, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren, damit die mutmaßlichen Täter überführt werden können.

Schutzrechte für Opfer von Menschenhandel oder Schleuserkriminalität

Der Anwendungsbereich der Richtlinie betrifft zwingend nur die Opfer des Menschenhandels. Die Mitgliedstaaten können sie aber auch auf Opfer von Schleuserkriminalität anwenden. Den Opfern wird eine – von den Mitgliedstaaten festzulegende – Bedenkzeit eingeräumt, in der sie sich entscheiden können, ob sie mit den Behörden zur Strafverfolgung der Täter kooperieren wollen. Für diese Phase werden die erforderlichen Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhaltes sowie eine medizinische Notversorgung, die die speziellen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen, einschließlich psychologischer Betreuung, berücksichtigt, gewährleistet. Sofern die Betroffenen kooperationsbereit sind und die

[193] RL 2004/81/EG des Rates vom 29.4.2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 19ff.

Kooperation nach Einschätzung der Behörden der Strafverfolgung förderlich ist, sieht die Richtlinie die Erteilung eines Aufenthaltstitels mit mindestens sechsmonatiger Gültigkeit vor. Personen, denen ein Aufenthaltstitel erteilt worden ist, haben Anspruch auf die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe. Die Mitgliedstaaten sind zudem verpflichtet, Regelungen zu treffen, nach denen diesen Personen Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zur beruflichen und allgemeinen Bildung gewährt wird. Läuft der nach dieser Richtlinie erteilte Aufenthaltstitel ab und wird nicht verlängert, so findet das allgemeine Ausländerrecht Anwendung, wobei die Mitgliedstaaten den Umstand berücksichtigen sollen, dass den Betroffenen ein Aufenthaltstitel nach dieser Richtlinie erteilt wurde.

Ziel: Anreiz für eine Kooperation mit den zuständigen Behörden

Entsprechend der Zielsetzung der Richtlinie, den Opfern von Menschenhandel und Schleuserkriminialität hinlängliche Anreize für eine Kooperation mit den zuständigen Behörden zu bieten, ist es aus Sicht der Beauftragten geboten, bei der Umsetzung der Richtlinie klarstellende Regelungen zur Erteilung der Aufenthaltstitel und den Rechten der Betroffenen insbesondere hinsichtlich der Gesundheitsversorgung, einschließlich der psychologischen Betreuung wie auch des Arbeitsmarktzugangs – gegebenenfalls durch Erlasse der für die entsprechenden Leistungen zuständigen Bundesministerien – zu treffen.[194]

3.7 Richtlinie zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt

Der Rat der Europäischen Union hat die Richtlinie am 28. November 2002 verabschiedet; sie wurde am 5. Dezember 2002 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.[195] Die Mitgliedstaaten sind gemäß Art. 4 Abs. 1 verpflichtet, die Richtlinie bis zum 5. Dezember 2004 umzusetzen.

Die Richtlinie hat vor dem Hintergrund verbesserter Grenzkontrollen und einer steigenden Zahl von Todesfällen oder Lebensgefährdungen zum Ziel, das Regelungsinstrumentarium zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels zu ergänzen. Sie umfasst im materiellen Teil nur drei Artikel und verpflichtet die Mitgliedstaaten, „angemessene“ Sanktionen für Personen vorzusehen, die ausländische Staatsangehörige bei der unerlaubten Einreise oder dem unerlaubten Aufenthalt in einem Mitgliedstaat durch Anstiftung oder Beihilfe unterstützen. Der Anwendungsbereich ist allerdings eingeschränkt: Die Unterstützung eines unerlaubten Aufenthaltes ist nur sanktionsbewehrt, wenn sie zu Gewinnzwecken erfolgt. Bei der Unterstützung einer illegalen Einreise haben die Mitgliedstaaten gem. Art. 1 Abs. 2 die Möglichkeit, von einer Sanktion abzusehen, „wenn das Ziel der Handlungen die humanitäre Unterstützung der betroffenen Personen ist.“ Die Klausel wurde insbesondere im Hinblick auf kirchliche und andere Organisationen aufgenommen, soweit diese allein aus moralischen oder ethischen Erwägungen als Fluchthelfer tätig werden. Zum Strafrahmen beinhaltet die Richtlinie insgesamt keine zeitliche Festlegung, sondern lediglich die Ver-

Sanktionierung von gewinnzweckorientiertem Handeln

[194] Vgl. zu dem Erfordernis, den Opfern von Menschenhandel insbesondere im Hinblick auf ihren Aufenthaltsstatus Anreize zur Kooperation zu bieten, Kreuzer/Lejeune: Opferschutz, in: ZAR 2003, S. 314, 317ff.

[195] Vgl. RL 2002/90/EG des Rates vom 28.11.2002, ABl. L 328/17.

pflichtung zu wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen.

Die Richtlinie wurde flankiert durch einen Rahmenbeschluss zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Einreise und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt, der ebenfalls am 28. November 2002 verabschiedet wurde.[196] Der Rahmenbeschluss erweitert den Katalog der Sanktionen und sieht eine Mindeststrafe von mindestens sechs Jahren Freiheitsstrafe bei Handlungen vor, die das Leben des Betroffenen gefährden oder wenn eine Person als Teil einer kriminellen Vereinigung tätig geworden ist.

Die Umsetzung der Richtlinie erfordert nach Einschätzung der Beauftragten geringfügige Anpassungen der Strafvorschriften in §§ 96, 97 AufenthG. In diesem Zusammenhang geht die Beauftragte davon aus, dass die humanitäre Klausel in diesen Vorschriften bereits in wesentlichen Teilen verankert ist, weil die Strafbarkeit der Unterstützung einer unerlaubten Einreise oder eines unerlaubten Aufenthaltes ein Handeln zu Gewinnzwecken voraussetzt (§ 96 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Wer eine Person allein aus humanitären Gründen unterstützt, handelt regelmäßig nicht zur Erlangung eines Vorteils im Sinne der Vorschrift.

Kirchliche und andere Organisationen, die sich insbesondere im Bereich illegal aufhältiger oder illegal einreisender Personen zunehmend engagieren, werden allerdings geltend machen, dass ihre humanitär motivierte Hilfe für ausländische Staatsangehörige in einer Notlage auch dann nicht zu einer Strafverfolgung führen sollte, wenn diese Hilfe wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Personen erfolgt ist. Die Beauftragte unterstützt eine Regelung, nach der die nachvollziehbare und berechtigte Hilfe von illegal aufhältigen oder einreisenden ausländischen Staatsangehörigen in einem Strafverfahren angemessen berücksichtigt werden kann.

[196] Vgl. Rahmenbeschluss betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt vom 28.11. 2002, ABl. L 328/1.

IV. Rechtsstellung der Unionsbürger und anderer europarechtlich privilegierter Personen

1. Unionsbürger

Die Beauftragte hat bereits im letzten Bericht (vgl. Bericht 2002, B.III.2) die mit dem Zuwanderungsgesetz erfolgte Änderung der aufenthaltsrechtlichen Rechtsstellung der Unionsbürger begrüßt. Das Freizügigkeitsgesetz/EU, das das Aufenthaltsgesetz/EWG und die Freizügigkeitsverordnung ablöst, ist als Artikel 2 des Zuwanderungsgesetzes zum 1.1.2005 in Kraft getreten. Wichtige Impulse gingen auch im Berichtszeitraum hinsichtlich der die Rechtsstellung der Unionsbürger berührenden Fragestellungen vom EuGH aus. Die ebenfalls im letzten Bericht der Beauftragten (vgl. Bericht 2002, B.III.3) vorgestellte Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ist im Berichtszeitraum verabschiedet worden.[1] Schließlich markiert der Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten das endgültige Ende der Ost-West-Konfrontation und rückt Deutschland erstmals in die geografische Mitte eines vereinten, demokratischen Europas.

Entwicklung aufgrund EuGH-Rechtsprechung und Freizügigkeitsrichtlinie

1.1 Freizügigkeitsgesetz/EU

Mit dem Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU) wird erstmals seit Bestehen der Personenfreizügigkeit und der seit 1993 bestehenden Unionsbürgerschaft[2] auch im nationalen Rechtsraum deutlich, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger kaum mehr als Ausländer betrachtet werden dürfen. Am klarsten zeigt sich dies nunmehr an der Tatsache, dass sie keine Aufenthaltserlaubnis mehr benötigen. Stattdessen erhalten sie nach § 5 Abs. 1 des Freizügigkeitsgesetzes eine Bescheinigung über das Bestehen ihres Aufenthaltsrechtes. Diese Bescheinigung wird nach § 5 Abs. 3 FreizügG/EU, gegebenenfalls nach Glaubhaftmachung der Voraussetzungen durch Angaben und Nachweise von Amts wegen ausgestellt. Die Angaben können auch von der Meldebehörde bei der meldebehördlichen Anmeldung entgegen genommen werden. Für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger entfällt damit zukünftig in der Regel der Gang zur Ausländerbehörde. Lediglich die Familienangehörigen von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern aus Drittstaaten benötigen weiterhin eine Aufenthaltserlaubnis-EU. Beide Dokumente – Bescheinigung wie Erlaubnis – sind wie bisher deklaratorischer und nicht konstitutiver Natur.

Bescheinigung statt Aufenthaltserlaubnis

Während der ersten fünf Jahre des Aufenthalts kann die Ausländerbehörde nach § 5 Abs. 3 FreizügG/EU verlangen, dass die Voraussetzungen des Aufenthaltsrechts glaubhaft gemacht werden. Das kann z. B. bedeuten, dass das Fortbestehen der Arbeitnehmereigenschaft oder für den Bereich der Niederlassungsfreiheit die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgewiesen werden muss. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie für Selbständige ist allerdings dabei die

Glaubhaftmachung der Voraussetzungen für das Aufenthaltsrecht nur in den ersten 5 Jahren

---

1 ABl. 2004 L 229/35.

2 Vgl. zum Stand der Entwicklung der Unionsbürgerschaft Kommissionsmitteilung vom 11.11.2004, KOM (2004) 695 endg.

Rechtsprechung des EuGH zur Definition der Arbeitnehmereigenschaft und der selbständigen Tätigkeit zu beachten.[3] Nicht erwerbstätige Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (z. B. Studierende, Rentnerinnen und Rentner) müssen ggf. ausreichenden Krankenversicherungsschutz und Existenzmittel in einer Höhe nachweisen, die eine Inanspruchnahme von Sozialhilfe bzw. Leistungen nach dem zweiten Buch Sozialgesetzbuch nicht erforderlich machen.[4] Die Höhe dieser erforderlichen Existenzmittel ist nicht mehr gesetzlich definiert. Damit werden die zukünftigen Regelungen der Freizügigkeitsrichtlinie bereits jetzt antizipiert, die in Umsetzung der EuGH-Rechtsprechung eine Einzelfallprüfung erforderlich machen.

Die Beauftragte teilt nicht die teilweise in Politik und Literatur geäußerten Befürchtungen, dass dies zu einer erhöhten Einwanderung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, die Sozialhilfe beziehen, führen würde.[5] Zum einen spricht dagegen, dass der Bezug von Sozialleistungen für sich allein noch kein ausreichendes Motiv darstellt, in ein fremdes Land umzuziehen. Tatsächlich erzielen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in Deutschland vergleichbare oder bessere Einkommen als Deutsche.[6] Eine Lebensunterhaltssicherung aus eigener Erwerbsarbeit garantiert einen besseren Lebensstandard und höheres soziales Ansehen, zumal in einem fremden Land. Zum anderen kann bei Nichterwerbstätigen das Aufenthaltsrecht im Falle des dauerhaften, übermäßigen Bezuges von Sozialleistungen innerhalb der ersten fünf Jahre erlöschen.[7] Fallen in diesem Zeitraum die Freizügigkeitsvoraussetzungen fort, kann nach § 5 Abs. 5 der Verlust des Aufenthaltsrechts festgestellt und die Bescheinigung eingezogen werden.

---

3 Vgl. für Selbständige EuGH, Steinhauser, Rs. C-197/84, für Arbeitnehmer zuletzt Urteil vom 6.11.2003, Ninni-Orasche, Rs. C-413/01. Entscheidungen des EuGH sind im Folgenden, soweit nicht anders ausgewiesen, nach der elektronischen Fassung zitiert: curia.eu.int/de/actu/communiques/index.htm.

4 Vgl. für Studierende Urteil des EuGH vom 20.09.2001, Grzelczyk, Rs. C-184/99; sowie für Arbeitsuchende Urteil vom 23.3.2004, Rs. C-138/02, Collins.

5 So aber mit dramatischen Szenarien Hans-Werner Sinn mehrfach im Mai 2004, vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung vom 27.5.2004.

6 Vgl. Tucci, I./Wagner, G.G.: Einkommensarmut bei Zuwanderern überdurchschnittlich gestiegen; in: DIW-Wochenbericht Nr. 5/2005. Die Studie beruht auf Auswertungen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) von 2003. Sie differenziert einerseits (S. 84f.) nach den Ländergruppen Türkei/Ex-Jugoslawien; EU-Anwerbeländer; andere westliche Länder; Drittländer; ehemaliger Ostblock und im Inland geborene Deutsche. Unter diesen Gruppen weisen die Ausländer aus anderen westlichen Ländern die günstigste Einkommensverteilung auf: 37 % haben Einkommen im obersten Einkommensquintil, gehören also zu den 20 % der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen. Bei den im Inland geborenen Deutschen sind dies knapp 22 %, gefolgt von den in Deutschland geborenen Ausländern (12 %). In einer anderen Tabelle auf Seite 82 wird eine abweichende Klassifizierung gewählt. Die Ausländer aus den EU-15-Ländern und anderen westlichen Ländern schneiden bezüglich der Einkommensverteilung (Median, unter 60 % d. Medians, 150 % und mehr des Medians) weitgehend identisch ab wie gebürtige Deutsche (ebd. S. 82).

7 Vgl. z.B. Urteil des EuGH vom 20.9.2001, Grzelczyk, Rs. C-184/99. In Kodifizierung der ständigen Rechtsprechung des EuGH besteht nach Art. 14 Abs. 4a der Freizügigkeitsrichtlinie – s.u. 1.3 – das Aufenthaltsrecht von Arbeitnehmern und Selbständigen unabhängig von eventuell in Anspruch genommenen (ergänzenden) Sozialleistungen.

Auch im Hinblick auf die Ausweisungspraxis wird am Freizügigkeitsgesetz der Paradigmenwechsel deutlich. Begegnete bisher die Ausweisungspraxis zum Teil erheblichen europarechtlichen Bedenken (vgl. dazu unten 1.2.) wird nunmehr klar gestellt, dass bei der Beendigung des rechtmäßigen Aufenthalts von straffällig gewordenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit auf das für Drittstaatsangehörige geltende System von Ist- und Regelausweisung nicht mehr zurückgegriffen werden kann. Nach § 6 Abs. 1 findet eine Ausweisung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern nicht mehr statt, vielmehr kann der Verlust des Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit festgestellt werden. § 6 Abs. 2 transformiert erstmals die in ständiger Rechtsprechung des EuGH formulierten Anforderungen an die Aufenthaltsbeendigung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern in nationales Recht. Eine Aufenthaltsbeendigung ist danach nur zulässig, wenn eine strafrechtliche Verurteilung ein persönliches Verhalten erkennen lässt, das eine gegenwärtige, tatsächliche und hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Zudem muss durch diese Gefahr ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt sein.

Paradigmenwechsel bei der Ausweisung

Damit dürfte die in einzelnen Bundesländern zu beobachtende Praxis der Aufenthaltsbeendigung aus generalpräventiven Gründen ohne Berücksichtigung einer individuellen Gefährdungsprognose und ohne Ermessensausübung endgültig beendet sein.[8] Nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von mehr als fünf Jahren kann der Verlust des Aufenthaltsrechts nach § 6 Abs. 3 nur noch aus besonders schwerwiegenden Gründen festgestellt werden.

1.2 Freizügigkeit in der Rechtsprechung des EuGH

Hinsichtlich der Rechte von drittstaatsangehörigen Familienangehörigen von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern hat der EuGH im Berichtszeitraum wichtige Klarstellungen vorgenommen. Mit der „MRAX"-Entscheidung[9] wird das Erfordernis eines Passes oder Personalausweises oder auch eines Visums für die Familienangehörigen von Unionsbürgern relativiert. Wenn der oder die Betroffene die Identität und die Ehe nachweisen kann und wenn es keinen Anhaltspunkt dafür gibt, dass er oder sie eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit darstellt, darf die Einreise solcher Familienangehörigen in einen Mitgliedstaat nicht verweigert werden. Das gleiche gilt für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bzw. für eine Ausweisung. Gleichwohl bleibt es dabei, dass grundsätzlich ein vor der Einreise bei der deutschen Auslandsvertretung einzuholendes Visum erforderlich ist.

Einreise von Familienangehörigen darf nicht wegen des Visums verweigert werden

Anzumerken ist, dass diese Judikatur (wie alle Entscheidungen des EuGH zum Freizügigkeitsrecht) lediglich in solchen Fällen einschlägig ist, in denen der Unionsbürger oder die Unionsbürgerin selbst von dem Freizügigkeitsrecht Gebrauch macht. So dürfte Deutschland z. B. nicht die Einreise einer Französin und ihres marokkanischen Mannes verweigern, weil der Mann kein Visum für Deutschland hat. Ein Anspruch auf visums-

---

8 So aber z.B. noch OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25.11.2003, InfAuslR 2004, S. 195ff.

9 Urteil vom 25.7.2002, Rs. C-459/99.

freie Einreise des marokkanischen Mannes einer in Deutschland lebenden Deutschen folgt daraus jedoch nicht.

Aufenthaltsrecht für Ehegatten

Die Tatsache, dass das europäische Freizügigkeitsrecht nur solche Fälle erfasst, in denen jemand – aus welchem Grund auch immer – von der Personenfreizügigkeit Gebrauch macht, illustriert die „Carpenter"-Entscheidung.[10] Danach ist es einem Mitgliedstaat verwehrt, einer drittstaatsangehörigen Ehepartnerin eines Unternehmers die Aufenthaltserlaubnis zu verweigern, wenn dieser Unternehmer im Rahmen seiner Dienstleistungsfreiheit sich regelmäßig in anderen Mitgliedstaaten aufhalten muss. Diese Entscheidung dürfte auch für drittstaatsanhörige Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gelten, die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit ihres Arbeitgebers zur Erledigung von Aufträgen in andere Mitgliedstaaten entsandt werden.

Abzuwarten bleibt dagegen, ob die „Akrich"-Entscheidung so zu verstehen ist, dass das Recht auf Familiennachzug zu nicht gewanderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – im Gegensatz zu Dienstleistungserbringern – tatsächlich ausschließlich in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt, die allerdings an das Recht des Familienlebens im Sinne des Artikels 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention gebunden sind.[11]

Ausweisung von Unionsbürgern

Im Hinblick auf die Ausweisung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern hat der EuGH mit seiner „Orfanopoulos"-Entscheidung[12] im Wesentlichen die bekannten Grundsätze bestätigt, wonach eine Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nur zulässig ist, wenn

- aus dem Verhalten dieser Person eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung resultiert, die
- ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

In der Praxis bedeutet dies vor allem, dass es für die Beurteilung der konkreten, tatsächlichen Gefährdung nicht auf den Zeitpunkt des Erlasses der Ausweisungsverfügung (bzw. seit 1.1.2005 der Feststellung des Erlöschens des Aufenthaltsrechts) ankommen darf, sondern vielmehr auf die Prognose zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung. Auch dürften aus Sicht der Beauftragten noch später liegende positive individuelle Entwicklungen nicht außer Acht gelassen werden, falls sich ein eventuelles Revisionsverfahren in die Länge zieht und in diesem Zusammenhang deutlich wird (auch wenn es bei der Revision als Nicht-Tatsacheninstanz darauf nicht ankommt), dass mittlerweile eine positive Sozialprognose gestellt wird.

Aus Sicht der Beauftragten erlaubt das FreizügG/EU, diesen europarechtlichen Anforderungen zu genügen. Ausdrücklich für europarechtswidrig erklärt hat der EuGH in dieser Entscheidung zudem den Umstand, dass im konkreten Fall kein Widerspruchsverfahren gegen die Ausweisung stattgefunden hatte. Insoweit sind aus Sicht der Beauftragten die Länder gefordert, die Ausführungsgesetze zur Verwaltungsgerichtsordnung so zu ändern, dass zumindest im Hinblick auf die Beendigung des

---

[10] Urteil vom 11.7.2002 Rs. C-60/00.

[11] Urteil vom 23.9.2003, Rs. C-109/01.

[12] Urteil vom 29.4.2004, Rs. C-482/01 und C-493/01.

Aufenthalts von Unionsbürgern ein Widerspruchsverfahren wieder eingeführt wird.

1.3 Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten – Freizügigkeitsrichtlinie

Kodifizierung des Freizügigkeitsrechts in einer Richtlinie

Die Freizügigkeitsrichtlinie[13] ist nach fast dreijährigen Verhandlungen am 30.4.2004 in Kraft getreten und muss bis zum 30.4.2006 in das nationale Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Sie kodifiziert beinahe den gesamten acquis einschließlich der Rechtsprechung des EuGH hinsichtlich der Personenfreizügigkeit und hebt deshalb die meisten einschlägigen Richtlinien auf.[14] In Kraft bleiben allerdings die VO (EWG) 1612/68 über die Arbeitnehmerfreizügigkeit mit Ausnahme ihrer Art. 10 und 11, die den Familiennachzug regeln und aufgehoben werden, sowie die VO (EWG) 1251/70 über die Verbleibeberechtigten.

Lebenspartner

Besonders schwierig waren die Verhandlungen über das Aufenthaltsrecht von gleichgeschlechtlichen und nicht verheirateten Partnerinnen und Partnern. Die Beauftragte begrüßt, dass es gelungen ist einen Kompromiss zu finden, nach dem das Aufenthaltsrecht gewährt wird, wenn das nationale Recht des Wohnsitzmitgliedstaats diese Formen des Zusammenlebens anerkennt (Art. 2 und 3). In Deutschland ist das für eingetragene Lebenspartnerschaften der Fall und durch § 3 Abs. 6 FreizügG/EU bereits umgesetzt. Bedauerlich ist allerdings, dass nicht erreicht werden konnte, das Aufenthaltsrecht nach den Vorschriften des Herkunftsstaats einzuräumen. Dies kann dazu führen, dass z. B. die Partnerinnen oder Partner einer in Deutschland eingetragen Lebenspartnerschaft, insbesondere wenn einer der beiden Drittstaatsangehöriger ist, in ihrer Mobilität eingeschränkt sind.

Ausdrücklich: Daueraufenthaltsrecht

Auch auf europäischer Ebene wird nunmehr ausdrücklich das Daueraufenthaltsrecht eingeführt (Art. 14), das bisher nur de facto bestand. Nach fünfjährigem Aufenthalt darf dieser nicht mehr beschränkt oder an Voraussetzungen geknüpft werden. Nach zehnjährigem Aufenthalt besteht nach Art. 27 ein fast absoluter Ausweisungsschutz. Der Aufenthalt darf dann nur noch aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit (nicht Ordnung) beendet werden. Angesichts der hohen Hürden, denen die Aufenthaltsbeendigung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern schon in den ersten zehn Jahren begegnet, sind kaum Fälle vorstellbar, in denen diese Kriterien erfüllt sein könnten, es sei denn, es handelte sich um Terroristen.

2. Neue Unionsbürger – Erweiterung der Europäischen Union

Am 1.5.2004 sind 10 neue Staaten der Europäischen Union beigetreten:

Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn, und Zypern.

---

[13] Vg. ABl. 2004 L 229/35.

[14] Vgl. im Einzelnen Brinkmann, G., EU-Freizügigkeitsrichtlinie, Euro-AS 2004, S. 139ff.

Voraussetzung für den Beitritt war, dass die neuen Mitgliedstaaten den Acquis in ihre nationalen Rechtssysteme übernommen haben. Umgekehrt genießen die Beitrittsländer grundsätzlich alle mitgliedstaatlichen Rechte. Gleichwohl gibt es vielfältige Übergangsregelungen in allen Politikfeldern, die je nach Beitrittsstaat und erreichtem Umsetzungsstand variieren.

Übergangsregelungen

Für den Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und für Arbeitnehmer in bestimmten Sektoren der Dienstleistungsfreiheit sind auf Wunsch der alten Mitgliedstaaten – insbesondere Deutschlands und Österreichs, die einen hohen Migrationsdruck befürchteten – ebenfalls Übergangsregelungen mit allen neuen Mitgliedstaaten außer Malta und Zypern vereinbart worden. Die Übergangsregelungen finden sich in den Anhängen zu Art. 24 der Beitrittsakte.[15]

2+3+2 Regelung

Nach dem Vorbild der Beitrittsverträge mit Griechenland, Spanien und Portugal aus den frühen 1980er Jahren kann danach die Arbeitnehmerfreizügigkeit für einen Zeitraum von maximal 7 Jahren eingeschränkt werden. Der Siebenjahreszeitraum besteht aus drei Phasen. In einer ersten Phase von 2 Jahren wenden die Mitgliedstaaten ihr nationales Recht und nationale Maßnahme an, um den Zugang von Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten zu ihren Arbeitsmärkten zu regeln. Auch Mitgliedstaaten (Großbritannien und Irland), die die VO (EWG) 1612/68 anwenden und neuen Unionsbürgern erlauben, sich auf jeden Arbeitsplatz zu bewerben, tun dies im Rahmen ihres nationalen Rechts.[16] In einer zweiten Phase von 3 Jahren können die Mitgliedstaaten sich entscheiden, Freizügigkeit einzuräumen oder aber weiterhin nationale Maßnahmen anzuwenden. Nach Ablauf der ersten 5 Jahre können Mitgliedstaaten für maximal zwei weitere Jahre die Arbeitnehmerfreizügigkeit einschränken; sie müssen dies der Kommission gegenüber mit erheblichen Störungen ihrer Arbeitsmärkte begründen.

Übergangsregelungen zur AN-Freizügigkeit, umgesetzt durch § 284 SGB III

In der ersten Phase, die bis zum 30.4.2006 dauert, ist die Arbeitnehmerfreizügigkeit, also das Recht der Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten, sich als Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin auf jede angebotene Stelle innerhalb der Europäischen Union zu bewerben und eine entsprechende Arbeit anzunehmen, ausgesetzt. Allerdings haben auch im Rahmen nationaler Maßnahmen auf Grund des Beitrittsvertrages Arbeitnehmer der neuen Mitgliedstaaten einen europarechtlich begründeten Anspruch auf uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats, wenn sie seit mindestens einem Jahr zu diesem Arbeitsmarkt zugelassen waren. Die Jahresfrist ist eine gleitende: Wer zu irgendeinem Zeitpunkt zwischen dem 1.5.2004 und dem 30.4.2006 ein Jahr zugelassen ist, hat diesen Anspruch. Mit dem Gesetz über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung vom 23.4.2004[17] wurden

---

[15] Alle Anhänge zur Beitrittsakte unter: europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003/de/treaty_of_accession_2.htm; Anhänge V bis XIV enthalten die Übergangsregelungen für die einzelnen Beitrittsstaaten. Anhang V – Tschechien – ist im Anhang zu diesem Bericht abgedruckt.

[16] UK und Irland hatten allerdings angekündigt, keine soziale Unterstützung gewähren zu wollen. Ob dies – selbst als Maßnahme des nationalen Rechts – europarechtlich zulässig ist, wenn der Aufenthalt von Unionsbürgern erlaubt ist, ist im Hinblick auf die Rechtsprechung des EuGH fraglich – vgl. z.B. schon Urteil vom 12.5.1998, Rs. C-85/96, Martinez Sala.

[17] Vgl. BGBl. I S. 602.

diese Vorgaben in deutsches Recht übersetzt. Die §§ 284 SGB III und 12a der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) regeln seitdem u. a. den Anspruch auf Erteilung einer Arbeitsberechtigung für Staatsangehörige der Beitrittsstaaten, die seit mindestens einem Jahr für den deutschen Arbeitsmarkt zugelassen sind. Neue Unionsbürger, die noch nicht seit einem Jahr zum Arbeitsmarkt zugelassen sind, erhalten nach §§ 284 Abs. 4 SGB III, 39 Abs. 6 AufenthG die Arbeitserlaubnis-EU unter Beachtung des Vorrangprinzips, aber entsprechend der in den Übergangsregelungen der Beitrittsakte formulierten Gemeinschaftspräferenz[18] wiederum vorrangig vor Drittstaatsangehörigen. Die entsprechende Anwendung der Beschäftigungsverordnung und der Beschäftigungsverfahrensverordnung in diesen Fällen wird durch § 284 Abs. 6 SGB III angeordnet.

Auf Anregung der Beauftragten wurde die ursprünglich vorgesehene Gleichsetzung von „Zulassung" mit „Beschäftigung" aufgegeben: Die Anhänge zur Beitrittsakte unterscheiden nämlich sowohl in der deutschen wie auch in der englischen und französischen Sprachfassung zwischen den Wörtern „arbeiten" und „zugelassen sein". Auch nach deutschem Arbeitsgenehmigungsrecht ist es denkbar, dass Personen zugelassen, aber nicht beschäftigt sind, z. B. wenn sie über eine Arbeitsgenehmigung verfügen, aber arbeitslos sind. Umgekehrt können Personen legal beschäftigt sein, ohne dass es dafür einer ausdrücklichen Zulassung bedürfte. Dies zeigt, dass der Begriff der „Zulassung" zumindest in Randbereichen auslegungsbedürftig ist.

Zugelassene Arbeitnehmer/-innen

Unstreitig ist, dass Grenzgängerinnen und Grenzgänger, wie auch Gastarbeitnehmerinnen und Gastarbeitnehmer, die im Rahmen der binationalen MOE-Abkommen zu ihrer eigenen Weiterbildung beschäftigt sind oder waren, unter die in diesem Sinne zugelassenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fallen. Dasselbe gilt für Beschäftigte in Tätigkeiten, die nach altem Recht arbeitsgenehmigungsfrei, nach neuem Recht zustimmungsfrei sind. Unstreitig ist ebenfalls, dass Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer, die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit und der Werkvertragsabkommen in Deutschland durch ihre ausländischen Arbeitgeber beschäftigt werden dürfen, nicht unter diesen Begriff fallen. Sie gehören nicht dem deutschen Arbeitsmarkt an.[19] Problematisch wird die Frage nach der Zulassung zum Arbeitsmarkt bei Personen, die nach deutschem Verständnis keine echten Arbeitnehmer, es jedoch nach europäischem Verständnis gleichwohl sind. Zu nennen sind hier insbesondere die Au-Pairs, Auszubildende sowie Studierende, letztere dürfen nach geltendem Recht 180 halbe Tage im Jahr einer Beschäftigung und zusätzlich einer studentischen Nebentätigkeit nachgehen – eine Größenordnung, die nach der Rechtsprechung des EuGH ausreichend ist, um die Arbeitnehmereigenschaft zu begründen.[20]

---

[18] Vgl. z.B. Ziffer 14 Anhang V – Tschechien.

[19] Vgl. EuGH, Rush Portuguesa, Rs. C-113/89, Slg. 1990 I-1417.

[20] Vgl. EuGH, Ninni-Orasche, Rs. C-413/01; das VG Freiburg nimmt die Arbeitnehmereigenschaft bei einem Beschäftigungsumfang von 9 Stunden wöchentlich an: Urteil vom 24.06.2003, InfAuslR 2003, S. 365ff. Zur Arbeitnehmereigenschaft eines bei der Heilsarmee gegen Kost, Logis und ein Taschengeld Beschäftigten vgl. Urteil des EuGH vom 7.9.2004, Trojani, Rs. C-456/02 – der EuGH hat in diesem Fall die Feststellung der Arbeitnehmereigenschaft dem nationalen Gericht überlassen, dabei allerdings deutlich gemacht, dass seiner Ansicht nach die wesentlichen Kriterien erfüllt waren.

Arbeitsmarktzugang von Familienangehörigen von Arbeitnehmer/-innen

Nach der Beitrittsakte genießen Familienangehörige von Arbeitnehmern einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang, wenn der Arbeitnehmer diesen selbst hat und die Familienangehörigen am Tage des Beitritts mit dem Arbeitnehmer gemeinsam ihren rechtmäßigen Wohnsitz im anderen Mitgliedstaat hatten. Wer diese Bedingung nicht erfüllt, muss als Familienangehöriger oder Familienangehörige eines dem Arbeitsmarkt angehörenden neuen Unionsbürgers 18 Monate im neuen Mitgliedstaat rechtmäßig gelebt haben, um einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang zu bekommen. Spätestens am 1.5.2006 aber genießen alle Familienangehörigen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die die Voraussetzung der einjährigen Zulassung erfüllen, diesen Arbeitsmarktzugang. Für die meisten Familienangehörigen dürften diese Regelungen ohne Bedeutung sein, da das nationale Recht in der Regel günstiger ist: Hat der oder die Stammberechtigte das Recht, erwerbstätig zu sein, haben es die Familienangehörigen auch. Ehegatten haben spätestens nach Ablauf von zwei Jahren einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang (§ 29 Abs. 5 AufenthG).

Dienstleistungsfreiheit nur für bestimmte Branchen beschränkt, wenn Unternehmen Arbeitnehmer entsenden

Die Dienstleistungsfreiheit von Unternehmen gilt nach dem Beitrittsvertrag zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten grundsätzlich unbeschränkt. In Deutschland und Österreich dürfen die Regierungen allerdings bei der mit der Entsendung von Arbeitnehmern verbundenen Erbringung von Dienstleistungen Einschränkungen für bestimmte Branchen vorsehen. In Deutschland sind dies das Baugewerbe einschließlich verwandter Wirtschaftszweige, die Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln sowie Innendekorateure. Deutschland hat der Europäischen Kommission vor dem 1.5.2005 mitgeteilt, dass es beabsichtigt, von diesen Ausnahmen Gebrauch zu machen.[21]

Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit Nichterwerbstätiger uneingeschränkt

Niederlassungsfreiheit und die Freizügigkeit für Nichterwerbstätige werden aufgrund der Beitrittsakte den neuen Unionsbürgern uneingeschränkt gewährt. Das Gleiche gilt für ein Aufenthaltsrecht von unter drei Monaten. Ein Wechsel des Aufenthaltsgrundes ist möglich. Allerdings wird in der Praxis so verfahren, dass Anträge von neuen Unionsbürgern auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis nur dann nach den Grundsätzen der §§ 284 SGB III, 12a ArGV behandelt werden, wenn der oder die Betroffene bereits seit mindestens 3 Monaten in Deutschland gemeldet ist.

Wurde der Wohnsitz vor weniger als 3 Monaten in Deutschland begründet, richtet sich in der Verwaltungspraxis der Zugang zur Beschäftigung ausschließlich nach § 39 Abs. 6 des Aufenthaltsgesetzes und der Beschäftigungsverordnung. Das bedeutet, dass für die Ausübung qualifizierter Tätigkeiten – auf den Katalog der Beschäftigungsverordnung kommt es dabei nicht an – eine Arbeitserlaubnis unter Beachtung des Vorrangprinzips erteilt werden kann, während dies für unqualifizierte Be-

---

[21] Allerdings ist diese Mitteilung zunächst nicht veröffentlicht worden, so dass fraglich sein kann, ob zunächst die Dienstleistungsfreiheit einschließlich des Rechts der Unternehmen, ihre eigenen Beschäftigten auch in anderen Mitgliedstaaten die Dienstleistungen erbringen zu lassen, uneingeschränkt galt. In dieser Phase zunächst verhängte Bußgelder wegen illegaler Beschäftigung sind daher eventuell mangels Rechtsgrundlage rechtswidrig. Vgl. Anmerkung Gutmann, InfAuslR 2004, S. 328. Die Veröffentlichung ist mittlerweile nachgeholt worden: Bundesanzeiger vom 20.10.2004, S. 22231. Aus Sicht der Beauftragten wäre zu überlegen, ob hier nicht im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit wie in Österreich eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden sollte.

schäftigungen, abgesehen von wenigen Ausnahmen wie Saisonbeschäftigung, in der Regel nicht möglich sein wird. Die in den Anhängen zur Beitrittsakte formulierte Gemeinschaftspräferenz verbietet es jedoch, Drittstaatsangehörige besser zu behandeln als die neuen Unionsbürger. § 39 Abs. 6 des Aufenthaltsgesetzes erscheint insoweit unzureichend, als es diese Gemeinschaftspräferenz lediglich im Hinblick auf qualifizierte Beschäftigungen, also die, die in der Regel eine 3-jährige Berufsausbildung erfordern, umsetzt. Aus Sicht der Beauftragten wäre es wünschenswert, zumindest im Erlasswege deutlich zu machen, dass sich die Unionsbürger unabhängig vom Wohnsitz bzw. dem Zeitpunkt der Wohnsitznahme in Deutschland wie auch die Staatsangehörigen Japans, Kanadas, der USA und anderer Staaten (§ 34 BeschV) unter Beachtung des Vorrangprinzips unabhängig von den Qualifikationsvoraussetzungen auf jede offene Stelle bewerben können.

Anwendung BeschV oder BeschVerfV bei Zuzug aus Herkunftsstaat?

Nachzugsbeschränkungen für Familienangehörige bestehen nicht, da die Übergangsregelungen lediglich die oben dargestellten Einschränkungen hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs der Familienangehörigen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern enthalten. Offen ist aber, ob diese Beschränkungen auch für die Familienangehörigen der anderen Personenfreizügigkeitsberechtigten gelten. Die Übergangsregelungen selbst schränken das sich aus dem europäischen Sekundärrecht[22] ergebende Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit der Familienangehörigen von Selbständigen und Nichterwerbstätigen nicht ein. Da nach ständiger Rechtsprechung des EuGH Einschränkungen der Grundfreiheiten eng auszulegen sind, müsste wohl aus dem Schweigen der Beitrittsakte geschlossen werden, dass die genannten Beschränkungen dem Wortlaut entsprechend tatsächlich für diese Personen nicht gelten und sie damit einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang haben, sobald die familiäre Gemeinschaft besteht. Andererseits würde eine solche Interpretation dazu führen, dass u.U. Drittstaatsangehörige besser gestellt wären als Unionsbürger, die erst nach einjähriger Beschäftigung in den Genuss des unbeschränkten Arbeitsmarktzugangs kommen. Auch dies ist ein Ergebnis, das kaum hinnehmbar wäre. Es ist offen, wie dieses Dilemma gelöst werden wird.

Keine Nachzugsbeschränkung für Familienangehörige

Beschränkung Arbeitsmarktzugang für Familienangehörige von Selbständigen und Nichterwerbstätigen?

Aufenthaltsrechtlich richtet sich der Status aller neuen Unionsbürger nach dem Freizügigkeitsgesetz. Für Niedergelassene und Nichterwerbstätige folgt dies daraus, dass für sie keine Übergangsregelungen gelten. Arbeitnehmer, die unter Anwendung des nationalen Rechts, also nach § 284 des SGB III eine Arbeitsgenehmigung erhalten haben, werden nach § 13 des Freizügigkeitsgesetzes ebenfalls wie vollwertige Unionsbürger behandelt.

3. Türkische Staatsangehörige

3.1 Rechtsstellung

Das Aufenthaltsrecht türkischer Staatsangehöriger, die als Selbständige durch Art. 41 des Zusatzprotokolls (ZP) zum Assoziierungsabkommen

[22] Art. 11 VO (EWG) 1612/68, Art. 2 Abs. 2 RL 90/364/EWG (Aufenthaltsrichtlinie), Art. 2 Abs. 2 RL 90/365/EWG (Pensionisten-Aufenthaltsrichtlinie), Art. 2 Abs. 2 RL 93/96/EWG (Studenten-Aufenthaltsrichtlinie).

EWG – Türkei oder als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen vom Assoziationsratsbeschluss 1/80 begünstigt werden, hat im Berichtszeitraum einige Weiterentwicklungen und Klarstellungen erfahren. Die Beauftragte begrüßt insbesondere, dass nunmehr in § 4 Abs. 5 AufenthG klar geregelt ist, dass der Aufenthaltstitel dieser vom Assoziationsrecht begünstigten Türkinnen und Türken wie der von Unionsbürgern deklaratorischer Natur ist. Damit wird auch klar gestellt, dass das Versäumen der Frist für eine rechtzeitige Beantragung der Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis nicht zu einem illegalen Aufenthalt führt, da das Aufenthaltsrecht auch ohne Erlaubnis fortbesteht, solange seine Voraussetzungen vorliegen.

Aufenthaltserlaubnis deklaratorisch

Zu den Voraussetzungen des Aufenthaltsrechts ergingen im Berichtszeitraum einige Urteile des EuGH. Ein Aufenthaltsrecht nach Art. 6 ARB 1/80 erwerben auch Personen, die einen Aufenthaltstitel ausschließlich zum Zwecke der betrieblichen Berufsausbildung erhalten und die Beschäftigungsvoraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 dritter Gedankenstrich im Rahmen dieser Berufsausbildung erfüllen.[23] Der Begriff der Familienangehörigen, die nach Art. 7 ARB 1/80 das Recht auf einen Arbeitsmarkzugang besitzen, wurde in Anwendung des Art. 10 Abs. 2 der VO 1612/68 weiter präzisiert.[24] Kind eines türkischen Arbeitnehmers ist auch ein Stiefkind, wenn es unter 21 Jahre alt ist oder Unterhalt bezieht.[25] Darauf, ob das Kind im Aufnahmestaat geboren oder im Rahmen der Familienzusammenführung gekommen ist, kommt es, – anders als man angesichts des Wortlauts des Art. 7 meinen könnte , nicht an. Der Schutz des ARB umfasst auch türkische Staatsangehörige der zweiten und dritten Generation.[26]

Familienbegriff

Türkische Studierende in Deutschland werden voraussichtlich auch für Auslandssemester Leistungen nach dem BAföG erhalten müssen. Bisher ist die Förderung von Auslandssemestern deutschen Staatsangehörigen und Unionsbürgerinnen und Unionsbürgerinnen vorbehalten. Nach dem Schlussantrag des Generalanwalts in der Rechtssache „Gürol“[27] – in der Regel folgt der EuGH den Schlussanträgen – umfasst das Recht auf gleichen Zugang zur Ausbildung für Kinder von türkischen Arbeitnehmern nach Art. 11 ARB 1/80 auch das Recht, Ausbildungsförderung für Auslandssemester zu erhalten, wenn diese notwendige oder vorgeschriebene Bestandteile des Studiums sind.

BAföG für Auslandssemester

Weit reichende Folgen dürfte schließlich die Entscheidung „Abatay“[28] zu den Stillhalteklauseln des Art. 14 ARB 1/80 und des Art. 41 ZP haben. Geklagt hatten neben einem in Deutschland lebenden Dienstleistungserbringer türkische Fernfahrer, die in der Türkei lebten und als Fahrer im grenzüberschreitenden Güterverkehr arbeiten wollten. Diese Tätigkeit war 1980, zum Zeitpunkt der Beschlussfassung, in Deutschland arbeitsgenehmigungsfrei. Seit 1993 war das nicht mehr der Fall, wenn es auch im Zuge der verschiedenen Änderungen des Arbeitsgenehmigungsrechts immer Ausnahmeregelungen für bestimmte Konstellationen gab,

---

23 EuGH, Urteil vom 19.11.2002, Kurz, Rs. C-188/00.
24 EuGH, Urteil vom 11.11.2004, Cetinkaya, Rs. C-467/02.
25 EuGH, Urteil vom 30.9.2004, Ayaz, Rs. C-275/02.
26 EuGH, Urteil vom 11.11.2004, Cetinkaya, Rs. C-467/02.
27 Schlussantrag des Generalanwalts vom 2.12.2004, Rs. C-374/03.
28 EuGH, Urteil vom 21.10.2003, Rs. C-317/01 und C-369/01.

z. B. bei Zulassung des Fahrzeugs im Herkunftsstaat des Fahrers. Im Kern besagt die Entscheidung des EuGH, dass es den Mitgliedstaaten verwehrt ist, türkischen Staatsangehörigen, deren Aufenthalt ordnungsgemäß ist oder die als Selbständige ordnungsgemäß tätig sind, Verschlechterungen der Rechtslage auch hinsichtlich der erstmaligen Ausübung einer Beschäftigung seit dem Inkrafttreten des ARB 1/80 entgegen zu halten. Im Ergebnis bedeutet dies, dass für türkische Staatsangehörige das 1980 geltende Arbeitserlaubnisrecht anzuwenden ist, soweit es für sie günstiger ist als das jetzige.[29] Die Entscheidung hat auch Auswirkungen auf die Möglichkeit, türkische Staatsangehörige wegen der Nichtteilnahme an Sprachkursen aufenthaltsrechtlich zu sanktionieren (vgl. hierzu B V.8.3).

Wirkungen des Verschlechterungsverbots

3.2 Sonderproblem Ausweisung

Im Bereich der Ausweisung hat der EuGH erneut festgestellt, dass für vom ARB 1/80 begünstigte türkische Staatsangehörige dieselben Maßstäbe gelten wie für die Aufenthaltsbeendigung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern und hat darüber hinaus die Rechte der Familienangehörigen präzisiert. Danach wäre es mit dem Recht der Familienangehörigen auf ihren Zugang zum Arbeitsmarkt nicht vereinbar, wenn dieses Recht bei einer Verurteilung auch zu einer längeren Freiheitsstrafe, an die sich eine Drogentherapie anschließt, wegen Abwesenheit vom Arbeitsmarkt beschränkt würde.[30] Hinsichtlich der Wirkung einer längerfristigen Strafe auf die Beurteilung einer eventuell vorliegenden Abwesenheit vom Arbeitsmarkt hat dieser Grundsatz auch Gültigkeit für die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Art. 6 ARB 1/80.

Gleiche Maßstäbe wie für Unionsbürger/innen

Ist eine gemeinschaftsrechtswidrige Ausweisung erfolgt, steht der ARB einer auch nur befristeten Wiedereinreisesperre nach § 11 AufenthG entgegen.[31]

Das Bundesverwaltungsgericht ist mit Urteil vom 3. August 2004[32] – der neueren Rechtsprechung des EuGH gefolgt und hat angeordnet, dass diese Grundsätze auch in allen anderen anhängigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu berücksichtigen sind. Das System von Ist- und Regelausweisung ist auf türkische Staatsangehörige nicht mehr anwendbar, wenn sie vom Assoziationsrecht begünstigt sind.

Die Beauftragte begrüßt die neue Entwicklung des Ausweisungsrechts. Vor dem Hintergrund, dass türkische Staatsangehörige und Unionsbürger die größten Migrantengruppen in Deutschland stellen, und dass Ausweisung und Abschiebung häufig „Inländer mit ausländischem Pass“ treffen, ist es aus ihrer Sicht an der Zeit zu prüfen, ob nicht die europäischen Ausweisungsregeln Maßstab des deutschen Rechts insgesamt sein sollten. Dies würde zum einen Ungleichbehandlungen zwischen verschiedenen Gruppen von Ausländern beseitigen, die außer der Staatsangehörigkeit der Delinquenten nichts unterscheidet. Zum anderen würde

---

29 Vgl. zu den denkbaren Anwendungsbereichen des „Einfrierens“ kritisch Hailbronner, K.: Die Stillhalteklauseln des Assoziationsrechts EWG/Türkei, in: ZAR 2004, S. 45ff.

30 EuGH, Urteil vom 11.11.2004, Cetinkaya, Rs. C-467/02.

31 EuGH, Urteil vom 19.11.2002, Kurz, Rs. C-188/00.

32 BVerwG, Urteil vom 3.8.2004, Az. 1 C 29.02, abrufbar unter www.bverwg.de.

damit die „Doppelbestrafung“ (Strafe und Ausweisung) von straffälligen Migranten beendet, die integrationspolitisch kaum vertretbar ist, insbesondere wenn alle anderen Familienmitglieder in Deutschland leben und zum Teil die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Eine Änderung der deutschen Ausweisungspraxis würde schließlich dem Grundsatz zur Geltung verhelfen, dass Resozialisierung dort stattfinden muss, wo auch die Sozialisierung stattfand.

4. Staatsangehörige von Ländern, die Vertragspartner der EG sind

Niederlassungsrecht für Staatsangehörige der Beitrittskandidaten

Im Berichtszeitraum hat der EuGH seine Rechtsprechung hinsichtlich der Niederlassungsrechte von Staatsangehörigen der Beitrittskandidaten auf Grund der Assoziierungsverträge bestätigt. Diese Verträge sehen grundsätzlich vor, dass Selbständige ein Recht auf Niederlassung in den Mitgliedstaaten haben. Allerdings darf dieses Recht von den alten Mitgliedstaaten daran geknüpft werden, dass der Antrag auf Niederlassung vom Herkunftsstaat im Rahmen eines Visumsverfahrens gestellt wird. Wenn dies nicht erfolgt und die Regeln des Mitgliedstaats nicht eingehalten werden, kommt es auf das Vorliegen der materiellen Voraussetzungen für die Niederlassung nicht an.[33] Liegen die materiellen Voraussetzungen allerdings vor, muss nach deutschem Recht ein Visum erteilt werden.[34]

Keine Beschränkung des Einsatzes von Sportler/innen

Vor allem für den Sport hat die Entscheidung „Kolpak“[35] weit reichende Folgen. Ein in Deutschland spielender tschechischer Handballspieler hatte dagegen geklagt, dass er auf Grund der deutschen Ausländerklausel als Drittstaatsangehöriger an Pokal-, Bundes- und Regionalligaspielen nur beschränkt teilnehmen durfte. Der EuGH sieht darin einen Verstoß gegen das im Assoziierungsabkommen verankerte Diskriminierungsverbot wegen der Staatsangehörigkeit hinsichtlich der Arbeitsbedingungen für in einem Mitgliedstaat ordnungsgemäß Beschäftigte. Dasselbe gilt für das Kooperationsabkommen der EG mit Russland, wie der EuGH im Falle eines russischen, in Spanien spielenden Sportlers jüngst entschieden hat.[36] Im Ergebnis werden die deutschen Sportligen zukünftig darauf verzichten müssen, Sportlerinnen und Sportler aus Ländern, mit denen die EG Abkommen unter Einschluss eines Diskriminierungsverbots bei den Arbeitsbedingungen geschlossen hat, als Drittstaater zu behandeln. Dies gilt auch für Amateurligen, soweit den Sportlerinnen und Sportlern über eine Aufwandsentschädigung hinaus regelmäßig Entgelt gezahlt wird bzw. sie regelmäßig geldwerte Sachleistungen erhalten, womit sie nach der Rechtsprechung des EuGH als Arbeitnehmer einzuordnen sind.

---

33 EuGH, Urteil vom 16.11.2004, Panayotova, Rs. C-327/02.

34 Vgl. VG Berlin, Urteil vom 1.11.2002, InfAuslR 2003, S. 217ff.

35 Urteil vom 8.5.2003, Rs. C-438/00.

36 Urteil vom 12.4.2005, , Simutenkov, Rs C-265/03.

V. Flüchtlinge

1. Flüchtlingsrechtliche Entwicklungen in Deutschland

1.1 Asylverfahren und Anerkennungsquoten

Die Zahl der Asylantragsteller ist im Berichtszeitraum in Deutschland sehr stark zurückgegangen und so niedrig wie zuletzt vor 20 Jahren. Während im letzten Jahrzehnt jährlich mehr als 100 000 Personen einen Asylantrag gestellt haben, haben im Jahr 2004 nur noch 35 600 Personen in Deutschland im Rahmen des Asylverfahrens Schutz gesucht.[1] An der Spitze der Herkunftsländer standen in den letzten Jahren die Türkei, Serbien und Montenegro mit einem hohen Anteil an Asylsuchenden aus dem Kosovo, die Russische Föderation mit einem erheblichen Anteil von Asylsuchenden aus Tschetschenien und der Irak.

Zahl der anhängigen Asylverfahren stark rückläufig

Korrespondierend zum geringeren Neuzugang hat das Bundesamt die Zahl der anhängigen Asylerstverfahren auf 11 200 Verfahren am Ende des Jahres 2004 verringern können; drei Jahre zuvor war die Zahl der anhängigen Verfahren noch fast fünfmal (2001: 55 400) so hoch. Außerdem hat das Bundesamt die Zahl der Widerrufsverfahren seit 2002 um mehr als 800 % auf rund 18 300 abgeschlossene Widerrufsverfahren steigern können (vgl. zum Widerruf C.V.1.2). Die Zahl der anhängigen Klageverfahren hatte sich zum Ende des Jahres 2003 bei etwa 100 000 Verfahren eingependelt.

In Entsprechung zu der Stabilisierung der Zugangszahl auf niedrigem Niveau sind auch die Bearbeitungszeiten beim Bundesamt weitaus kürzer als noch vor fünf Jahren. So werden Asylanträge in fast 80 % der Fälle mit Ausnahme der Verfahren zu Kosovo und Afghanistan innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung entschieden.[2] Die Beauftragte begrüßt grundsätzlich kurze Verfahrensdauern. Auch bei einem schnellen Verfahren sollte allerdings eine angemessene Anhörung und eine detaillierte Prüfung des Einzelfalles gewährleistet sein. Die Beauftragte geht weiter davon aus, dass bei nichtstaatlicher Verfolgung zukünftig standardisierte Entscheidungen seltener möglich sein dürften, weil nun in jedem Fall einer glaubhaft vorgetragenen drohenden Verfolgung – unabhängig vom Verursacher – geprüft werden muss, ob ein Antragsteller in seinem Herkunftsland davor Schutz finden kann.

Gesamtschutzquote von 15 %

Zwischen Anfang 2002 und Ende 2004 hat das Bundesamt bei 15 900 Antragstellern Abschiebungshindernisse festgestellt.[3] Dies entspricht bei 196 000 inhaltlichen Entscheidungen des Bundesamtes einer Schutz-

---

1 Im Jahr 2003 haben 50 563 Personen in Deutschland einen Asylantrag gestellt; zu diesen und den folgenden Zahlen vgl. insgesamt die Website des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge: www.bamf.de.

2 Vgl. Sachverständigungsrat für Zuwanderung und Integration, Jahresgutachten 2004, S. 140.

3 Die Zahlen betreffen Asylberechtigte nach Art. 16a GG, Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention gem. § 51 Abs. 1 AuslG und Personen mit sonstigen Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG. Die Zahlen erfassen nur Anerkennungen des Bundesamtes. Anerkennungen oder Ablehnungen durch Verwaltungsgerichte konnten wegen fehlender Erhebungen nicht berücksichtigt werden.

quote von 8,1 %.[4] Nach Schätzungen der Beauftragten wird zudem im gerichtlichen Verfahren weiteren 7 % der Asylsuchenden ein zwingendes Abschiebungshindernis zuerkannt.[5] Insgesamt ist deshalb nach Berechnungen der Beauftragten von einer Schutzquote von etwa 15 % auszugehen.

Mehr als 20 % der inhaltlichen Entscheidungen des Bundesamtes betrafen Asylantragsteller aus Serbien/Montenegro, davon ein erheblicher Teil Minderheitsangehörige aus dem Kosovo.[6] Die Anerkennungsquote belief sich lediglich auf 2,1 %. Bei dem Herkunftsland Türkei mit fast 25 000 inhaltlichen Entscheidungen hat das Bundesamt im Berichtszeitraum hingegen bei 21 % der Antragsteller ein Abschiebungshindernis feststellen können. Im Irak betrug die Quote im Berichtszeitraum 18,3 %, allerdings mit fallender Tendenz. Bemerkenswert ist auch der Anstieg der Anerkennungszahlen des Bundesamtes bei Asylsuchenden aus der russischen Föderation auf 25 % im Jahr 2004; bei den anerkannten Personen dürfte es sich zum großen Teil um Asylsuchende im Zusammenhang mit dem Konflikt in Tschetschenien handeln.

Die Beauftragte bedauert, dass eine Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden in der Vergangenheit nicht immer zu einer Anerkennung geführt hat. Dies wurde deutlich am Beispiel der Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo, bei denen die Asylanträge fast vollständig abgelehnt wurden. Insofern war die Anerkennungsquote auch nur ein unvollständiger Indikator für die Bewertung, in welchem Ausmaß Asylsuchende mit guten Gründen in Deutschland Schutz gesucht hatten. Die Beauftragte erwartet nun mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes einen Anstieg der Anerkennungsquoten. Zukünftig dürfte die Bedrohung durch nichtstaatliche Verfolger eher zu einer Anerkennung als Flüchtling führen und nicht – wie bisher in vielen Fällen – zu einer oftmals vollständigen Ablehnung des Schutzbegehrens. Auch die Ausdehnung des Abschiebungsschutzes und des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention nach § 26 AsylVfG schützt die Einheit der Flüchtlingsfamilie und wird sich in den Anerkennungsquoten niederschlagen. Der flüchtlingsrechtliche Schutz von Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo könnte sich vor diesem Hintergrund bei fortgesetzter Bedrohung zukünftig verbessern.

Ob die Änderungen im Zuwanderungsgesetz im Ergebnis zu einer absolut höheren Zahl von geschützten Personen in Deutschland führt, hängt

---

4 Die Schutzquote errechnet sich aus der Zahl der Anerkennungen bezogen auf die Zahl der Entscheidungen, in denen das Verfolgungsvorbringen inhaltlich überprüft worden ist. Werden die sonstigen Verfahrenserledigungen wie Entscheidungen zur Einstellung des Verfahrens einbezogen, ergibt sich für die Anerkennungen ein Anteil von 5,57 %.

5 Genaue Daten zu den Gerichtsverfahren liegen leider nicht vor. Nach Angaben des Bundesamtes werden ca. 71 % aller ablehnenden Entscheidungen aus Erst- und Folgeanträgen vor einem Verwaltungsgericht angefochten. Unterstellt man eine Erfolgsquote der Klagen von nur 10 %, erhöht sich die Zahl der anerkannten Personen um ca. 12 400. Dies entspricht einem Anteil von 7,08 % aller entschiedenen Verfahren.

6 Nach Angaben des Bundesamtes lag der Anteil von Antragstellern aus dem Kosovo unter den Asylantragstellern aus dem ehemaligen Jugoslawien in den letzten Jahren durchschnittlich über 75 %. Allein der Anteil von Roma und Serben aus dem Kosovo unter den Asylantragstellern aus Serbien/Montenegro betrug in den letzten fünf Jahren durchschnittlich mehr als 35 %.

allerdings im Wesentlichen von den Asylantragzahlen und von der Entwicklung der menschenrechtlichen Situation in potenziellen Herkunftsländern ab. Für den Zugang von Asylsuchenden nach Deutschland sind die angeführten gesetzlichen Verbesserungen hingegen kaum von Bedeutung.

1.2 Widerrufsverfahren beim Bundesamt und aufenthaltsrechtliche Folgen

Die Verfahren zum Widerruf einer Asylberechtigung, einer Flüchtlingsanerkennung oder der Feststellung eines Abschiebungshindernisses nach § 53 AuslG beim Bundesamt haben in den letzten Jahren außergewöhnlich stark an Bedeutung gewonnen. Während in früheren Jahren selten mehr als 1 000 Widerrufe pro Jahr ausgesprochen wurden, ist die Zahl im Jahr 2002 auf mehr als 2 200 angestiegen. Im Jahr 2003 erreichte die Zahl einen Höchststand von 9 500 Widerrufen, im Jahr 2004 wurde sogar mehr als 18 300 Widerrufe ausgesprochen.[7]

Viele Widerrufsverfahren auf Ersuchen der Ausländer- und Einbürgerungsbehörden

Die Beauftragte bedauert allerdings, dass Widerrufsverfahren in vielen Fällen die erste und unmittelbare Folge eines integrativen Schrittes des anerkannten Flüchtlings sind. So findet eine Widerrufsprüfung in vielen Fällen auf Ersuchen der Ausländer- oder Einbürgerungsbehörden statt, nachdem der Betreffende die Gewährung des Nachzuges von Ehegatten und minderjährigen Kindern oder seine Einbürgerung in Deutschland beantragt hat.[8]

Ein Verfahren zum Widerruf einer Flüchtlingsanerkennung ist erst nach Wegfall der anerkennungsrelevanten Umstände im Herkunftsland oder auf Grund veränderter Rechtslage einzuleiten (§ 73 Abs. 1 AsylVfG). Nach der Praxis des Bundesamtes und der Rechtsprechung sind dabei grundsätzlich die gleichen Kriterien anzulegen wie bei der Anerkennung.[9] Ein nachwirkender Flüchtlingsschutz im Sinne einer erweiterten Prüfung, die auch Zumutbarkeitskriterien einbezieht, wird bis auf die Fälle schwerster Vorverfolgung regelmäßig verneint.[10] Nach Auffassung der Beauftragten sollte jedoch ein Mensch, der wegen einer drohenden Verfolgung aus seinem Heimatland fliehen musste, nicht zu einer Rückkehr in generell instabile und unsichere Verhältnisse gezwungen werden. Sie hält in diesem Zusammenhang deshalb Überlegungen für sinnvoll, den Widerruf der Flüchtlingsanerkennung jedenfalls erst dann zuzulassen, wenn neben einem Ausschluss der Verfolgung im Herkunftsland mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit zumindest eine grundlegende Verwaltungs- und

---

7 Die Zahlen stützen sich auf Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (www.bamf.de). Die Zahlen erfassen nicht die Verfahren, in denen nach einer Anhörung des Betroffenen ein förmliches Widerrufsverfahren nicht mehr eingeleitet wurde bzw. am Ende eines Verfahrens förmlich von einem Widerruf abgesehen wurde.

8 Vgl. dazu die Ausführungen zur Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Kapitel C.II.2.2.6).

9 Vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.1992, Az. 9 C 3/92; danach sollte für einen Widerruf eine so grundlegende Veränderung im Herkunftsland eingetreten sein, dass eine Wiederholung der Verfolgungsmaßnahmen im Verfolgerstaat mit hinreichend Sicherheit ausgeschlossen werden kann.

10 Vgl. kürzlich für Kosovo VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.3.2004, Az. A 6 S 219/04 und für Irak BayVGH, Beschluss vom 6.8.2004, Az.15 ZB 04.30565.

Nachwirkender Flüchtlingsschutz geboten

Rechtsstaatsstruktur sowie eine funktionierende Infrastruktur vorhanden ist.[11] Für eine erweiterte Prüfung sprechen nach Auffassung der Beauftragten auch die Regelungen in der Europäischen Richtlinie zum Flüchtlingsbegriff. Danach führt ein Wegfall der Umstände, die die Anerkennung begründen, gem. Art. 11 der Richtlinie erst dann zu einem Wegfall der Flüchtlingseigenschaft, wenn „die Veränderung der Umstände erheblich und nicht nur vorübergehend ist" und der Betreffende es in der Folge „nicht mehr ablehnen kann", den Schutz seines Herkunftslandes in Anspruch zu nehmen.[12]

Ein Schwerpunkt der Widerrufspraxis betrifft das Herkunftsland Serbien/Montenegro.[13] Hierbei werden auf Grund der Entwicklungen im Kosovo vor allem Albaner aus dem Kosovo von Widerrufen betroffen sein. Die Beauftragte hält dies grundsätzlich für unproblematisch, hat allerdings große Bedenken, wenn davon auch Personen aus dem Kosovo betroffen sind, bei denen ein Abschiebungshindernis im Zusammenhang mit einer schweren Vorverfolgung und einer daraus resultierenden posttraumatischen Belastungsstörung festgestellt worden ist. Insbesondere, wenn die Feststellung erst nach mehreren psychologischen Begutachtungen erfolgt ist und noch nicht länger als drei Jahre her ist, hält die Beauftragte ein Widerrufsverfahren regelmäßig nicht für angemessen. Schon die schriftliche Ankündigung nach § 73 Abs. 4 AsylVfG, dass ein Widerruf der Feststellung des Abschiebungshindernisses geprüft wird, kann nach Beobachtung der Beauftragten zu schweren Rückschlägen für die Betroffenen führen, die gerade erst nach einer jahrelangen Unsicherheit aufenthaltsrechtlich sicheren Boden unter den Füßen verspürt haben. Die Beauftragte würde ein sensibleres Vorgehen des Bundesamtes in diesen Fällen sehr begrüßen.

Das Bundesamt hat im Berichtszeitraum einen weiteren Schwerpunkt beim Herkunftsland Irak gesetzt. Allein im Jahr 2004 wurden unter Hinweis auf den Sturz des bisherigen Regimes mehr als 7 000 Flüchtlingsanerkennungen widerrufen.[14] Nach Angaben des Bundesamtes waren davon bisher überwiegend irakische Staatsangehörige betroffen, denen in der Vergangenheit schon wegen der bloßen Asylantragstellung und einer daraus resultierende Gefährdung die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde. Die Beauftragte hält die Einleitung von Widerrufsverfahren angesichts der noch nicht stabilisierten politischen Lage im Irak, die nach wie vor von schweren Menschenrechtsverletzungen geprägt ist, in vielen Fällen für verfrüht und auch aus verwaltungsökonomischen Grün-

---

[11] In diese Richtung UNHCR, Februar 2003, Richtlinien zum internationalen Schutz: Beendigung der Flüchtlingseigenschaft i.S. des Art. 1 C (5) und (6) des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Wegfall der Umstände"-Klauseln). UNHCR stützt seine Auffassung auf Art. 1 C (5) des Abkommens, wonach für die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft maßgebend ist, ob der Flüchtling es nach Wegfall der Gründe für die Anerkennung „nicht mehr ablehnen kann", den Schutz seines Herkunftslandes in Anspruch zu nehmen.

[12] Vgl. die Ausführungen zur Flüchtlingsrichtlinie unter C.V.3.4.

[13] Nach Auskunft des Bundesamtes betrafen im Jahr 2003 94.5 % der Entscheidungen das Herkunftsland Serbien/Montenegro; in der ersten Jahreshälfte 2004 lag der Anteil bei über 70 %.

[14] Zustimmend BVerwG vom 25.8.2004, Az.1 C 22.03, unter Hinweis auf die Beseitigung des Regimes von Saddam Hussein im Fall eines kurdischen Volkszugehörigen aus dem Norden des Iraks, der nach der Anerkennung mehrmals von Deutschland in seine Heimat gereist war.

den nicht für sinnvoll.[15] Trotz eines Widerrufes ist eine Rückkehr der Betreffenden wegen der angespannten Situation im Irak in großer Zahl nicht zu erwarten. Vor diesem Hintergrund führt die Einleitung von Widerrufsverfahren, die theoretisch begründbar sind, aber an der Lebenswirklichkeit vorbeigehen, im Ergebnis in vielen Fällen zu einem Integrationshindernis und zur Gefahr von Kettenduldungen. Eine Integrationschance wäre aber sozialpolitisch vernünftig, weil die betroffenen irakischen Staatsangehörigen voraussehbar längerfristig in Deutschland bleiben werden. Die gleichen Überlegungen gelten auch für die zunehmende Durchführung von Widerrufsverfahren bei afghanischen Staatsangehörigen.[16]

Widerruf bei Irak führt zu Kettenduldung

Die Beauftragte hat insbesondere auch wenig Verständnis dafür, wenn die Entscheidung über einen Widerruf wegen der ungewissen Situation im Herkunftsland ausgesetzt werden sollte. Das Widerrufsverfahren setzt seinem Wesen nach eine Stabilisierung der Situation im Herkunftsland voraus. Dazu passt eine Aussetzung der Verfahren nicht; erforderlich ist dann vielmehr die Einstellung des Widerrufsverfahrens.

Sobald die Flüchtlingsanerkennung bzw. die Zuerkennung eines Abschiebungshindernisses vom Bundesamt widerrufen worden ist, stellt sich auch die Frage nach den aufenthalts- und sozialrechtlichen Folgen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in dem Fall eines albanischen Botschaftsflüchtlings festgestellt, dass der rechtskräftige Widerruf einer Flüchtlingsanerkennung grundsätzlich auch den Widerruf des Aufenthaltsrechtes nach sich ziehe, das sich allein auf die Flüchtlingsanerkennung stütze; die letztendliche Entscheidung des Widerrufes stehe aber im Ermessen der Ausländerbehörde, die auch die Dauer des Aufenthaltes, die Folgen für Familienangehörige und sonstige schutzwürdige Belange berücksichtigen müsse. Der Widerruf des Aufenthaltsrechtes ist nach den Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichtes allerdings ausgeschlossen, wenn der Betreffende einen Anspruch auf ein Aufenthaltsrecht auf andere Rechtsgründe stützen könne wie beispielsweise eine Eheschließung mit einem deutschen Staatsangehörigen.[17]

Selbst wenn die Widerrufsentscheidung wegen einer verwaltungsgerichtlichen Klage noch nicht rechtskräftig sein sollte, könnte bereits ein abschiebeschutzgestütztes Aufenthaltsrecht widerrufen werden und in der Folge integrationsfördernde soziale und wirtschaftliche Rechte wie der gleichrangige Zugang zum Arbeitsmarkt entfallen. Das hält die Beauftragte insbesondere dann für sehr problematisch, wenn die Betreffenden erst nach einem längeren Asylverfahren anerkannt worden sind und

Widerrufsverfahren verzögern Integration

---

[15] Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege, Amnesty International, der Deutsche Anwaltsverein und die Neue Richtervereinigung haben sich in einem gemeinsamen Schreiben an den Präsidenten des Bundesamtes vom Juli 2004 unter Hinweis auf die Genfer Flüchtlingskonvention und die fehlende Konsolidierung im Irak, in Afghanistan und für Minderheitsangehörige aus dem Kosovo deutlich gegen die Durchführung von Widerrufsverfahren ausgesprochen.

[16] Vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 16.6.2004, Az. 2 LB 54/03, das den Widerruf der Anerkennung eines afghanischen Staatsangehörigen für zulässig hält, weil sich nach dem Sturz der so genannten Taliban keine neue effektive Staatsgewalt herausgebildet hat; diese Rechtsprechung dürfte vor dem Hintergrund der neuen Rechtslage zur Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgung nicht mehr fortgeführt werden können.

[17] BVerwG, Urteil vom 20.2.2003, Az.1 C 13.02, InfAuslR 2003, 324ff.

ihre Integration im Bundesgebiet voreilig und unnötig abgeschnitten wird.[18]

In Reaktion auf die Zunahme der Widerrufsverfahren hat das Bundesland Rheinland-Pfalz den Ausländerbehörden empfohlen, jedenfalls während eines anhängigen Klageverfahrens gegen die Widerrufsentscheidung des Bundesamtes im Rahmen der Ermessensausübung nach dem Ausländergesetz von einem Widerruf des Aufenthaltsrechtes abzusehen und die Aufenthaltsbefugnis gemäß § 30 Abs. 2 AuslG um bis zu zwei Jahre zu verlängern.[19] Die Beauftragte begrüßt eine dahingehende Verwaltungspraxis. Sie steht auch im Einklang mit der Wertung des Gesetzgebers, dass der Anerkennungsbescheid und der Flüchtlingspass der Ausländerbehörde erst mit Unanfechtbarkeit des Widerrufes zurückzugeben ist (vgl. §§ 73 Abs. 6, 72 Abs. 2 AsylVfG).

Widerruf nach 3 Jahren im Ermessen

Das Zuwanderungsgesetz sieht bei anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten spätestens drei Jahre nach der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Weichenstellung in ein unbefristetes Aufenthaltsrecht (Niederlassungserlaubnis) vor, wenn das Bundesamt innerhalb dieser drei Jahre keinen Anlass für ein Widerrufsverfahren gesehen hat (§ 26 Abs. 3 AufenthG). Dieses Aufenthaltsrecht kann dann unabhängig von der Entwicklung im Herkunftsland fortbestehen, weil das Bundesamt im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage danach selbst bei einer nachhaltigen Veränderung im Herkunftsland nicht mehr zur Durchführung eines Widerrufsverfahrens verpflichtet ist (§ 73 Abs. 2a Satz 3 AsylVfG). Diese Änderung wird sicherlich helfen, die unbefriedigenden aufenthaltsrechtlichen Auswirkungen eines Widerrufes der Flüchtlingsanerkennung abzumildern. Die Beauftragte würde es sehr begrüßen, wenn das Bundesamt im Vorgriff auf diese Regelung bei den Ländern Irak, Afghanistan und Kosovo wegen der nach wie vor instabilen Situation regelmäßig keine Widerrufsverfahren bei Flüchtlingsanerkennungen mehr in die Wege leitet oder betreibt, sofern die Anerkennung bis Ende 2001 unanfechtbar geworden ist.

Die Beauftragte geht auch davon aus, dass die Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung nach dem Zuwanderungsgesetz insbesondere bei den Flüchtlingsanerkennungen, die schon mehr als drei Jahre bestandskräftig sind, nicht zu einem erhöhten Aufkommen an Widerrufsverfahren führen wird. Bei diesen Altfällen richtet sich die Aufenthaltsverfestigung zur Niederlassungserlaubnis nach den Übergangsvorschriften: Danach können Personen, die als Flüchtlinge seit mehr als drei Jahren ein befristetes Aufenthaltsrecht nach dem Ausländergesetz haben, ohne eine Widerrufsprüfung – wie nach dem neuen Gesetz in § 26 Abs. 3 AufenthG vorgesehen – gem. §§ 102 Abs. 2, 104 Abs. 2, 26 Abs. 4 AufenthG eine Nie-

---

[18] Dies gilt zum Beispiel für afghanische Staatsangehörige, die im Jahr 2001 nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes nach zum Teil langjährigen Asylverfahren als Flüchtlinge anerkannt wurden und bei denen schon kurze Zeit nach der Anerkennung bereits wieder Verfahren zum Widerruf dieser Anerkennung eingeleitet worden sind.

[19] Rheinland-Pfalz, Ministerium des Inneren und für Sport, Hinweise vom 7.5.2004 zu den aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen bei einem Widerruf der Asylanerkennung oder der Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG oder § 53 AuslG.

derlassungserlaubnis erhalten, wenn sie sich insgesamt schon seit sieben Jahren im Bundesgebiet aufhalten.[20]

Aufenthaltsgesetz ermöglicht weichen Übergang

Das Zuwanderungsgesetz erweitert auch im aufenthaltsrechtlichen Bereich die Möglichkeiten für einen weicheren Übergang von einer Aufenthaltserlaubnis wegen einer Flüchtlingsanerkennung oder eines Abschiebungshindernisses hin zu einer Aufenthaltserlaubnis aus anderen Gründen. In diesen Fällen kann eine Aufenthaltserlaubnis entweder nach § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG auch nach einer Widerrufsentscheidung verlängert werden oder aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG für einen weiteren vorübergehenden Aufenthalt erteilt werden. In besonderen Härtefällen ist nach einer Empfehlung einer Härtefallkommission auch eine Aufenthaltsgewährung nach § 23a AufenthG möglich.

1.3 Minderheiten aus dem Kosovo

Während sich die Zahl der ausreisepflichtigen Flüchtlinge albanischer Volkszugehörigkeit aus dem Kosovo im Bundesgebiet weiter verringert hat, ist die Zahl der ausreisepflichtigen Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo in den letzten zwei Jahren etwas angestiegen.

38 000 ausreisepflichtige Minderheitsangehörige

Nach Schätzungen halten sich im Sommer 2004 etwa 38 000 ausreisepflichtige Minderheitsangehörige aus dem Kosovo in Deutschland auf.[21] Die weitaus größte Gruppe sind die serbischsprachigen Volkszugehörigen der Roma mit mehr als 25 000 Personen. Die zweitgrößte Gruppe stellt die albanischsprachige Volksgruppe der Ashkali mit mehr als 8 000 Personen.[22] Die weitaus überwiegende Zahl der Minderheitsangehörigen hält sich bereits seit mehr als 10 Jahren in Deutschland auf oder ist hier geboren (vgl. C.III.1.4).

Die Asylverfahren von Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo wurden nach einem Entscheidungsstopp von zweieinhalb Jahren im Februar 2002 wieder aufgenommen und mussten nach den Unruhen im Kosovo im März 2004 und den Übergriffen an den Angehörigen nationaler Minderheiten erneut ausgesetzt werden. Die Asylanträge wurden fast durchgehend mit Hinweis auf die Nichtstaatlichkeit der Verfolgung, den Schutz durch die internationalen Streitkräfte KFOR (Kosovo Forces) und die

---

[20] Die Verfestigung ist durch das Aufenthaltsrecht privilegiert. Die Zeiten einer Aufenthaltsgestattung (vgl. § 26 Abs. 4 Satz 3 AufenthG) bzw. einer Duldung (vgl. § 102 Abs. 2 AufenthG) werden bei der Berechnung des für die Niederlassungserlaubnis erforderlichen siebenjährigen Aufenthaltes im Bundesgebiet voll angerechnet; die Duldung stellt deshalb in diesen Fällen auch keine Unterbrechung des rechtmäßigen Aufenthaltes dar. Es reichen einfache mündliche Sprachkenntnisse und auf die Erfüllung der Voraussetzung einer Zahlung von 60 monatlichen Pflichtbeiträgen in die Rentenversicherung wird gem. § 104 Abs. 2 AufenthG verzichtet.

[21] Eine abschließende statistische Erfassung von Personen, die vor ihrem Aufenthalt im Bundesgebiet im Kosovo gelebt haben, liegt nicht vor, weil diese Personen als Staatsangehörige Serbiens und Montenegros erfasst werden. Die Zahl der ausreisepflichtigen Minderheitsangehörigen ist in den letzten 12 Monaten wegen der abgeschlossenen Asylverfahren um etwa 5 000 Personen gestiegen.

[22] Weiter werden zu den Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo die Volksgruppen der Ägypter, der Bosniaken, der Gorani, der Serben und der Torbesh sowie albanische Volkszugehörige aus dem serbisch dominierten Norden des Kosovo gerechnet.

Möglichkeit einer Schutzfindung in anderen Teilen Serbien/Montenegros abgelehnt. In Einzelfällen wurde – wie bei Albanern aus dem Kosovo auch – allerdings ein Abschiebungshindernis nach § 53 Abs. 6 AuslG zum Beispiel bei schweren im Kosovo nicht behandelbaren Krankheiten oder post-traumatischen Belastungsstörungen zuerkannt, die an eine schwere Vorverfolgung anknüpften.[23]

Fast vollständige Ablehnung der Asylanträge

Die Beauftragte hält die fast vollständige Ablehnung von Asylgesuchen bei Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo jedenfalls vom Ergebnis her für sehr bedauerlich. Erschwerend kam hinzu, dass von den Übergriffen im März 2004 auch Minderheitsangehörige betroffen waren, die erst in den Monaten vorher aus Deutschland nach der Ablehnung ihres Asylantrages in den Kosovo abgeschoben worden waren. Wenn Schutzgesuche abgelehnt werden, obwohl eine Schutzbedürftigkeit wegen einer erheblichen Gefährdung vorliegt, wird das Asylverfahren seiner Aufgabe nicht mehr gerecht. Schutz wird dann nur bei tatsächlichen Abschiebungshindernissen zum Beispiel wegen fehlender Verkehrsverbindungen oder einer nicht vorhandenen Rücknahmebereitschaft des Herkunftsstaates gewährt und das auch nur auf einem sehr niedrigen aufenthalts- und sozialrechtlichen Niveau.[24] Dies kann im Fall einer absehbar fortdauernden Gefährdung wie bei den Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo zu unnötigen Erschwernissen und Verzögerungen bei der Integration führen. Die Beauftragte geht davon aus, dass die Änderungen im materiellen Flüchtlingsrecht durch das Zuwanderungsgesetz insbesondere im Bereich der nichtstaatlichen Verfolgung zukünftig vergleichbaren Entwicklungen entgegen wirken wird.

UN-Verwaltung stimmt Abschiebung nur in kleinen Zahlen zu

Aufgrund der Sicherheitslage haben sich kaum Minderheitsangehörige zu einer Rückkehr in das Kosovo entschließen können. Abschiebungen haben insgesamt nur in einer sehr kleinen Zahl stattfinden können, weil die UN-Verwaltung im Kosovo (UNMIK) im Rahmen eines so genannten Memorandum of Understanding mit dem Bundesministerium des Innern im April 2003 nur einer Abschiebung von höchstens 1 000 Minderheitsangehörigen bis Ende Mai 2004 zustimmen konnte.[25] Nach den Übergriffen im März 2004 wurde auch die Zustimmung zur Abschiebung von Angehörigen der Volksgruppe der Ashkali und der Ägypter ausgesetzt; für diese Gruppen hat UNMIK einer Wiederaufnahme der Abschiebungen in einer kleineren Zahl ab Mai 2005 zustimmen können, wenn nach einer

---

[23] Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat zwischen Januar 2002 und Ende Juni 2004 bei 677 Antragstellern aus Serbien/Montenegro das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses festgestellt. Das entspricht bei etwas weniger als 70 000 entschiedenen Fällen, von denen mehr als 75 % aus dem Kosovo stammen dürfte, einer Anerkennungsquote von etwas weniger als 1 %. Die Anerkennungspraxis ist von der Rechtsprechung weitestgehend getragen worden. Inzwischen sind in vielen Fällen, in denen in den letzten beiden Jahren ein Abschiebungshindernis festgestellt wurde, Widerrufsverfahren eingeleitet worden (vgl. auch C.V.1.2).

[24] Ein anderes Beispiel war die Anerkennungspraxis bei afghanischen Asylsuchenden, die vor einer Verfolgung durch die Taliban geflohen waren und bei denen bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes im August 2000 die Asylanträge trotz unbestrittener Gefährdungslage abgelehnt wurden (vgl. auch Bericht 2002, B.V.1.2.2).

[25] Die eingeschränkte Zustimmung der UNMIK zur Abschiebung erstreckte sich auf alle Minderheitsangehörigen mit Ausnahme von Roma sowie serbischen Volkszugehörige und albanische Volkszugehörigen aus dem Norden, und sieht ein Prüfungsverfahren zur Situation vor Ort in jedem Einzelfall vor.

Prüfung im jeweiligen Einzelfall die Situation vor Ort dies zulässt. Abschiebungen von Personen, die aus dem Kosovo stammen, nach Serbien/Montenegro sind auf absehbare Zeit ebenfalls nicht möglich. Insoweit besteht Einvernehmen zwischen der Bundesregierung und der Regierung der Republik Serbien/Montenegro, das zwischen beiden Parteien im September 2002 geschlossene Rückübernahmeabkommen in Anwendung des Artikel 12 Abs. 3 des Abkommens nicht auf Staatsangehörige Serbien/Montenegros anzuwenden, die aus dem Kosovo stammen, weil die Vereinbarungen mit der UN-Verwaltung im Kosovo zur Rückkehr insoweit Vorrang genießen.[26]

Die Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder hat in den letzten Jahren immer wieder betont, dass ein dauerhaftes Bleiberecht für Angehörige nationaler Minderheiten aus dem Kosovo ausgeschlossen sei. Die generelle Aussetzung von Abschiebungen von Minderheitsangehörigen wurde im Juni 2002 zunächst aufgehoben, jedoch auf Grund der eindeutigen Ablehnung der UN-Verwaltung im Kosovo von Rückführungen von Roma und Serben im Mai 2003 wegen der fortgesetzten Gefährdung für diese Bevölkerungsgruppen faktisch ausgesetzt und es wurden Duldungen erteilt. Zudem haben sich fünf Innenminister auf den letzten beiden Konferenzen für eine Bleiberechtsregelung für „wirtschaftlich und gesellschaftlich" integrierte Minderheitsangehörige aus dem Kosovo eingesetzt.[27] Zahlreiche Abgeordnete des Deutschen Bundestages haben sich nach den Übergriffen auf Minderheitsangehörige im Kosovo in einer persönlichen Erklärung ebenfalls für eine aufenthaltsrechtliche Zukunftsperspektive für die Minderheitsangehörige aus dem Kosovo ausgesprochen.[28]

Fehlende Bleiberechtsregelung verursacht soziale Kosten

Die Beauftragte hat im Berichtszeitraum immer wieder auf die Notwendigkeit einer Bleiberechtsregelung hingewiesen.[29] Sie befürchtet, dass die Aufrechterhaltung des Ausreisedruckes bei den Minderheitsangehö-

---

[26] Art. 12 Abs. 3 des Abkommens lautet: „Vereinbarungen mit den Vereinten Nationen über die Rückkehr bleiben unberührt."

[27] Die Innenminister der Bundesländer Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben auf der Innenministerkonferenz am 7/8.7.2004 in Kiel zu einer Bleiberechtsregelung für Minderheitsangehörige aus dem Kosovo Folgendes in einer Protokollnotiz erklärt: „Angesichts der grundlegend veränderten Situation für Minderheiten im Kosovo nach den Ereignissen von März 2004 und der Einschätzung, dass aufgrund der allgemeinen Sicherheitslage im Kosovo davon ausgegangen werden muss, dass auf absehbare Zeit keine Rückführung im größeren Umfang möglich sein wird, sehen Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein die Notwendigkeit, von der bisherigen Beschlusslage der IMK abzurücken und ein Bleiberecht für Angehörige von ethnischen Minderheiten aus dem Kosovo (insbesondere Roma, Ashkali, Ägypter und Serben) zu gewähren, die sich in die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse integriert haben." Die fünf Innenminister haben diese Position auf der Konferenz am 18/19.11.2004 in Lübeck unter Hinweis auf die nicht absehbare Rückkehr der Minderheitsangehörigen bekräftigt.

[28] Persönliche Erklärung von 40 Bundestagsabgeordneten nach § 31 Geschäftsordnung des Bundestages vom 27.5.2004 zu einem Beschluss des Deutschen Bundestages zur Fortsetzung der deutschen Beteiligung an der Internationalen Sicherheitspräsenz im Kosovo, Plenarprotokoll 15/111, Anlage 2.

[29] Die Bundeskonferenz der Ausländer- und Integrationsbeauftragten des Bundes, der Länder und der Kommunen hat auf den jährlichen Konferenzen im Jahr 2002 und 2003 in Resolutionen ebenfalls auf die große Notwendigkeit einer Integrationschance für Minderheitsangehörige aus dem Kosovo hingewiesen.

rigen zu hohen sozialen Kosten und unnötigen Integrationsdefiziten geführt hat und weiter führen wird. Aus der Erfahrung mit früheren Altfallregelungen plädiert die Beauftragte deshalb für eine Bleiberechtsregelung, die nicht allein an die Ausübung einer Erwerbstätigkeit anknüpft und dadurch lediglich eine bereits erfolgte wirtschaftliche Integration rechtlich nachvollzieht. Sie hält eine Regelung für geboten, die – gleichsam als Ausgangspunkt für eine umfassende wirtschaftliche Integration – als Folge eines (befristeten) Aufenthaltsrechtes einen gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht. In diesen Fällen könnte dann nach einem Jahr bei der Verlängerung des Aufenthaltsrechtes geprüft werden, ob die Betreffenden trotz des gleichrangigen Arbeitsmarktzuganges noch auf staatliche Hilfen angewiesen sind. Diese Regelung würde nach ihrer Einschätzung insbesondere jugendlichen und jungen erwachsenen Minderheitsangehörigen eine faire Chance zur wirtschaftlichen Integration geben; dies hätte ein besonderes Gewicht, weil gerade bei jungen Menschen nach einer jahrelangen Sozialisation im Bundesgebiet die erzwungene Rückkehr in das Land ihrer Eltern ohne Zukunftsperspektive regelmäßig eine große und unnötige Härte darstellt.

Die Regelungen des Zuwanderungsgesetzes bieten ebenfalls eine Chance, die Praxis der Kettenduldungen in diesen Fällen zu beenden und Angehörigen nationaler Minderheiten gemäß § 25 Abs. 5 i.V.m. § 5 Abs. 3 AufenthG mit Leistungsbezug eine befristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. In der Regel sind die Abschiebungen in den vorliegenden Fällen seit mehr als 18 Monaten ausgesetzt. Der Umstand, dass die Betreffenden trotz offener Reisewege nicht aus dem Bundesgebiet aus- und in den Kosovo einreisen, dürfte ihnen in der Regel nicht vorgehalten werden, weil in den meisten Fällen kein Verschulden des Ausreisehindernisses im Sinne der § 25 Abs. 5 Sätze 3 und 4 AufenthG vorliegen dürfte. Die Entscheidung, von einer Rückkehr in den Kosovo abzusehen, kann sich dabei auf die fortgesetzte und von der dortigen UN-Verwaltung bestätigte Bedrohung von Angehörigen nationaler Minderheiten im Kosovo stützen. Eine Ausreise nach Serbien/Montenegro dürfte in den meisten Fällen ebenfalls aus Gründen, die die Betreffenden nicht verschuldet haben, nicht zumutbar sein. Minderheiten aus dem Kosovo wären in anderen Teilen Serbien/Montenegros so genannte Binnenvertriebene, die in vollem Umfang auf staatliche Unterstützung bei Versorgung und Unterkunft angewiesen wären, wenn sie nicht ausnahmsweise auf familiäre Unterstützung zurückgreifen können. Vor dem Hintergrund der ohnehin nur schwach ausgebildeten staatlichen Systeme der sozialen Sicherheit in Serbien/Montenegro besteht deshalb gerade für neu hinzukommende Hilfebedürftige aus dem europäischen Ausland die Gefahr einer Verelendung, zumal insbesondere Roma und Ashkali nach den vorliegenden Berichten einem gesellschaftlichen Klima der Diskriminierung ausgesetzt wären.

Ausreise häufig nicht zumutbar

Insgesamt sollte die Anwendung des § 25 Abs. 5 AufenthG nach Auffassung der Beauftragten nicht dazu führen, dass Minderheitsangehörigen eine Aufenthaltserlaubnis versagt wird, um den Druck auf eine Ausreise in das Kosovo oder andere Teile Serbien und Montenegros aufrechtzuerhalten, obwohl klar ist, dass eine solche Ausreise in den meisten Fällen unrealistisch ist und von den Betreffenden vernünftigerweise auch nicht erwartet werden darf. Eine solche Praxis würde dem erklärten Ziel des

Gesetzgebers deutlich widersprechen, mit dem Zuwanderungsgesetz die Praxis der so genannten Kettenduldungen erheblich zu beschränken.

1.4 Ausländerrechtliche Auflagen zur Wohnsitznahme bei Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

In ihrem letzten Bericht (Bericht 2002, B.VI.1.2) hatte die Beauftragte anlässlich der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes, die sozialhilferechtliche Beschränkungen der Freizügigkeit im Bundesgebiet von anerkannten GFK-Flüchtlingen aufgrund von § 120 Abs. 5 Satz 2 BSHG schon wegen des Europäischen Fürsorgeabkommens untersagte,[30] betont, dass dieses Ergebnis nunmehr nicht durch ausländerrechtliche Auflagen umgangen werden solle. Die Beauftragte bedauert, dass die von ihr befürchtete Entwicklung eingetreten ist und in der ausländerrechtlichen Praxis der völkerrechtliche Grundgedanke der Inländergleichbehandlung von GFK-Flüchtlingen nach wie vor nicht umfassend berücksichtigt wird.

Inländergleichbehandlung immer noch nicht gewährleistet

Die Wohnsitzauflage als ausländerrechtliche Auflage wird gegenüber anerkannten GFK-Flüchtlingen verfügt, wenn sie Sozialhilfe beziehen. Sie verpflichtet zur Wohnsitznahme in dem jeweiligen Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde. Rechtsgrundlage ist § 14 Abs. 2 Satz 1 AuslG.[31] Zur Begründung wird im Wesentlichen angeführt, die Wohnsitzauflage gegenüber anerkannten GFK-Flüchtlingen, die Sozialhilfe beziehen, würde zu einer gleichmäßigen Belastung der Träger der Sozialhilfe mit den entstehenden Kosten beitragen, die mit anderen Mitteln nicht erreicht werden könnte. Da es nicht nur um Geldzahlungen ginge, sondern auch um sonstige Belastungen, die etwa mit dem Umzug von arbeitsuchenden Flüchtlingsfamilien in Ballungsräume entstehen könnten, wäre eine Lösung über die ohnehin nur auf maximal zwei Jahre beschränkte Kostenerstattungsregelung bei Umzug nach § 107 BSHG der ausländerrechtlichen Wohnsitzauflage nicht vorzuziehen.

Aus Sicht der Beauftragten ist die Verfügung einer Wohnsitzauflage jedenfalls in den Fällen rechtswidrig, in denen sie die Herstellung der Familieneinheit verhindern würde (Art. 6 GG und Art. 8 EMRK) oder wenn absehbar ausgeschlossen werden kann, dass der GFK-Flüchtling die Sozialhilfeabhängigkeit – etwa aufgrund seines Lebensalters[32] oder einer Behinderung – überwinden wird. Ebenfalls ausgeschlossen sein sollte, dass eine einmal aufgrund eines genehmigten Wohnsitzwechsels aufgehobene Wohnsitzauflage erneut verfügt werden kann.[33]

Ausnahmen bei Wohnsitzauflage vorsehen

Selbst wenn die völkerrechtliche Zulässigkeit der Wohnsitzauflage für arbeitsuchende GFK-Flüchtlinge unterstellt würde, wird zunehmend fraglich, wieweit nach Inkrafttreten der sog. Hartz-Reformen das Argument einer Teilung der Belastungen der Sozialhilfeträger als maßgebliche Rechtfertigung für eine Wohnsitzauflage noch trägt. Arbeitslose GFK-

Auswirkungen der „Hartz"-Reformen berücksichtigen

---

30 Vgl. BVerwG, Urteil vom 18.5.2000, Az. 5 C 29/98.

31 Die Wohnsitzauflage darf nicht mit der räumlichen Beschränkung des Aufenthaltes nach § 12 Abs. 1 AuslG verwechselt werden.

32 Vgl. hierzu zutreffend das Urteil des VG Dresden vom 7.11.2001, Az. A 14 K 1427/01.

33 Solche Erwägungen fehlen etwa gänzlich in der Weisung des Landes Berlin Nr. B.14.2.1 (Stand 10.2.1999), wobei sich in einem großen Stadt-Staat das Problem der Wohnsitzauflage natürlich weniger drastisch darstellt.

Flüchtlinge werden künftig regelmäßig nicht mehr Sozialhilfe nach dem SGB XII (früher BSHG) beziehen,[34] sondern das vom Bund finanzierte Arbeitslosengeld II. Die über diese Sozialleistungen hinausgehenden sonstigen Belastungen für die Kommunen dürften jedenfalls für sich genommen nicht ausreichen, um regelmäßig eine Wohnsitzauflage für arbeitsuchende GFK-Flüchtlinge zu rechtfertigen.

Protokoll Nr. 4 zur EMRK beachten

Die Beauftragte wird darauf hinwirken, dass die bestehende Praxis der Länder einer kritischen Überprüfung unterzogen wird, die sich stärker an dem völkerrechtlichen Grundgedanken der Inländergleichbehandlung von GFK-Flüchtlingen bzw. sich rechtmäßig in einem Vertragsstaat des VN-Zivilpaktes oder des Protokolls Nr. 4 zur EMRK aufhaltenden Ausländern orientiert.[35]

1.5 Flughafenverfahren und die Unterbringung am Flughafen

Weniger als 800 Verfahren im Jahr

Die Durchführung der Asylverfahren an den deutschen Flughäfen hat im Berichtszeitraum weiter an Bedeutung verloren. Die Zahl der Asylverfahren, die im Rahmen des so genannten Flughafenverfahrens nach § 18a AsylVfG fast nur noch am Flughafen Frankfurt am Main durchgeführt wurden, hat sich seit Mitte der 1990er Jahre von jährlich über 4 000 Verfahren auf unter 800 Verfahren in den letzten beiden Jahren eingependelt.[36] In mehr als der Hälfte der Fälle wurde im Ergebnis die Einreise gestattet und das Asylverfahren im Inland durchgeführt.

Die problematischen Unterkunftsbedingungen für Asylsuchende haben sich nach der Fertigstellung einer neuen Unterkunft mit 100 Unterbringungsplätzen im Mai 2002 erheblich verbessert (vgl. Bericht 2002, B.V.1.6). Die neue Unterkunft ist außerhalb des Flughafengebäudes angelegt und hat ein jederzeit zugängliches Freigelände. Seit Januar 2004 wird die Betreuung in der Unterkunft nicht mehr vom kirchlichen Flughafensozialdienst, sondern von Bediensteten des Landes Hessen wahrgenommen, die wegen der Schließung der Erstaufnahmeeinrichtung in Schwalbach/Taunus verfügbar waren. Die Beauftragte geht davon aus, dass die gute Qualität der bisherigen Betreuung auch durch die neuen Betreiber aufrechterhalten werden kann.

Langzeitfälle problematisch

Die Beauftragte wurde erneut mit so genannten Langzeitfällen befasst, in denen Personen nach Ablehnung des Asylantrages als offensichtlich unbegründet nicht zurückgewiesen werden können und deshalb länger in der Flughafenunterkunft verblieben. Sofern die Betreffenden sich in diesen Fällen nicht mit einem Verbleib in der Unterkunft einverstanden erklären sollten, wird vom zuständigen Bundesgrenzschutz beim Amtsgericht Frankfurt am Main die Anordnung von Zurückweisungshaft beantragt, die nach Anordnung durch das Amtsgericht in einer hessischen Haftan-

---

[34] Sozialhilfeabhängigkeit dürfte zukünftig in den meisten Fällen anerkannter Flüchtlinge nur noch in den oben bereits erwähnten Konstellationen bestehen, in denen davon ausgegangen werden kann, dass die Betroffenen ihre Sozialhilfeabhängigkeit absehbar nicht überwinden werden können.

[35] Vgl. hierzu Art. 2 Protokoll Nr. 4 zur EMRK sowie Art. 12 VN-Zivilpakt.

[36] Im Jahr 2003 sind 734 Asylverfahren durchgeführt worden; die Zahl im ersten Halbjahr 2004 betrug 313 Verfahren (vgl. www.bamf.de); nicht berücksichtigt wurden Fälle, in denen die Durchführung eines Asylverfahrens aufgrund der Drittstaatenregelung oder aus anderen Gründen gem. § 18 Abs. 2 AsylVfG abgelehnt und schon deshalb die Einreise verweigert worden ist.

stalt vollstreckt wird. Dies hat in der Vergangenheit zum Bedauern der Beauftragten in wenigen Fällen wegen der geringen Zahl von „Mutter-Kind-Haftplätzen“ in Hessen zur Trennung von Eltern von ihren Kindern und dem Entzug des Sorgerechtes geführt. Die Beauftragte plädiert in solchen Fällen für eine Einreisegestattung und dem Betreiben der Rückführung vom Inland aus, solange das Land Hessen keine geeigneten Haftplätze für Eltern mit ihren Kindern zur Verfügung stellen kann.

1.6 Berücksichtigung von schweren Krankheiten bei Abschiebungen

Die Beauftragte ist im Berichtszeitraum zunehmend mit Fällen konfrontiert worden, bei denen es um die Berücksichtigung schwerer Erkrankungen im Zusammenhang mit der Feststellung von Abschiebungshindernissen oder bei der Durchführung von Abschiebungen selbst ging. In den Fällen wurde häufig vorgetragen, dass die Betreffenden wegen einer schweren Krankheit oder wegen einer Selbstmordgefährdung oder einer post-traumatischen Belastungsstörung nicht abgeschoben werden könnten. In der Regel wurde das Vorbringen durch fachärztliche Stellungnahmen untermauert, denen die Ausländerbehörden in der Praxis häufig mit großem Misstrauen begegneten.

Bei der rechtlichen Prüfung wird grundsätzlich unterschieden zwischen herkunftsstaatsbezogenen Abschiebungshindernissen und inlandsbezogenen Vollstreckungshindernissen. Weiter spielt eine Rolle, ob das Bundesamt bereits herkunftsstaatsbezogene Abschiebungshindernisse geprüft hat.

Prüfungszuständigkeit nicht immer eindeutig

Ein Schwerpunkt der Diskussion war der behördliche Umgang mit post-traumatischen Belastungsstörungen. Das Krankheitsbild der post-traumatischen Belastungsstörung tritt insbesondere bei Personen auf, die vor ihrer Flucht Opfer von Folter, Vergewaltigung oder anderen Formen schwerer Gewalt geworden sind. In diesen Fällen ist eine erzwungene Rückkehr in das Herkunftsland wegen eines verfolgungsbedingten Traumas selbst bei etwaig vorhandenen Behandlungsmöglichkeiten anerkanntermaßen sehr problematisch. Bei anerkannten Flüchtlingen hat dieser humanitäre Gedanken seinen Niederschlag im Übrigen auch in der Genfer Flüchtlingskonvention gefunden, die nach den Klauseln zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft wegen des Wegfalls der Bedrohung eine Schutzklausel für Opfer schwerer Vorverfolgung vorsieht.[37]

Die Einstufung einer post-traumatischen Belastungsstörung in das System der Abschiebungshindernisse hat sich dabei nach Beobachtung der Beauftragten nicht immer als einfach dargestellt. Sofern der Betreffende nach einer Rückkehr in das Herkunftsland wegen der räumlichen und emotionalen Nähe zu dem Ort der Verfolgung eine psychische Aktualisierung des Verfolgungsgeschehens zu befürchten hat, wird diese Gefähr-

[37] Vgl. Art. 1 C Nr. 5 Genfer Flüchtlingskonvention; die Vorschrift wurde auch mit der Überlegung in die Genfer Flüchtlingskonvention aufgenommen, Verfolgte des Nationalsozialismus trotz einer Verbesserung der Verhältnisse in Deutschland nicht zur Rückkehr nach Deutschland zu zwingen; die Innenministerkonferenz hat dem Gedanken im November 2000 durch eine Bleiberechtsregelung für traumatisierte Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina und dem Hinweis auf die ausländerrechtlichen Möglichkeiten zum Schutz von traumatisierten Personen aus dem Kosovo Rechnung getragen; vgl. Bericht 2002, Kap. B.II.1.4.2.

dung als herkunftsstaatsbezogenes Abschiebungshindernis bewertet und – sofern der Betreffende einen Asylantrag gestellt hat – vom Bundesamt in ausschließlicher Zuständigkeit entschieden. In der Regel wird geprüft, ob es in dem Herkunftsland Möglichkeiten gibt, die Re-Traumatisierung psychotherapeutisch oder medikamentös zu behandeln und ob der Betreffende die Behandlung auch vorhersehbar finanzieren kann.[38] Ein inlandsbezogenes Abschiebungshindernis wird hingegen – diesmal in ausschließlicher Zuständigkeit der zuständigen Ausländerbehörde – geprüft, wenn die Abschiebung selbst als Maßnahme, in dem der Betreffende staatlichem Zwang unmittelbar ausgesetzt ist, die Gefahr einer Re-Traumatisierung nach sich zieht oder der mit der Abschiebung einhergehende Abbruch einer psychotherapeutischen Behandlung oder der Verlust eines stabilen sozialen Umfeldes vergleichbare negative Folgen für die Gesundheit des Betreffenden hat. Sofern nach den angeführten Kriterien weder das Bundesamt noch die Ausländerbehörde einen Grund zur Aussetzung der Abschiebung zu erkennen vermag, kann bei einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes unmittelbar vor einer Abschiebung die Prüfung erforderlich sein, ob die Gesundheitsgefährdung als Vollstreckungshindernis die Aussetzung der Abschiebung gebietet.

Die im Einzelfall schwierige Einordnung der post-traumatischen Belastungsstörung in das System der Abschiebungshindernisse und die an diese Einordnung gebundenen Folgen für die Prüfungszuständigkeit und den Prüfungsmaßstab führen nach Beobachtung der Beauftragten in Einzelfällen immer wieder zu dramatischen Zuspitzungen unmittelbar vor einer Abschiebung.

Bei fachärztlich belegter Traumatisierung von Abschiebung absehen

Die Beauftragte würde es deshalb sehr begrüßen, wenn in den Fällen einer fachärztlich nachvollziehbar dargelegten und gegebenenfalls von einer kompetenten behördlichen Stelle überprüften post-traumatischen Belastungsstörung von einer erzwungenen Rückkehr grundsätzlich ohne weitere Prüfung abgesehen werden könnte. Eine solche Praxis würde nach Auffassung der Beauftragten dem humanitären Gedanken der Schutzklausel für Opfer schwerer Vorverfolgung in der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen, zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung führen sowie die Zahl der medizinischen Bewertungen und damit auch die Kosten für die Verwaltung verringern. Die Beauftragte hält eine dahingehende Praxis für möglich, weil Qualität und Inhalt der fachärztlichen Bewertung einer post-traumatischen Belastungsstörung zunehmend mehr den Erwartungen der zuständigen Behörden entspricht.[39]

Ein zweiter Schwerpunkt betraf die Frage, wie mit schweren Krankheitsbildern bei der Vollstreckung einer Abschiebung umzugehen ist. In der

---

[38] In der Praxis besteht dabei häufig die Schwierigkeit, zu bewerten, ob theoretisch vorhandene Behandlungsmöglichkeiten von dem Betreffenden nach einer Rückkehr tatsächlich auch in Anspruch genommen werden können.

[39] Insbesondere bei der Begutachtung von schweren psychischen Erkrankungen hat sich die Praxis in den letzten Jahren weiterentwickelt, so dass die Gutachten jetzt in der Regel die zuständigen Behörden zu einer Entscheidung über die Schwere der Erkrankung in die Lage versetzen sollten. Für die Begutachtung von posttraumatischen Belastungsstörungen hat beispielsweise eine bundesweite Arbeitsgruppe mit in der Traumabehandlung erfahrenen Psychiatern im Jahr 2002 Standards zur Begutachtung psychisch reaktiver Traumafolgen in aufenthaltsrechtlichen Klageverfahren vorgelegt; vgl. die Internetseite: www.refugio-muenchen.de.

Regel hat vor einer Abschiebung bereits das Bundesamt im Rahmen des Asylverfahrens geprüft, ob ein Abschiebungshindernis bei schweren Erkrankungen des Asylantragstellers nach § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG zuerkannt werden kann, weil die Krankheit im Herkunftsland entweder grundsätzlich nicht behandelt werden kann oder der Betreffende angesichts seiner finanziellen Situation und seiner Mobilität im Herkunftsland keinen Zugang zu den bestehenden Gesundheitseinrichtungen und Medikamenten haben wird, und deshalb das ernsthafte Risiko eines Gesundheitsschadens oder der Verfestigung eines bereits vorhandenen Gesundheitsschadens besteht.[40] Die Ausländerbehörde ist an die Entscheidung des Bundesamtes gebunden; sie ist zu einer eigenen Prüfung nur dann befugt und verpflichtet, wenn der Betreffende kein Asylverfahren durchlaufen hat oder die Krankheit ein inländisches Abschiebungshindernis darstellt. Sofern die schwere Erkrankung nicht als Abschiebungshindernis bewertet wird, stellt sich nach Beobachtung der Beauftragten in vielen Fällen unmittelbar vor der Durchführung der Abschiebung erneut die Frage, ob die schwere Erkrankung die Abschiebung verbietet.[41]

Flugreisetauglichkeit zu enges Kriterium

Der in solchen Fällen anzuwendende Prüfungskatalog ist zwischen den beteiligten Behörden und der Ärzteschaft noch nicht geklärt. Wegen der zunehmenden Zahl ärztlicher Stellungnahmen kurz vor einer Abschiebung hat die Innenministerkonferenz im Dezember 2002 beschlossen, die verbindliche Prüfung auf einen ausgewählten Kreis von Ärzten zu übertragen. Dieses Vorhaben ist ebenso wie der damals von einer Bund-Länder Arbeitsgruppe entwickelte Informations- und Kriterienkatalog für die ärztliche Begutachtung von Flugreiseuntauglichkeiten nach Kritik aus der Ärzteschaft zunächst ausgesetzt worden. Nun sollen in Gesprächen zwischen der Ärzteschaft und Vertretern der IMK Kriterien für den Umfang der ärztlichen Prüfung eines Vollstreckungshindernisses entwickelt werden. Die ausführenden Behörden stehen auf dem Standpunkt, dass sich die Bewertung auf Grund der bereits zuvor durchgeführten Prüfung eines krankheitsbedingten Abschiebungshindernisses durch das Bundesamt oder die Ausländerbehörde darauf beschränken muss, ob der Betreffende flugreisetauglich ist und wie ggf. die Flugreisetauglichkeit durch eine etwaige Begleitung durch medizinisch geschultes Personal oder Ausstattung mit Medikamenten hergestellt werden kann. Die organisierte Ärzteschaft hält eine Beschränkung der Prüfung auf die reine Reisefähigkeit für nicht „mit den ethischen Grundsätzen ärztlichen Handelns vereinbar".[42] Sie weist auf die Probleme gerade für Personen mit einer post-traumatischen Belastungsstörung hin, diese Erkrankung und

---

[40] Die Zuerkennung eines krankheitsbedingten Abschiebungshindernisses steht allerdings unter dem Vorbehalt der Sperrwirkung nach § 53 Abs. 6 Satz 2 AuslG, sofern die im Herkunftsland erkrankten Personen als Bevölkerungsgruppe angesehen werden.

[41] Nach den Dienstvorschriften des regelmäßig im Wege der Amtshilfe bei Luftabschiebungen beteiligten Bundesgrenzschutzes „Bestimmungen für die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg" (Best-Rück Luft) wird bei Zweifeln an der Flugreisetauglichkeit von der zuständigen Ausländerbehörde ein ärztliches Gutachten zu dieser Frage angefordert. Grundsätzlich gilt aber, dass der Bundesgrenzschutz die Übernahme des Rückführenden abzulehnen hat, „wenn die Flugreisetauglichkeit nicht zweifelsfrei festgestellt werden kann".

[42] Vgl. zuletzt Entschließung der Bundesärztekammer auf dem 107. Deutschen Ärztetag vom 18. bis 21.5.2004 zur „Begutachtung der Rückführungsfähigkeit von Ausländern".

das ursächliche traumatische Geschehen im Herkunftsland in einem behördlichen Verfahren vorzutragen. Teil der Erkrankung im Sinne eines Selbstschutzes sei gerade eine Vermeidung und Verdrängung des traumatischen Erlebnisses; eine Offenbarung sei häufig erst nach einer längeren therapeutischen Behandlung möglich. Weiter werden die sehr hohen Anforderungen kritisiert, die behördliche Stellen mitunter an die Detailliertheit und Ausführlichkeit der fachärztlichen Bewertung einer psychischen Erkrankung vor der Feststellung eine Abschiebungshindernisses stellen.[43]

Leitlinien zur medizinischen Prüfung vereinbart

Die Beauftragte begrüßt die Bemühungen der Innenministerkonferenz, gemeinsam mit der Bundesärztekammer Leitlinien für den Umfang einer medizinischen Überprüfung unmittelbar vor einer Abschiebung festzuschreiben. Die Beratungen sind zwar noch nicht zu einem Abschluss gekommen, Nordrhein-Westfalen hat aber im Vorgriff den Informations- und Kriterienkatalog, den eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Ländervertretern und Vertretern der Bundesärztekammer erarbeitet hat, bereits mit Erlass vom 16.12.2004 umgesetzt.[44] Danach besteht grundsätzlich für die Ausländerbehörden die Möglichkeit, unter bestimmten Umständen gesundheitliche Gefährdungen, die erst unmittelbar vor einer Abschiebung auftreten oder vorgetragen werden, zu berücksichtigen und ggf. bei einer entsprechenden ärztlichen Bewertung eine Abschiebung auch auszusetzen; die eingeschalteten Ärzte sollen dabei neben der Flugreisetauglichkeit auch eine Einschätzung zu anderen etwaigen Gesundheitsgefährdungen im Umfeld einer Abschiebung abgeben können.

Um zu verhindern, dass Personen, die aus nachvollziehbaren Gründen eine Erkrankung erst kurz vor einer Abschiebung vortragen, trotz Schutzbedürftigkeit abgeschoben werden, hält die Beauftragte eine Ausweitung des Prüfungsmaßstabes schon aus verfassungsrechtlichen Gründen für geboten. Eine Abschiebung sollte nach ihrer Auffassung dann nicht durchgeführt werden, wenn als Folge der Abschiebung eine erhebliche Gesundheitsgefährdung oder die Verschlimmerung einer Krankheit zu befürchten ist. Dies sollte auch noch geprüft werden können, wenn diese gesundheitliche Bedrohung erst in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur Abschiebung aktualisiert wird. Vor diesem Hintergrund ist der Erlass von Nordrhein-Westfalen ein Schritt in die richtige Richtung.

1.7 Förderung der freiwilligen Rückkehr

Die Rückkehr in das Herkunftsland kann für ausländische Staatsangehörige eine sinnvolle und vernünftige Entscheidung sein. Dies gilt insbesondere, wenn die Betreffenden keine Lebensperspektive in Deutschland entwickeln konnten, weil zum Beispiel ein Asylantrag rechtskräftig abgelehnt worden ist und eine Integration nicht stattgefunden hat.

---

43 In diesem Sinne Vertreter der Bundesärztekammer auf einer Anhörung des Menschenrechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 7.5.2003 zu ärztlichen Untersuchungen im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen.

44 Der Vorstand der Bundesärztekammer hat den Kriterienkatalog am 26.11.2004 gebilligt; die IMK hat die Beratungen zu dem Kriterienkatalog noch nicht abgeschlossen.

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr ist ein wichtiger Baustein einer menschenrechtlich orientierten Flüchtlingspolitik. Sie kann für Personen, die ihre Heimat gegen ihren Willen und mit großen Verlusten für ihre persönliche und berufliche Entwicklung verlassen mussten, eine sehr viel bessere Lösung sein als im erzwungenen Exil zu verbleiben.

Freiwillige Rückkehr ist Teil menschenrechtlicher Flüchtlingspolitik

Die Rückkehr wird durch den Bund, die Länder und die Kommunen durch die Gewährung finanzieller Beihilfen zur Bestreitung der Rückreisekosten und einer Starthilfe für die ersten Monate nach der Rückkehr gefördert. Die Förderung richtet sich neben anerkannten Flüchtlingen in der Hauptsache an bedürftige Personen, die noch im Asylverfahren stehen oder nach der Ablehnung eines Asylantrages keine Aussichten auf ein Aufenthaltsrecht in Deutschland haben. Die Gewährung erfolgt im Rahmen der Programme REAG (Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany) und GARP (Government Assisted Repatriation Program). Der Bund hat für diese Hilfe im Jahr 2004 insgesamt 10 Mio. € im Haushalt veranschlagt.[45] Neben der Übernahme der Rückreisekosten erhalten die Betreffenden eine Reisebeihilfe (zwischen 50 € und 100 € pro Person) und bei bestimmten Herkunftsstaaten auch eine Starthilfe. Die Höhe der Starthilfe variiert nach Herkunftsland und Familiengröße. Sie kann in der höchsten Förderstufe bis zu 1 500 € für eine Familie betragen, die aus den Schwerpunktländern Afghanistan oder dem Irak stammt oder zur Gruppe der Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo gehört.[46] In den letzten beiden Jahren haben jeweils etwa 12 000 Personen die Hilfe in Anspruch genommen; die größte Gruppe mit insgesamt mehr als 7 000 Personen waren Albaner aus dem Kosovo.

Förderprogramme

Daneben gibt es mitunter noch ergänzende Programme bei den Ländern und Kommunen, die in der Regel für einige Monate gelten und sich an ganz bestimmte Gruppen richten. Weiter wird die Rückkehr in manchen Herkunftsländern durch die Möglichkeit von Orientierungsreisen und durch Programme zur Existenzgründung oder zur Wiedereingliederung in den dortigen Arbeitsmarkt gefördert.[47] Programme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen können seit 2001 zudem bis zu einem Anteil von 50 % mit den Mitteln des Europäischen Flüchtlingsfonds gefördert werden (vgl. C.V.3.7). Schließlich kann bei der schwierigen Entscheidung zur Rückkehr auch eine möglichst genaue Information über die Situation in dem Ort der Rückkehr eine wichtige Unterstützung sein. Zur Bündelung und Verbreitung der rückkehrrelevanten Informationen hat die Bundesregierung im Juli 2003 eine Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrför-

Zentrale Informationsstelle beim Bundesamt

---

45 Die Länder bzw. die Kommunen zahlen noch mal den gleichen Anteil für die Rückkehrförderung. Die Programme werden über die IOM (International Organisation for Migration) und die örtlichen Sozialhilfeträger abgewickelt.

46 Bei anderen Herkunftsländern beträgt die Starthilfe für jeden Rückkehrer über zwölf Jahre zwischen 200 € und 250 € und die Hälfte bei Kindern unter zwölf Jahren. Die Staffelung der Starthilfe wird in jedem Jahr zwischen Bund und Ländern neu festgelegt.

47 Vgl. für Deutschland beispielsweise das Programm zur Förderung der Rückkehr und beruflichen Eingliederung von Ausbildungsabsolventen und Arbeitnehmern aus Entwicklungsländern, das über die Zentralstelle der Arbeitsvermittlung im Auftrag des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung abgewickelt wird, und unter anderem befristete Lohnkostenzuschüsse vorsieht. Dieses entwicklungspolitische Programm richtet sich in erster Linie an Fachkräfte, die in Entwicklungs- und Transformationsländer zurückkehren.

derung (ZIRF) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eingerichtet.[48]

Die Beauftragte begrüßt alle Maßnahmen, die es Menschen erleichtert, die freiwillig getroffene Entscheidung zu einer Rückkehr umzusetzen. Die Idee der Förderung der freiwilligen Rückkehr wird allerdings zum Bedauern der Beauftragten in ein schiefes Licht gerückt, weil sie in vielen Fällen lediglich als milderes Mittel im Vergleich zu einer Abschiebung erörtert wird. Die Entscheidung zu einer Rückkehr im Lichte einer auslaufenden Duldung gekoppelt mit einem Arbeitsverbot und einer bevorstehenden Abschiebung mit einer Wiedereinreisesperre kann unter üblichen Bewertungsmaßstäben schwerlich als freiwillig bezeichnet werden. In solchen Konstellationen stellt die finanzielle Unterstützung aber eine wichtige Hilfe dar, um die Härten einer Rückkehr etwas abzumildern. In diesem Bereich haben das REAG/GARP Programm ihren wichtigsten Anwendungsbereich. Die Beauftragte gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die Erfahrung mit den bosnischen Flüchtlingen in Deutschland gezeigt hat, dass mitunter erst die Erteilung eines Aufenthaltsrechtes die Betroffenen nicht zuletzt psychisch in die Lage versetzt hat, sich aus der Position einer gewissen Sicherheit heraus mit der Rückkehr nach Bosnien und Herzegowina ernsthaft auseinanderzusetzen.

Rückkehroption nach Deutschland fördert Risikobereitschaft

Die Beauftragte ist davon überzeugt, dass eine nachhaltige und entwicklungspolitisch sinnvolle Rückkehr nicht mit den Druckmitteln des Ausländerrechtes erzwungen werden kann. Die Qualität einer Rückkehrförderung darf sich auch nicht nur an den Zahlen der Rückkehrer messen lassen. Insbesondere ausländischen Staatsangehörigen mit einem Aufenthaltsrecht in Deutschland wäre sehr geholfen, wenn sie eine Rückkehr und den Aufbau einer wirtschaftlichen Existenz im Herkunftsland wagen könnten, ohne zugleich das Aufenthaltsrecht in Deutschland aufs Spiel zu setzen. Bisher erschwert das Ausländerrecht bei Ausländern mit einem Aufenthaltstitel die Entscheidung für eine Rückkehr, weil der Aufenthaltstitel erlischt, wenn ein Ausländer aus einem nicht nur vorübergehenden Grund aus Deutschland ausreist oder nicht innerhalb von sechs Monaten nach einer Ausreise in das Bundesgebiet zurückkehrt (vgl. § 51 Abs. 1 AufenthG). Die Beauftragte hat deshalb angeregt, beispielsweise Rückkehrern nach Afghanistan eine dreijährige Rückkehroption nach Deutschland zu gewähren. Dies könnte durch eine Weisung an die Ausländerbehörden erfolgen, nach der der Aufenthaltstitel erst erlischt, wenn der Betreffende nicht innerhalb von drei Jahren nach der Ausreise wieder einreist.

1.8 Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland (Resettlement)

Die Regierungsfraktionen des Deutschen Bundestages haben im Koalitionsvertrag vom Oktober 2002 unter anderem vereinbart, dass „zur Lösung humanitärer Einzelfälle (ca. 500 pro Jahr) der Bundesminister des Innern in Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen Flüchtlinge aus dem Ausland aufnehmen kann.“[49]

---

48 Vgl. im Internet unter: www.bundesamt-zirf.de.

49 Koalitionsvertrag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen vom 16.10.2002 für die 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, Kap. VIII, Unterabschnitt „Das Jahrzehnt der Integration“.

Die Beauftragte hat die Vereinbarung im Koalitionsvertrag sehr begrüßt. Die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland ist ein wichtiges Element einer humanitären und modernen Flüchtlingspolitik. Sie bietet als komplementäres Element zum Asylverfahren die Chance, Menschen mit Bedrohung in ihrem Herkunftsland in Deutschland aufzunehmen und Schutz zu gewähren, ohne dass sich diese bereits in Deutschland aufhalten. Die Einrichtung eines Resettlement-Kontingentes zur Aufnahme von 500 Personen pro Jahr bietet nach Auffassung der Beauftragten zudem die Möglichkeit, zunächst in einem kleinen Rahmen dieses Instrument des internationalen Flüchtlingsschutzes und die Kooperation mit dem UNHCR auszuprobieren. Auf Grundlage der Erfahrungen könnte dann auch vor dem Hintergrund zurückgehender Asylzahlen und eines möglichen gemeinsamen Vorgehens innerhalb der EU (vgl. C.V.3.1) in einigen Jahren eine Ausweitung des Programms geprüft werden.

Aufnahmekontingent im Koalitionsvertrag vereinbart

1.8.1 Praxis anderer Staaten

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder auch gegenüber der Bundesregierung für die Einrichtung eines Kontingentes zur Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland eingesetzt und dabei auf die bewährte Zusammenarbeit mit anderen europäischen und außereuropäischen Staaten verwiesen. Zu den europäischen Staaten mit einem Aufnahmeprogramm gehören unter anderem Dänemark, Finnland, die Niederlande, Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich; von den außereuropäischen Staaten sind insbesondere Australien, Kanada, Neuseeland und die Vereinigten Staaten hervorzuheben. Das größte Aufnahmekontingent haben die Vereinigten Staaten mit 52 500 Flüchtlingen pro Jahr eingerichtet, von denen 25 000 Plätze für Flüchtlinge aus afrikanischen Ländern reserviert sind; die Aufnahmequoten der europäischen Länder bewegen sich zwischen jährlichen Kontingenten von 500 Personen und 1 850 Personen.[50] In Deutschland hat die Flüchtlingsaufnahme durch andere Länder zuletzt eine erhebliche Rolle durch die Aufnahme von mehr als 50 000 bosnischen Flüchtlingen aus Deutschland zwischen den Jahren 1997 und 2002 durch die Vereinigten Staaten und zu einem kleineren Teil durch Australien und Kanada gespielt.[51]

Aufnahmequoten und verfahren anderer Staaten

Die angeführten Staaten haben sich bereit erklärt, Personen auf Empfehlung des UNHCR als Flüchtlinge mit dem Status eines Flüchtlings nach der Genfer Flüchtlingskonvention aufzunehmen, die sich wegen einer Bedrohung außerhalb ihres Herkunftslandes aufhalten, in dem Erstzufluchtsland aber nicht vor einer Rückschiebung in ihr Herkunftsland sicher sind und die vom UNHCR nach einer Anhörung als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention eingestuft worden sind. Davon waren in der Vergangenheit vor allem schutzbedürftige Personen betroffen, die sich in Ländern aufhielten, die die Genfer Flüchtlingskonvention entwe-

---

[50] Vgl. UNHCR Resettlement Handbook, Country chapter, Stand November 2004, www.unhcr.ch; die jährlichen Aufnahmequoten anderer Staaten betragen: Kanada 7500 Personen, Australien 6000 Personen, Schweden 1850 Personen, Finnland und Norwegen je 750 Personen, Niederlande und Vereinigtes Königreich je 500 Personen.

[51] Vgl. Abgestimmte Niederschrift der 10. Sitzung des Gemeinsamen Expertenausschusses gem. Art. 9 des deutsch/bosnisch-herzegowinischen Rückübernahmeabkommens vom 12.-13.10.2000 in München.

der gar nicht unterzeichnet haben (Beispiel Pakistan) oder nur auf europäische Flüchtlinge anwenden (Beispiel Türkei). In diesen Konstellationen kann es aber bei der Weiterwanderung in einen aufnahmebereiten Staat unter anderem zu Schwierigkeiten kommen, wenn die Betreffenden einen familiären Anknüpfungspunkt nur in Deutschland haben. Andere Staaten sind dann zur Aufnahme in der Regel nicht bereit und sehen die vorrangige Verantwortlichkeit wegen der bestehenden familiären Anbindung bei den deutschen Behörden. In Deutschland aber ist eine Einreise und Aufnahme nur im Rahmen des Familiennachzuges möglich, der aber den Nachzug für weitere Familienangehörige nur unter engen Voraussetzungen ermöglicht. Dies kann zu Härtefällen führen, so zum Beispiel bei minderjährigen Waisen, die Verwandte zweiten Grades im Bundesgebiet haben, oder bei älteren hilfebedürftigen Menschen, deren volljährige Kinder im Bundesgebiet leben. In diesen Fällen könnte die Aufnahme in Deutschland im Rahmen eines Kontingentes ein sehr hilfreiches Instrument sein.

Ausgangspunkt des Aufnahmeverfahrens ist in der Regel eine Bewertung des UNHCR oder – bei hohen Zahlen – einer beauftragten Nichtregierungsorganisation, dass eine Person, die aus ihrem Herkunftsland geflohen ist und sich in einem Drittstaat aufhält, im Herkunftsland aus den in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Gründen bedroht ist.[52] Sofern der Betreffende in dem Drittstaat nicht vor einer Zurückschiebung in sein Herkunftsland sicher ist oder er Anknüpfungspunkte mit dem Staat eines Resettlement-Programms hat, stellt UNHCR den Fall einer Vertretung dieses Staates mit der Bitte um Aufnahme vor. In der Regel bestehen zwischen den Staaten und dem UNHCR zusätzliche Absprachen, die den in Frage kommenden Personenkreis zum Beispiel nach Alter, Schutzbedürftigkeit oder familiärer Beziehung näher eingrenzen. Eine Aufnahme – ggf. nach einer Plausibilitätsprüfung der Flüchtlingseigenschaft – wird dann durch die Erteilung eines Einreisevisums und die Gewährung eines Flüchtlingsstatus nach der Einreise umgesetzt. In manchen Ländern wird eine Plausibilitätsprüfung der Flüchtlingseigenschaft durch die zuständigen Asylbehörden auch erst nach der Einreise, aber vor Erteilung eines Flüchtlingsstatus durchgeführt.

1.8.2 Umsetzung in Deutschland

Die Überlegungen zur Umsetzung der Vereinbarung im Koalitionsvertrag konnten noch nicht abgeschlossen werden, weil sie zunächst bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes ausgesetzt worden waren. Bei den weiteren Erörterungen wird es nach Auffassung der Beauftragten darauf ankommen, den in Frage kommenden Personenkreis zu präzisieren, ein unbürokratisches Aufnahmeverfahren zu entwickeln und den rechtlichen Status nach der Einreise in das Bundesgebiet festzulegen.

Kriterien für eine Aufnahme könnten neben einer Gefährdung sein, ob sich bereits Familienangehörige in Deutschland aufhalten oder ob der Betreffende sonstige Anknüpfungspunkte im Bundesgebiet hat. Weitere Begünstigte könnten zum Beispiel allein stehende weibliche Flüchtlinge

[52] Die Kriterien des UNHCR für die Anerkennung als Flüchtling unter dem Mandat des UNHCR sind weitgehend identisch mit den Kriterien für die Flüchtlingsanerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention.

oder minderjährige Flüchtlinge sein, die unter den schwierigen Lebensbedingungen in einem Flüchtlingslager besonderen Gefährdungen ausgesetzt sind; gleiches könnte unter Umständen für sehr kranke Flüchtlinge oder auch für Folteropfer gelten, die im Erstzufluchtsland nicht medizinisch behandelt werden können. Eine Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland könnte auch das Ziel verfolgen, einen anderen Staat zu entlasten, in dem bereits viele Personen Zuflucht gesucht haben.

Eine Aufnahme in Deutschland könnte über einen Antrag des UNHCR an das Bundesministerium des Innern bzw. (als nachgeordnete Behörde) an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge stattfinden, das nach einer Plausibilitätsüberprüfung der Anerkennungsgründe und ggf. weiterer zusätzlicher Aufnahmevoraussetzungen die Zustimmung zur Erteilung eines Einreisevisums erteilen könnte. Die Erteilung des Einreisevisums selbst könnte dann nach einer entsprechenden Erklärung des Bundesministers des Innern gemäß § 22 Satz 2 AufenthG durch die zuständige deutsche Auslandsvertretung erfolgen. Nach der Ankunft in Deutschland bieten sich nach Einschätzung der Beauftragten die bestehenden Strukturen für das weitere Verfahren an. Dies könnte dadurch gewährleistet werden, dass die Betreffenden nach der Ankunft einen Asylantrag stellen und unter Berücksichtigung etwaiger familiärer Bindungen im Bundesgebiet verteilt werden. Aufgrund der bereits erfolgten Vorprüfung durch das Bundesamt dürfte das Asylverfahren in der Regel zügig zu einer Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention führen. Die Abwicklung über das Asylverfahren hätte für die Bundesländer den Vorteil, dass die Betreffenden auf die Aufnahmequote nach dem Asylverfahrensgesetz angerechnet werden können und die Bundesländer nicht zusätzliche landesinterne Regelungen zur Abrechnung etwaiger Kosten mit den Kommunen verabschieden müssten.[53]

2. Flüchtlings- und asylrechtliche Änderungen durch das Zuwanderungsgesetz

Nachfolgend werden in enger Anlehnung an die Darlegungen im letzten Bericht der Beauftragten die zentralen Änderungen durch das Zuwanderungsgesetz im Flüchtlingsrecht dargestellt.

2.1 Nichtstaatliche Verfolgung als Anerkennungsgrund nach der Genfer Flüchtlingskonvention

Schwerpunkt der flüchtlingsrechtlichen Diskussion in den letzten Jahren war die Frage, inwieweit drohende schwerste Übergriffe auf Leben und Freiheit im Herkunftsland durch nichtstaatliche Akteure bei der Prüfung der Asylberechtigung, der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention und menschenrechtlicher Abschiebungshindernisse berücksichtigt werden sollen (vgl. Bericht 2002, B.V.1.2). Neben dem Aspekt der sog. asylrechtlichen „Schutzlücke“ hat die Beauftragte dabei wiederholt auf die integrationspolitische Dimension dieser Frage

[53] Ein Verfahren unter direkter Einschaltung der Bundesländer bereits vor der Aufnahme als Flüchtling wie bei der Aufnahme jüdischer Kontingentflüchtlinge erscheint angesichts der kleinen Zahl des Flüchtlingsaufnahmekontingentes entbehrlich.

hingewiesen. Insbesondere die Asylanträge afghanischer Asylsuchender wurden bis zum Sommer 2000 abgelehnt, weil die unbestrittenen schwersten Gefährdungen durch die Taliban nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes nicht als von staatlichen oder staatsähnlichen Organisationen ausgehend angesehen wurden.[54] Die Betreffenden konnten zwar über viele Jahre nicht nach Afghanistan abgeschoben werden, erhielten aber lediglich eine Aussetzung der Abschiebung (Duldung) mit der Folge, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert, die Bewegungsfreiheit eingeschränkt und die Familienzusammenführung ausgeschlossen waren.

Nichtstaatliche Verfolgung ist anerkennungsrelevant

Der Gesetzgeber hat die Frage der Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung für die Prüfung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention im Zuwanderungsgesetz geklärt. In § 60 Abs. 1 Satz 4 c) AufenthG wird klargestellt,[55] dass drohende Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure wie drohende Verfolgung durch den Staat die Zuerkennung eines Abschiebungshindernisses nach § 60 Abs. 1 Satz 1 AufenthG und als Folge auch die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention begründen kann. Maßgebend ist nach § 60 Abs. 1 Satz 1 AufenthG insoweit lediglich, ob dem Betreffenden die Verfolgung wegen der Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung droht. Weiteres Kriterium in unmittelbarer Anlehnung an die Flüchtlingsdefinition in Art. 1 A Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention ist gem. § 60 Abs. 1 Satz 4 c) AufenthG die Einschätzung, ob der Betreffende in seinem Herkunftsland Schutz vor der drohenden nichtstaatlichen Verfolgung erhalten kann. Ein Antragsteller wird sich auf die Schutzgewährung durch die staatlichen oder quasistaatlichen Institutionen oder internationale Organisationen verweisen lassen müssen, es sei denn, diese sind zur Schutzgewährung „erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens“.

Übernahme des europäischen Konsenses zum Flüchtlingsbegriff

Die Formulierung zur nichtstaatlichen Verfolgung übernimmt den Konsens in der Europäischen Union zur nichtstaatlichen Verfolgung in der Formulierung von Art. 6 c) der Richtlinie zum Flüchtlingsbegriff[56] (vgl. C.V.3.4.1). In Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur flüchtlingsrechtlichen Unbeachtlichkeit nichtstaatlicher Verfolgung hat der Gesetzgeber zur weiteren Klarstellung den über den Richtlinientext hinausgehenden Hinweis aufgenommen, dass die Verfolgung von nichtstaatlichen Akteuren zu berücksichtigen ist, „unabhängig

---

[54] Ein Abschiebungshindernis konnte nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes in verfassungskonformer Anwendung des § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG lediglich dann gewährt werden, wenn die Abschiebung „gleichsam sehenden Auges in den Tod führen“ würde.

[55] Es handelt sich lediglich um eine Klarstellung, weil die Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgung bei der Flüchtlingsfeststellung nach der Definition des Flüchtlingsbegriffes in Art. 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention ohne weiteres möglich ist. Dementsprechend spielt die Frage, ob der Urheber der Verfolgung staatlicher oder nichtstaatlicher Natur ist, bei den meisten anderen Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention im Anerkennungsverfahren auch keine Rolle.

[56] RL 2004/83/EG des Rates vom 29.4.2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. vom 30.9.2004, L 304/12.

davon, ob in dem Land eine staatliche Herrschaftsmacht vorhanden ist". Dieser Zusatz verdeutlicht, dass die vor allem in Deutschland sehr differenzierte Zurechenbarkeit einer drohenden Verfolgung zu einer staatlichen oder staatsähnlichen Gewalt zukünftig kein Prüfungskriterium mehr ist. Bei einer bestehenden Gefährdung aus den in der Flüchtlingskonvention aufgeführten Gründen muss nun ausschließlich die Frage geprüft werden, ob der Antragsteller in dem Herkunftsland vor der drohenden Verfolgung geschützt wird. Dies ist in jedem Fall zu verneinen, wenn dort staatliche oder quasistaatliche Strukturen nicht existieren und auch eine internationale Organisation mit hoheitlichen Befugnissen in dem Herkunftsland nicht besteht.

Schutzbedürftigkeit st entscheidend

Der Hinweis im Aufenthaltsgesetz auf das erwiesene Fehlen von Schutz bei drohender nichtstaatlicher Verfolgung bedeutet keine Veränderung des flüchtlingsrechtlichen Beweismaßstabes bzw. eine Aufhebung des „benefit of the doubt". Die Formulierung ist ebenfalls aus Art. 6 c) der angeführten Flüchtlingsrichtlinie entnommen worden. Sie ist der Hinweis auf den generell geltenden Grundsatz, dass ein Asylsuchender die materielle Beweislast für den Fall zu tragen hat, dass der anspruchsbegründende Sachverhalt nicht im erforderlichen Maß aufgeklärt werden kann.[57] Dies ergibt sich auch aus Art. 4 Abs. 5 Flüchtlingsrichtlinie, wonach in Anerkennung des flüchtlingstypischen Beweisnotstandes Aussagen eines Antragstellers keines Nachweises bedürfen, wenn er insgesamt glaubwürdig, vollständig und kohärent vorgetragen hat. In der Sache weist das Wort „erwiesenermaßen" auf den Umstand hin, dass bei einem bestehenden Staat grundsätzlich die Schutzfähigkeit und Schutzbereitschaft gegen Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure unterstellt werden kann; um diese Annahme zu entkräften, muss ein Antragsteller deutlich machen können, dass in seinem Einzelfall der Schutz nicht eingreift. Wenn staatliche oder staatsähnliche Organe oder internationale Organisationen insgesamt allerdings überhaupt nicht mehr präsent sind oder die staatliche Autorität sogar zerfallen ist, dürfte der Schutz erst recht nicht bestehen und der Betreffende „erwiesenermaßen" keinen Schutz vor drohender Verfolgung erhalten können.

Grundsatz des „benefit of the doubt" gilt fort

Der Hinweis in § 60 Abs. 1 Satz 4 c) AufenthG auf das Bestehen einer innerstaatlichen Fluchtalternative entfaltet in der Vorschrift keinen eigenständigen Regelungsgehalt mehr, verdeutlicht aber, dass bei einer drohenden nichtstaatlichen Verfolgung grundsätzlich immer auch die Frage zu prüfen ist, ob ein Antragsteller in einem anderen Teil seines Herkunftslandes Schutz finden kann, weil die nichtstaatlichen Akteure dort keinen Zugriff auf ihn haben oder der Staat ihn dort schützen kann. In diesen Fällen wird sich allerdings die Frage stellen, ob die Umstände der Schutzgewährung menschenrechtlich zumutbar sind. Deutlich wird dies am Beispiel von Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo, die vor Übergriffen mitunter nur durch die ständige Präsenz internationaler Sicherheitskräfte in der Wohnung geschützt werden können und die deshalb auch ihre Wohnungen über Jahre nicht verlassen durften und dürfen.

---

[57] In diesem Zusammenhang ist die materielle Beweislast von der formellen Beweislast (Verpflichtung zum Vorbringen einer bestimmten Tatsache) und vom Beweismaß (Wahrscheinlichkeitsmaßstab bzw. Grad der Überzeugung des Bundesamtes oder des Gerichtes) zu trennen.

Im Übrigen wird die zukünftige Bedeutung der Regelungen zur gleichrangigen Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgung für das Asylverfahren davon abhängen, aus welchen Ländern Asylsuchende nach Deutschland kommen und wie dort die menschenrechtliche Situation ist. Gegenwärtig wird sie bei Schutzsuchenden vor geschlechtspezifischer Bedrohung (vgl. C.V.2.2) und bei der kleinen Zahl tamilischer Asylsuchender aus Sri Lanka eine Rolle spielen, die eine Verfolgungsgefahr vortragen, die nicht vom Staat ausgeht. Gleiches könnte auch für Schutzsuchende aus dem Irak gelten. Das Bundesamt und die Verwaltungsgerichtsbarkeit werden in derart gelagerten Fällen ihr Prüfungsprogramm ändern und bei nichtstaatlicher Verfolgung die Frage der effektiven Schutzgewährung durch Behörden des Herkunftsstaates bewerten müssen.

Prüfungsprogramm bei Asylverfahren wird sich ändern

Die Beauftragte begrüßt die gesetzgeberische Klarstellung. Im Vergleich zur entsprechenden Regelung im vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärten ersten Zuwanderungsgesetz bildet sie den europäischen Konsens zur Interpretation des Flüchtlingsbegriffes genauer ab und verdeutlicht noch klarer die Intention des Gesetzgebers: die Regelung führt mit der Schutzgewährung vor einer drohenden Verfolgung zu dem menschenrechtlich richtigen Prüfungskriterium im Asylverfahren, schließt im Hinblick auf nichtstaatlich Verfolgte die oben beschriebene Statuslücke und gewährt den Betreffenden den Status als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention.[58] Sie können deshalb alle Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention geltend machen. Die Klarstellung schließt auch die Schutzlücke, die in der Vergangenheit bestand, wenn die drohende Verfolgung nicht zur Gewährung von rechtlichem Abschiebungsschutz nach anderen gesetzlichen Grundlagen führte.[59] Im Sinne einer Kohärenz des einfachgesetzlichen Flüchtlingsrechtes und des verfassungsrechtlichen Asylrechtes nach Art. 16a Abs. 1 Grundgesetz ist auch eine Ausstrahlung der Klarstellung auf die Auslegung des Begriffes „politisch Verfolgte“ zu erwarten.

2.2 Geschlechtsspezifische Verfolgung als Anerkennungsgrund nach der Genfer Flüchtlingskonvention

Im letzten Bericht der Beauftragten war dargelegt worden, dass neben der – insbesondere für verfolgte Frauen – wichtigen Klarstellung im Bereich nichtstaatlicher Verfolgung im Aufenthaltsgesetz auch die Anerkennung von an das Geschlecht anknüpfender Verfolgung ausdrücklich verankert worden war (vgl. Bericht 2002, B.V.2.2). Die in der Praxis festgestellten Schutzlücken für verfolgte Frauen (vgl. Bericht 2002, B.V.1.2-V.1.3) waren durch § 60 Abs. 1 AufenthG in der Fassung des vom Bundesverfassungsgericht aufgehobenen Zuwanderungsgesetzes ge-

[58] Als Teil der innerstaatlichen Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention bedeutet die Feststellung eines Abschiebungshindernisses nach § 60 Abs. 1 AufenthG, dass der Betreffende gem. § 3 AsylVfG Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist.

[59] So durften afghanische Staatsangehörige in der Vergangenheit trotz unabweisbar bestehender Bedrohung teilweise nur deshalb in Deutschland bleiben, weil der Flughafen Kabul nicht angeflogen und deshalb Abschiebungen nicht durchgeführt werden konnten. Die fehlende Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgung gekoppelt mit der Sperrwirkung nach § 53 Abs. 6 Satz 2 AuslG hat insbesondere bei Schutzsuchenden aus Afghanistan dazu geführt, dass rechtliche Abschiebungshindernisse nur ausnahmsweise zuerkannt werden konnten.

schlossen worden. An diesem Ergebnis hat sich auch durch die Neuformulierung von § 60 Abs. 1 AufenthG nichts geändert. Mit der neu gefassten klareren Regelung wurde jedoch zusätzlich auch die Flüchtlings- bzw. Qualifikationsrichtlinie[60] in deutsches Recht umgesetzt, die zwischenzeitlich auf der Ebene der Europäischen Union verabschiedet worden war.

Klare Verbesserung für verfolgte Frauen

Der Wortlaut von § 60 Abs. 1 Satz 3 AufenthG weicht von Art. 10 d) der Qualifikationsrichtlinie ab bzw. geht über die Formulierung der Mindestnorm der Richtlinie hinaus. Wichtig zum Verständnis dieser Abweichung in der Formulierung ist zunächst die Ausgangslage vor dem Vermittlungsverfahren zum Zuwanderungsgesetz. Ausgangslage war, dass – klarstellend – neben den anderen den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention begründenden Anknüpfungspunkten für Verfolgung auch das Geschlecht genannt war. Schon aus diesem Grunde kam eine bloße Übernahme des Wortlautes des Mindeststandards der Richtlinie für die Koalitionsfraktionen an dieser Stelle nicht in Frage, da die Richtlinie insoweit recht offen formuliert worden ist. Auf der anderen Seite war für die Union wichtig, dass der Bezug zur Regelung der Genfer Flüchtlingskonvention stärker zum Ausdruck kommen sollte. Deshalb wurde vorgeschlagen, sich an dieser Stelle in der Formulierung an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zu orientieren.[61] Klargestellt wurde ferner, dass eine Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention bereits dann vorliegen kann, wenn sie nur an das Merkmal des Geschlechts und nicht auch zugleich an weitere Merkmale der Genfer Flüchtlingskonvention anknüpft. Über die konkrete Formulierung konnte insoweit erst Einigkeit erzielt werden, als das Wort „allein“ eingefügt worden war.

Verfolgung allein wegen des Geschlechts reicht aus

Für die betreffenden weiblichen Flüchtlinge ergibt sich im Falle der Schutzlosigkeit im Herkunftsland aus der gesetzlichen Änderung der Zugang zur Rechtsstellung als Asylberechtigte bzw. als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention (vgl. hierzu B.V.2.1). An die Rechtsstellung ist, in erheblicher Verbesserung zur bisherigen Rechtslage, der Zugang zu bestimmten sozialen Leistungen sowie zum Arbeitsmarkt gekoppelt. Der Schutz und die Integration dieser Menschen werden in Deutschland erheblich erleichtert. Dies wird von der Beauftragten nachdrücklich begrüßt.

2.3 Regelmäßiger Ausschluss von Nachfluchtgründen im Asylfolgeverfahren

Der neu eingefügte § 28 Abs. 2 AsylVfG sieht vor, dass das Vorbringen von selbst geschaffenen Umständen, die erst nach einer Rücknahme oder der unanfechtbaren Ablehnung eines früheren Asylantrages entstanden sind, im Rahmen eines Asylfolgeverfahrens regelmäßig nicht zu der Feststellung führt, dass die in § 60 Abs. 1 AufenthG bezeichneten Gefahren drohen. Nach dem bisherigen Recht galt dies nur bei der Feststellung der Asylberechtigung. Die gesetzliche Einfügung bedeutet eine materielle Einengung des Flüchtlingsbegriffes aus Art. 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention, soweit in Asylfolgeverfahren selbst geschaffene

---

60 RL 2004/83/EG vom 29.4.2004, ABl. L 304/12 vom 30.9.2004.

61 Vgl. die Urteile des BVerwG vom 25.7.2000, Az. 9 C 28.99 und vom 21.2.200, Az. 9 C 21.00.

Nachfluchtgründe vorgetragen werden, die nach der Ablehnung des Asylerstantrages entstanden sind. Eine solche Einengung kann aus Sicht der Beauftragten unter Umständen zu völkerrechtlichen und integrationspolitischen Problemen führen.

Relevante Gefährdungen können auch erst nach der Flucht eintreten

Ausgangspunkt für die Beantwortung der relevanten flüchtlingsrechtlichen Frage der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus ist allein die drohende Verfolgung im Herkunftsland im Falle einer Abschiebung. Sie muss an die in Art. 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention aufgezählten Merkmale anknüpfen. Die Differenzierung in Vorflucht- und Nachfluchtgründe sowie das nun eingeführte Regel-Ausnahme-Verhältnis bei der Berücksichtigung so genannter selbst geschaffener Nachfluchtgründe im Folgeverfahren sind der Genfer Flüchtlingskonvention unbekannt.[62] Im Grundsatz wird davon ausgegangen, dass für die Flüchtlingsanerkennung relevante Gefährdungen auch erst nach Verlassen des Herkunftsstaates eintreten oder auch herbeigeführt werden können.[63]

Sollte im Falle der Anwendung der neuen Regelung im Folgeverfahren festgestellt werden, dass aufgrund selbst geschaffener Nachfluchtgründe eine konkrete Gefährdung im Falle der Abschiebung tatsächlich droht, darf jedenfalls keine „Schutzlücke“ entstehen, sondern es muss zumindest der subsidiäre Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 2, 3, 5

---

[62] Vgl. hierzu das Urteil des BVerfG vom 26.11.1986, Az. 2 BvR 1058/85: „Bei alledem darf nicht übersehen werden, dass das Asylrecht im Sinne des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht die einzige Rechtsgrundlage für einen Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet oder jedenfalls für ihren Schutz vor Abschiebung darstellt. Steht jemandem das Asylgrundrecht nicht zu, ist keineswegs ausgeschlossen, dass ihm – etwa nach Maßgabe der Regelungen des Ausländergesetzes, die insoweit teilweise weite Ermessensspielräume einräumen – ein Aufenthaltsstatus im Bundesgebiet zuerkannt wird. Gerade in Fällen, in denen – ungeachtet des Fehlens der Asylberechtigung – die Gewährung eines gesicherten Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland aus politischen oder anderen Gründen sich nahe legen mag, stehen diese Möglichkeiten offen. Und gegenüber der Abschiebung in einen Staat, von dem ihm politische Verfolgung droht – oder einen Drittstaat, der ihn in einen solchen Staat möglicherweise ausliefert -, besteht für jeden Ausländer Schutz nach Maßgabe von Art. 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge – Genfer Flüchtlingskonvention – vom 28.7.1951, BGBl. 1953 II, S. 559, § 14 des Ausländergesetzes vom 28.4.1965, BGBl. I, S. 353, möglicherweise auch Art. 3 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten – Europäische Menschenrechtskonvention – vom 4.11.1950, BGBl. 1952 II, S. 686. Diese gesetzlichen, teilweise auch völkerrechtlich begründeten Rechtsbindungen sind selbstverständlich auch in allen Fällen von Nachfluchttatbeständen, die der Asylrelevanz ermangeln, zu beachten.“ Diese Auffassung entspricht nach dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 4.3.1996 betreffend die harmonisierte Anwendung des Begriffes „Flüchtling“ in Art. 1 Genfer Flüchtlingskonvention (dort Nr. 9.2.) auch der ganz einhelligen Auffassung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Der Gemeinsame Standpunkt ist im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften ABl. L 63/2 vom 13.3.1996 veröffentlicht. Auf europarechtlicher Ebene ermöglicht jedoch Art. 5 Abs. 3 der so genannten EU-Flüchtlingsrichtlinie die in das deutsche Asylverfahrensgesetz neu eingefügte Bestimmung.

[63] Insofern müsste sich die Einschätzung zu der flüchtlingsrechtlichen Erheblichkeit von selbst geschaffenen Nachfluchtgründen allein an den deswegen drohenden tatsächlichen Gefährdungen im Falle der Abschiebung orientieren. So kann eine allein im Ausland erfolgte politische Betätigung eines Staatsangehörigen von manchen Herkunftsstaaten besonders hart sanktioniert werden, während andere Herkunftsstaaten ihr keinerlei Bedeutung beimessen mögen.

oder 7 AufenthG zwingend eingreifen.[64] Die neue Regelung will folgt man der Begründung[65] nicht den rechtlichen Abschiebungsschutz der Betreffenden beseitigen, sondern nur den Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention regelmäßig ausschließen bzw. die Möglichkeit schaffen, dass die Feststellung, dass eine Gefährdung nach der Genfer Flüchtlingskonvention vorliegt, regelmäßig nicht mehr getroffen werden muss.

Jenseits der Frage, ob durch die Neuregelung eine „Schutzlücke" entstehen kann, ist es jedenfalls integrationspolitisch geboten, den schutzbedürftigen Betroffenen bei unabsehbarer Dauer der Bedrohung im Herkunftsland eine Integration im Aufnahmeland rechtlich zu ermöglichen und diese nicht zu verhindern. An der Dauer einer Bedrohung und der daraus folgenden Notwendigkeit der Schutzgewährung ändert sich erfahrungsgemäß nichts, auch wenn die Gründe für die drohende Verfolgung erst im Aufnahmeland bzw. erst nach Abschluss eines Asylverfahrens entstehen oder herbeigeführt werden. Insofern sollten den Betroffenen, die ja regelmäßig eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG erhalten müssten, auch Zugänge zu sozialen Rechten nicht unnötig erschwert werden.

Integration aufenthaltsrechtlich ermöglichen

2.4 Einheit der Flüchtlingsfamilie nach der Genfer Flüchtlingskonvention

Die rechtliche Situation von Familienangehörigen wird durch einige Änderungen im Asylverfahrensgesetz klarer und eindeutiger mit dem Status des asylsuchenden oder bereits anerkannten Flüchtlings gekoppelt (§§ 14a, 26 AsylVfG). Die Regelungen beziehen sich auf Ehegatten und minderjährige Kinder. Zum einen gilt zukünftig ein Asylantrag auch für minderjährige Kinder unter 16 Jahren automatisch als gestellt, wenn ein Elternteil einen Asylantrag stellt oder bei einer späteren Einreise des Kindes das Asylverfahren des Elternteiles noch anhängig ist. Zum anderen werden zukünftig für den Ehegatten und für die minderjährigen Kinder ein Abschiebungshindernis nach § 60 Abs. 1 AufenthG und damit auch die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention festge-

[64] Es kann aus Sicht der Beauftragten – gerade mit Blick auf die Praxis der letzten Jahre – nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass der Schutzumfang von § 60 Abs. 1 AufenthG nicht auch weiter sein kann als der Schutzumfang von §§ 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG. Ein Unterschied kann sich zum Beispiel aus den unterschiedlichen Prognosemaßstäben ergeben. Gleiches gilt wohl auch im Hinblick auf die Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgung bei der Auslegung von Art. 3 EMRK i.V.m. § 60 Abs. 5 AufenthG. Insoweit ist allerdings zu erwarten, dass der deutliche Wille des Gesetzgebers, Opfern nichtstaatlicher Verfolgung rechtlichen Abschiebungsschutz zu gewähren, auch auf die Auslegung von Art. 3 EMRK ausstrahlt und – entsprechend der Auslegung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte – nichtstaatliche Verfolgung bei der Prüfung von Abschiebungshindernissen nach der Europäischen Menschenrechtskonvention berücksichtigt werden. Insoweit skeptischer Renner, Günter: Vom Ausländerrecht zum Zuwanderungsrecht, in: ZAR 2004, S. 270. Die Richtlinie 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes stellt mit Art. 6 i.V. mit Art. 15 b) im Ergebnis auch für Deutschland verbindlich klar, dass zukünftig auch nichtstaatliche Verfolgung grundsätzlich bei der Prüfung von § 60 Abs. 5 AufenthG zu berücksichtigen ist.

[65] Vgl. BT-Drs. 15/420 vom 7.2.2003, S. 110.

stellt (§ 3 AsylVfG), wenn vorher für den anderen Ehegatten bzw. ein Elternteil unanfechtbar ein Abschiebungshindernis nach § 60 Abs. 1 AufenthG zuerkannt worden ist. Die Änderungen setzen im Zuwanderungsgesetz eine Gesetzesinitiative der Bundesländer aus dem Jahr 2000 um.[66]

Einheit der Flüchtlingsfamilie gesichert

Der Hintergrund der gesetzlichen Regelung und der Gesetzesinitiative des Bundesrates war die nach Einschätzung einiger Bundesländer unbefriedigende Regelung, dass Familienangehörige ihren Aufenthalt trotz Ablehnung des eigenen Asylantrages durch die nachfolgende Asylantragstellung anderer Familienangehöriger nicht unerheblich verlängern konnten. Die jetzt vorgesehene Fiktion der Antragstellung bei minderjährigen Kindern unter 16 Jahren wird im Ergebnis in bestimmten Fällen sicherlich zu einer effizienteren Durchführung des Asylverfahrens führen, weil die Asylanträge gemeinsam geprüft werden können. Im Übrigen ist bei der Geburt eines Kindes oder seiner späteren Einreise während des laufenden Asylverfahrens mindestens eines Elternteiles zukünftig neben den Eltern auch die zuständige Ausländerbehörde zu einer entsprechenden Mitteilung an das Bundesamt verpflichtet. Mit dem Zugang dieser Mitteilung gilt der Asylantrag für das Kind als gestellt (§ 14a Abs. 2 AsylVfG). In der Folge kann die Vermittlung des Flüchtlingsstatus über die Anerkennung des Stammberechtigten im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage nicht mehr an einer verspäteten Antragstellung für das Kind scheitern.[67] Bei ledigen minderjährigen Kindern über 16 Jahren, bei denen die Fiktion der Antragstellung nicht eingreift, und minderjährigen Kindern, die erst nach einer Anerkennung des Stammberechtigten einreisen, ist nach der Neuformulierung des § 26 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG eine unverzügliche Antragstellung nicht erforderlich.[68] Lediglich bei Kindern, die nach der Flüchtlingsanerkennung eines Elternteils im Bundesgebiet geboren werden, muss der Asylantrag innerhalb eines Jahres nach der Geburt gestellt werden.

Asylverfahrensrechtliche Straffung

Ein weiterer Gesichtspunkt für die Ergänzungen des Asylverfahrensgesetzes war die im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 GG nicht zufrieden stellende rechtliche Situation für Familienangehörige von Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Nach der bisherigen Rechtslage hatten nur Angehörige von Asylberechtigten einen Anspruch auf einen abgeleiteten Flüchtlingsstatus. Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern, in denen die Familie (Ehegatte, minderjährige Kinder) im Asylverfahren und im Flüchtlingsrecht als Einheit betrachtet wird, konnten Familienangehörige von anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention in Deutschland keinen abgeleiteten Flüchtlingsstatus erhalten. Die statusrechtlichen Unterschiede verursachten viele Folgeprobleme, weil nur der anerkannte Stammberechtigte zum Beispiel Anspruch auf einen Reiseausweis nach der Genfer Flüchtlingskonvention

Kernfamilie wird statusrechtlich gleichgestellt

---

66 Vgl. Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen (BR-Drs. 522/00) und die Zuleitung an den Bundestag (BT-Drs. 14/4925) aus der 14. Legislaturperiode.

67 Nach dem bisherigen Recht in der Auslegung des BVerwGE 104, 362ff., Az. 9 C 35/96, mussten im Asylverfahren befindliche Eltern für ihr Kind einen Asylantrag in der Regel innerhalb von zwei Wochen nach der Geburt oder der Einreise des Kindes stellen, um für das Kind sicherzustellen, dass es von einer etwaigen späteren Zuerkennung der Asylberechtigung der Eltern eine eigene Asylberechtigung ableiten kann.

68 Vgl. BT-Drs. 15/420 vom 7.2.2003, S. 109.

oder auf eine weitgehende sozialrechtliche Gleichstellung mit deutschen Staatsangehörigen hat. Insbesondere bei Kindern anerkannter Flüchtlinge führte zudem der Eintritt in die Volljährigkeit häufig auch zu Schwierigkeiten bei der Verlängerung des Aufenthaltsrechtes.

Die Ergänzungen im Asylverfahrensgesetz sind nach Einschätzung der Beauftragten ein großer Fortschritt im deutschen Flüchtlingsrecht. Die Regelungen sind sehr gut geeignet, die statusrechtlichen Unterschiede innerhalb einer Flüchtlingsfamilie zu beseitigen und den im internationalen Flüchtlingsschutz verankerten Grundsatz der Einheit der Flüchtlingsfamilie zu gewährleisten. Die Familienangehörigen anerkannter Flüchtlinge erhalten nun durch die Feststellung des Abschiebungshindernisses nach § 60 Abs. 1 AufenthG den gleichen Flüchtlingsstatus wie der anerkannte Stammberechtigte. Die Regelungen greifen auch unabhängig vom Reiseweg der Betroffenen und räumen deshalb in diesem Zusammenhang dem Schutz von Ehe und Familie Vorrang vor der Drittstaatenregelung ein.[69] Auch Kinder, die zum Zeitpunkt ihrer Asylantragstellung noch minderjährig sind, während des Asylverfahrens der Eltern aber volljährig werden, erhalten im Gegensatz zur gegenwärtigen Rechtslage den Flüchtlingsstatus ihrer Eltern.

Die Familienangehörigen genießen aufgrund der Neuregelungen gleichfalls den besonderen Ausweisungs- und Abschiebungsschutz für anerkannte Flüchtlinge, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis, dürfen ohne weitere Genehmigung eine Erwerbstätigkeit ausüben und erhalten nach drei Jahren sofern die Anerkennung fortbesteht eine Niederlassungserlaubnis.

Übergangsvorschrift für volljährige Kinder

Die Regelungen werden flankiert von einer notwendigen Übergangsvorschrift (§ 104 Abs. 4 AufenthG) für inzwischen volljährige ledige Kinder anerkannter Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention, die sich im Bundesgebiet aufhalten und sich nicht in erhöhtem Maße strafbar gemacht haben, und bei denen eine Integration zu erwarten ist. Auch die Konferenz der Innenminister und -senatoren hatte bereits im November 2001 eine Aufenthaltsbeendigung für diesen Personenkreis als eine unter humanitären Gesichtspunkten unbefriedigende Lösung angesehen und im Vorgriff auf weitere Regelungen die Erteilung von Duldungen angeraten.[70] Nach dem Rechtsfolgenverweis in der Übergangsvorschrift erhalten die Betreffenden eine Aufenthaltserlaubnis in entsprechender Anwendung des § 25 Abs. 2 AufenthG. Soweit an die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis besondere Folgerechte gekoppelt sind, gilt die Aufenthaltserlaubnis als eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG.

---

[69] Vgl. auch die Begründung des Gesetzgebers zum eingefügten § 31 Abs. 4 Satz 2 AsylVfG in der BT-Drs. 15/420 vom 7.2.2003, S. 110; die Regelungen werden ergänzt durch die Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung eines Asylgesuches von engen Familienangehörigen im Recht der Europäischen Union (vgl. Art. 7 und Art. 8 der VO (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18.2.2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrag zuständig ist).

[70] Beschluss der Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 7./8.11.2001 zu TOP 9.

2.5 Verfahrensrechtliche Sanktionen für Asylbewerber bei Nichtbeachtung der Verfahrensobliegenheiten

Die Änderungen der §§ 20, 22 und 23 AsylVfG durch das Zuwanderungsgesetz sind aus Sicht der Beauftragten nicht unproblematisch. Die nunmehr vorgesehene entsprechende Anwendung der Bestimmungen zum Asylfolgeverfahren auf Asylbewerber, die sich während des Erstverfahrens vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht rechtzeitig bei einer Aufnahmeeinrichtung melden oder den Asylerstantrag verspätet bei der für sie zuständigen Außenstelle des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge stellen, könnte sowohl rechtlich-systematische als auch flüchtlingsrechtliche Schwierigkeiten bereiten.

Umsetzung wird kompliziert

Aus rechtlich-systematischer Sicht bereitet es Probleme, die Bestimmungen zum Folgeverfahren auf einen „später gestellten Asylantrag" anzuwenden, da in den Bestimmungen zum Folgeverfahren u. a. auf ein „weiteres Asylverfahren" und auf die Gründe für ein Wiederaufgreifen abgestellt wird (§ 71 Abs. 1 AsylVfG). Da in den in Rede stehenden Fällen jedoch noch kein Erstasylverfahren durchgeführt worden ist, bleiben die Bezugspunkte für die nun nach §§ 20, 22, 23 AsylVfG vorgesehenen Prüfungen unklar und damit schwer anwendbar. Es macht beispielsweise in Konstellationen, in denen ein Asylsuchender zu spät bei der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung ankommt, eine Prüfung kaum einen Sinn, die sich mit der Frage befasst, ob sich die „Sach- und Rechtslage nachträglich zugunsten des Betroffenen geändert hat" (§ 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG) oder ob „neue Beweismittel vorliegen, die eine für den Betroffenen günstigere Entscheidung herbeigeführt haben würden" (§ 51 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG), wenn zwischen der Meldung bei der nächstgelegenen und der förmlichen Asylantragstellung bei der zuständigen Aufnahmeeinrichtung nur eine relativ kurze Zeitspanne liegt.

Auch aus flüchtlingsrechtlicher Sicht scheint es fraglich zu sein, ob eine Verletzung der angeführten Verpflichtung zur rechtzeitigen Meldung bzw. Antragstellung im Asylverfahren mit einem absoluten Ausschluss von der Schutzgewährung nach dem Grundgesetz bzw. nach der Genfer Flüchtlingskonvention geahndet werden kann oder ob dies unverhältnismäßig ist. Darüber hinaus hat die Beauftragte Bedenken, ob die Bestimmungen in der Praxis zu einer tatsächlichen Verfahrensbeschleunigung beitragen werden. Eine Anhörung des Antragstellers zu den Umständen einer vermeintlichen Verspätung und den Fluchtgründen ist entgegen der sonst üblichen Praxis in Folgeverfahren (vgl. § 71 Abs. 3 Satz 3 AsylVfG) in jedem Fall erforderlich. Zudem sind bei der Anwendung der Vorschriften zusätzliche Rechtsstreitigkeiten über eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu erwarten; auch lassen sich bestimmte internationale Schutzbestimmungen, die allein auf die Gefährdung im Falle der Rückkehr abstellen (z. B. Art. 3 EMRK), asylverfahrensrechtlich ohnehin nicht präkludieren.[71]

[71] Darauf haben die Befürworter der gesetzlichen Änderungen während des Gesetzgebungsprozesses mehrfach hingewiesen, um der Gefahr einer materiellen „Schutzlücke" durch die Ausgestaltung des Anerkennungsverfahrens entgegen zu treten.

Schließlich bestehen wie bereits oben dargelegt aus Sicht der Beauftragten Bedenken, dass die vorgesehene Nichtberücksichtigung von relevanten Tatsachen bei der Frage der Gewährung von Schutz nach Art. 16a GG bzw. nach der Genfer Flüchtlingskonvention zu einer materiellen „Schutzlücke“ führen könnte, da sich der Schutzumfang der völkerrechtlichen Bestimmungen zum subsidiären Schutz (§ 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG) nicht voll mit dem der Genfer Flüchtlingskonvention und des Grundgesetzes deckt.[72] Nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern ist aber die Verweisung auf das Asylfolgeverfahren mit der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbar. Überdies sollen auch in den Asylfolgeverfahren Feststellungen von Abschiebungshindernissen nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG unberührt bleiben.

Vollständige Berücksichtigung der Fluchtgründe muss gewährleistet sein

Die Beauftragte hat erhebliche Bedenken[73] und angeregt, derart weit reichende Eingriffe in das materielle Flüchtlingsrecht erst im Falle einer materiellen Unbegründetheit des Asylantrages zu erlauben.

Die Beauftragte regt an, die Anwendung der neuen Bestimmungen in §§ 20, 22 und 23 AsylVfG beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge statistisch umfassend zu dokumentieren, damit ggf. eine problematische Anwendung der Regelungen oder Lücken in der vorgesehenen schriftlichen Information für Asylbewerber früh erkannt werden.

2.6 Abschaffung des Amtes des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und der Weisungsfreiheit der Einzelentscheider

Durch Änderungen im Asylverfahrensgesetz werden der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten und, flankierend dazu, auch die Weisungsfreiheit der Einzelentscheider beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge abgeschafft (Streichung von § 5 Abs. 2, 6 AsylVfG). Diese Änderungen sind bereits vorzeitig im ersten Monat nach der Verkündung des Zuwanderungsgesetzes in Kraft getreten (Art. 15 Abs. 2 des Zuwanderungsgesetzes).

Die Position des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten war als Korrektiv zur Weisungsfreiheit der Einzelentscheider geschaffen worden. Der Bundesbeauftragte konnte gegen Entscheidungen des Bundesamtes klagen. Er sollte durch seine Tätigkeit auf eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung zu den Anerkennungskriterien hinwirken und in der

Verfassungsgericht kritisiert Bundesbeauftragten

[72] Das zeigt schon der Blick auf den Prognosemaßstab: Während bei der Genfer Flüchtlingskonvention die wohlbegründete Furcht vor einer Verfolgung vorliegen muss (nach deutscher Rechtsprechung bedeutet dies für nicht vorverfolgt ausgereiste Asylantragsteller die beachtliche Wahrscheinlichkeit einer Gefährdung), ist nach der Rechtsprechung des EGMR für die Feststellung eines Abschiebungshindernisses nach Art. 3 EMRK erforderlich, dass stichhaltige Gründe für eine Gefährdung glaubhaft gemacht worden sind. In diesem Zusammenhang – so der EGMR sehr pointiert – muss die Überprüfung durch den Gerichtshof „notwendigerweise streng sein“ (Vilvarajah u.a./UK, Urteil vom 30.10.1991).

[73] Sie wies darauf hin, dass die nicht rechtzeitige Meldung bei einer Aufnahmeeinrichtung bzw. Asylantragstellung bei der Außenstelle des Bundesamtes durch das Erlöschen der Aufenthaltsgestattung und durch die Ausschreibung zur Fahndung bereits erheblich sanktioniert ist (vgl. §§ 66 Abs. 1, 67 Abs.1 AsylVfG). Vgl. zudem die weiteren bereits bestehenden asylverfahrensrechtlichen Verfahrensobliegenheiten bzw. die möglichen Sanktionen in den §§ 10 Abs. 2, 13 Abs. 3, 15, 30 Abs. 3 Nr. 5, 56 AsylVfG.

Folge auch die Anerkennungspraxis des Bundesamtes harmonisieren.[74] Die Tätigkeit des Bundesbeauftragten war in den vergangenen Jahren umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss vom Dezember 2000 festgestellt, dass der Bundesbeauftragte durch eine Überprüfung nur der Anerkennungsentscheidungen seinem gesetzlichen Auftrag nicht gerecht werde.[75] In der Folge hat der Bundesbeauftragte auch bei ablehnenden Entscheidungen Rechtsmittel eingelegt, insbesondere wenn es um die Bewertung geschlechtsspezifischer Verfolgungen ging.

Im Hinblick auf die noch anhängigen Klagen des Bundesbeauftragten[76] wäre u. a. im Interesse einer Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie insbesondere bei langen Verfahren im Interesse der Asylsuchenden eine wohlwollende Prüfung geboten, ob Rechtsmittel zurückgenommen werden können. Dies gilt insbesondere in Fällen nichtstaatlicher und/oder geschlechtsspezifischer Verfolgung und in Fällen des abgeleiteten Flüchtlingsstatus für Familienangehörige, in denen nach dem geänderten Recht eine Anerkennung möglich ist. Eine weitergehende Rücknahme der Rechtsmittel des Bundesbeauftragten bietet sich auch deshalb an, weil der gesetzliche Auftrag des Bundesbeauftragten, auf eine vereinheitlichte Anerkennungspraxis hinzuwirken, zukünftig unmittelbar und effizienter über Weisungen an das Bundesamt erreicht werden kann.

Grenzen der Weisungsbefugnis

Die Aufhebung der Weisungsfreiheit der Einzelentscheider beim Bundesamt kann zu einer größeren Harmonisierung der Bewertungskriterien bei der Entscheidung über Asylverfahren führen. Für die Entscheidung in einem bestimmten Einzelfall hingegen dürfte eine Weisung ausscheiden, da die Einschätzung, ob das Vorbringen eines Antragstellers glaubwürdig ist, nicht aufgrund einer generellen Weisung entschieden werden kann. Grundlagen für die Entscheidung über die Glaubwürdigkeit sind jeweils der persönliche Eindruck, der im Rahmen der Anhörung entsteht, und insbesondere das Vorhandensein umfassender Hintergrundkenntnisse des Entscheiders zu dem jeweiligen Herkunftsland des Asylbewerbers. Die Einführung der Weisungsgebundenheit ändert insoweit auch nichts an der zentralen Rolle der Einzelentscheider im Asylverfahren, die ohne eine intensive kontinuierliche Schulung des Personals nicht ausgefüllt werden kann. Inwieweit die Weisungsgebundenheit der Einzelentscheider im Ergebnis zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte führt, bleibt abzuwarten.

---

[74] Die Verknüpfung ist nach einer Entscheidung des BVerwG vom 6.8.1996, Az. 9 C 169.95, insoweit aufgebrochen worden, als der Bundesbeauftragte auch Rechtsmittel gegen Entscheidungen des Bundesamtes nach § 53 AuslG einlegen konnte, obwohl der Entscheider bei dieser Entscheidung weisungsgebunden war.

[75] BVerfG, Urteil vom 19.12.2000, Az. 2 BvR 143/98; das Gericht hatte insbesondere die Praxis moniert, dass das Bundesamt dem Bundesbeauftragten überhaupt nur Anerkennungsbescheide förmlich übermittelt hat.

[76] Nach § 87 b AsylVfG gilt der Bundesbeauftragte für anhängige Gerichtsverfahren weiter als fortbestehend.

2.7 Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen nach drei Jahren

Die Beauftragte begrüßt die Verbesserung im Bereich der Verfestigungsmöglichkeit des Aufenthaltes für Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention (vgl. C.III.2.1.1.3). Sie hält die damit einhergehende Einführung der obligatorischen Überprüfung, ob die Voraussetzungen für die Schutzgewährung nach drei Jahren fortbestehen, die auch Asylberechtigte nach Art. 16a Grundgesetz erfasst (§ 73 Abs. 2a AsylVfG), für vertretbar, auch wenn durch die Regelung die Aufenthaltsverfestigung für die Gruppe der Asylberechtigten im Vergleich zum geltenden Recht zeitlich hinausgeschoben wird.

Obligatorische Anprüfung der Schutzbedürftigkeit

Aus Sicht der Beauftragten muss bei der Überprüfung, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf[77] oder für eine Rücknahme der Anerkennung gegeben sind, zum einen sichergestellt werden, dass es nicht zu unnötigen Belastungen des Bundesamtes mit vermeidbaren Prüfverfahren kommt. Insgesamt hatte der Gesetzgeber nicht die Absicht, mit der Einführung der Regelung bei jeder Anerkennung nach drei Jahren ein zweites Asylverfahren durchzuführen.[78] Zum anderen regt die Beauftragte an, das Interesse der anerkannten Flüchtlinge an einer zügigen Aufenthaltsverfestigung und den damit verbundenen verbesserten Integrationschancen nach Ablauf der drei Jahre bei der Anwendung der neuen Vorschrift in das Zentrum zu stellen.[79]

Unnötige Belastungen des Bundesamtes könnten entstehen, wenn Überprüfungsvorgänge zur Möglichkeit eines Widerrufes eingeleitet würden, ohne dass die Länderberichte des Auswärtigen Amtes oder anderer kompetenter Stellen hierfür klare Anhaltspunkte liefern. Ein Widerrufsverfahren sollte also nur dann eingeleitet werden, wenn eine vorangegangene „Anprüfung“ ergeben hat, dass hierfür erhebliche Gründe sprechen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass eine Überprüfung der Rücknahme, die nicht eine nachträgliche Änderung der Verfolgungssituation zum Ausgangspunkt hat, sondern eine fehlerhafte Entscheidung in der Vergangenheit, die erst jetzt als solche erkannt wird, nur in Ausnahmefällen tatsächlich in Betracht kommen wird,[80] da die Feststellung, ob Rücknahmegründe vorliegen, zuvor regelmäßig eine

---

[77] Zur gewachsenen Bedeutung des asylrechtlichen Widerrufes in den letzten Jahren vgl. C.V.1.1 und 1.2.

[78] Vgl. insoweit die BT-Drs. 15/420 vom 7.2.2003, S. 112: Die Überprüfung soll grundsätzlich nur als Vorprüfung anhand der aktuellen Lageberichte des Auswärtigen Amtes vorgenommen werden. Erst wenn sich daraus Anhaltspunkte für eine veränderte Bedrohungssituation ergeben, soll die Anerkennungsentscheidung in der Sache erneut überprüft werden.

[79] Zu den Auswirkungen der neuen Regelungen auf anerkannte Flüchtlinge, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zuwanderungsgesetzes am 1.1.2005 bereits länger als drei Jahren anerkannt sind, vgl. C.III.2.8.3.2).

[80] Eine Rücknahme einer Anerkennung kommt z.B. in Betracht, wenn die Anerkennung des Betreffenden auf unrichtigen Angaben beruht oder er wesentliche Tatsachen verschwiegen hat. Insoweit dürften sich bspw. aus den Berichten zur asyl- und abschiebungsrelevanten Situation des Auswärtigen Amtes – anders als beim Widerruf – in der Praxis kaum Anhaltspunkte für eine Rücknahme einer Flüchtlingsanerkennung ergeben.

umfängliche Prüfung der gesamten individuellen Asylakte notwendig machen würde.[81]

Integrationspolitisches Interesse an Aufenthaltsverfestigung

Dem integrationspolitischen Interesse an einer zügigen Aufenthaltsverfestigung könnte aus Sicht der Beauftragten dadurch genügt werden, dass mit der „Anprüfung" rechtzeitig vor Ablauf der Dreijahresfrist in § 73 Abs. 2a AsylVfG begonnen wird, damit in dem Fall, in dem kein Widerruf oder keine Rücknahme erfolgt, unnötige Verzögerungen bei der Erteilung der Niederlassungserlaubnis vermieden werden bzw. ein Rechtsstreit über das Vorliegen der Widerrufs- oder Rücknahmegründe ggf. „rechtzeitig" abgeschlossen werden kann. Aus integrationspolitischer Sicht wäre es jedenfalls zu begrüßen, wenn die Mitteilung des Bundesamtes an die Ausländerbehörde, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme nicht vorliegen (vgl. § 26 Abs. 3 AufenthG i.V.m. § 73 Abs. 2 a Satz 2 AsylVfG), spätestens drei Jahre nach Unanfechtbarkeit der Flüchtlingsanerkennung auch tatsächlich ergehen würde. Sie darf insbesondere nicht deshalb unterbleiben, weil die behördliche Überprüfung oder gar die „Anprüfung" nach drei Jahren noch nicht begonnen hat. Die Anprüfung sollte auch schon früher erfolgen und abgeschlossen werden, wenn ein anerkannter Flüchtling nach einem mehrjährigen Asylverfahren anerkannt worden ist und wegen der Anrechnung der Zeiten des Asylverfahrens nach § 55 Abs. 3 AsylVfG bereits die Aufenthaltsdauer von drei Jahren nach § 26 Abs. 3 AufenthG frühzeitig erfüllt ist.

Eine Verzögerung der Entscheidung wegen eines Entscheidungsstopps (vgl. § 11a AsylVfG) sollte von vorneherein ausscheiden, weil der Erlass eines Entscheidungsstopps in der Regel nahe legen dürfte, dass sich die Situation im Herkunftsland nicht in widerrufsgeeigneter Weise stabilisiert hat. Sofern die Überprüfung aus anderen insbesondere nicht von dem Flüchtling zu vertretenden Gründen nicht zeitgerecht abgeschlossen werden kann, sollte der Ausländerbehörde gemäß § 26 Abs. 3 AufenthG die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis regelmäßig ermöglicht werden. Dies ist auch deswegen unproblematisch, weil das Bundesamt auch danach gemäß § 73 Abs. 2 a Satz 3 AsylVfG jederzeit die Möglichkeit eines Widerrufs oder einer Rücknahme der Anerkennung mit der Folge hat, dass dann im Wege des Ermessens auch die Niederlassungserlaubnis widerrufen werden könnte.[82]

Regelungslücke bei seit langem anerkannten Flüchtlingen

Im Prozess der Vorbereitung der Umsetzung der asyl- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen des Zuwanderungsgesetzes wurde deutlich, dass die Regelungen in § 26 Abs. 3, 101 Abs. 2, § 102 Abs. 2 AufenthG und § 73 Abs. 2a AsylVfG Anwendungsprobleme nach sich ziehen könnten. Es war unklar, wie mit anerkannten Flüchtlingen umzugehen sei, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zuwanderungsgesetzes unter Anrechnung der Asylverfahrenszeiten bereits länger als drei Jahre eine Aufenthaltsbefugnis nach § 70 Abs. 1 AsylVfG a.F. besaßen und bei denen die Prüfung des Bundesamtes gemäß § 73 Abs. 2a AsylVfG, ob ein Widerruf oder eine Rücknahme möglich sei, nicht mehr innerhalb der ge-

---

[81] Die Anerkennung als Asylberechtigter und die Feststellung, dass die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AufenthG vorliegen, sind – wie bisher – unverzüglich zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für sie innerhalb der ersten drei Jahre nach der Anerkennung wieder entfallen sind (§ 73 Abs. 1 AsylVfG).

[82] Zu den ausländerrechtlichen Folgen vgl. § 52 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG sowie C.V.1.2.

setzlich vorgegebenen Frist von drei Jahren nach der Unanfechtbarkeit der Anerkennung ergehen kann. Es gibt grundsätzlich drei Optionen, die die Regelungslücke schließen könnten:

1. Da die Fluchtgründe bei dieser Gruppe von GFK-Flüchtlingen ebenso lange fortbestehen wie bei Asylberechtigten und letztere qua Gesetz (vgl. § 101 Abs. 1 AufenthG) eine Niederlassungserlaubnis ohne weitere Prüfung durch das Bundesamt erhalten, wäre eine gesetzliche Regelung im AufenthG denkbar, die die im Zuwanderungsgesetz ohnehin vollzogene Gleichbehandlung von GFK-Flüchtlingen und Asylberechtigten auch in diesem Punkt nachvollzieht. Diese Lösung sollte nach dem Willen der Regierungsfraktionen im Deutschen Bundestag im 1. Änderungsgesetz durch die Einfügung einer Übergangsvorschrift (§ 104 Abs. 6 AufenthG) gewählt werden, wurde aber im Vermittlungsausschuss aus verschiedenen Gründen zunächst zurückgestellt (vgl. C.III.2.8.3.2).
2. Um eine zügige, integrationspolitisch wünschenswerte Aufenthaltsverfestigung mit der Möglichkeit zumindest einer Anprüfung durch das Bundesamt zu ermöglichen, könnte unter Berücksichtigung der Voraufenthaltszeiten der GFK-Flüchtlinge vorgesehen werden, die Anprüfung durch das Bundesamt gemäß § 73 Abs. 2a AsylVfG für diese Gruppe vorrangig durchzuführen. Eine solche vorrangige, die Dreijahresfrist nach § 73 Abs. 2a AsylVfG überschreitende Anprüfung wäre aus Gründen der Rechtsklarheit – ebenso wie die Option unter 1. – gesetzlich zu regeln.
3. Schließlich könnte auch die Rechtsauffassung vertreten werden, dass die Voraufenthaltszeiten von anerkannten GFK-Flüchtlingen mit einer Aufenthaltsbefugnis bei der Anwendung des § 26 Abs. 3 AufenthG nicht angerechnet werden können. Eine Schließung der Regelungslücke durch eine Nichtanrechnung der Zeiten, in denen ein Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention eine Aufenthaltsbefugnis nach § 70 Abs. 1 AsylVfG besaß, wurde von den Regierungsfraktionen jedoch unter Hinweis auf den Willen des Gesetzgebers und unter Hinweis auf die Anrechnung der Asylverfahrenszeiten gem. § 55 Abs. 3 AsylVfG zu Recht verworfen.[83]

Aus Sicht der Beauftragten wird zu prüfen sein, wie das Ziel der im 1. Änderungsgesetz nicht beschlossenen Übergangsregelung nach § 104 Abs. 6 AufenthG, die klargestellt hätte, dass

Gesetzlicher Änderungsbedarf absehbar

- die Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltsbefugnis bei der Anwendung von § 26 Abs. 3 AufenthG anzurechnen sind und
- in den Fällen, in denen die Mitteilung des Bundesamtes nach § 26 Abs. 3 AufenthG in Verbindung mit § 73 Abs. 2a AsylVfG, dass die Flüchtlingsanerkennung nicht aufgehoben wird, aufgrund des Zeitablaufs am 1. Januar 2005 nicht mehr „spätestens“ drei Jahre nach der Unanfechtbarkeit der Anerkennung ergehen kann, die Mitteilung als ergangen gilt, wenn bis zum 31. Dezember 2004 noch kein Widerruf oder eine Rücknahme der Flüchtlingsanerkennung erfolgt ist

durch eine weitere Gesetzesänderung noch erreicht werden kann.

[83] Vgl. BT-Drs. 15/420 vom 7.2.2003, S. 100.

2.8 Verkürzung von Asylfolgeverfahren

Weitere Beschleunigung bei Asylfolgeanträgen

Durch Art. 3 Abs. 44 c) des Zuwanderungsgesetzes wird die bisher geltende Zweijahresfrist aus § 71 Abs. 5 AsylVfG im Bereich von Asylfolgeverfahren ersatzlos gestrichen. Dies führt dazu, dass bei der Stellung eines Asylfolgeantrags künftig in keinem Fall mehr der Vollzug der Abschiebung einer erneuten Fristsetzung und Abschiebungsandrohung oder -anordnung bedarf. Die Beauftragte hätte dieser Verfahrensbeschleunigung dann zustimmen können, wenn zugleich korrespondierend die Einführung der Verpflichtung für das Bundesamt vorgenommen worden wäre, dem Folgeantragssteller unverzüglich förmlich mitzuteilen, ob ein weiteres Asylverfahren durchgeführt wird. Dadurch hätte ein Verbot einer Abschiebung jedenfalls für den Zeitraum der Vorprüfung bis zur Zustellung des Ergebnisses an den Asylbewerber bestanden. Ausnahmen von der Mitteilungspflicht hätten wie im bisherigen Recht für offensichtlich unschlüssige Folgeanträge oder Drittstaatenfälle gegolten. Beide Maßnahmen zusammen hätten zu einer Beschleunigung des Asylfolgeverfahrens geführt und gleichzeitig die Verwaltungsgerichte vor vorzeitig gestellten Rechtsschutzanträgen bewahrt. Dieser zweiteilige Vorschlag hat zum Bedauern der Beauftragten – obwohl auch die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ in diese Richtung votiert hatte – keinen vollständigen Eingang in das Zuwanderungsgesetz gefunden.[84]

Ein Ausländer muss nun in jedem Fall parallel zu der Stellung eines Asylfolgeantrags vorbeugend die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes beim zuständigen Verwaltungsgericht beantragen. Dies war nach gegenwärtiger Rechtslage in den ersten zwei Jahren nach Abschluss des Asylerstverfahrens immer wieder zu beobachten gewesen, weil eine Abschiebung bei Nichtdurchführung eines Asylfolgeverfahrens unmittelbar stattfinden konnte und der Betreffende oftmals erst während der Abschiebung durch die Ausländerbehörde von der Entscheidung des Bundesamtes Kenntnis erlangte. Die Beauftragte wird die Praxis genau beobachten und auf die vollständige Umsetzung des Vorschlages der Süssmuth-Kommission drängen.

2.9 Die räumliche Beschränkung des Aufenthalts für Asylbewerber – „Residenzpflicht“

Im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes wurden die Regelungen im Bereich der räumlichen Beschränkung des Aufenthalts (der sog. „Residenzpflicht“) in einigen Punkten verändert.[85] § 58 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG sieht nunmehr eine generelle Ermessensregelung zur Erteilung einer vorübergehenden Verlassenserlaubnis vor. In Satz 2 der Vorschrift werden die Gründe aufgezählt, die zu einer zwingenden Erteilung einer vorübergehenden Verlassenserlaubnis führen. Das bisherige Asylverfahrensgesetz hat demgegenüber das Vorliegen eines dringenden öffentlichen Interesses, zwingender Gründe, die ein vorübergehendes Verlassen erfordern, oder von Fällen, in denen die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würden, als Voraussetzung für die Behörden aufgeführt, um überhaupt in die Ermessensausübung zu gelangen. Selbst in diesen

---

[84] Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 4.7.2001, S. 139-143 (143).

[85] Vgl. Art. 3 Nr. 37 des Zuwanderungsgesetzes im BGBl. I, 2004, S. 1950.

Fällen konnte die Erteilung einer Verlassenserlaubnis grundsätzlich noch abgelehnt werden.

Die Beauftragte begrüßt die Änderung. Sie sollte in der Praxis zu einer vereinfachten und großzügigeren Erteilung von Verlassenserlaubnissen führen. Die Beauftragte regt darüber hinaus an, dass die Landesregierungen verstärkt von der seit langem bestehenden Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 58 Abs. 6 AsylVfG Gebrauch machen, um Asylbewerbern den erlaubnisfreien Aufenthalt in einem die Bezirke mehrerer Ausländerbehörden umfassenden Gebiet zu ermöglichen.

Großzügige Erteilungspraxis befördern

3. Asylmaßnahmen nach Titel IV EG-Vertrag

3.1 Rahmenbedingungen für die Verhandlungen der Asylmaßnahmen nach Titel IV EG-Vertrag

Der EU-Harmonisierungsprozess im Asyl- und Flüchtlingsbereich nach Titel IV EG-Vertrag[86] wird im Wesentlichen bestimmt durch

- die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen im menschenrechtlichen und flüchtlingsrechtlichen Bereich,
- die rechtlichen Rahmenbedingungen im EG-Vertrag, also die Frage, ob Richtlinien oder Verordnungen zu verabschieden sind, ob ein Zeitplan zu beachten ist, ob es sich um den ersten Harmonisierungsschritt der Europäischen Union handelt und ob eine Vollharmonisierung oder eine Harmonisierung über Mindestnormen angestrebt wird,
- die Frage, ob im Rat das Einstimmigkeits- oder Mehrheitsprinzip zu beachten ist und ob die Mitbeteiligung des Europäischen Parlaments oder nur seine Anhörung vorgesehen ist,
- die innenpolitische Relevanz sowie die bestehenden nationalen rechtlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten sowie
- politische „Ereignisse“, wie sie etwa durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 oder die EU-Erweiterung am 1. Mai 2004 vorgegeben werden.

Insoweit handelt es sich bei den Asylmaßnahmen um einen Regelungsbereich, der jedenfalls die Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention, des UN-Zivilpaktes und der UN-Antifolterkonvention zu berücksichtigen hat. Im ersten Harmonisierungsschritt der Europäischen Union, der die bis dahin dominierenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen ablöst, waren größtenteils – Ausnahmen sind die sog. Dublin-II-Verordnung und der Europäische Flüchtlingsfonds – Richtlinien zu Mindestnormen vorgesehen, die nach Anhörung des Europäischen Parlamentes im Rat nach dem Einstimmigkeitsprinzip bis zum 1. Mai 2004 verabschiedet werden sollten. Dies ist bis auf die Richtlinie zum Asylverfahren auch gelungen. Während der Verhandlungen in den Gremien des Rates wurde ferner deutlich, dass die innenpolitische Relevanz asylrechtlicher Fragen in den Mitgliedstaaten zwar unterschiedlich, aber eben oftmals sehr groß ist und auch deshalb Regelungen, die zwingend Änderungen im nationalen Recht nach sich ziehen würden, schwer durchsetzbar sind. Ebenso wurde dem Wunsch

Schwierige Verhandlungen unter dem Einstimmigkeitsprinzip

[86] Zu den EU-Maßnahmen im Migrationsbereich vgl. C.III.3.

nach Beibehaltung nationaler asylrechtlicher Besonderheiten oftmals Rechnung getragen.[87] Beides führte im Ergebnis zu einer Vielzahl von „Kann-Regelungen“ und als Folge zu einem geringeren Harmonisierungsniveau als zunächst angestrebt.[88] Schließlich war unbestreitbar, dass Fragen der Gewährung bzw. des Entzugs von Flüchtlingsschutz auf dem Gebiet der Europäischen Union durch die Anschläge vom 11. September 2001 stärker unter dem Aspekt der inneren Sicherheit diskutiert wurden als bisher.

Stärkung der Schutzkapazitäten von Herkunftsregionen

Jenseits der in Titel IV EG-Vertrag ausdrücklich festgelegten Maßnahmen spielen mitunter auch politische Initiativen aus den Mitgliedstaaten auf der europäischen Ebene eine Rolle. So nahm die Kommission den Auftrag des Europäischen Rats von Thessaloniki zum Anlass, eine „Mitteilung zur kontrollierten Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die EU und zur Stärkung der Schutzkapazität von Herkunftsregionen – Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen“ zu verfassen.[89] Anders als teilweise in einigen innenpolitischen Diskussionen – im Berichtszeitraum insbesondere im Vereinigten Königreich – stellte die Kommission klar, dass die Verbesserungen von Schutzkapazitäten in Regionen außerhalb der EU ein möglicher Weg der Union zur Verbesserung des Flüchtlingsschutzes sein müsse. Der innerhalb der EU zwingend von den Mitgliedstaaten zu gewährende Flüchtlingsschutz würde jedoch von diesen weitergehenden Überlegungen, die sich ebenfalls an der Genfer Flüchtlingskonvention orientieren müssten, nicht berührt. Die Stärkung des Flüchtlingsschutzes in Regionen außerhalb der EU durch die Union habe also gegenüber dem Europäischen Flüchtlingsschutzsystem einen komplementären Charakter. Der Rat hat sich dieser Sichtweise mit Beschluss vom 28. Oktober 2004 angeschlossen.[90]

Verhandlungen auf der Basis des ZuwG

Die folgende Darstellung der Richtlinien, der Verordnungen sowie der Entscheidungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich auf der Ebene der Europäischen Union knüpft an den letzten Bericht der Beauftragten an (vgl. Bericht 2002, B.V.3). Da der erste Harmonisierungsschritt in diesem Bereich auf der EU-Ebene nunmehr vollzogen ist und bereits im letzten Bericht größtenteils die wesentlichen Regelungen der Entwürfe vorgestellt worden sind, wird nunmehr ein Schwerpunkt auf die aus EG-Richtlinien folgende Verpflichtung der Mitgliedstaaten gelegt, zwingend formulierte Regelungen in das nationale Recht umzusetzen. Da die Verhandlungen über das Zuwanderungsgesetz teilweise zeitlich parallel zu den relevanten Abstimmungsprozessen auf der EU-Ebene liefen, herrscht zwischen Bund und Ländern grundsätzlich Einigkeit darüber, dass das Zuwande-

---

87 Beispiele hierfür sind etwa Art. 35a der Asylverfahrensrichtlinie, der die Beibehaltung der deutschen im Grundgesetz verankerten Regelung zu sicheren Drittstaaten ermöglicht oder etwa Art. 25 Abs. 2d) der Asylverfahrensrichtlinie, der eine bestehende niederländische Gesetzesregelung zu den asylverfahrensrechtlichen Folgen eines Aufenthaltsrechtes, das Asylsuchenden außerhalb des Asylverfahrens erteilt wurde, EG-kompatibel macht.

88 Hierfür ist Art. 17 der Asylverfahrensrichtlinie ein Beispiel, der die Inhaftierungsmöglichkeiten von Asylbewerben betrifft. Bei der Richtlinie zu Aufnahmebedingungen für Asylbewerber gehen z.B. die „Kann-Regelungen“ in Art. 14 Abs. 8 (kurze Änderung der Modalitäten von Leistungen) auf griechische und teilweise italienische Bedenken und Art. 16 Abs. 3 (Sanktionen für grobe Verstöße in Unterbringungseinrichtungen) auf ein Verlangen Österreichs zurück.

89 KOM (2004) 410 endg. vom 4.6.2004.

90 ASILE 63, 14019/04 vom 28.10.2004.

rungsgesetz durch ein oder mehrere Änderungsgesetze an die beschlossenen Richtlinien anzupassen ist.

Die Beauftragte verspricht sich von dem bereits verabschiedeten Regelungswerk insgesamt eine Verbesserung der Situation für Asylsuchende und Flüchtlinge innerhalb der Europäischen Union. Sie ist überzeugt, dass die Richtlinien auch auf den Umgang mit Flüchtlingen in vielen anderen Ländern positiv ausstrahlen werden. Sie hätte es gleichwohl begrüßt, wenn die Rechtsakte noch mehr als Chance begriffen worden wären, in einem menschenrechtlich sensiblen Bereich wie dem Flüchtlingsschutz hohe Standards europäisch zu verankern, die insbesondere in den Beitrittsländern beim Ausbau der Flüchtlingsschutzsysteme erhebliche Bedeutung hätten erlangen können. Diese Chance wurde – trotz aller Bemühungen auch von Nichtregierungsorganisationen – um den Preis der Beibehaltung nationaler Regelungen leider nicht in vollem Maß genutzt.

Auswirkungen der verabschiedeten Richtlinien auf Standards in neuen Mitgliedstaaten

3.2 Verordnung 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 („Dublin II-Verordnung“)

Der Rat der Europäischen Union hat die so genannte Dublin II-Verordnung am 18. Februar 2003 verabschiedet. Die Verordnung wurde am 25. Februar 2003 im Amtsblatt veröffentlicht und trat am 10. März 2003 in Kraft.[91] Die Verordnung wird durch Durchführungsbestimmungen ergänzt, die Einzelheiten des Verfahrens zur Überstellung eines Asylsuchenden und der Kooperation zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten regeln.[92] Die Verordnung hat gem. Art 249 Abs. 2 EG-Vertrag – anders als eine Richtlinie – ohne weiteren Umsetzungsakt innerstaatliche Geltung; zur verfahrensrechtlichen Einpassung sind allerdings Ergänzungen im innerstaatlichen Recht erforderlich.

Weiterentwicklung des Dubliner Übereinkommens

3.2.1 Kriterien für die Zuständigkeit

Die so genannte Dublin II-Verordnung stellt Kriterien auf, nach denen bestimmt werden soll, welcher Mitgliedstaat der Europäischen Union für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist. Mit der Verordnung soll vermieden werden, dass Asylsuchende wegen der nicht geklärten Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten hin und her geschoben werden (so genannte „refugees in orbit“). Zudem soll eine Mehrfachantragstellung in verschiedenen europäischen Staaten unter gleichen oder verschiedenen Identitäten verhindert werden. Die Verordnung sieht als Annex zur Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens die Verpflichtung des zuständigen Mitgliedstaates auch zur Rückübernahme eines Asylantragstellers aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union

Ausweitung des Zuständigkeitskataloges bei Familien

[91] VO (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18.2.2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 50/1.

[92] VO (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 2.9.2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003, ABl. L 222/3.

vor. Vorrangiges Zuständigkeitskriterium ist zunächst die Wahrung der Familieneinheit. Dies bedeutet die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates, in dem sich bereits enge Familienangehörige des Asylantragstellers entweder als bereits anerkannte Flüchtlinge aufhalten oder sich dort als Asylsuchende befinden und eine erste Sachentscheidung über die Begründetheit des Asylantrages noch nicht getroffen wurde. Bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden ist grundsätzlich der Mitgliedstaat zuständig, in dem sich ein Familienangehöriger dieses Minderjährigen bereits rechtmäßig aufhält; ansonsten aber unterliegt ein unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender nicht der Verteilung nach der Verordnung.

Sofern ein familiärer Anknüpfungspunkt nicht besteht, folgt die Zuständigkeit dem so genannten Verursacherprinzip, d.h. ein Mitgliedstaat ist für die Prüfung verantwortlich, wenn er die Einreise oder den Aufenthalt eines Asylsuchenden in das Gebiet der Europäischen Union veranlasst hat. Eine Veranlassung in diesem Sinne ist zum Beispiel die Ausstellung eines Einreisevisums oder eines Aufenthaltstitels oder – nachrangig – die illegale Einreise in den jeweiligen Mitgliedstaat. Auf Ersuchen insbesondere von Italien und Griechenland wurde die Zuständigkeit wegen des illegalen Grenzübertrittes allerdings auf die ersten 12 Monate nach Grenzübertritt begrenzt (Art. 19 Abs. 1); im Gegenzug gilt der Umstand der illegalen Einreise auch bereits durch von den Grenzbehörden genommene Fingerabdrücke als bewiesen. Als Entgegenkommen an andere Mitgliedstaaten und in Änderung des ursprünglichen Entwurfes der Verordnung führt nun auch der illegale Aufenthalt in einem Mitgliedstaat nur dann zur Zuständigkeit, wenn der Betreffende sich länger als 5 Monate in dem betreffenden Mitgliedstaat aufgehalten hat und ein anderer Mitgliedstaat nicht bereits wegen der illegalen Einreise zuständig ist. Sofern sich aus den Kriterien eine eindeutige Zuständigkeit nicht begründen lässt, ist der Mitgliedstaat zuständig, in dem der Asylantrag tatsächlich gestellt wurde.

Selbsteintrittsrecht und humanitäre Klausel schaffen Spielraum

Außerhalb der angeführten Zuständigkeitskriterien sieht die Verordnung die Möglichkeit eines Mitgliedstaates vor, die Zuständigkeit im Wege eines so genannten Selbsteintrittsrechtes auch dann zu übernehmen, wenn er an sich für die Prüfung des Asylantrages nicht zuständig ist (vgl. Artikel 3 Abs. 2). Die humanitäre Klausel nach Artikel 15 schließlich ermöglicht den Mitgliedstaaten im Wege der gegenseitigen Kooperation besonderen humanitären Konstellation gerecht zu werden. Mit Zustimmung der betroffenen Personen und auf Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates kann ein Mitgliedstaat die Zuständigkeit für Familienangehörige aus familiären oder kulturellen Gründen übernehmen. Sollte die Antragstellerin wegen Schwangerschaft, eines neu geborenen Kindes oder einer sonstigen Benachteiligung auf den Beistand und die Unterstützung durch Familienangehörigen angewiesen sein, sollen die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit sogar in der Regel übernehmen, sofern die familiäre Bindung auch bereits im Herkunftsland bestanden hat (Art. 15 Abs. 2).

Die mit der Zuständigkeit verbundene Rückübernahmeverpflichtung eines Mitgliedstaates ist gekoppelt an Fristen für die Beantragung einer Übernahme, der Bearbeitung eines solchen Antrages und der Durchführung einer Überstellung. Eine Überschreitung der Frist begründet in der Regel die Zuständigkeit des dafür verantwortlichen Mitgliedstaates.

3.2.2 Teilnehmende Staaten und Anwendungsbereich

Die Verordnung gilt für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit der Ausnahme von Dänemark, das sich grundsätzlich an Rechtsakten nach dem IV. Titel des EG-Vertrages nicht beteiligt. Die EU führt allerdings Verhandlungen mit Dänemark für den Abschluss eines Parallelabkommens zur Anwendung der Verordnung Dublin-II. Die Verhandlungen sollen noch im Jahr 2005 zum Abschluss kommen. Die Verordnung gilt nach dem Abschluss entsprechender Vereinbarungen auch im Verhältnis zu den (Nicht-EU)-Staaten Island und Norwegen.[93] Die Verordnung ist eine Weiterentwicklung des Dubliner Übereinkommens, das seit September 1997 zwischen den damaligen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Anwendung kam.[94]

Anwendbar auf alle Asylanträge nach dem 1.9.2003

Die Verordnung gilt für alle Asylanträge, die nach dem 1. September 2003 innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gestellt worden sind. Auf die Altverfahren ist hingegen das Dubliner Übereinkommen weiterhin anwendbar (vgl. Artikel 29 Abs. 2). Nach der Definition des Begriffes „Asylantrag“ in Artikel 2 lit. c) greift die Verordnung zudem nur, wenn der Betreffende um die Gewährung von Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention ersucht.

Beschränkt ein Antragsteller hingegen sein Schutzersuchen ausdrücklich auf die Gewährung anderweitigen Schutzes (beispielsweise auf Abschiebungsschutz nach der Europäischen Konvention für Menschenrechte oder der UN-Antifolterkonvention), findet eine Zuständigkeitsverteilung nach der Verordnung nicht statt. Eine solche Regelung wäre auch zum Zeitpunkt der Verhandlungen der Verordnung nur schwierig durchsetzbar gewesen, weil das Konzept des anderweitigen Schutz noch nicht geklärt war. Diese Klärung ist erst mit der Verabschiedung der so genannten Flüchtlingsrichtlinie erfolgt, die in Artikel 15 detailliert festlegt, welche Personen unter die Regelungen des anderweitigen oder auch subsidiären Schutzes fallen (vgl. C.V.3.4.1).

Vorrang vor der Drittstaatsregelung

Die Verordnung ersetzt im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander die so genannte Drittstaatsregelung, belässt den Mitgliedstaaten allerdings die Möglichkeit, einen Asylsuchenden in einen aufnahmebereiten Staat außerhalb des Gebietes der Europäischen Union zurückzuweisen, der aufnahmebereit ist und die Vorgaben aus der Genfer Flüchtlingskonvention und anderen menschenrechtlichen Verträgen beachtet und einhält. Die Mindestanforderungen für die Anforderung der Drittstaatsregelung ergeben sich aus der Richtlinie zu Mindestnormen für das Asylverfahren (vgl. C.V.3.5).

Bei der Überstellung eines Asylsuchenden in Anwendung der Dublin II-Verordnung legt die Richtlinie zum Asylverfahren fest, dass ein Mitglied-

---

[93] Der Rat verhandelt mit der Schweiz die Assoziierung bei der Umsetzung des so genannten Schengener Besitzstandes, vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 14.9.2004 KOM (2004) 593 endgültig. Die entsprechenden Vereinbarungen müssen vor einer Inkraftsetzung innerstaatlich in der Schweiz noch gebilligt werden. Eine Assoziierung und innerstaatliche Zustimmung hätte eine Anwendung der Dublin II-Verordnung und der Eurodac-Verordnung auch im Verhältnis der Mitgliedstaaten mit der Schweiz zur Folge.

[94] Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrages vom 15.6.1990, BGBl. 1994 II, S. 791ff.

staat vor der Überstellung eines Asylsuchenden an einen anderen Mitgliedstaat den Asylantrag ohne inhaltliche Prüfung als unzulässig ablehnen kann. In diesen Fällen obliegt die Prüfung der Begründetheit dem übernehmenden Mitgliedstaat. Dem Betreffenden muss die Möglichkeit eines Rechtsmittels gegen die Überstellung eingeräumt werden; ob ein solches Rechtsmittel aufschiebende Wirkung hat, liegt im Regelungsermessen der Mitgliedstaaten (vgl. Art. 19 Abs. 1 VO und Art. 38 Abs. 3 Richtlinie zum Asylverfahren).

3.2.3 Innerstaatliche Umsetzung

In Deutschland wurde das Verfahren für die Altfälle nach dem Dubliner Übereinkommen mit den anderen Mitgliedstaaten gemäß der Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung (AsylZBV) in der Regel durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge durchgeführt. Es ist davon auszugehen, dass die AsylZBV nach der erforderlichen Anpassung dem Bundesamt weiterhin eine Zuständigkeit für die Abwicklung der Überstellungsverfahren nach der Dublin II-Verordnung zuweisen wird. Bei der Anpassung stellt sich allerdings die Frage, in welchem Umfang auch der Bundesgrenzschutz in die Abwicklung eingebunden wird. Bisher hat Deutschland für die Fälle nach dem Dubliner Übereinkommen mit Dänemark, Österreich und Schweden Verwaltungsvereinbarungen zur vereinfachten Abwicklung eines Verfahrens zur Überstellung eines Asylsuchenden getroffen. Danach wird das Verfahren zwischen den jeweiligen Grenzpolizeibehörden abgewickelt, wenn ein Asylsuchender im Grenzraum nach der unerlaubten Einreise aufgegriffen wird.[95] In diesem Fall obliegt dem Bundesgrenzschutz bisher ausnahmsweise die vollständige Prüfung, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylbegehrens zuständig ist. Bei einer Ausweitung der Zuständigkeit für die Verfahren nach dem Dublin-II Verordnung im grenznahen Bereich sollte nach Auffassung der Beauftragten gewährleistet sein, dass der Bundesgrenzschutz den erhöhten Anforderungen an eine Prüfung der Zuständigkeit nach der Dublin II-Verordnung gerecht werden kann. So sollte er prüfen können, ob ein dritter Mitgliedstaat wegen etwaiger Familienangehöriger, die sich dort bereits aufhalten, oder nach anderen, in der Dublin II-Verordnung vorgesehenen Kriterien zuständig ist. Auch sind Vorkehrungen zu treffen, die den Betreffenden ggf. die Möglichkeit des einstweiligen Rechtsschutzes belassen.

Zuständigkeit beim Bundesamt und beim Bundesgrenzschutz

Im Übrigen ist rechtlich noch nicht abschließend geklärt, welche asylverfahrensrechtlichen und materiellrechtlichen Folgen im bundesdeutschen Recht an eine Zuständigkeitsverteilung nach der Verordnung gekoppelt sind. Eine Ablehnung des Asylantrages als unbeachtlich gemäß § 29 Abs. 3 AsylVfG in den Fällen, in denen ein anderer Mitgliedstaat nach der Verordnung trotz Asylantragstellung in Deutschland für die Prüfung des Asylantrages zuständig ist, dürfte nicht einfach zu begründen sein. Im Gegensatz zum Dubliner Übereinkommen handelt es sich bei der Verordnung selbst nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, sondern um einen

[95] Nach § 2 AsylZBV in der bisher geltenden Fassung ist der Bundesgrenzschutz grundsätzlich zwar bei allen grenznahen Aufgriffen zuständig; die Zuständigkeit ist jedoch gemäß § 3 AsylZBV auf Fälle beschränkt, die innerhalb von zwei Tagen abgewickelt werden können, was nur bei entsprechenden Verwaltungsvereinbarungen mit anderen Dublin-Staaten praktisch funktioniert.

so genannten Gemeinschaftsrechtsakt. Das Asylverfahrensgesetz lässt jedoch nach seinem Wortlaut nur bei der Zuständigkeitsverteilung aufgrund völkerrechtlicher Verträge eine Ablehnung des Asylantrages als unbeachtlich zu. Weiter ist noch nicht geklärt, ob ein Asylantragsteller, für dessen Prüfung Deutschland trotz der Einreise durch einen anderen Mitgliedstaat aufgrund des Dubliner Übereinkommens zuständig ist, im Falle einer drohenden politischen Verfolgung die Gewährung des Asylrechtes nach Art. 16a Abs. 1 Grundgesetz möglich ist. Auch hier kommt gemäß § 26a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Asylverfahrensgesetz zum Tragen, dass die Verordnung ein Gemeinschaftsrechtsakt ist, das Asylverfahrensgesetz die Zuerkennung der Asylberechtigung trotz der Einreise durch einen sicheren Drittstaat aber nur dann erlaubt, wenn Deutschland aufgrund einer völkerrechtlichen Vereinbarung für die Prüfung des Asylantrages zuständig ist.

Klarstellungen im Asylverfahrensrecht erforderlich

Die Beauftragte geht davon aus, dass die erforderlichen Klarstellungen im Rahmen des geplanten Umsetzungsgesetzes der europäischen Richtlinien erfolgen werden.[96] Dabei sollte nach Auffassung der Beauftragten gewährleistet sein, dass die Zuständigkeit nach der Dublin II-Verordnung grundsätzlich auch die Zuerkennung des Asylrechtes nach Art. 16a GG ermöglicht; ebenso sollte bei der Ablehnung eines Asylantrages als unbeachtlich wegen der asylrechtlichen Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates weiterhin die Möglichkeit des einstweiligen Rechtschutzes gegen eine Überstellung in den anderen Mitgliedstaat gewährleistet werden.

3.2.4 Eurodac-Verordnung

Die Verordnung wird flankiert durch die so genannte Eurodac-Verordnung, die die Erfassung und den Vergleich von Fingerabdrücken von Asylbewerbern und unerlaubt eingereisten Drittausländern ermöglicht.[97]

Die Verordnung sieht die Einrichtung einer so genannten Zentraleinheit in Luxemburg unter der Leitung der EU-Kommission vor, bei der zur Umsetzung der Dublin II-Verordnung auf Ersuchen eines Mitgliedstaates ein Abgleich von Fingerabdrücken stattfinden kann. Gleichzeitig verpflichtet die Verordnung die Mitgliedstaaten von Asylsuchenden und illegal eingereisten Drittausländern über 14 Jahren Fingerabdrücke zu nehmen und sie der Zentraldatei zu übermitteln. Das System ist seit dem 15.1.2003 in Betrieb. Ergänzend hat der Rat eine weitere Verordnung zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen mit Details für die Abwicklung der Eurodac-Verordnung verabschiedet.[98]

---

96 Als Verordnung sind die Regelungen der Dublin II-Verordnung zwar gemäß Art. 249 Abs. 2 EG-Vertrag ohne einen zusätzlichen Umsetzungsakt unmittelbar innerstaatlich anwendbar. Im Interesse der Rechtsklarheit und der Einheitlichkeit der Rechtsmaterie kann eine Klarstellung im Asylverfahrensrecht jedoch sehr hilfreich sein.

97 VO (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11.12.2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. L 316/1.

98 VO (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28.2.2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. L 62/1.

Fingerabdruckdatei zur Zuständigkeitsbestimmung für das Asylverfahren

Die in der Eurodac-Datei erfassten Fingerabdrücke dürfen nur zur Abwicklung der Zuständigkeitsbestimmung nach der Dublin II-Verordnung verwendet werden. Sofern der Betreffende als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wird, müssen die Daten des betreffenden Flüchtlings gesperrt werden. Über den weiteren Umgang mit den Daten anerkannter Flüchtlinge soll nach der Verordnung in fünf Jahren nach Aufnahme der Tätigkeit von Eurodac entschieden werden.

3.2.5 Praktische Bedeutung

In der Praxis gewinnen die Überstellungen an einen anderen Staat im Rahmen der Dublin II-Verordnung zunehmend an Bedeutung. Nach einer Studie zum Dubliner Übereinkommen in den Jahren 1998 und 1999 wurde zum damaligen Zeitpunkt lediglich in einer vergleichsweise geringen Zahl aller Asylantragstellungen innerhalb der EU eine Überstellung nach dem Übereinkommen durchgeführt.[99]

Wachsende Bedeutung in der Praxis

In den Jahren 2002 und 2003 hat Deutschland 6 225 Personen im Rahmen des Dublin-Verfahrens aus anderen Mitgliedstaaten übernommen und 3 620 Personen an andere Mitgliedstaaten abgegeben.[100] Insgesamt hat die Zahl der Überstellungsgesuche und der tatsächlichen Überstellungen nach der Verabschiedung der Dublin II-Verordnung und der Einrichtung von Eurodac zugenommen und Ende 2003 bei einem Anteil von etwa 10 % aller Asylverfahren in Deutschland eingependelt. Deutschland hat vor allem Übernahmeanträge an Österreich, Italien und Frankreich gestellt, während Schweden, Norwegen und Großbritannien bei den Überstellungsgesuchen an Deutschland führend sind.

Mehrzahl der Gesuche aus Deutschland an Slowakei und Polen

Es ist schon absehbar, dass nach der Anwendung der Dublin II-Verordnung auch auf die neuen Mitgliedstaaten der EU nach dem Beitritt zum 1. Mai 2004 der Anteil der Dublin-Verfahren an der Gesamtzahl der innerstaatlichen Verfahren weiter ansteigen wird. Nach den ersten Erfahrungen bis Ende 2004 wird von deutscher Seite die Mehrzahl der Überstellungsgesuche nun an Polen und die Slowakei gerichtet.

Die Beauftragte verspricht sich von der Anwendung der Dublin II-Verordnung eine Verbesserung für die Familien von anerkannten Flüchtlingen und Asylsuchenden. Insbesondere die erweiterte Zuständigkeit eines Mitgliedstaates auch für die Prüfung eines Asylantrages für Ehegatten und minderjährige Kinder in der ersten Phase eines Asylverfahrens des Stammberechtigten wird die Wiederherstellung der Familieneinheit bereits in einer frühen Phase nach der fluchtbedingten Trennung sehr befördern. Sie würde eine großzügige Anwendung der humanitären Klausel für weitere Familienangehörige sehr begrüßen, zumal dies insgesamt für die Mitgliedstaaten aufkommensneutral bleiben kann.

---

[99] Nach einem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Bewertung des Dubliner Übereinkommens, SEK (2001) 756, vom 13.6.2001, hatte zum damaligen Zeitpunkt von 655 204 Asylanträgen innerhalb der EU in den Jahren 1998 und 1999 in 39 521 Fällen ein Übernahmeersuchen gestellt, von denen in 10 988 Fällen (1,7 %) schlussendlich eine Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat registriert wurde.

[100] Vgl. zu den Zahlen die Statistiken auf der website des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, www.bamf.de. Das Bundesamt hat in den Jahren 2002 und 2003 jährlich etwa 4 800 an andere Mitgliedstaaten gerichtet und etwa 8 000 Überstellungsgesuche von anderen Mitgliedstaaten erhalten.

Insgesamt wird die Umsetzung der Verordnung nach Einschätzung der Beauftragten mittelfristig in Deutschland aufgrund der geographischen Lage in der erweiterten Europäischen Union zu einem proportionalen Rückgang der Asylgesuche führen. Gleichzeitig ist eine proportionale Zunahme der Zahl von Asylantragstellern in den Randstaaten der Europäischen Union nahe liegend. Sollte diese Entwicklung zu einer starken Zunahme von Asylverfahren in einzelnen Staaten führen, wird eine Unterstützung dieser Länder zum Ausbau des Asylsystems zu erwägen sein, die über die beschränkten Mittel des Europäischen Flüchtlingsfonds (vgl. C.V.3.7) hinausgeht.[101]

Umsetzung führt zu Rückgang der Asylverfahren in Deutschland

3.3 Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten

Über den Inhalt des Vorschlages für die Richtlinie war auf Grundlage einer überarbeiteten Fassung am 25. April 2002 im Rat für Inneres und Justiz grundsätzlich Einigung erzielt worden. Die verabschiedete Richtlinie wurde am 6. Februar 2003 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.[102] Art. 26 Abs. 1 der Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bis zum 6. Februar 2005 in Kraft setzen bzw. bestehende Vorschriften an die Richtlinie anpassen.

Im Rahmen der Verhandlungen zu der Richtlinie in den Gremien des Rates wurde seitens der Bundesregierung unter Berücksichtigung der Interessen der Bundesländer auf der Grundlage des Entwurfes des Zuwanderungsgesetzes verhandelt. So konnte sichergestellt werden, dass der Klarstellungs- und Änderungsbedarf im Falle einer Verabschiedung der Richtlinie gering ausfallen wird.[103]

Art. 5 der Richtlinie macht es notwendig, in das Asylbewerberleistungsgesetz eine ausdrückliche Regelung über die Unterrichtung des Asylbewerbers über die ihm zu gewährenden Leistungen aufzunehmen. Aus den Art. 6 und 8 folgt aus Sicht der Beauftragten ferner wohl Anpassungs- bzw. Änderungsbedarf für das Asylverfahrensgesetz. Die in Art. 6 Abs. 1 festgelegte Höchstfrist von drei Tagen nach der Antragstellung für die Aushändigung einer Bescheinigung, die auf den Namen des Asylbewerbers ausgestellt wird und dessen Rechtstatus bestätigt oder bescheinigt, sollte in das Asylverfahrensgesetz eingefügt werden. Art. 8 der Richtlinie könnte in ein Spannungsverhältnis zu § 51 Abs. 1 AsylVfG geraten. Während des Aufenthaltes in Aufnahmeeinrichtungen nach § 47 AsylVfG, der längstens bis zu drei Monaten andauern kann, wird den Wünschen von Ehegatten sowie anderen Familienangehörigen auf Herstellung der Haushaltsgemeinschaft nicht zwingend Rechnung getragen. Damit könnte fraglich sein, ob durch das Asylverfahrensgesetz „soweit

---

[101] Der Rat der Europäischen hat in dem am 5.11.2004 verabschiedeten Haager Programm ebenfalls die Bereitschaft erklärt, Mitgliedstaaten zu unterstützen, die unter anderem wegen ihrer geografischen Lage „einem besonderen Druck auf ihre Asylsysteme und Aufnahmekapazitäten“ ausgesetzt sind (doc 16054/04 vom 13.12.2004).

[102] RL 2003/9/EG des Rates vom 27.1.2003, ABl. L 31/18-25.

[103] Zu diesem Ergebnis kommt z.B. auch Meyer, Harald: Mindestaufnahmebedingungen für Asylbewerber: Novellierung auf geringem Niveau oder Fortschritt für eine gemeinsame Asylpolitik in Europa?, in: NVwZ 2004, S. 547-551.

wie möglich“ die Einheit der Familie gewahrt wird. Insbesondere in Fällen, in denen Familienangehörige kurz nacheinander in das Bundesgebiet einreisen und um Asyl nachsuchen, führt die gegenwärtige Rechtslage nach dem Asylverfahrensgesetz zu einer Verzögerung bei der Herstellung der Familieneinheit. Dies sollte aus Sicht der Beauftragten geändert werden.

Klarstellung im nationalen Recht

Klarstellungsbedarf im Asylbewerberleistungsgesetz ergibt sich aus den Art. 15 Abs. 2, Art. 17 Abs. 1 und Art. 20 der Richtlinie. Diese verpflichten die Mitgliedstaaten, Asylbewerbern mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe zu gewähren bzw. insbesondere Opfern schwerer Vorverfolgung im Bedarfsfall die erforderliche Behandlung zukommen zu lassen. Die Beauftragte regt an, insoweit auch das Anliegen des Innenausschusses des Deutschen Bundestages aufzugreifen, das anlässlich der insoweit ähnlich formulierten Richtlinie 2001-55/EG vom 20. Juli 2001 zum vorübergehenden Schutz in Massenfluchtsituationen vorgebracht worden war.[104] In §§ 4 oder 6 AsylblG sollte eine dem Anliegen der Richtlinie gerecht werdende Formulierung eingefügt werden.[105]

Verbindliche Mindestaufnahmebedingungen vereinbart

Im Ergebnis bestätigt sich die im letzten Bericht der Beauftragten formulierte Einschätzung (vgl. Bericht 2002, B.V.3.2), dass die Verabschiedung und Umsetzung der Richtlinie nicht für die Bundesrepublik Deutschland, sondern vielmehr für einige südeuropäische bzw. osteuropäische Mitgliedstaaten eine große Herausforderung darstellen wird. EU-weit wird die Richtlinie zu einheitlichen Mindestaufnahmebedingungen bei der Aufnahme von Asylbewerbern führen. Ein darüber hinaus gehender Klarstellungs- bzw. Änderungsbedarf in Deutschland könnte sich in Zukunft – etwa zur Frage der räumlichen Beschränkung des Aufenthaltes von Asylbewerbern – auch aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ergeben.[106]

3.4 Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

Der Rat hat die Richtlinie nach mehr als zweieinhalbjährigen Verhandlungen am 29. April 2004 verabschiedet. Die Richtlinie wurde am 30. Sep-

---

[104] Vgl. BT-Drs. 14/8414 vom 28.2.2002, Nr. 2, S. 75.

[105] So könnte etwa folgender neuer Satz 2 in § 4 Abs. 1 AsylbLG eingefügt werden: „Hierbei ist die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Form psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, zu beachten.“ Der alte Satz 2 würde dann zu Satz 3.

[106] So etwa Meyer, Harald, a.a.O., der die Regelungen in den §§ 55ff AsylVfG für schwer vereinbar mit Art. 7 der Richtlinie hält und zusätzlich auch das Spannungsverhältnis zu Art. 12 Internationaler Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 und Art. 2 4. Zusatzprotokolls der EMRK problematisiert. Vgl. zu letzterem auch den Bericht über ein offenbar gegen Deutschland angestrengtes Individualbeschwerdeverfahren eines nunmehr anerkannten Flüchtlings beim EGMR in der Frankfurter Rundschau vom 14.12.2004.

tember 2004 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.[107] Nach Art. 38 Abs. 1 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bis zum 10. Oktober 2006 zu erlassen bzw. bestehende Vorschriften an die Richtlinie anzupassen.

3.4.1 Kriterien für internationalen Schutz und Statusrechte nach der Flüchtlingsrichtlinie

Die Richtlinie regelt wesentliche Teile des materiellen Asyl- und Flüchtlingsrechtes und den Rechtsstatus als Teil der Gewährung internationalen Schutzes. Sie soll ein erster Schritt auf dem Weg zu einer vollständigen Harmonisierung sein und Unterschiede bei der Anerkennungspraxis und den Statusrechten innerhalb der Europäischen Union verringern. Unter dem Oberbegriff „internationaler Schutz“ werden sehr detailliert Kriterien für die Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und für die Gewährung ergänzenden (bzw. subsidiären) Schutzes nach anderen menschenrechtlichen Verpflichtungen (z.B Art. 3 EMRK) und „bestehenden Praktiken in den Mitgliedstaaten“ aufgestellt. Der zweite Teil der Richtlinie regelt Mindeststandards zu den Rechtsfolgen einer Anerkennung. Dazu zählt neben der Gewährung von Abschiebungsschutz, einem sicheren Aufenthaltsrecht und der Gleichstellung im Bereich der Gesundheitsversorgung und Sozialhilfeleistungen mit eigenen Staatsangehörigen insbesondere auch die Verankerung der Rechte von engen Familienangehörigen des anerkannten Stammberechtigten.

Detaillierte Kriterien für die Flüchtlingsanerkennung

Die Richtlinie hat für die Entwicklung des Flüchtlingsvölkerrechtes eine sehr große Bedeutung. Sie wird die Auslegung und Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention weltweit beeinflussen und Völkergewohnheitsrecht in diesem Bereich weiter verfestigen. Die Richtlinie regelt zudem erstmals verbindlich zwischen Staaten – und insofern mit der Genfer Flüchtlingskonvention vergleichbar – den Rechtsstatus von Menschen, die aus Gründen wie einer drohenden Todesstrafe oder drohender Folter oder unmenschlicher Behandlung nicht in ihr Herkunftsland abgeschoben werden können. Dies ist eine bedeutende Verbesserung im Flüchtlingsschutz, zumal die maßgeblichen internationalen Menschenrechtsverträge bisher über den bloßen Abschiebungsschutz hinaus keine weitergehenden Regelungen enthalten. Ebenso wichtig ist in diesem Zusammenhang die Verankerung eines Abschiebungsschutzes mit Statusrechten für Personen, die aufgrund einer ernsthaften individuellen Bedrohung durch willkürliche Gewalt im Rahmen eines bewaffneten nationalen oder internationalen Konfliktes aus ihrem Herkunftsland fliehen mussten; dies betrifft insbesondere Flüchtlinge aus einem Krieg oder Bürgerkrieg, bei denen die Bedrohung nicht an ein Verfolgungsmerkmal aus der Genfer Flüchtlingskonvention anknüpft.

Große Bedeutung der Richtlinie für das weltweite Flüchtlingsrecht

Die Richtlinie ergänzt die Genfer Flüchtlingskonvention und andere völkerrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Bereich des Menschenrechtsschutzes. Die Richtlinie wurde deshalb in enger Anlehnung insbesondere an die Genfer Flüchtlingskonvention verhandelt, stellt aber rechtssystematisch ein Parallelinstrument dar; gleiches gilt im Hinblick auf die Europäische Menschenrechtskonvention, deren Abschiebeverbot

[107] RL 2004/83/EG des Rates vom 29.4. 2004, ABl. L 304/12.

in Art. 3 im Wortlaut in der Richtlinie in Art. 15 b) abgebildet ist. Die grundsätzliche Bedeutung der Richtlinie als Rechtsakt sui generis wird insbesondere im Hinblick auf die Ausschlussgründe deutlich. Die Richtlinie sieht insbesondere bei der Gewährung subsidiären Schutzes Ausschlussgründe vor (vgl. Art. 17), die in der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht enthalten sind. Dementsprechend kann einer Person, die vor drohender Folter oder unmenschlicher Behandlung oder auch einer drohenden Todesstrafe flieht, zwar unter Umständen die Gewährung internationalen Schutzes im Sinne der Richtlinie und als Folge der in der Richtlinie vorgesehene Abschiebungsschutz und das Aufenthaltsrecht sowie andere Statusrechte versagt werden. Der absolute Abschiebungsschutz nach Art. 3 EMRK bleibt davon jedoch selbstverständlich unberührt. Um die Sorgen der Bundesregierung und anderer Mitgliedstaaten zu entkräften, die Ausschlussgründe der Richtlinie könnten den absoluten Abschiebungsschutz nach der EMRK untergraben, wurde in Art. 21 Abs. 1 ausdrücklich noch einmal klargestellt, dass der Grundsatz des Abschiebungsschutzes von den Mitgliedstaaten in jedem Fall in Übereinstimmung mit ihren internationalen Verpflichtungen zu achten ist. Der primärrechtliche Vorrang der EMRK vor der Richtlinie ergibt sich im Übrigen auch unmittelbar aus Art. 6 Abs. 2 des EU-Vertrages, in dem sich die Mitgliedstaaten ausdrücklich zur Achtung der Grundrechte nach der EMRK verpflichten.

Absoluter Abschiebungsschutz nach Art. 3 EMK bleibt unberührt

3.4.2 Umsetzung in innerstaatliches Recht

Die Bundesregierung hat in den Gremien des Rates unter Berücksichtigung der Interessen der Bundesländer und auf der Grundlage des Entwurfes des Zuwanderungsgesetzes verhandelt. So wurde als deutsche Besonderheit (vgl. § 28 Abs. 2 AsylVfG) unter anderem die Regelung zur Unbeachtlichkeit so genannter selbst geschaffener Nachfluchtgründe im Asylfolgeverfahren bei der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft in Art. 5 Abs. 3 europarechtlich verankert. Gleiches gilt für die Möglichkeit, einer Person, der der Abschiebungsschutz nach Art. 33 Abs. 2 Genfer Flüchtlingskonvention u. a. wegen der Begehung einer schweren Straftat im Aufnahmeland nicht zusteht, gem. § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG auch die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft selbst zu verweigern; dies wurde in Art. 14 Abs. 5 in Verbindung mit dem Erwägungsgrund (23) in der Richtlinie abgesichert.[108] Umgekehrt boten die bereits vereinbarten Regelungen der Richtlinie als Teil eines europäischen Konsenses bei den Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz eine gute Möglichkeit für einen Kompromiss insbesondere bei innenpolitisch sehr strittigen Punkten. Dies wird deutlich bei der Regelung der nichtstaatlichen Verfolgung: § 60 Abs. 1 Satz 4 AufenthG ist die weitgehend wörtliche Wiedergabe des Art. 6 der Richtlinie, ergänzt um die Klarstellung der Anwendbarkeit bei zerfallenden Staaten und den Hinweis auf die Berücksichtigung einer etwaigen innerstaatlichen Fluchtalternative (vgl. C.V.2.1). Auch die Rege-

Deutsche Besonderheiten wurden verankert

[108] UNHCR und Nichtregierungsorganisationen hatten sich gegen die Regelung ausgesprochen, weil nach ihrer Auffassung der in der GFK vorgesehene Unterschied zwischen den Kriterien zur Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention und den Kriterien zum Ausschluss vom Abschiebungsschutz trotz fortbestehender Bedrohung verwischt werden. Dies könne zu Abwägungsproblemen und in der Folge auch zu Schutzlücken führen.

lung zur Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Verfolgung in § 60 Abs. 1 Satz 3 AufenthG ist im Lichte der Richtlinie in das Zuwanderungsgesetz aufgenommen worden (vgl. C.V.2.2). Die Ausschlussklauseln zur Gewährung des subsidiären Schutzes nach Art. 17 unter anderem wegen der Begehung schwerer Straftaten oder der Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland sind ebenfalls im laufenden Gesetzgebungsvorhaben bereits im Wortlaut in § 25 Abs. 3 AufenthG aufgenommen worden und schließen in diesen Fällen die Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis aus (vgl. C.III.2.1.2.4).

Aufgrund der Wechselwirkung zwischen der Richtlinie und dem Zuwanderungsgesetz ist der Änderungsbedarf im deutschen Asyl- und Flüchtlingsrecht grundsätzlich nicht so umfassend. Im Hinblick auf die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft enthält die Richtlinie im Gegensatz zum deutschen Asyl- und Flüchtlingsrecht, das nur wenige materiell-rechtliche Regelungen enthält und in weiten Teilen auf Richterrecht basiert, sehr detaillierte Regelungen. Ob eine Umsetzung durch eine Klarstellung im Gesetz allerdings wegen einer in bestimmten Bereichen bereits bestehenden gefestigten obergerichtlichen Rechtsprechung entbehrlich sein könnte, ist noch nicht abschließend geklärt. Die Beauftragte plädiert jedoch aus Gründen der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit grundsätzlich für die Klarstellung durch eine gesetzliche Regelung.

Kein umfassender Änderungsbedarf

3.4.3 Gesetzliche Anpassung bei den Anerkennungskriterien für Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention

Im Bereich der Anerkennungskriterien als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention sieht die Beauftragte Verbesserungen vor allem für Wehrdienstverweigerer, die sich der Teilnahme an einem Militäreinsatz entziehen, der zum Beispiel Kriegsverbrechen oder andere schwerste Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht umfasst. In diesen besonderen Fällen gilt eine drohende Bestrafung als Folge der Entziehung gemäß Art. 11 Abs. 2 e) der Richtlinie bereits als Verfolgung. Da sich die Wehrdienstverweigerung in diesen Fällen in der Regel auch auf eine gefestigte politische oder religiöse Überzeugung stützen wird, sollte sich der Schutz für Verweigerer völkerrechtswidriger Militäreinsätze zukünftig erheblich verbessern. Die Beauftragte hält diese Regelung für einen großen Fortschritt und für die notwendige flüchtlingsrechtliche Flankierung einer nach menschenrechtlichen Prinzipien geforderten Befehlsverweigerung oder Flucht vor der Teilnahme an einem völkerrechtswidrigen Militäreinsatz. In Deutschland war diese Fallkonstellation zuletzt relevant im Zusammenhang mit den militärischen Auseinandersetzungen im Kosovo zwischen März und Juni 1999, als Deserteure und Wehrdienstverweigerer aus der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien im Bundesgebiet Flüchtlingsschutz vor einer drohenden Einziehung zu einem Militäreinsatz im Kosovo oder einer strafrechtlichen Verfolgung suchten (vgl. Bericht 2002, B.V.1.4). Die ausdrückliche Verankerung der Regelung der Richtlinie im deutschen Flüchtlingsrecht wäre nach ihrer Auffassung deshalb sehr zu begrüßen.

Anerkennung von Kriegsdienstverweigerern möglich

Bei den relevanten Gründen für den Schutz vor drohender Verfolgung weicht die deutsche Rechtspraxis bei dem Verfolgungsgrund „Religion“ von der Festlegung in der Richtlinie ab. Nach Art. 10 Abs. 1 b) der Richtlinie ist einer Person bei einer drohenden Verfolgung im Herkunftsland

wegen der Teilnahme an religiös begründeten Riten im privaten oder öffentlichen Bereich Schutz zu gewähren, wenn sich die Verfolgungsintensität zu einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung verdichtet. Nach der höchstrichterlich gefestigten Rechtsprechung in Deutschland führt hingegen drohende Verfolgung in Anknüpfung an die Religion nur zu einer Anerkennung als Flüchtling, wenn sie sich gegen religiöse Betätigungen im privaten Bereich richtet. Die Religionsausübung im öffentlichen Bereich wird hingegen flüchtlingsrechtlich bisher nicht geschützt.[109] An dieser Stelle ist deshalb ebenfalls eine innerstaatliche gesetzliche Anpassung an den europäischen Konsens und die Praxis erforderlich.

3.4.3.1 Gesetzliche Anpassung beim subsidiären Schutz

Über die Klarstellung hinausgehender Änderungsbedarf besteht nach Einschätzung der Beauftragten insbesondere im Hinblick auf die Regelungen zum subsidiären Schutz. Es wird zu prüfen sein, ob die Gründe für die Gewährung subsidiären Schutzes nach Art. 15 Richtlinie eigenständig im Aufenthaltsrecht verankert werden müssen oder ob sie sich in die Abschiebeschutzbestimmungen nach §§ 60 Abs. 2 bis Abs. 7 AufenthG integrieren lassen.[110]

Nichtstaatliche Verfolgung auch beim subsidiären Schutz zu berücksichtigen

Nach Einschätzung der Beauftragten ist die Einbettung in das bestehende System vorzuziehen, zumal auch die mit einer Anerkennung des subsidiären Schutzes verbundenen Statusrechte bereits in wesentlichen Teilen im innerstaatlichen Recht vorgesehen sind. Bei einer Einbettung wird allerdings im Hinblick auf die nichtstaatliche Verfolgung nach Auffassung der Beauftragten eine Änderung im Gesetz notwendig, nach der nichtstaatliche Verfolgung auch bei der Prüfung eines Abschiebungshindernisses wegen einer drohenden unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung zu berücksichtigen ist. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Unbeachtlichkeit nichtstaatlicher Verfolgung bei der Prüfung dieses Abschiebungshindernisses im Rahmen der Anwendung von § 53 Abs. 4 AuslG (bzw. § 60 Abs. 5 AufenthG) wird dann im Ergebnis keine Rolle mehr spielen.[111] Die Änderung wird in der Sache allerdings keine großen Auswirkungen

---

[109] Seit der Ahmadiyya-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, Urteil vom 1.7.1987, Az. 2 BvR 47/86, InfAuslR 1987, S. 87ff., wird bei der Religionsausübung zwischen dem „forum internum“ (z.B. häusliche Andacht oder gemeinsamer Gottesdienst im nachbarschaftlich kommunikativen Bereich) und dem „forum externum“ (z.B. öffentlicher Gottesdienst oder religiöse Umzüge) unterschieden. Geschützt wird bisher nur der Bereich des religiösen Existenzminimums, also das „forum internum“.

[110] Artikel 15 lautet:
„Als ernsthafter Schaden gilt:
a) die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe oder
b) Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Herkunftsland [oder bei einem Staatenlosen, im Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts] oder
c) eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.“

[111] Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.4.1997, InfAuslR 1997, S. 341ff. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes wird allerdings nicht bereits durch das Zuwanderungsgesetz obsolet. Nach Einschätzung von Renner, „Vom Ausländerrecht zum Zuwanderungsrecht“, ZAR 2004, S. 266ff., sei eine Änderung der Rechtsprechung zur nichtstaatlichen Verfolgung beim subsidiären Schutz auch im Lichte der Änderungen im Zuwanderungsgesetz unwahrscheinlich.

haben, weil die davon betroffenen Schutzsuchenden in der Regel zukünftig als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt werden.

Der Abschiebungsschutz wegen drohender Todesstrafe nach § 60 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz (bzw. § 53 Abs. 2 AuslG) wird ebenfalls angepasst werden müssen. Zukünftig greift der Abschiebungsschutz früher ein, weil nach Art. 15 a) der Richtlinie die Gefahr einer Verhängung der Todesstrafe bereits ein Abschiebungsverbot begründet, die Gefahr einer unmittelbar drohenden Vollstreckung der Todesstrafe ist hingegen nicht erforderlich.[112]

Schutz für Flüchtlinge aus Kriegen und Bürgerkriegen verbessert

Die Zuerkennung subsidiären Schutzes vor der ernsthaften und individuellen Bedrohung durch willkürliche Gewalt in einem Krieg oder einem Bürgerkrieg nach Art. 15 c) der Richtlinie ist im deutschen Recht in dieser klaren Form als individuelles Abschiebungshindernis bisher nicht enthalten. Für die Anbindung im innerstaatlichen Recht kommt allerdings der Abschiebungsschutz bei erheblichen konkreten Gefahren im Herkunftsland für Leib, Leben oder Freiheit gemäß § 60 Abs. 7 AufenthG (bzw. § 53 Abs. 6 AuslG) in Betracht. In diesem Zusammenhang ist der Erwägungsgrund Nr. 26 zu berücksichtigen, wonach Gefahren für die Bevölkerung oder Bevölkerungsgruppe eines Landes „für sich genommen normalerweise keine individuelle Bedrohung darstellen, die als ernsthafter Schaden zu beurteilen wären". Der Erwägungsgrund verdeutlicht die Notwendigkeit, die Gefährdung bei der Gewährung subsidiären Schutzes in jedem Einzelfall festzustellen, auch wenn – wie zum Beispiel in bewaffneten Konflikten – eine große Zahl von Personen betroffen ist und deshalb wegen der generellen erheblichen Gefährdung auch eine individuelle Gefährdung nahe liegt. Art. 15 c) der Richtlinie ist auf die Schutzgewährung für eine große Zahl von Flüchtlingen im Weg einer Einzelfallentscheidung zugeschnitten, die durch eine generelle Ausschlussregelung, die an die große Zahl der Verfolgten anknüpft, ins Leere laufen würde. Insgesamt wird nach Einschätzung der Beauftragten Art. 15 c) durch § 60 Abs. 7 Satz 1 Aufenthaltsgesetz deshalb richtig umgesetzt, wenn sichergestellt wird, dass die Ausschlussregelung nach § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG bei Gefährdung größerer Gruppen für Flüchtlinge aus bewaffneten Konflikten nicht eingreift. Es wird zu prüfen sein, ob dies im Gesetz klarzustellen ist.

Sperrwirkung im Gesetz einschränken

In der Sache wird die Regelung für den Schutz von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen zukünftig nicht mehr die Bedeutung als letzter Notanker im Fall einer fehlenden generellen Abschiebestoppregelung so wie vor der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes haben müssen. Bisher führte die Bedrohung in einem bewaffneten Konflikt in Deutschland schon wegen der Unbeachtlichkeit nichtstaatlicher Verfolgung in der Regel nicht zur Anerkennung als Asylberechtigter oder als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Krieg oder Bürgerkrieg verdichtete sich deshalb oftmals zu einem Abschiebungsschutz nur über Abschiebestoppregelungen der Innenministerkonferenz oder über eine Ausnahmeentscheidung im Einzelfall, wenn der Antragsteller durch eine Ab-

[112] Die Verengung des Abschiebungsverbotes auf die drohende Vollstreckung einer Todesstrafe wird zum Beispiel vertreten durch Hailbronnner, Kommentar zum Ausländerrecht, § 53 Rn. 29.

schiebung einer extremen Gefahrenlage für Leib oder Leben ausgesetzt worden wäre.[113] Nach der Änderung im Zuwanderungsgesetz zur Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgung kann auch die Bedrohung in einer kriegerischen Auseinandersetzung zukünftig zur Flüchtlingsanerkennung führen, wenn der Schutzsuchende Opfer von willkürlicher Gewalt zu werden droht, die an die in der Flüchtlingskonvention angeführten Verfolgungsmerkmale anknüpft. Parallel besteht in so genannten Massenfluchtsituationen als Folge eines bewaffneten Konfliktes die Möglichkeit, eine große Zahl von Flüchtlingen außerhalb eines Asylverfahrens in einem gemeinsamen europäischen Vorgehen durch die Anwendung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz (vgl. C.V.3.6) temporär zu schützen.

3.4.3.2 Rechtsfolgen des subsidiären Schutzes

Bei den Rechtsfolgen der Zuerkennung internationalen Schutzes ist der Klarstellungs- und Änderungsbedarf nach Einschätzung der Beauftragten ebenfalls überschaubar. Die in der Richtlinie in Art. 28 und 29 in Verbindung mit den Erwägungsgründen 30 und 34[114] vorgesehene Gleichstellung von bedürftigen subsidiär geschützten Personen mit den bedürftigen Staatsangehörigen des aufnehmenden Mitgliedstaates der Europäischen Union bei Kernleistungen der Sozialhilfe und der medizinischen Versorgung wurde bereits im Zuwanderungsgesetz umgesetzt.[115] Die verpflichtende Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung nach Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie erscheint in § 25 Abs. 3 AufenthG ebenfalls in vertretbarer Weise umgesetzt. Die Formulierung in § 25 Abs. 3 AufenthG als Regelanspruch („soll erteilt werden“) und die vorgesehenen weiteren Erteilungsvoraussetzungen wie die mögliche Ausreise in einen Drittstaat oder der Verstoß gegen Mitwirkungspflichten sind zwar in der Richtlinie nicht vorgesehen. Dies ist aber nach Auffassung der Beauftragten dann nicht zu beanstanden, wenn die ergänzenden Erteilungsvoraussetzun-

---

[113] Nach der Systematik des Ausländerrechtes sollen Personen, die Teil einer gefährdeten Bevölkerungsgruppe sind, ausschließlich durch politische Leitentscheidungen der Innenministerkonferenz geschützt werden (vgl. § 53 Abs. 6 Satz 2 AuslG). Dieser Vorrang darf nach der Rechtsprechung nur durchbrochen werden, wenn sich die für viele bestehende Gefährdung im Einzelfall so sehr verdichtet, dass eine Abschiebung jeden einzelnen Ausländer „gleichsam sehenden Auges dem sicheren Tod oder schwersten Verletzungen ausliefern würde“; vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17.10.1995, InfAuslR 1996, S. 149ff.

[114] Erwägungsgrund Nr. 30: „Innerhalb der durch die internationalen Verpflichtungen vorgegebenen Grenzen können die Mitgliedstaaten festlegen, dass Leistungen im Bereich des Zugangs zur Beschäftigung zur Sozialhilfe, zur medizinischen Versorgung und zu Integrationsmaßnahmen nur dann gewährt werden können, wenn vorab ein Aufenthaltstitel ausgestellt worden ist.“
Erwägungsgrund Nr. 34: „Bei der Sozialhilfe und der medizinischen Versorgung sollten die Modalitäten und die Einzelheiten der Gewährung der Kernleistungen durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften bestimmt werden. Die Möglichkeit der Einschränkung von Leistungen für Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, auf Kernleistungen ist so zu verstehen, dass dieser Begriff zumindest ein Mindesteinkommen sowie Unterstützung bei Krankheit, bei Schwangerschaft und bei Elternschaft umfasst, sofern diese Leistungen nach den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats eigenen Staatsangehörigen gewährt werden.“

[115] Im Zuwanderungsgesetz wurden die Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG im Zuge der Verhandlungen jedenfalls aus dem Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylblG herausgenommen.

gen lediglich auf Personen angewendet werden, die aus anderen Gründen als in Art. 15 der Richtlinie vorgesehen Abschiebungsschutz erhalten. Auch hier wird eine weitere Prüfung über die Notwendigkeit einer gesetzlichen Klarstellung erforderlich sein.

Einheit der Familie muss gewährleistet werden

Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang allerdings, ob die Regelungen im Aufenthaltsgesetz zum Aufenthalt aus familiären Gründen (§§ 27 – 36 AufenthG) im Hinblick auf Ehegatten und minderjährige ledige Kinder von Personen mit subsidiärem Schutz dem Gebot der Richtlinie nach Art. 23 Abs. 1 gerecht werden, für die Aufrechterhaltung des Familienverbandes Sorge zu tragen. Nach Einschätzung der Beauftragten spricht viel für eine gesetzliche Ergänzung des Aufenthaltsgesetzes, die sicherstellt, dass enge Familienangehörige, die sich bereits im Bundesgebiet aufhalten, nicht abgeschoben werden und in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Für diese Familienangehörigen sieht die Richtlinie grundsätzlich eine statusrechtliche Gleichstellung mit dem anerkannten Familienmitglied vor; den Mitgliedstaaten verbleibt allerdings die Möglichkeit, die Gleichstellung bzw. die Gewährung der jeweiligen Rechte von ergänzenden Voraussetzungen abhängig zu machen. Ein zwingender Änderungsbedarf im Gesetz besteht deshalb nicht; aus Gründen der Familieneinheit würde die Beauftragte allerdings das Bestreben unterstützen, auch diesen Familienangehörigen eine (abgeleitete) Rechtsstellung einzuräumen, die der Rechtsstellung des Familienmitgliedes mit dem Abschiebungshindernis entspricht.

Zugang zur Erwerbstätigkeit wird erleichtert

Der Zugang von subsidiär geschützten Personen zum Arbeitsmarkt sollte sich nach Einschätzung der Beauftragten bei der Umsetzung der Richtlinie ebenfalls verbessern. Art. 26 Abs. 4 der Richtlinie erlaubt die Anwendung des so genannten Nachranggrundsatzes nur für einen begrenzten Zeitraum und verpflichtet die Mitgliedstaaten jedenfalls, dem Betreffenden bei einem konkreten Arbeitsplatzangebot Vorrang gegenüber anderen Bewerbern mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang einzuräumen. Die Beauftragte hat sich in der Vergangenheit aus integrationspolitischen Gründen für die zügige Erlangung eines gleichrangigen Arbeitsmarkzuganges für subsidiär geschützte Personen ausgesprochen. Sie hat deshalb als ersten Schritt begrüßt, dass die Anwendung des Nachrangprinzips unter anderem in diesen Fällen in der Beschäftigungsverfahrensverordnung auf drei Jahre Beschäftigungsdauer oder vier Jahre ununterbrochener Aufenthalt im Bundesgebiet verkürzt worden ist (vgl. zur Beschäftigungsverfahrensverordnung C.III.2.5.1.1). Darüber hinaus regt sie die Prüfung an, ob subsidiär geschützte Personen in Umsetzung der Richtlinie jedenfalls bei der nachrangigen Arbeitsmarktzulassung Vorrang gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen haben sollten und insoweit eine Ergänzung der Beschäftigungsverordnung erforderlich ist.[116]

Gesetzlicher Ergänzungsbedarf besteht schließlich auch im Hinblick auf die Aufnahme einer selbständigen Beschäftigung. Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, subsidiär geschützten Personen mit der Anerkennung die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstä-

[116] Vorbild für eine Regelung könnte § 284 Abs. 4 Satz 2 SGB III sein, der in bestimmten Konstellationen für Staatsangehörige der Beitrittsländer zur Europäischen Union während der höchstens siebenjährigen Übergangszeit einen Vorrang bei der Arbeitsmarktprüfung gegenüber anderen nachrangigen Drittstaatsangehörigen vorsieht.

tigkeit im Rahmen berufsspezifischer und gewerberechtlicher Regelungen zu gewähren. Die Beauftragte regt eine Ergänzung des § 25 Abs. 3 AufenthG an, die wie bei Asylberechtigten oder Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention jedenfalls den subsidiär geschützten Personen nach der Richtlinie die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit erlaubt.[117]

3.5 Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft

In ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte den Verhandlungsprozess zu dieser Richtlinie umfassend dargestellt (Bericht 2002, B.V.3.4). Nachdem der erste Richtlinienentwurf der Kommission aufgrund der in den Verhandlungen vorgebrachten Kritik aus den Mitgliedstaaten überarbeitet werden musste, blieben die Verhandlungen über den zweiten Richtlinienentwurf[118] der Kommission geprägt von den innenpolitischen Asylrechtsdebatten in einigen Mitgliedstaaten sowie von der bevorstehenden EU-Erweiterung zum 1. Mai 2004, vor der zumindest eine politische Einigung der Mitgliedstaaten erreicht werden sollte. Der bisher vorliegende politische Konsens zu der Asylverfahrensrichtlinie[119] ist von Seiten des UNHCR sowie von Flüchtlingsorganisationen teilweise heftig kritisiert worden. Der vorliegende Richtlinienentwurf sei geprägt von „Kann-Regelungen“, die insbesondere in den Bereichen der Inhaftierung von Asylbewerbern während des Asylverfahrens, der Regelungen über sichere Drittbzw. Herkunftsstaaten und über die beschleunigten Verfahren sowie im Rechtschutzkapitel nicht sicherstellen würden, dass die völkerrechtlichen Standards im Flüchtlingsrecht unangetastet blieben bzw. unter einer menschenrechtlichen Perspektive fortentwickelt würden.[120]

Kritik von Fachverbänden am Verhandlungsergebnis

3.5.1 Inhaftierung während des Asylverfahrens

Wie stark innenpolitische Debatten im Bereich des Flüchtlingsrechtes die Diskussion um Regelungen in einem Richtlinienentwurf prägen und das Ergebnis schließlich bestimmen können, zeigte sich bei der Frage der Möglichkeit der Inhaftierung von Asylbewerbern während des Asylverfahrens. Schon die Formulierungen im zweiten Richtlinienentwurf der

---

[117] Für Asylberechtigte und mit dem entsprechenden Verweis auch für Konventionsflüchtlinge ist in § 25 Abs. 1 Satz 4 AufenthG ausdrücklich die Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit gesetzlich vorgesehen. Der Begriff Erwerbstätigkeit wird in § 2 Abs. 2 AufenthG gesetzlich definiert und umfasst die selbstständige Tätigkeit und die (unselbständige) Beschäftigung.

[118] Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Fassung des Richtlinienentwurfes ASILE 64 (14203/04) vom 9.11.2004.

[119] Art. 43 Abs. 1 des Richtlinienentwurfes sieht für die Mitgliedstaaten eine Umsetzungsfrist von 24 Monaten nach Annahme des Rechtsaktes vor. Für die Umsetzung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung von Art. 13 zur Rechtsberatung und -vertretung werden 36 Monate eingeräumt.

[120] So für viele andere Nichtregierungsorganisationen ECRE: Broken Promises – Forgotten Principles. An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection. Tampere 1999-Brussels 2004. June 2004. Aber teilweise auch der Berichterstatter des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments, Wolfgang Kreissl-Dörfler, in dem Arbeitsdokument vom 2.3.2005.

Kommission zu Art. 17 eröffneten Inhaftierungsmöglichkeiten, die über das bestehende deutsche Recht hinausgingen. An den Kommissionsvorschlag anknüpfend versuchten einige Mitgliedstaaten, eine Inhaftierung zu ermöglichen, wenn die Asylantragstellung der Betroffenen nicht unverzüglich erfolgt war. Da diese Vorschläge nicht nur über die deutsche Rechtslage hinausgingen, sondern auch den Weg einer „Harmonisierung nach Unten“ eröffneten und zugleich die bestehenden deutschen Regelungen zur Inhaftierung von Asylbewerbern während des Asylverfahrens aufgrund ihrer Kompliziertheit nicht in die Asylverfahrensrichtlinie integriert werden konnten, einigten sich die Gremien des Rates darauf, die Regelungen über den Gewahrsam in Art. 17 offen zu formulieren. Das menschenrechtliche Prinzip, dass keine Inhaftierung allein wegen der Asylantragstellung erfolgen soll und dass jede Inhaftierung unverzüglich von einem Gericht überprüft werden muss, konnte zwar verankert werden. Eine über die bereits bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinausgehende Harmonisierungswirkung der Asylverfahrensrichtlinie konnte bei Art. 17 jedoch nicht erreicht werden. Gleichwohl fanden andererseits auch die in einigen Mitgliedstaaten bereits bestehenden nationalen gesetzlichen Regelungen, die weitergehende Inhaftierungsmöglichkeiten von Asylbewerbern vorsehen, keinen Eingang in die Richtlinie.

3.5.2 Sichere Drittstaaten

Zwei konkurrierende Drittstaatenkonzepte

Während das deutsche Asylrecht „sonstige“ (§§ 27 und 29 AsylVfG) und „sichere“ (Art. 16a Abs. 1 GG, § 26a AsylVfG) Drittstaaten unterscheidet, wird in der Richtlinie die Möglichkeit vorgesehen, diese Konzeption zu erweitern. Dem sonstigen Drittstaat nach deutschem Recht entspricht in der Richtlinie das Konzept des ersten Asylstaats (Art. 26), dem sicheren Drittstaat nach deutschem Recht die Regelung in Art. 35a der Richtlinie. Aus deutscher Sicht neu ist hingegen das Konzept (einfach) sicherer Drittstaaten in Art. 27 der Richtlinie. Es versucht, die beiden bekannten Konzepte miteinander zu kombinieren, fügt ihnen darüber hinaus weitere Kriterien hinzu und lässt andere fallen. Im Ergebnis führt dies – wenngleich Art. 27 der Richtlinie nur als „Kann-Regelung“ ausgestaltet ist – zu einer flüchtlingsrechtlich problematischen Regelung, die darüber hinaus auch in der Praxis wohl ihre Ziele kaum erreichen wird.

Vergleicht man die bestehende deutsche Regelung zu sicheren Drittstaaten mit der Regelung zu (einfach) sicheren Drittstaaten in Art. 27 der Richtlinie, lässt sich Folgendes festhalten:

- Art. 27 geht – anders als die deutsche Regelung – grundsätzlich von einer Einzelfallprüfung aus (Abs. 1, 2 b und c). Ein von der Einzelfallprüfung regelmäßig abstrahierendes Konzept wie das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Konzept der normativen Vergewisserung hat keinen Eingang in Art. 27 gefunden.
- Anders als bei der deutschen Regelung zu sicheren Drittstaaten ist ein tatsächlicher Gebietskontakt zu dem (einfach) sicheren Drittstaat nicht die Voraussetzung, um das Konzept anzuwenden. Gleichwohl reicht eine konstruierte Verbindung allein ebenfalls nicht aus, sondern eine solche muss es „sinnvoll“ erscheinen lassen, den Betreffenden an den sicheren Drittstaat zu verweisen (Abs. 2a).

– Die Kriterien, die ein (einfach) sicherer Drittstaat nach Art. 27 erfüllen muss, sind zum einen deutlich weniger hoch als die Kriterien, die an einen sicheren Drittstaat nach Art. 16a Abs. 2 GG anzulegen sind und die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verlangen. Art. 27 hingegen stellt lediglich auf die Wahrung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention und die Beachtung des Rückführungsverbotes bei drohender Folter oder grausamer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ab. Sie sind zum zweiten nicht so formuliert, dass sich das Konzept nach Art. 27 eindeutig auf Europa und insbesondere – wie Art. 16a Abs. 2 GG – auf die Mitgliedstaaten des Europarates begrenzen lässt (Abs. 1 a-d).

– Die weniger ambitionierten Anforderungen an einen (einfach) sicheren Drittstaat schlagen sich auch bei der Frage des möglichen Rechtsschutzes gegen eine Entscheidung nieder. Die Verpflichtung, im nationalen Recht gegen eine Entscheidung eine wirksame Anfechtungsmöglichkeit vorzusehen, ist in Art. 27 Abs. 2 c) festgeschrieben.[121] Bei der Anwendung von Art. 35a in Verbindung mit Art. 38 Abs. 3 b) wird hingegen – bei Wahrung der bestehenden internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten – lediglich nicht ausdrücklich ausgeschlossen, dass die Möglichkeit, eine aufschiebende Wirkung gegen eine aufenthaltsbeendende Entscheidung zu erreichen, vorgesehen wird.

– Sowohl Art. 27 Abs. 2 b) als auch Art. 35a Abs. 5 b) der Richtlinie verlangen von den Mitgliedstaaten, dass sie im Falle der Anwendung der Regelung, dem Asylbewerber ein Dokument aushändigen, aus dem für die Behörden des Drittstaats hervorgeht, dass sein Asylantrag noch nicht inhaltlich geprüft worden ist.

Dies macht deutlich, dass aus den Drittstaatenkonzepten des Richtlinienentwurfs kaum zwingender Änderungsbedarf für den deutschen Gesetzgeber resultiert. Art. 35a und 38 Abs. 3 der Richtlinie stellen jedenfalls sicher, dass der Asylkompromiss von 1993 rechtlich nicht berührt wird.[122] Das mit Art. 27 der Richtlinie eingeführte Modell ist aus Sicht der Beauftragten hingegen flüchtlingsrechtlich problematisch und nicht praxistauglich. Die dahinter stehenden Überlegungen, die auf Konzepte der britischen Regierung (sog. „Blair-Proposal“) zurückgehen, wurden von der Bundesregierung und der Mehrheit der Mitgliedstaaten auf dem Rat von Thessaloniki nicht befürwortet. Überlegungen, Personen, die in der Europäischen Union einen Asylantrag stellen wollen, nahezu vorausset-

Kein Änderungsbedarf in Deutschland

[121] Dies entspricht auch der Praxis in den Mitgliedstaaten, die ein von dem strikten Konzept des Art. 16a GG abweichendes Drittstaatenkonzept in ihrem Recht vorgesehen haben und anwenden.

[122] In der bundesdeutschen Asylpraxis verliert die Regelung zu sicheren Drittstaaten seit der EU-Erweiterung vom 1.5. 2004 weiter an Bedeutung, da stattdessen die Regelungen der Dublin-II-Verordnung vorrangig greifen. Die Drittstaatenregelung in Art. 16a Abs. 1 GG erscheint angesichts der voranschreitenden Integration der Union zunehmend als eine Regelung, die vor allem dadurch gerechtfertigt werden konnte, dass im Zeitpunkt ihrer Einführung eine gemeinsame europäische Asylpolitik mit Lastenteilungsmechanismen und gemeinsamen Mindeststandards nicht existierte und Deutschland zeitgleich über Jahre einen in absoluten Zahlen sehr hohen Zugang von Asylbewerbern verzeichnete.

zungslos zur Durchführung eines Asylverfahrens in Länder außerhalb der Union verbringen zu können, wurden nicht weiter verfolgt.

3.5.3 Sichere Herkunftsstaaten

Die Asylverfahrensrichtlinie sieht – neben der Möglichkeit der Beibehaltung bereits bestehender nationaler Listen sicherer Herkunftsstaaten (Art. 30a) – die Aufstellung einer gemeinsamen verbindlichen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten vor (Art. 30). Asylanträge von Personen, die aus sicheren Herkunftsstaaten kommen, können als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden (Art. 23 Abs. 4c) und Art. 29 Abs. 2), es sei denn, die Personen können in ihrem Einzelfall die Regelvermutung der Sicherheit vor Verfolgung widerlegen. Rechtsfolge ist regelmäßig ein beschleunigtes Asylverfahren mit sehr verkürzten Rechtsmittelfristen.

Vertagung der Entscheidung über gemeinsame EU-Liste

Die zunächst vorgesehene Verabschiedung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten ist im Oktober 2004 u. a. wegen des Widerstandes der skandinavischen Länder von der Verabschiedung der Richtlinie abgekoppelt worden. Vorgesehen war unter anderem eine Aufnahme der Länder Mali, Benin und Ghana. Auf der derzeit geltenden deutschen Liste sicherer Herkunftsstaaten nach § 29a AsylVfG (Anlage II) steht von diesen Staaten nur Ghana. Aufgrund der aktuellen und sich insoweit stetig verbessernden Informationslage zu der fortgesetzten Praxis der Genitalverstümmelung in den angeführten Ländern dürfte die Einstufung von Mali, Benin und Ghana als sichere Herkunftsstaaten auf der gemeinsamen Liste derzeit problematisch sein.

Sicherer Herkunftsstaat trotz der Praxis der Genitalverstümmelung?

Nach der Asylverfahrensrichtlinie darf ein Staat nur dann als sicherer Herkunftsstaat gelten, wenn „dort generell und durchgängig weder Verfolgung noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung (...) zu befürchten sind.“ (Anhang B zu Anlage I der Richtlinie). Nach diesem Maßstab können Staaten nicht als sicher gelten, in denen noch Genitalverstümmelung in einem nicht unerheblichen Ausmaß zu beobachten ist. Gerade die Staaten Benin und Ghana sind – anders als Mali, wo Genitalverstümmelung sehr weit verbreitet ist – aus flüchtlingsrechtlicher Perspektive nicht einfach zu beurteilen, weil dort Genitalverstümmelung in unterschiedlicher Verbreitung und Intensität stattfindet. Es ist jedoch aus Sicht der Beauftragten für die flüchtlingsrechtliche Beurteilung davon auszugehen, dass für die betroffenen jungen Mädchen bzw. Frauen alleine kaum eine inländische Fluchtalternative tatsächlich erreichbar ist.[123]

Auch verfassungsrechtlich ist es mit Blick auf Art. 16a Abs. 3 GG problematisch anzunehmen, dass ein Staat als sicherer Herkunftsstaat einge-

[123] Das Auswärtige Amt führte deshalb – wie amnesty international auch – gegen eine Einstufung dieser Länder als sichere Herkunftsstaaten Folgendes aus: Im Norden Ghanas seien nach Schätzungen 15-30 % aller Frauen beschnitten, eine Migration in den Süden sei für junge Frauen oftmals kein wirksamer und zumutbarer Schutz, zumal sie sich dann aus dem Familienverband lösen müssten. In Benin seien nach groben Schätzungen etwa 17 % aller Frauen beschnitten, in bestimmten Regionen seien es sogar mehr als 50 %; der Staat hat die Beschneidung seit 2003 unter Strafe gestellt; die Öffentlichkeitsarbeit der Nichtregierungsorganisation INTACT aus Deutschland gegen Beschneidung zeige erste Erfolge, trotzdem finde Genitalverstümmelung weiter statt.

stuft werden soll, in dem für eine bestimmte Gruppe – wenn auch nur in einigen Regionen – voraussehbar keine Sicherheit vor Verfolgung oder unmenschlicher und erniedrigender Bestrafung oder Behandlung gewährleistet ist.[124]

Der Schutz vor Genitalverstümmelung wird ferner auch mit dem Zuwanderungsgesetz durch die Berücksichtigung von nichtstaatlicher geschlechtsspezifischer Verfolgung in § 60 Abs. 1 AufenthG erheblich verbessert. Dieser Schutz sollte aus Sicht der Beauftragten auch bedeuten, dass ein Staat nur dann sicherer Herkunftsstaat sein darf, wenn sich auch die Verfolgung von Frauen generell ausschließen lässt. Wenn hingegen dem weiblichen Teil der Bevölkerung in nicht unerheblichem Umfang Genitalverstümmelung droht, kann es sich nicht um einen sicheren Herkunftsstaat im Sinne der Richtlinie handeln.

Insofern war die Abkoppelung der Verabschiedung der Liste sicherer Herkunftsstaaten von der Verabschiedung der Richtlinie aus Sicht der Bundesregierung ein vertretbarer Schritt. Darüber hinaus wird aus Sicht der Beauftragten zu prüfen sein, ob Ghana aufgrund der neuen Informationslage über die Praxis der Genitalverstümmelung auf der bundesdeutschen Liste sicherer Herkunftsstaaten gemäß § 29a AsylVfG verbleiben kann.

3.5.4 Rechtsschutz

Geringes Harmonisierungsniveau

Das im Ausgangsentwurf der Kommission umfängliche Rechtsschutzkapitel hat im Verlauf der Verhandlungen in Brüssel eine erhebliche Straffung erfahren. Ein mit dem deutschen Asylverfahrensrecht vergleichbares ausdifferenziertes Rechtsschutzsystem, das bei unterschiedlichen Formen der Ablehnung eines Asylantrages unterschiedliche Wirkungen einer Klage im Hinblick auf die aufschiebende Wirkung festlegt und die Möglichkeiten von Anträgen im vorläufigen Rechtsschutz vorsieht, war aufgrund der unterschiedlichen rechtsstaatlichen Traditionen in den Mitgliedstaaten nicht durchsetzbar. Im Ergebnis blieb das Kapitel V der Richtlinie insoweit – bei Wahrung der bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten – sehr offen. Es ist insoweit von einer geringen Harmonisierungswirkung auszugehen.

3.6 Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten

Der Rat der Europäischen Union hat am 20. Juli 2001 die Richtlinie für die Gewährung vorübergehenden Schutzes von Vertriebenen aus dritten Ländern verabschiedet. Die Richtlinie wurde am 7. August 2001 im

[124] Vgl. BVerfG, Urteil vom 14.5.1996, E 94, S. 115 (135), sowie GK AsylVfG, Bd. 1: vor II-2, Rn. 150-157 (153).

Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.[125] Die Richtlinie musste gemäß Art. 32 Abs. 1 bis spätestens 31. Dezember 2002 in innerstaatliches Recht umgesetzt worden sein.[126]

Richtlinie weitestgehend umgesetzt

Deutschland hat die Richtlinie mit dem Zuwanderungsgesetz im innerstaatlichen Recht verankert. Das Aufenthaltsgesetz enthält Vorschriften zur Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis für vorübergehend geschützte Personen, zu ihrer Verteilung im Bundesgebiet und zum nachrangigen Arbeitsmarktzugang (§ 24 AufenthG). Enge Familienangehörige haben unter bestimmten weiteren Voraussetzungen ein Nachzugsrecht (§ 29 Abs. 4 AufenthG). Weiter ist die Einrichtung eines Registers vorgesehen, das beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geführt wird (§§ 91a, 91b AufenthG). Ein möglicherweise anhängiges Asylverfahren wird für die Zeit der Gewährung des vorübergehenden Schutzes ausgesetzt und nach dem Auslaufen der Schutzgewährung nur fortgeführt, wenn der Betreffende innerhalb eines Monats nach dem Ende der Schutzgewährung das Interesse an der Fortführung des Asylverfahrens anzeigt (§ 32a AsylVfG). Schließlich können die Personen gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG bei Bedürftigkeit wie Asylsuchende Verpflegung, Unterkunft und medizinische Versorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten.

Klarstellung für besonders schutzwürdige Flüchtlingsgruppen

Die Umsetzung der Richtlinie ist im Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze noch um eine erforderliche klarstellende Ergänzung durch § 6 Abs. 2 AsylbLG für Opfer schwerer Gewalt, Minderjährige und sonstige Personen mit besonderen Bedürfnissen vervollständigt worden (vgl. C.III.2.8.3.1). Im Hinblick auf Art. 13 Abs. 4 der Richtlinie sollen die angeführten Personen aus dem Kreis der vorübergehend geschützten Personen zukünftig die insoweit erforderliche medizinische und sonstige Hilfe nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten.[127] Die Regelung verankert eine bei rechtmäßiger Anwendung des § 6 AsylbLG ohnehin bestehende Praxis, bedürftigen Opfern schwerer Vorverfolgung eine Behandlung auch der psychischen und physischen Langzeitfolgen der Gewalthandlung zu gewähren.

Deutschland hat die Richtlinie mit dem Zuwanderungsgesetz zwar erst nach Ablauf der Frist umgesetzt. Die Kommission hat jedoch zu Recht von einem Vertragsverletzungsverfahren abgesehen, weil die zeitgerechte Umsetzung lediglich wegen der Aufhebung des ersten Zuwanderungsgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2002 nicht zustande kam.[128]

In der Praxis hat es seit Inkrafttreten der Richtlinie noch keinen für die Anwendung erforderlichen Beschluss des Rates gegeben, mit dem ein so genannter Massenzustrom von Vertriebenen unter einer gleichzeitigen

---

125 RL 2001/55/EG des Rates, ABl. L 212/12 vom 20.7.2001.

126 Zum Inhalt der Richtlinie vgl. auch Bericht 2002, B.V.3.5.

127 Art. 13 Abs. 4 der Richtlinie lautet: „Die Mitgliedstaaten gewähren Personen, die vorübergehenden Schutz genießen und besondere Bedürfnisse haben, beispielsweise unbegleitete Minderjährige oder Personen, die Opfer von Folter, Vergewaltigung oder sonstigen schwerwiegenden Formen psychischer, körperlicher oder sexueller Gewalt geworden sind, die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe."

128 Gegen Frankreich, Luxemburg und die Niederlande hat die Kommission hingegen Ende 2004 entsprechende Verfahren in die Wege geleitet.

Festlegung von Aufnahmequoten für die Mitgliedstaaten festgestellt worden ist. Es gab lediglich Vorüberlegungen in diese Richtung während der kriegerischen Auseinandersetzung im Irak im Frühjahr 2003, die aber wegen der ausbleibenden großen Fluchtbewegungen in Nachbarstaaten des Irak zurückgestellt worden sind.

3.7 Die Entscheidung des Rates über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds

3.7.1 Der Europäische Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2000 bis 2004

Die mögliche Ko-Finanzierung von Maßnahmen von Nichtregierungsorganisationen im Flüchtlingsbereich durch den Europäischen Flüchtlingsfonds[129] (EFF) sollte einerseits dazu beitragen, EU-weit die Strukturen der Flüchtlingsaufnahme und des Flüchtlingsschutzes der Mitgliedstaaten aneinander anzugleichen. Mit Blick auf die Situation in Deutschland stellten die Mittel aus dem EFF angesichts der in einigen Bundesländern zu beobachtenden Tendenz, die Ausgabe öffentlicher Mittel weiter zu begrenzen, eine wichtige Möglichkeit dar, die Qualität der vorhandenen Strukturen beizubehalten sowie innovative Projektideen zu fördern.[130]

Wie in ihrem letzten Bericht (Bericht 2002, B.V.3.6) bereits dargelegt, hatte die Beauftragte angeregt, Projekte von Nichtregierungsorganisationen im Vergleich zu Maßnahmen von öffentlichen Stellen vorrangig zu fördern. Im Rahmen dieser Förderung sollte aus der Sicht der Beauftragten ein Schwerpunkt auf Maßnahmen bzw. Projekte gelegt werden, die

- der Verbesserung der unabhängigen Asylverfahrensberatung dienen,
- die Förderung von psychosozialen Zentren sicherstellen, insbesondere wenn diese Opfergruppen wie traumatisierte Flüchtlinge und verfolgte Frauen betreuen sowie
- den Zugang zu Arbeit und Ausbildung sowie die Integration oder die Rückkehrvorbereitung von Flüchtlingen verbessern.

Darstellung der Förderpraxis steht noch aus

Für den Förderzeitraum 2000 bis 2004 liegt noch keine umfassende Darstellung der gesamten Förderungspraxis des Bundesamtes vor. Aus den Berichten des Bundesamtes sowie aufgrund der Rückmeldungen aus dem Bereich der Nichtregierungsorganisationen lässt sich zumindest feststellen, dass der EFF eine wichtige Fördermöglichkeit für diesen Bereich darstellt und dass ein nicht unerheblicher Teil der über den Fonds finanzierten Projekte im Bereich der Betreuung und des Schutzes von traumatisierten Flüchtlingen und Flüchtlingsfrauen angesiedelt war.

Vor diesem Hintergrund begrüßte die Beauftragte, dass der Rat die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2005 bis 2010 beschlossen hat.

---

[129] Entscheidung des Rates über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds (2000/596/EG), ABl. L 252/12 vom 6.10.2000.

[130] Für Deutschland wurden nach Angaben des Bundesamtes im Jahr 2000 6 218 898,78 €, im Jahr 2001 8 391 363,30 €, im Jahr 2002 10 324 674,58 €, im Jahr 2003 9 935 791,60 € und im Jahr 2004 8 113 021,93 € als Ko-Finanzierungsmittel im Rahmen des EFF bereitgestellt.

3.7.2 Vorschlag zur Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2005 bis 2010

Die Entscheidung des Rates zur Fortführung des EFF orientiert sich in weiten Teilen an den Erfahrungen, die aus der ersten Förderperiode gewonnen werden konnten. Bei der Definition der Zielgruppen der Maßnahmen (Art. 3) wurde beim EFF II[131] – im Gegensatz zum EFF I – eine deutliche Orientierung an den nach Titel IV EG-Vertrag zu verabschiedenden Rechtsakten vorgenommen. Förderungsfähige Zielgruppen sind anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention, subsidiär zu schützende Personen, Asylbewerber, die Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder subsidiären Schutz beantragen sowie im Sinne der Richtlinie 2001/55/EG vorübergehend zu schützende Personen. Umstritten war insoweit lediglich, ob dem Vorschlag der Kommission gefolgt werden sollte, aus dem Ausland über Resettlement-Programme aufgenommene Personen in den Bereich des EFF II einzubeziehen. Dies scheiterte am grundsätzlichen Widerstand einiger Mitgliedstaaten, die anführten, dass die strikte Bindung an die EG-Rechtsakte in Art. 3 nicht aufgegeben werden sollte, Resettlement-Programme bisher nur in einigen Mitgliedstaaten existierten und die Frage des Bestehens einer EG-Kompetenz für die Aufnahme aus dem Ausland strittig sei.

Einbeziehung von Resettlement in den EFF II?

Die Mittelverteilung des EFF II erfolgt nach Art. 17 der Entscheidung über einen Pauschalbetrag in Höhe von 300 000 € an jeden Mitgliedsstaat, wobei die am 1. Mai 2004 beigetretenen Staaten einen erhöhten Pauschalbetrag von 500 000 € pro Jahr erhalten. 30 % der restlichen jährlich verfügbaren Mittel werden unter den Mitgliedstaaten nach dem Anteil der nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder subsidiär zu schützenden Personen in den letzten drei Jahren verteilt. Die übrigen 70 % werden nach dem Anteil der Personen aufgeteilt, die Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder subsidiären Schutz beantragt haben oder vorübergehend gemäß der Richtlinie geschützt werden sollten. Der Rückgang der Asylbewerberzahlen in Deutschland wird wohl dazu führen, dass der Anteil der Mittel aus dem EFF II, der nach Deutschland fließen wird, geringer ausfallen wird als bisher.

Gemäß Art. 18 der Entscheidung dürfen 7 % des Gesamtbetrages der jährlichen Mittelzuweisung an einen Mitgliedstaat zuzüglich 30 000 € für die technische und administrative Unterstützung zur Abwicklung des Programms ausgegeben werden. Neben den Maßnahmen in den Mitgliedstaaten ermöglicht Art. 8 Gemeinschaftsmaßnahmen, die transnationaler Natur oder im Interesse der gesamten Gemeinschaft liegen müssen, und für deren Durchführung 7 % der verfügbaren Fondsmittel zur Verfügung stehen. Gemeinschaftsmaßnahmen sind der Initiative der Kommission vorbehalten.

Art. 9 sieht wiederum – wie bereits der EFF I – im Falle des Einsatzes der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz in Massenfluchtsituationen (2001/55/EG) vor, dass auch Maßnahmen über Art. 4 hinaus sowie auch Sofortmaßnahmen gefördert werden können.

---

[131] Entscheidung des Rates über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2005-2010 (2004/905/EG), ABl. L 381/52 vom 28.12.2004.

Erfahrungen auswerten

Eine entscheidende Rolle für die Wirksamkeit der über den EFF II zu fördernden Maßnahmen wird die Abfassung der Mehrjahresprogramme nach Art. 15 spielen. Basis für die Formulierung der Mehrjahresprogramme im Förderzeitraum müssen einerseits die Erfahrungen aus dem EFF I von 2000 bis 2004, andererseits die fachlichen Analysen öffentlicher Stellen und von Nichtregierungsorganisationen sein. Mehrjahresprogramme werden nur dann den vor Ort bestehenden Bedarf abdecken können, wenn die öffentlichen und freien Stellen vor Ort an deren Abfassung intensiv beteiligt werden. Die Beauftragte geht davon aus, dass das Bundesamt rechtzeitig ein Forum schaffen wird, auf dem die unterschiedlichen Vorstellungen nicht nur vorgetragen werden, sondern auch auf ihre Durchführbarkeit und Priorität hin überprüft werden müssen.

VI. Rechtliche Aspekte der sozialen Sicherheit von Ausländerinnen und Ausländern

Im Folgenden werden diejenigen Bereiche des Sozialrechts dargestellt, die in ihren Auswirkungen für Migrantinnen und Migranten relevant sind und in denen im Berichtszeitraum Rechtsänderungen bzw. Entwicklungen in Diskussionen und der Rechtsprechung zu verzeichnen waren. In diesem Abschnitt werden ausschließlich solche Entwicklungen des Sozialrechts beschrieben, die die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen betreffen, da Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in sozialrechtlicher Hinsicht weitestgehend den Deutschen gleichgestellt sind.

1. Familienleistungen

Bereits in ihren beiden letzten Berichten (vgl. Bericht 2002, B.VI.1.1ff.) hatte die Beauftragte das Recht der Familienleistungen für bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen ausführlich dargestellt. Allen Familienleistungen ist gemeinsam, dass sie grundsätzlich nur Ausländerinnen und Ausländern gewährt werden, die – nach altem Recht – im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung sind (vgl. z. B. für das Kindergeld § 62 Abs. 2 des Einkommensteuergesetzes, für das Erziehungsgeld § 1 Abs. 6 des Bundeserziehungsgeldgesetzes sowie für den Unterhaltsvorschuss § 1 Abs. 2a des Unterhaltsvorschussgesetzes). Diese Regelungen sind im Zuwanderungsgesetz an die neue Systematik der Aufenthaltstitel im Aufenthaltsgesetz ohne inhaltliche Änderung angepasst worden.

Anspruchsausschlüsse

Die innerstaatlichen Einschränkungen der Anspruchsberechtigung werden für große Teile der ausländischen Wohnbevölkerung überlagert durch das Internationale Sozialrecht, das, je nach Typus des Sozialversicherungsabkommens, Ansprüche auf Familienleistungen und Familienbeihilfen für Arbeitnehmer oder allgemein für Staatsbürgerinnen und Staatsbürger einräumt (vgl. dazu ausführlich Bericht 2002, B.VI.1.1.4ff.). Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in der Regel lediglich Migrantinnen und Migranten keinen Anspruch auf die Familienleistungen hatten, wenn sie

Überlagerung durch Internationales Sozialrecht

- lediglich über eine Aufenthaltsbefugnis, -bewilligung oder -gestattung oder eine Duldung verfügten,
- nicht unter den Schutz eines bilateralen Sozialversicherungsabkommens (insbesondere mit den ehemaligen Anwerbestaaten), des Vorläufigen Europäischen Abkommens über soziale Sicherheit oder unter die Abkommen der EG mit der Türkei, Algerien, Marokko und Tunesien fielen,
- und nicht als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention anerkannt waren.

Sieht man sich die Struktur der in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen nach ihrem Aufenthaltsstatus an, dürften insbesondere Personen betroffen sein, die im Zusammenhang mit einer Altfallregelung oder aus humanitären Gründen eine Aufenthaltsbefugnis erhalten haben.[1] Weitere relevante Gruppen dürften Asylsuchende und geduldete Personen mit

[1] Vgl. Tabellen 12 und 45 im Anhang

palästinensischem Hintergrund sowie Personen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens sein, wenn sie nicht gleichzeitig Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer sind.

Der Ausschluss von Migrantinnen und Migranten vom Kindergeld, die nicht im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung waren, wurde zum 1.1.1994 mit dem Ersten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (SKPW) eingeführt.[2] Der Anspruchsausschluss von Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung wurde mit dem Jahressteuergesetz 1996 materiell unverändert in § 62 Abs. 2 Satz 1 Einkommenssteuergesetz transponiert.

Der Anspruch auf Erziehungsgeld für Personen, die keine Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung besaßen, wurde bereits im Juni 1993 mit dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG)[3] ausgeschlossen. Mit Wirkung zum 1.1.2001 wurde der Anspruch Inhaberinnen und Inhabern von Aufenthaltsbefugnissen wieder eingeräumt, die als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention nach § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes anerkannt worden waren.

Vorübergehender Aufenthalt als Rechtfertigung für Anspruchsausschluss

Beide Anspruchsausschlüsse dienten der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Begründet wurde der Leistungsausschluss vor allem mit der Annahme, dass Inhaberinnen und Inhaber von Aufenthaltsbefugnissen, -bewilligungen oder Duldungen nur vorübergehend in Deutschland seien und aus diesem Grund die Gewährung von Familienleistungen nicht erforderlich sei. Vorher hatten alle Inhaberinnen und Inhaber eines Aufenthaltstitels einen Anspruch auf Familienleistungen. Auch Geduldete und Asylsuchende hatten diesen Anspruch nach einjährigem Aufenthalt, wenn sie auf unbestimmte Zeit nicht abgeschoben werden konnten.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Berichtszeitraum nunmehr mit zwei Beschlüssen vom 6.7.2004[4] entschieden, dass dieser Ausschluss gleichheitswidrig ist. Die Beauftragte hatte in den seit 1997 anhängigen Verfahren Stellung nehmen können. Sie begrüßt die Entscheidungen sowie die in den Begründungen enthaltenen Wertungen als einen wichtigen Schritt für die sozialrechtliche Integration von ausländischen Staatsangehörigen.[5]

Beschlüsse des BVerfG vom 6.7.2004

Das Bundesverfassungsgericht geht von der Überlegung aus, dass es legitim und deshalb verfassungsrechtlich zulässig sein kann, solche Ausländerinnen und Ausländer vom Bezug der Familienleistungen auszuschließen, die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Schutz von Ehe und Familie nach Artikel 6 Abs. 1 des Grundgesetzes kein so genanntes Deutschengrundrecht sei, und dass die betroffenen Migrantinnen und Migranten das Differenzierungsmerkmal des konkreten Aufenthaltstatus nicht selbst beeinflussen könnten, seien an die Differenzierung jedoch strenge Anforderungen zu stellen.

---

2 BGBl. I S. 2353.

3 BGBl. I S. 944.

4 BVerfG, Az. 1 BvL 4/97 (Kindergeld) und Az. 1 BvR 2515/95 (Erziehungsgeld).

5 Vgl. auch Pressemitteilung der Beauftragten vom 10.12.2004 (www.integrationsbeauftragte.de).

Trotz des Gestaltungsspielraumes, der dem Gesetzgeber zustehe, dürfe nicht allein aus fiskalischen Erwägungen eine Gruppe von Personen, „gegenüber denen der Staat aus Artikel 6 Abs. 1 und Artikel 20 Abs. 1 Grundgesetz grundsätzlich zu einem Familienlastenausgleich verpflichtet ist, von einer bestimmten Leistung ausgeschlossen werden, die Anderen gewährt wird." Dieser Ausschluss müsse sachlich gerechtfertigt sein. Das Unterscheidungskriterium Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung stelle gerade keine sachliche Rechtfertigung in diesem Sinne dar, da der Besitz einer Aufenthaltsbefugnis nicht notwendigerweise indiziere, ob ein Aufenthalt dauerhaft oder vorübergehend sei. Im Gegenteil würden von dem Ausschluss gerade Personen betroffen, die trotz eines unsicheren Aufenthaltsstatus rechtstatsächlich eher auf Dauer in Deutschland bleiben würden. Außerdem sei weder belegt noch nachvollziehbar, dass die Versagung der Familienleistungen Zuwanderungsanreize für kinderreiche Ausländer abzubauen geeignet sei. Insgesamt ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Regelung ungeeignet, das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen, zumal sie gerade solche Inhaberinnen und Inhaber von Aufenthaltsbefugnissen benachteilige, die in den Arbeitsmarkt integriert seien und dadurch eine Perspektive auf Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels hätten; für Sozialhilfeempfänger sei hingegen nicht spürbar, ob sie Kindergeld bekommen oder nicht, da das Kindergeld auf die Sozialhilfe angerechnet wird und das verfügbare Einkommen deshalb gleich bleibt.

Aufenthaltstitel kein geeignetes Unterscheidungskriterium

Die Verfassungswidrigkeit des Ausschlusses vom Erziehungsgeld besteht – anders als beim Kindergeld – nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nur in Konstellationen, in denen die Gewährung von Erziehungsgeld grundsätzlich geeignet sei, die Mutter oder den Vater des Kindes zum vorübergehenden Verzicht auf eine Erwerbsarbeit zu bewegen. Dementsprechend muss Personen, die einem Arbeitsverbot unterliegen, auch zukünftig kein Erziehungsgeld gewährt werden. Offen gelassen hat das Bundesverfassungsgericht die Frage, ob die Möglichkeit eines nachrangigen Arbeitsmarktzugangs ausreicht, um einen Anspruch auf Erziehungsgeld unabhängig vom Aufenthaltstitel zu begründen. Das Bundesverfassungsgericht hätte sich in diesem Zusammenhang auf die Rechtsprechung des EuGH zum Bundeserziehungsgeldgesetz aus dem Jahr 1996 stützen können. Danach sei das Erziehungsgeld gerade deshalb als Familienleistung zu qualifizieren, weil es unabhängig davon gewährt werde, ob der oder die Berechtigte vorher eine Erwerbsarbeit ausgeübt und diese aufgegeben habe. Nach Auffassung des EuGH ist insoweit die Gesetzesbegründung, die das vorübergehende Aufgeben einer Erwerbsarbeit zugunsten der Betreuung und Pflege eines Kindes als Gesetzeszweck nennt, für die Umsetzung ohne Bedeutung, weil dieser Gesetzeszweck in der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung des Anspruchs auf Erziehungsgeld nicht als Voraussetzung für die Gewährung von Erziehungsgeld genannt werde.[6]

Anspruchsausschluss Erziehungsgeld zulässig bei Arbeitsverbot

In beiden Beschlüssen hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 31.12.2005 eine verfassungskonforme Rechtslage herzustellen. Geschieht dies nicht, ist ab dem 1.1.2006 für

[6] Vgl. dazu Entscheidung des EuGH vom 10.10.1996 (Hoever und Zachow) zu den Regelungen im deutschen Bundeserziehungsgeldgesetz mit Urteilsanmerkung Röseler, InfAuslR 1997, 7f.

die anhängigen Altfälle ohne weiteres die Rechtslage vor dem Inkrafttreten der Anspruchsausschlüsse anzuwenden.

Rechtswirkung der Beschlüsse

Obwohl der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Kindergeld sich formal lediglich auf die Fassung des Bundeskindergeldgesetzes in den Jahren 1994 und 1995, der Beschluss zum Erziehungsgeld sich auf die Rechtslage vor dem 1.1.2000 bezieht, erstreckt sich der materielle Gehalt der Beschlüsse ausweislich ihrer Begründungen auch auf die Rechtslage seit 1996. Der Gesetzgeber ist demnach gehalten, noch im Jahr 2005 Regelungen für den Familienlastenausgleich zu finden, die nicht allein an den Aufenthaltsstatus anknüpfen, sondern an die voraussehbare Dauerhaftigkeit des Aufenthaltes im Bundesgebiet. Der Aufenthaltstitel kann dafür nur ein Indiz sein, zumal mit den Neuerungen des Zuwanderungsgesetzes abgesehen von wenigen Ausnahmen[7] jeder Aufenthaltstitel grundsätzlich der Verfestigung zugänglich ist.[8]

Die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichtes weisen nach Ansicht der Beauftragten in dreierlei Hinsicht über die jeweils zu entscheidenden Sachverhalte hinaus:

- Der generelle Ausschluss langjährig Geduldeter von Familienleistungen könnte verfassungsrechtlich problematisch sein. Dies gilt insbesondere, weil nunmehr § 25 Abs. 4 und § 25 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes der Abschaffung der Praxis der Erteilung von Kettenduldungen nochmals Nachdruck verleiht und der Personengruppe der langjährig Geduldeten grundsätzlich eine verbesserte Perspektive für die Gewährung eines rechtmäßigen Aufenthaltes eröffnet. Angesichts der Schwierigkeit, vor der naturgemäß Sozialverwaltung und Sozial- oder Finanzgerichtsbarkeit bei der Beurteilung ausländerrechtlicher Sachverhalte stehen, würde es sich nach Ansicht der Beauftragten anbieten, tatsächlich zur alten Rechtslage zurück zu kehren, nach der grundsätzlich alle Migrantinnen und Migranten Anspruch auf die genannten Familienleistungen hatten, Asylsuchende und Geduldete allerdings erst nach einem Aufenthalt von einem Jahr.
- Die Begründung der Beschlüsse ist nach Einschätzung der Beauftragten auch auf weitere Bereiche des Sozialrechts übertragbar, in denen die Leistungsgewährung aufenthaltsrechtlich gestaffelt ist. Zu überprüfen sind aus Sicht der Beauftragten in diesem Zusammenhang neben den anderen Familienleistungen wie Unterhaltsvorschuss und Kinderzuschlag für Leistungsberechtigte nach dem SGB II vor allem § 63 SGB III und § 8 BAföG, die anders als für Deutsche, Unionsbürger und in anderer Weise privilegierte Migrantinnen und Migranten wie z. B. anerkannte Flüchtlinge, die Förderung einer Berufsausbildung von einer vorherigen Erwerbstätigkeit der Antragstellenden oder ihrer Eltern abhängig machen.[9]
- § 27 des Wohnraumförderungsgesetzes wird im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nun wohl ebenfalls so auszulegen sein, dass bei der Entscheidung über die Erteilung eines

---

7 Z.B. Au-Pair, § 20 BeschV, Haushaltshilfen § 21 BeschV, Spezialitätenköche § 26 Abs. 2 BeschV.

8 Vgl. dazu C.III 2.1.

9 S. unten C.VI.4.

Wohnberechtigungsscheins nicht der Aufenthaltsstatus zu Grunde gelegt werden kann.[10] Vieles spricht dafür, dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur bis zum 31. Dezember 2001 geltenden Rechtslage insbesondere mit Blick auf Asylbewerber im Wesentlichen fort gilt.

2. Hartz IV – Viertes Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer Grundsicherung für Arbeitslose – in den Sprachgebrauch als Hartz IV eingegangen – stellt wohl eines der wichtigsten Reformprojekte der Agenda 2010 dar.

Anspruchsvoraussetzung für Leistungen nach SGB II

Ab dem 1.1.2005 erhalten erwerbsfähige Hilfebedürftige im Alter von 15 bis unter 65 Jahren Leistungen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende. Anspruch auf diese bedürftigkeitsorientierte und bedarfsabhängige Sozialleistung hat, wer erwerbsfähig ist, d.h. mehr als 3 Stunden am Tag arbeiten kann und seinen und den seiner mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen nicht in vollem Umfang aus eigenen Mitteln und Kräften decken kann. Der Anspruch besteht unabhängig davon, ob zuvor ein Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben worden war oder ob der oder die Betroffene jemals erwerbstätig gewesen ist. Wenn die Betroffenen zwar erwerbsfähig sind, aber wegen des Besuchs einer Schule oder der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen an der Aufnahme einer Erwerbsarbeit gehindert sind, sind sie nicht verpflichtet, eine Beschäftigung anzunehmen. Sie bleiben gleichwohl Leistungsempfänger nach dem SGB II.

Wie das klassische Sozialhilferecht knüpft das SGB II an die Figur der Bedarfsgemeinschaft an. Zur Bedarfsgemeinschaft gehören neben den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen die im Haushalt lebenden Eltern, unverheiratete minderjährige Kinder, eheähnliche Partner sowie nicht dauernd getrennt lebende Ehepartner oder Partner einer eingetragenen Lebenspartnerschaft. Alle erwerbsfähigen Familienmitglieder haben die Pflicht, jede Arbeit einschließlich der „Ein-Euro-Jobs“ anzunehmen.

Angehörige, die mit einer oder einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben und selbst nicht erwerbsfähig sind, können ebenfalls Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes erhalten. Diese Leistung wird Sozialgeld genannt.

Sonderregelungen für Ausländer

Für Ausländerinnen und Ausländer enthält das SGB II in § 7 und § 8 zwei Sonderregelungen. Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 (2. Halbsatz) SGB II sind Leistungsberechtigte nach § 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes vom Leistungsbezug nach dem SGB II ausgeschlossen. Eine Integration in den Arbeitsmarkt wurde vom Gesetzgeber für nicht erforderlich gehalten, solange für die Leistungsbezieher dieses besonderen Sicherungssystems noch nicht abschließend über deren Aufenthaltsperspektive in Deutschland entschieden worden ist.

---

[10] Vgl. zur Rechtslage bis 01.01.2002 – § 5 Wohnungsbindungsgesetz – hinsichtlich Asylsuchender BVerwG, Urteil vom 13.8.2003, Az. 5 C 49/01.

Ausländerrechtliche Erwerbsfähigkeit

Nach § 8 Abs. 2 SGB II können darüber hinaus Ausländerinnen und Ausländer nur dann als erwerbsfähig im Sinne des § 8 Abs. 1 SGB II angesehen werden, wenn ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt ist oder erlaubt werden könnte. Bei Ausländerinnen und Ausländern müssen also nicht nur die in § 8 Abs. 1 SGB II beschriebenen physischen Voraussetzungen der Erwerbsfähigkeit vorliegen, sondern es muss auch rechtlich die Möglichkeit eröffnet sein, erwerbstätig zu sein. Dabei reicht für die Annahme des Zugangs zum Arbeitsmarkt die Möglichkeit der nachrangigen Zulassung aus.[11] Es kommt darauf an, dass zumindest theoretisch eine Zustimmung zur Beschäftigung durch die Bundesagentur erteilt werden könnte, auch wenn im Einzelfall ggf. eine Vorrangprüfung dies verhindert. Letztlich ist also nicht entscheidend, ob der Aufenthaltstitel im Einzelfall die Ausübung einer Beschäftigung tatsächlich zulässt. Im Ergebnis wird damit den meisten der in Deutschland ansässigen Ausländerinnen und Ausländern der Zugang zu Leistungen nach dem SGB II eingeräumt. Ausgenommen sind vor allem Asylsuchende und Geduldete während des ersten Jahres ihres Aufenthalts (absolute Sperrfrist gem. §§ 61 AsylVfG, 10 BeschVerfV) und Geduldete bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 11 BeschVerV. Darüber hinaus gehende Möglichkeiten der Ausländerbehörden, Migrantinnen und Migranten mit einer Aufenthaltserlaubnis die Ausübung einer Beschäftigung grundsätzlich zu verwehren, sind nicht ersichtlich, da die BeschVerfV als Spezialregelung jegliche ausländerrechtliche Ermessensentscheidung verdrängt. Im Ergebnis *könnte* somit allen Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis mit Ausnahme der angeführten Gruppe von Geduldeten und Asylsuchenden die Ausübung einer Beschäftigung im Sinne des § 8 Abs. 2 SGB II erlaubt werden.

Die Beauftragte hat während des Gesetzgebungsverfahrens für Regelungen plädiert, die den Zugang von Migranten und Migrantinnen zur Arbeitsvermittlung und zu Eingliederungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt gewährleisten und ausbauen. Nach ihrer Auffassung ist es integrationspolitisch, sozialpolitisch und nicht zuletzt zur Schonung der öffentlichen Haushalte geboten, ausländische Staatsangehörige bei der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ebenso wie deutsche Staatsangehörige zu fördern. Dies sollte nicht nur Personen mit einem Aufenthaltstitel erfassen, sondern möglichst auch Personen, bei denen eine Rückkehr in ihr Herkunftsland nicht absehbar ist. Die Beauftragte begrüßt ausdrücklich, dass diese Überlegungen bei der Formulierung des Gesetzespaketes in erheblichen Teilen berücksichtigt werden konnten.

Im Zusammenhang mit dem ebenfalls zum 1.1.2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz und der damit verbundenen Neuordnung der Aufenthaltstitel ist es in der Praxis zu erheblichen Unsicherheiten gekommen.

Anlaufschwierigkeiten wegen Abgrenzung zu AsylbLG

So wurde gegenüber der Beauftragten beklagt, dass Inhaberinnen und Inhaber von Aufenthaltsbefugnissen bzw. Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen zwischen Sozialämtern und Job-Centern hin und her geschickt und Anträge von keiner Behörde entgegen genommen wurden. Hintergrund ist die Unsicherheit seitens der Leistungsbehörden

[11] Vgl. die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 15/1516 vom 5.9.2003, S. 52, zu dem ursprünglichen § 8 Abs. 3 SGB III.

– und erst Recht der Antragstellenden – über den Personenkreis der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vor allem bei Personen, deren Aufenthaltstitel noch nicht an die Systematik des Aufenthaltsgesetzes angepasst sind oder die bis zum Inkrafttreten des Ersten Änderungsgesetzes zum Zuwanderungsgesetz vorübergehend auf Leistungen nach dem AsylbLG verwiesen waren, ohne dass dies zunächst von den Leistungsträgern bemerkt wurde (vgl. dazu oben C.III.2.8.1). Auch wurden Leistungsbescheide widerrufen und die Leistungen zurückgefordert, wenn sich herausstellte, dass auf Grund des „falschen" Gesetzes geleistet worden war. Falls es sich dabei nicht lediglich um Anlaufschwierigkeiten handelt, wäre aus Sicht der Beauftragten zu überlegen, ob die Leistungsanträge als einheitliche Anträge auf Leistungen nach dem SGB II oder dem AsylbLG gewertet werden müssten. Dies würde dazu führen, dass nach § 16 SGB I auch der bei einer unzuständigen Behörde gestellte Antrag als rechtzeitig gestellt gilt und an die zuständige Behörde weiterzuleiten ist. Hierfür wären allerdings wohl gesetzliche Änderungen erforderlich. Hinsichtlich der Rückforderungen ist anzumerken, dass – da beide Leistungen das Existenzminimum sichern sollen – die Leistungen in aller Regel am Ende des Bezugsmonats verbraucht sind und schon deshalb eine Rücknahme gem. § 45 Abs. 2 SGB X bzw. § 48 Abs. 2 VwVfG nicht in Betracht kommt. Die Leistungsträger können untereinander allerdings von der Erstattungsmöglichkeit nach § 105 SGB X bzw. § 9 Abs. 3 AsylbLG i.V.m. § 105 SGB X Gebrauch machen.

Umsetzungsprobleme wegen Nebenbestimmung zur Aufenthaltserlaubnis

Ein weiteres Problem besteht darin, dass Ausländerbehörden bei Personen mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang die Aufenthaltserlaubnis häufig mit der Nebenbestimmung „Erwerbstätigkeit nicht gestattet" versehen, solange keine Zulassung für eine bestimmte Erwerbstätigkeit erfolgt ist. Dies scheint bei Leistungsbehörden den Eindruck eines generellen Verbots zu erwecken und hat zu Ablehnungen der Leistungsanträge ohne weitere Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen des § 8 SGB II geführt, obwohl die Erwerbstätigkeit unter Beachtung des Vorrangprinzips hätte zugelassen werden können. Um dieses Problem zu lösen, regt die Beauftragte an, die Nebenbestimmung zur Aufenthaltserlaubnis umzuformulieren in: „Erwerbstätigkeit nur mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit gestattet", um zu signalisieren, dass zumindest ein nachrangiger Arbeitsmarktzugang besteht. Hilfreich wäre es auch, die Leistungsbehörden darauf hinzuweisen, dass mit Ausnahme der Asylsuchenden und Geduldeten während des ersten Jahres sowie der Geduldeten, die den Tatbestand des § 11 BeschVerfV erfüllen, regelmäßig davon auszugehen ist, dass Ausländerinnen und Ausländer, die keine Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, und die sich in Deutschland mit einem entsprechenden Aufenthaltstitel legal aufhalten, potentielle Leistungsbezieher des SGB II sind.

Ausschluss bestimmter Personen könnte verfassungsrechtlich problematisch sein

Insgesamt sollte beobachtet werden, inwieweit die nun gefundene Lösung ausreicht. Es könnte aus Sicht der Beauftragten integrationspolitisch sinnvoll und verfassungsrechtlich erforderlich sein, auch Ausländerinnen und Ausländern mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG oder seit langer Zeit Geduldeten Zugang zu Leistungen zur Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt nach dem SGB II einzuräumen. Zum einen eröffnet die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 zumindest in einigen Fallkonstellationen die Perspektive auf einen Daueraufenthalt

in Deutschland.[12] Zum anderen könnte insbesondere nach langjähriger Beschäftigung und der Entrichtung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung die Gewährung eines Eigentumsschutzes sozialversicherungsrechtlicher Positionen auch von Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus geboten sein.[13]

3. SGB XII – Sozialhilfe

Nach Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nur noch wenige Sozialhilfeempfänger

Leistungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – SGB XII, vormals Bundessozialhilfegesetz – erhalten nach der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe durch die Hartz IV-Reformen nur noch solche bedürftigen Personen, die nicht erwerbsfähig sind, d.h. nicht mindestens 3 Stunden täglich erwerbstätig sein können (vgl. § 8 Abs. 1 SGB II). Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, eine pauschalierte Form der Sozialhilfe unter Nichtanrechnung des Einkommens von Kindern und Eltern, ist nunmehr nicht mehr in einem eigenständigen Grundsicherungsgesetz, sondern ebenfalls im SGB XII verankert (4. Kapitel, §§ 41ff.). Da die in den letzten Jahrzehnten stark gestiegene Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger nach einhelliger Auffassung vor allem eine Folge der hohen Arbeitslosigkeit und weniger der fehlenden Erwerbsfähigkeit aufgrund von Krankheit, Behinderung oder Alter ist, wird geschätzt, dass deutlich weniger als 10 % der vormaligen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger zukünftig Leistungen nach dem SGB XII beziehen werden. Als Anspruchsberechtigte für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel (§§ 27ff.) kommen voraussichtlich lediglich noch behinderte Menschen und vorübergehend Erwerbsunfähige in Betracht, die keine Grundsicherungsleistungen bei dauerhafter Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel beziehen können.

Anspruch auf alle Leistungen des SGB XII für ausländische Wohnbevölkerung

Vor diesem Hintergrund ist es begrüßenswert, dass auf Anregung der Beauftragten die vormalige Anspruchseinschränkung des § 120 Abs. 1 BSHG, nach der Ausländerinnen und Ausländern insbesondere die Eingliederungshilfe für Behinderte nur im Ermessenswege zu gewähren war, für die dauerhaft in Deutschland lebende ausländische Wohnbevölkerung aufgehoben wurde. Zukünftig trifft nach § 23 Abs. 1 Satz 4 SGB XII der Anspruchsausschluss lediglich solche Ausländerinnen und Ausländer, die sich voraussichtlich nicht dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten werden. Im Lichte der oben dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Kinder- und Erziehungsgeld wird darauf zu achten sein, dass bei der Auslegung dieser Vorschrift die Befristung eines Aufenthaltstitels allein nicht bereits als Vermutung für einen nur vorübergehenden Aufenthalt herangezogen wird.

---

[12] Vgl. zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der Bleibeperspektive oben C.VI.1; BVerfG, Az. 1 BvL 4/97 (Kindergeld) und Az. 1 BvR 2515/95 (Erziehungsgeld).

[13] Vgl. zum Arbeitslosengeld grundlegend BVerfG, Urteil vom 12.2.1986, BVerfGE 72, 9. Für Empfänger des ALG II wird dieser Schutz durch die Gewährung des – gestaffelten – Zuschlags nach § 24 SGB II verwirklicht.

4. Ausbildungsförderung

Für die Ausbildungsförderung von jungen drittstaatsangehörigen Ausländerinnen und Ausländern, die nicht anerkannte Flüchtlinge sind, wird nach dem SGB III (§§ 59ff – berufliche Ausbildung) und BAföG (§ 8 – Studium und (fach)schulische Ausbildung) verlangt, dass sie oder ihre Eltern bestimmte Zeiten einer Erwerbstätigkeit in einer bestimmten Rahmenfrist vorweisen können. Durch Verweis gilt das Erwerbstätigkeitserfordernis auch bei Ausbildungsgeld für behinderte Menschen bei Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation.

Erwerbstätigkeitserfordernis in SGB III und BAföG

Die Regelungen sehen Folgendes vor:

Für Ausbildungsförderung und berufliche Rehabilitation ist nach § 63 Abs. 2 SGB III erforderlich, dass entweder der/die Auszubildende selbst seit fünf Jahren in Deutschland lebt und erwerbstätig ist, oder dass ein Elternteil insgesamt drei Jahre erwerbstätig gewesen ist. Es wird ein Ermessen der Bundesagentur eröffnet, wenn die Nicht-Erwerbstätigkeit des Elternteils nicht verschuldet ist.

Für die Ausbildungsförderung nach dem BAföG ist gem. § 8 Abs. 2 eine eigene fünfjährige Erwerbstätigkeit oder eine dreijährige Erwerbstätigkeit eines Elternteils in einer Rahmenfrist von sechs Jahren erforderlich. Im Ermessenswege kann Ausbildungsförderung auch erfolgen, wenn ein Elternteil mindestens ein halbes Jahr gearbeitet hat und die Nicht-Erwerbstätigkeit unverschuldet war.

Die Regelungen können dazu führen, dass Kinder von arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländern und von Frührentnerinnen und Frührentnern, aber auch Personen, die als unbegleitete Minderjährige in das Bundesgebiet eingereist sind, in entsprechenden Fallkonstellationen keine Ausbildungsförderung erhalten. Die Versagung des § 8 BAföG betrifft nicht nur Studierende: Auf Grund der besonderen Schwierigkeiten von Ausländerinnen und Ausländern bei der Suche nach einem betrieblichen Ausbildungsplatz bietet die Aufnahme einer grundsätzlich förderfähigen schulischen Ausbildung (z. B. Altenpflege, Heilerziehungspflege, Erzieherin) insbesondere für Mädchen und junge Frauen häufig die einzige Möglichkeit, eine berufliche Qualifikation zu erwerben. Erschwerend kommt hinzu, dass die Betreffenden – soweit sie studieren oder eine an sich förderfähige Berufsausbildung nach dem SGB III absolvieren – während dieser Zeit grundsätzlich auch keinen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes durch das Arbeitslosengeld II haben, weil während einer förderfähigen Ausbildung Leistungen nach dem SGB II gem. § 7 Abs. 5 lediglich in besonderen Härtefällen im Ermessenwege als Darlehen gewährt werden können (vgl. für Sozialhilfe die Ausschlussregelungen des § 22 Abs. 1 SGB XII). Ohne Ausbildungsförderung bleiben die jungen Leute auf das Arbeitsmarktsegment der ungelernten Beschäftigung oder den Bezug von Sozialleistungen verwiesen.

Keine Leistung nach SGB II bei förderfähiger Ausbildung. Folge: Fortdauernder Leistungsbezug statt Ausbildung

Angesichts des hohen Werts einer Ausbildung für ein integriertes Leben in der Wissensgesellschaft und der nach wie vor vergleichsweise niedrigen Quote von Ausländerinnen und Ausländern mit qualifizierter Berufsausbildung, höheren Schulabschlüssen und akademischen Abschlüssen erscheint es insgesamt wenig sinnvoll, der genannten Gruppe den Zugang zur Ausbildungsförderung oder jedenfalls zu Leistungen der Existenzsicherung während einer Ausbildung oder eines Studiums zu er-

schweren. Dies gilt umso mehr, als die Bemühungen um Aktivierung der Arbeitslosen nach dem SGB II voraussetzen, dass das gesamte Spektrum der Maßnahmen nach dem SGB III einschließlich der Förderung der Erstausbildung oder der beruflichen Rehabilitation behinderter Menschen genutzt werden kann. Im Ergebnis wird durch diese Einschränkungen jedoch tendenziell Bildungsarmut bei Migrantinnen und Migranten der zweiten und dritten Generation zementiert. Insbesondere auch im Hinblick auf die Nutzung der Potenziale von Migrantinnen und Migranten in der Wissensgesellschaft hält die Beauftragte es für geboten, sich von der noch aus Gastarbeiterzeiten stammenden Vorstellung eines nur vorübergehenden Aufenthaltes ausländischer Arbeitskräfte zu verabschieden und auch im wohlverstandenen eigenen Interesse der alternden Gesellschaft Bildung und Qualifizierung zu fördern.

Änderung geboten

Die Beauftragte hatte sich deshalb im Rahmen der Verhandlungen zum Antidiskriminierungsgesetz dafür eingesetzt, dass junge Ausländerinnen und Ausländer, die einen auf Dauer angelegten Aufenthalt in Deutschland haben (ausländische Wohnbevölkerung), wie deutsche Staatsangehörige Ausbildungsförderung ohne Erfordernis von Beschäftigungszeiten erhalten sollen. Als Vorbild könnte der neu gefasste § 23 Abs. 1 SGB XII mit dem Hinweis auf die voraussichtliche Dauerhaftigkeit eines Aufenthaltes trotz eines zunächst nur befristeten Aufenthaltstitels herangezogen werden. In dem Gesetzgebungsverfahren konnte dieses Anliegen bisher leider noch nicht berücksichtigt werden.

Um die angeführte Lücke bei der Sicherung des Existenzminimums für die genannte Personengruppe bis zu einer Änderung der genannten Vorschriften zu schließen[14], regt die Beauftragte an, großzügig von der Härtefallregelung nach § 7 Abs. 5 Satz 2 SGB II Gebrauch zu machen.

5. Soziale Sicherheit der Drittstaatsangehörigen, die innerhalb der Europäischen Union wandern

Anwendungsbereich VO 1408/71 auf Drittstaater ausgedehnt

Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71[15] zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige und deren Familienmitglieder, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, ist durch die Verordnung (EG) Nr. 859/2003 vom 14. Mai 2003[16] auch auf Drittstaatsangerhörige ausgedehnt worden. Sie wurden bislang aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht von dieser Verordnung erfasst. Die Verordnung 1408/71 dient der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme der verschiedenen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Leistungen bei Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit sowie der Renten, des Sterbegeldes und der Familienleistungen. Die Verordnung stellt sicher, dass bei Wanderungen innerhalb der EU Sozialversicherungsansprüche erhalten bleiben und die Ansprüche auf die von der Verordnung umfassten Leistungen auch in anderen Mitgliedstaaten in Anspruch genommen werden, also „exportiert“

---

[14] Auf Grund des Urteils des EuGH vom 15.3.2005 in der Rs. C-209/03 (Bidar) werden Änderungen der §§ 63 SGB III, 8 BAföG zumindest für Unionsbürger voraussichtlich ohnehin erforderlich.

[15] ABl. L 149/2 vom 5.7.1971, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 1386/2001, ABl. L 187/1 vom 10.7.2001.

[16] ABl. L 124/1 vom 20.5.2003.

werden können. Im Bereich der Familienleistungen (Kindergeld, Erziehungsgeld, Unterhaltsvorschuss) sieht die Verordnung entsprechend der zum Zeitpunkt der Verabschiedung geltenden deutschen Rechtslage eine Sonderbestimmung vor, wonach die Verordnung in Deutschland nur für Drittstaatsangehörige anwendbar ist, die eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung besitzen. Die Formulierung der Sonderbestimmung wird im Hinblick auf die Terminologie des Zuwanderungsgesetzes und die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Ausschluss von Erziehungs- und Kindergeld (vgl. oben 1.) zu überprüfen sein.

6. Sonstige Sozialleistungen – Entwicklungen im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes

Für den Berichtszeitraum ist – wie für den letzten Bericht der Beauftragten auch (vgl. Bericht 2002, B.VI.1.6) – zu bemerken, dass es jenseits des insoweit unverändert eingebrachten Entwurfes für ein Zuwanderungsgesetz (vgl. hierzu Bericht 2002, B.VI.2.5) und des durch das Siebente Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes[17] vorgenommenen Übergangs der Zuständigkeit für das AsylbLG von den Verwaltungs- zu den Sozialgerichten zu keinen gesetzlichen Änderungen gekommen ist. Die Umsetzung der Richtlinie der Europäischen Union zu den Mindestaufnahmebedingungen für Asylsuchende wird allerdings wohl Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz nach sich ziehen (vgl. C.V.3.3).

Gesetzliche Verschärfungsvorschläge ohne Mehrheit

Erneut zielt ein – diesmal von der Hansestadt Bremen eingebrachter – Gesetzesantrag auf eine Änderung von § 2 Abs. 1 AsylbLG.[18] Eine Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes bzw. des SGB XII soll für Leistungsbezieher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auch nach sechsunddreißig Monaten Leistungsbezug auf Dauer ausgeschlossen werden. Darüber hinaus hätte eine solche Gesetzesänderung – dies bleibt in der Diskussion oftmals unerwähnt – vielerorts wohl auch Auswirkungen auf die Form der Leistungsgewährung (vermehrte Leistungsgewährung in Form von Sachleistungen und Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften).[19] Der Gesetzesantrag wird im Bundestag wohl keine Mehrheit finden, da er den im Zuwanderungsgesetz gefundenen Kompromiss zu § 2 Abs. 1 AsylbLG wieder verändern würde.

In sozial- und verfassungsrechtlicher Hinsicht problematisch ist ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts,[20] das zu dem Ergebnis gelangt, dass Gründe im Sinne des § 2 Abs. 1 AsylbLG, die nach sechsunddreißig Mo-

---

17 Vgl. BGBl. I, Nr. 66 vom 14.12.2004, S. 3302ff.

18 Vgl. BR-Drs. 367/04 vom 4.5.2004. Das Land Hessen hatte bei seinem letzten Änderungsversuch die Sechsunddreißig-Monatsfrist in § 2 Abs. 1 AsylbLG auf sechzig Monate ausweiten wollen (vgl. BR-Drs. 393/00 vom 27.6.2000).

19 Der Gesetzesantrag der Hansestadt Bremen würde auch zu einer erheblichen Verschärfung der Situation von Personen führen, die z.B. unter eine Gruppenbleiberechtsregelung nach § 32 AuslG gefallen sind. Im Ergebnis würde der „ausgewogene“ Kompromiss im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes (vgl. Bericht 2002 B VI.2.5) aufgekündigt, wenn etwa die traumatisierten bosnischen Flüchtlinge, die unter die Gruppenbleiberechtsregelung fielen (vgl. Bericht 2002, B II.1.4.2), nicht mehr in den BSHG bzw. dem SGB XII entsprechenden Leistungsbezug nach § 2 Abs. 1 AsylbLG hineinwachsen könnten.

20 BVerwG, Urteil vom 3.6.2003, Az. 5 C 32.02, InfAuslR 2004, S. 119-123.

naten abgesenkten Leistungsbezugs zu einer entsprechenden Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes führen, nicht vorliegen,

- wenn der Ausreise und dem Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen lediglich der tatsächliche Grund entgegen steht, dass der zur Ausreise verpflichtete Ausländer nicht über Pass- oder Passersatzpapiere verfügt und
- diese auch nicht zu beschaffen sind.

Diskussionswürdig schien hier insbesondere, ob es vertretbar ist, solche Fälle allein auf die ausländerrechtliche Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG aus humanitären Gründen zu verweisen, auch wenn die tatsächlichen Abschiebungshindernisse voraussichtlich für einen längeren Zeitraum oder dauerhaft bestehen und von dem ausreisepflichtigen Ausländer nicht beeinflusst werden können.

In der ausländerrechtlichen Fachdiskussion ist unbestritten, dass von der im Ausländerrecht vorgesehenen Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG in der Praxis nur unzureichend Gebrauch gemacht wurde. Im Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ wird insoweit festgestellt, dass dieser Problematik „im Wesentlichen sowohl ein rechtliches als auch ein Vollzugsdefizit zugrunde liegt.“[21] Ob bestehende tatsächliche Abschiebungshindernisse tatsächlich dauerhaft sind bzw. für einen unabsehbaren Zeitraum fortbestehen, lässt sich deshalb nicht abschließend danach beurteilen, ob der Ausländer im Besitz einer Duldung oder einer Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG ist. Insofern wirft das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts mit seiner starren Kopplung zwischen einer aufgrund tatsächlicher Abschiebungshindernisse erteilten Duldung einerseits und dem nach § 3 AsylbLG abgesenkten Leistungsbezug sozial- und verfassungsrechtliche Fragen auf.

Neufassung von § 2 durch das ZuwG

Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes dürfte das Problem aus Sicht der Beauftragten wohl entschärft sein. Mit Art. 8 Nr. 3 ZuwG wird – wie oben bereits erwähnt – § 2 Abs. 1 AsylbLG neu gefasst.[22] Künftig darf der abgesenkte Leistungsbezug nur noch in den Fällen über die Dauer von insgesamt sechsunddreißig Monaten ausgedehnt werden, in denen der Ausländer die Dauer des Aufenthalts „rechtsmissbräuchlich“ selbst beeinflusst hat. Hiervon ist jedenfalls in den Fällen nicht auszugehen, in denen der Ausländer alle zumutbaren Anforderungen zur Beseitigung der Hindernisse der Abschiebung erfüllt. Eine grundsätzlich unterschiedliche leistungsrechtliche Gewichtung von humanitären, rechtlichen und persönlichen Gründen, die einer Abschiebung entgegen stehen einerseits und tatsächlichen Gründen andererseits, ist vom Gesetzgeber nicht gewollt.

Das im letzten Bericht der Beauftragten dargestellte Problem, dass in einigen Bundesländern bestimmte Sozialleistungen bei der Berechnung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz angerechnet wurden (vgl. Bericht 2002, B.VI.1.6), ist gelöst worden. So regte die Beauftragte an, dass sowohl im Bundeserziehungsgeldgesetz als auch im

---

[21] Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“: Zuwanderung gestalten – Integration fördern. 4.7.2001, S. 165ff.

[22] Vgl. Art. 8 Nr. 3 ZuwG, BR-Drs. 22/03 vom 16.1.2003.

Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI) klargestellt wird, dass solche Leistungen bei der Berechnung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nicht als Einkommen berücksichtigt werden dürfen. Der Gesetzgeber hat diese Anregung aufgegriffen.[23] Die von der Beauftragen kritisierte Praxis dürfte damit seit dem 1.1.2005 beendet sein.

Keine Anrechebarkeit von Sozialleistungen

Auch im aktuellen Berichtszeitraum ist es weder zu der von der Beauftragten in ihrem letzten Bericht geforderten Beträgeanpassung nach § 3 Abs. 3 AsylbLG gekommen, noch wurde die von der Beauftragten geforderte gesetzliche Neuregelung auf den Weg gebracht, die eine angemessene Beträgeanpassung künftig sicherstellt (vgl. Bericht 2002, B.VI.1.6). Vor diesem Hintergrund ist aus fachlicher Sicht festzuhalten, dass aufgrund der ausgebliebenen Beträgeanpassung in den letzten Jahren davon ausgegangen werden muss, dass die Beträge nach § 3 AsylbLG zur Zeit altersabhängig zumindest zwischen 14 % und 28 %[24] unter den vergleichbaren Regelsätzen des Bundessozialhilfegesetzes und des SGB II liegen. Die Beauftragte bittet dringend darum zu prüfen, wie dieses Problem gelöst werden kann.

Beträgeanpassung steht weiter aus

Nicht erreicht wurde schließlich auch eine gesetzliche Klarstellung, dass auch Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz einen Anspruch auf den Erhalt der Wertmarke für die Beförderung im öffentlichen Personenverkehr nach §§ 145 ff SGB IX haben. Nach Auskunft des zuständigen Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung begegnet die Ausgabe der kostenlosen Wertmarke an schwer behinderte Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in der Praxis jedoch keinen Schwierigkeiten.

ÖPV-Wertmarke für behinderte Menschen

---

[23] Vgl. Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch – BGBl. I, Nr. 67, vom 30.12.2003 – für Leistungen nach der Pflegeversicherung Art. 10 Nr. 2c, für Erziehungsgeldleistungen Art. 61 Nr. 1.

[24] Vergleicht man die Regelsätze für Alleinstehende nach § 20 Abs. 2 SGB II – 345 € – und nach § 3 AsylbLG – 224 € – ergibt sich für diese Personengruppe eine Differenz von 35 %. Der Umfang der Regelleistungen ist nicht ganz dekkungsgleich.

VII. Entwicklungen, Berichtspflichten und Verfahren in regionalen und internationalen Menschenrechtsgremien

In den Berichtszeitraum fielen die Stellungnahme der Bundesregierung zu den Empfehlungen, Anmerkungen und Informationswünschen des Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe des Europarates (CPT), der gemäß Artikel 7 des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 3. bis zum 15. Dezember 2000 Deutschland besucht hatte. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Vereinten Nationen sowohl der Fünfte Staatenbericht zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (VN-Zivilpakt) als auch der Dritte Staatenbericht zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (VN-Antifolterkonvention) den zuständigen Gremien der Vereinten Nationen vorgelegt und erörtert. Im Folgenden sollen zusammenfassend die Themen dargestellt werden, die u. a. einen ausländer- oder asylpolitischen Bezug aufweisen.

1. Bericht an die deutsche Regierung über den Besuch des Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland des Europarates (CPT)

Bei dem Besuch des Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland des Europarates (CPT) vom 3. bis zum 15. Dezember 2000 handelte es sich um den dritten periodischen Besuch des Ausschusses in Deutschland insgesamt. Der Bericht des CPT wurde am 6. Juli 2001 angenommen und am 12. März 2003 zusammen mit der Stellungnahme der Regierung der Bundesrepublik Deutschland veröffentlicht.[1]

Im Bereich des Aufgabenfeldes der Beauftragten sind insbesondere die Besuche des CPT in der Flüchtlingsunterbringungseinrichtung am Flughafen Frankfurt/Main, in der Abschiebungshafteinrichtung der Justizvollzugsanstalt in Büren (Nordrhein-Westfalen) sowie der Abschiebungshafteinrichtung der zentralen Ausländerbehörde in Eisenhüttenstadt (Brandenburg) von Interesse.

Der CPT hob in der Zusammenfassung und den Schlussfolgerungen hervor, dass die Delegation keine Beschwerden – und auch keine anderen Beweise – in Bezug auf körperliche Misshandlung von ausländischen Staatsangehörigen durch das Personal in Gewahrsamsräumen auf dem Flughafen Frankfurt/Main sowie in den Hafteinrichtungen Büren und Eisenhüttenstadt erhalten habe. Vorwürfe von Misshandlungen durch Polizeibeamte hätten sich jedoch auf Festnahmesituationen und auf die Durchführung von Abschiebungen bezogen.

Der CPT-Bericht mahnte an, die Unterbringungsmöglichkeiten für ausländische Staatsangehörige auf dem Flughafen Frankfurt/Main zu ver-

[1] Vgl. im Internet unter: www.cpt.coe.int/en/reports/inf200320en.htm.

bessern.[2] Mit Blick auf die Gesundheitsfürsorge für Ausländer in den besuchten Gewahrsam- und Hafteinrichtungen empfahl der CPT, insbesondere die Bereitstellung von psychiatrischen und psychologischen Diensten zu verbessern. Bezüglich der Abschiebungshafteinrichtung in Eisenhüttenstadt wurde empfohlen, der Auswahl des dort beschäftigten Personals erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken und die Möglichkeit der einführenden und dienstbegleitenden Schulung zu verbessern.

Noch vor Ende der Delegationsreise machte der Ausschuss gemäß Artikel 8 Abs. 5 des Übereinkommens auf einen gravierenden Mangel in der Abschiebungshafteinrichtung Eisenhüttenstadt aufmerksam. In dem besonderen Verwahrraum Nr. 2800 waren vier im Boden verankerte Metallringe vorgefunden worden. Sie dienten offenbar dazu, eine mit ausgestreckten Armen und Beinen auf dem Boden liegende Person an Händen und Füßen zu fesseln. Die CPT-Delegation hat die deutschen Behörden ersucht, die vier Metallringe sofort zu entfernen und sicherzustellen, dass niemals eine Fixierung an vier Punkten mit metallenen Handschellen zur Ruhigstellung eines Inhaftierten verwendet wird. Dieser Aufforderung sind die zuständigen Behörden umgehend nachgekommen.

Lob für interne Anweisung

Als Verbesserung wurde vom Ausschuss ausdrücklich hervorgehoben, dass das Bundesministerium des Innern eine neue interne Anweisung über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg eingeführt hat. Diese interne Anweisung verbiete sowohl die Verwendung von Integralhelmen als auch das Knebeln und die Verwendung von Polstermaterial, das die Atmung des Betroffenen behindern könnte.

2. Vereinte Nationen

2.1 Fünfter Staatenbericht Deutschlands zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen (VN-Zivilpakt)

Der Fünfte Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 40 des VN-Zivilpaktes wurde im VN-Menschenrechtsausschuss auf seiner achtzigsten Tagung am 17. März 2004 behandelt. Im Vorfeld der Präsentation des Staatenberichtes hatte der Ausschuss der Bundesregierung eine Liste von Zusatzfragen (list of issues) übersandt. Diese bezog sich zum einen auf den vorgelegten Staatenbericht der Bundesregierung, zum anderen nahmen die Zusatzfragen auch Themen auf, die sich aus zwei Berichten von Nichtregierungsorganisationen zu mutmaßlichen Polizeiübergriffen in Deutschland ergaben.[3]

Neben der Würdigung der Einrichtung des unabhängigen Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag im Jahr 1998, der Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte am 8. März 2001 sowie des Menschenrechtsberichts, der dem Deut-

---

[2] Die Verbesserungen bei der Unterbringung wurden zeitnah auf den Weg gebracht. Hierzu siehe auch die Ausführungen unter C VII.2.2 zum Dritten Staatenbericht zur UN-Antifolterkonvention.

[3] Amnesty international, Erneut im Fokus. Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland, Januar 2004, sowie Aktion Courage, Polizeiübergriffe auf Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland 2000 – 2003, Dokumentation, Bonn, Berlin, Dezember 2003.

schen Bundestag alle zwei Jahre von der Bundesregierung vorgelegt wird und in dem erstmalig im Jahr 2002 auch die Menschenrechtslage im Inland eingehend behandelt wurde, begrüßte der VN-Menschenrechtsausschuss[4], dass die Delegationsführung in ihrem Eingangsstatement unterstrich, dass Folter unter keinen Umständen hinnehmbar sei. Ferner begrüßte der VN-Menschenrechtsausschuss Fortschritte auf dem Gebiet der Menschenrechtserziehung, insbesondere bei Polizeibeamten, Soldaten und Jugendlichen sowie die Maßnahmen zur Bekämpfung fremdenfeindlicher und antisemitischer Gewalt. Er bestärkte die Bundesregierung darüber hinaus darin, den Deutschen Bundestag sowie nichtstaatliche Organisationen bei der Erstellung des Berichts zu beteiligen und die aufgrund der abschließenden Bemerkungen des Ausschusses notwendigen Folgemaßnahmen sowohl mit dem Bundestag als auch mit nichtstaatlichen Organisationen intensiv erörtern zu wollen.

Absolutes Folterverbot bekräftigt

Zum Themenbereich von mutmaßlichen Übergriffen von Polizeibeamten gegenüber Ausländern und Angehörigen ethnischer Minderheiten begrüßte der Ausschuss den Rückgang der Zahl der in den letzten Jahren bekannt gewordenen Beschwerden. Er äußerte sich jedoch gleichzeitig besorgt über die anhaltenden Berichte und befürchtete, dass nach wie vor keine ausreichenden Mittel und Wege zur wirksamen Überwachung dieser Problematik gefunden worden sind. Der VN-Menschenrechtsausschuss empfahl, die Vorwürfe gegen Polizeibeamte gründlich und unparteiisch untersuchen zu lassen und die Verantwortlichen ggf. zur Rechenschaft zu ziehen. Personen, die gegen Polizeibeamte Anzeige wegen Misshandlung erstatten, sollten vor Einschüchterung geschützt werden und Opfer sowie ihre Familien vollständige Wiedergutmachung einschließlich einer angemessenen Entschädigung sowie eine Rehabilitation erhalten. Er kritisierte, dass immer noch keine umfassenden und aussagekräftigen Statistiken über Misshandlungen oder sonstiges polizeiliches Fehlverhalten einschließlich rassistischer Beschimpfungen vorgelegt werden konnten. Auch müssten in solchen Fällen getroffene Maßnahmen sowie Ergebnisse von Untersuchungen und Disziplinar- oder Strafverfahren veröffentlicht werden. Insoweit wurde empfohlen, hierfür eine zentrale staatliche Stelle zuständig zu machen. Darüber hinaus solle Deutschland bundesweit unabhängige Stellen einrichten, die Beschwerden über Misshandlungen durch die Polizei nachgehen.[5]

Aussagekräftige Statistiken angemahnt

Der VN-Menschenrechtsausschuss ging ferner davon aus, dass trotz positiv zu bewertender Maßnahmen das Problem des Menschenhandels insbesondere von Frauen in Deutschland fortbestehe. Er forderte die Bundesrepublik Deutschland auf, die Bemühungen zur Verhinderung und zur Überwindung von Menschenhandel zu verstärken und die Opfer von Menschenhandel und Zeugen von Menschenhandel zu schützen.

Diskriminierungen von Roma

Ferner wurde Besorgnis über die Situation der Roma in der Bundesrepublik Deutschland geäußert. Bei der Wohnungs- und Arbeitsplatzsuche hätten Roma nach wie vor unter Vorurteilen und Diskriminierung zu leiden.

---

4 Vgl. zu den folgenden Ausführungen die Concluding Observations des VN-Menschenrechtsausschusses CCPR/CO/80/DEU vom 1.4.2004.

5 Vgl. zu letzteren Stellen unten die Ausführungen zum Fakultativprotokoll zur VN-Antifolterkonvention.

Schließlich regte der VN-Menschenrechtsausschuss vor dem Hintergrund der internationalen Bemühungen für eine effektive Bekämpfung von terroristischen Bedrohungen nach dem 11. September 2001 an, in Deutschland eine öffentlichkeitswirksame Aufklärungskampagne durchzuführen, um Menschen ausländischer Herkunft, insbesondere Araber und Muslime, vor stereotypischer Assoziierung mit terroristischen oder extremistischen Gefahren zu schützen.

In dem Sechsten Staatenbericht, der am 1. April 2009 vorzulegen sein wird, sollen Informationen zu den Empfehlungen des VN-Menschenrechtsausschusses enthalten sein.

2.2 Dritter Deutscher Staatenbericht zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe der Vereinten Nationen

Ebenfalls in den Berichtszeitraum fiel der Dritte Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zur VN-Antifolterkonvention. Im Vorfeld der Präsentation des Dritten Staatenberichtes vor dem Ausschuss gegen die Folter (CAT) – aber auch während der Erörterung – wurden ausländer- und flüchtlingsrechtliche Fragen sowie – wie beim Fünften Staatenberichts zum VN-Zivilpakt – Fragen zu mutmaßlichen Übergriffen von Polizeibeamten gegenüber Ausländern und Angehörige ethnischer Minderheiten erörtert.

Letztere rückten insbesondere vor dem Hintergrund der Verabschiedung des Fakultativprotokolls zum VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in den Blickpunkt.[6] In den abschließenden Bemerkungen und Empfehlungen des Ausschusses gegen die Folter vom 11. Juni 2004[7] wurde die institutionelle Stärkung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland lobend hervorgehoben. Neben der Genauigkeit des Dritten Staatenberichtes wurden ferner die signifikanten Verbesserungen im Bereich der Unterbringung von Asylsuchenden auf dem Flughafen Frankfurt/Main und die Veränderung der Methoden bei der zwangsweisen Rückführung auf dem Luftweg herausgestellt.

Wie der VN-Menschenrechtsausschuss, kritisierte auch der Europarats-Ausschuss CAT, dass nach wie vor von der Bundesrepublik Deutschland kein aussagekräftiges statistisches Material vorgelegt werden konnte, aus dem sich z. B. die Zahl der Ermittlungsverfahren zu mutmaßlichen Misshandlungen durch Polizeibeamte, die Zahl der Gegenanzeigen und die verhängten Strafen ergeben. Vor diesem Hintergrund empfahl der CAT entweder eine zentrale Stelle einzurichten, die das relevante Zahlenmaterial sammeln solle oder die notwendigen Daten auf andere Weise zu ermitteln und vorzuhalten.

Zeichnung und Ratifizierung des Fakultativprotokolls angemahnt

Die Bundesrepublik Deutschland wurde ferner aufgefordert, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um das Fakultativprotokoll zur VN-Antifolterkonvention zu zeichnen und zu ratifizieren.[8]

---

6 Vgl. C.VII.2.4 in diesem Kapitel.

7 Vgl. zu den folgenden Ausführungen die Concluding Oberservations des CAT: CAT/C/CR/32/4 vom 18.5.2004.

8 Hierzu siehe den Abschnitt C.VII.2.4.

Der Ausschuss CAT empfahl darüber hinaus, routinemäßig medizinische Untersuchungen vor – und im Falle des Scheiterns einer begonnenen Abschiebung – auch nach Abschiebungen anzubieten.

Der CAT bat Deutschland innerhalb eines Jahres u. a. zu der Problematik des fehlenden statistischen Materials im Bereich von Vorwürfen gegen Polizeibeamte über die Umsetzung der Empfehlungen zu berichten. Er stellte fest, dass durch den Dritten Staatenbericht, die Antworten zu der übersandten list of issue sowie durch die Beantwortung der weiteren Fragen im Rahmen der Präsentation des Staatenberichtes, die Berichtspflichten aus der dritten und vierten Berichtsperiode erfüllt seien. Abschließend wurde von CAT festgelegt, dass der Fünfte Staatenbericht am 30. Oktober 2007 vorgelegt werden soll.

2.3 Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe der Vereinten Nationen

Erstes Individualbeschwerdeverfahren

Mit Datum vom 10. September 2002 erhob ein im Asylerstverfahren abgelehnter türkischer Staatsangehöriger nach ebenfalls negativer Entscheidung zum Folgeverfahren und einer Nichtannahmeentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zu seiner Verfassungsbeschwerde Individualbeschwerde nach Art. 22 der VN-Antifolterkonvention. Der türkische Staatsangehörige kurdischer Herkunft gab an, während seines Aufenthaltes in Deutschland im Jahr 1994 in den Niederlanden an Trainingsmaßnahmen der PKK teilgenommen zu haben, um sich danach den bewaffneten Einheiten der PKK im Südosten der Türkei anschließen zu können. Von dieser Verpflichtung sei er nur aufgrund seines ausdrücklichen späteren Wunsches ausgenommen worden. Der Beschwerdeführer gab weiter an, dass die türkischen Behörden über seine Aktivitäten bei der PKK informiert wären, insbesondere sei diesen seine Beteiligung an Autobahnblockaden in Deutschland bekannt geworden. Er fürchte deswegen im Falle seiner Abschiebung in die Türkei eine Verletzung der in Artikel 3 der VN-Antifolterkonvention garantierten Rechte.

Vorläufige Maßnahme erlassen

Die Möglichkeit, eine Individualbeschwerde nach Art. 22 VN-Antifolterkonvention zu erheben, war durch die Erklärung der Bundesregierung zu den Art. 21 und 22 der VN-Antifolterkonvention vom 19. Oktober 2001 eröffnet worden.[9] Der o.g. Ausschuss CAT forderte die Bundesrepublik Deutschland auf, eine Stellungnahme zur Zulässigkeit der Beschwerde abzugeben. Sollten keine Bedenken gegen die Zulässigkeit der Beschwerde seitens der Bundesrepublik Deutschland bestehen, so sei eine Stellungnahme zur Begründetheit der Beschwerde abzugeben. Der Ausschuss forderte darüber hinaus die Bundesrepublik nach Art. 108 Abs. 9 der Verfahrensordnung (Rules of Procedure) auf, den Beschwerdeführer nicht in die Türkei abzuschieben, solange die Beschwerde anhängig ist. Bei dieser Aufforderung handelt es sich um eine vorläufige Maßnahme,

[9] Vgl. hierzu den Sechsten Bericht der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, 1.1.2000 bis 31.3.2002, Berlin Juni 2002, Teil A 3 Nr. 2.

die der Vermeidung eines möglichen, nicht wieder gut zu machenden Schadens für den Beschwerdeführer dient.[10]

Bei abgelehnten Asylbewerbern, die unanfechtbar ausreisepflichtig sind und die weder rechtliche noch tatsächliche Duldungsgründe geltend machen können, bestand nach alter Rechtslage bei Erlass einer solchen vorläufigen Maßnahme aus den §§ 30 Abs. 5 i.V.m. 55 Abs. 3 und Abs. 4 AuslG das ausländerrechtliche Problem, dass die zuständige Ausländerbehörde nach § 49 Abs. 1 AuslG eigentlich verpflichtet ist, die Abschiebung durchzuführen. Es ist zumindest umstritten, ob der Erlass einer vorläufigen Maßnahme bereits ein rechtliches Abschiebungshindernis im Sinne des Ausländergesetzes darstellt. Mit In-Kraft-Treten des neuen Aufenthaltsgesetzes ist dieses Problem für die zuständigen Ausländerbehörden rechtlich leichter lösbar. Jedenfalls ermöglicht es § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG nun, auch einem unanfechtbar abgelehnten Asylbewerber, bei dem weder rechtliche noch tatsächliche Abschiebungshindernisse vorliegen, einen vorübergehenden rechtmäßigen Aufenthalt zu gewähren. Es kann insoweit dahingestellt bleiben, ob der Erlass einer vorläufigen Maßnahme für sich genommen bereits ein rechtliches Abschiebungshindernis begründet oder nicht. Die Ausländerbehörde kann den weiteren vorübergehenden Aufenthalt eines Beschwerdeführers problemlos bis zur Entscheidung über die Begründetheit ermöglichen.

Zulässigkeit der Beschwerde bejaht, Begründetheit verneint

Bei der Frage der Zulässigkeit der Individualbeschwerde folgte der Ausschuss der Argumentation der Bundesregierung nicht, in der vorgetragen worden war, dass im Falle einer unzulässigen bzw. nicht zur Entscheidung angenommenen Verfassungsbeschwerde die nach dem VN-Übereinkommen gegen die Folter notwendige Rechtswegerschöpfung nicht vorliege. Mit Entscheidung vom 24. April 2003 erklärte der Ausschuss die eingelegte Individualbeschwerde für zulässig.[11]

Bezüglich der Frage der Begründetheit der Individualbeschwerde folgte der Ausschuss hingegen den Argumenten der Bundesregierung. Die Individualbeschwerde wurde mit Entscheidung vom 17. Mai 2004 als unbegründet angesehen.[12] Das Ergebnis der asyl- und ausländerrechtlichen Prüfungsverfahren in Deutschland hat somit auch vor dem Ausschuss CAT Bestand.

2.4 Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe der Vereinten Nationen

Das Fakultativprotokoll zielt auf die Einrichtung bzw. Erweiterung präventiv wirkender unabhängiger Kontrollinstrumente gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, die sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene eingerichtet werden sollen. Der so genannte Präventionsmechanismus, der im Fall der Ratifikation einzurichten wäre, hätte psychiatrische Anstalten, Justiz-

---

10 Vgl. zum Charakter einer vorläufigen Maßnahme: Oellers-Frahm, Karin, Verbindlichkeit einstweiliger Maßnahmen: Der EGMR vollzieht – endlich – die erforderliche Wende in seiner Rechtsprechung Anmerkungen zu Mamatkulov und Abdurasulovic gegen die Türkei, EuGRZ, 2003, S. 704 und S. 689-693.

11 Vgl. CAT/C/30/D/214/2002, Nr. 7.3.

12 Vgl. CAT/C/32/D/214/2002.

vollzugsanstalten sowie Polizeigewahrsamseinrichtungen des Bundes und der Länder zu überprüfen.[13] Die Einrichtung unabhängiger Kontrollgremien für polizeiliche Einrichtungen auf nationaler Ebene stieß anfangs bei den insoweit zuständigen Bundesländern auf Bedenken, insbesondere hinsichtlich der zu erwartenden Kosten.[14]

Zügige Zeichnung und Ratifizierung angestrebt

Die Bundesregierung strebt eine zügige Zeichnung und Ratifizierung an. Den Bedenken gegen die Kosten der Einrichtung des nationalen Kontrollmechanismus sollte durch eine möglichst schlanke und effiziente Gestaltung des Gremiums begegnet werden. Ein entsprechender Vorschlag des federführenden Bundesministeriums der Justiz wird derzeit mit den Bundesländern abgestimmt. Sobald Einigkeit erzielt ist, soll die Zeichnung und die Ratifikation eingeleitet werden.

Die Beauftragte erhofft sich durch die Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls neben der menschenrechtlichen Signalwirkung für eine konsequente Bekämpfung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe auch eine substanzielle Diskussion über die Voraussetzungen des Freiheitsentzuges von Ausländern zum Zwecke der Sicherung der Abschiebung sowie über die Bedingungen und Mindeststandards für Abschiebungshaftanstalten und Gewahrsamseinrichtungen. Sie geht ferner davon aus, dass durch die Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls sowie mit der Etablierung eines wirksamen nationalen Kontrollmechanismus die Forderungen des Menschenrechtsausschusses sowie des Ausschusses (CAT) nach unabhängigen Stellen, die Fehlverhalten von Polizeibeamten nachgehen sollen, zumindest teilweise erfüllt werden können.

3. Fazit

Ernsthafte Nachbereitung institutionalisiert

Rechtliche Garantien werden auch durch die Berichtspflichten und Verfahren in regionalen und internationalen Menschenrechtsgremien fortentwickelt. Soweit Ausländer und Angehörige ethnischer Minderheiten betroffen sind, spielen hierbei der CPT, der VN-Menschenrechtsausschuss sowie der CAT eine herausragende Rolle. Das Wissen um die Verfahren, Berichte und Schlussfolgerungen dieser Gremien ist bisher in der breiteren Öffentlichkeit nicht besonders ausgeprägt. Insoweit begrüßt die Beauftragte, dass sich das Deutsche Institut für Menschenrechte das Ziel gesetzt hat, die Concluding Observations der VN-Gremien im Rahmen eines systematischen Aufarbeitungsprozesses zu analysieren, bekannt zu machen und damit zu deren Umsetzung beizutragen. Durch die Diskussion mit Fachverbänden, NGOs, Ministerien sowie den Mitgliedern des Deutschen Bundestages wird die Sensibilität für menschenrechtliche Defizite und Erfordernisse gestärkt werden.

---

13 Vgl. Follmar-Otto, Petra/Cremer, Hendrik, Das neue Fakultativprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention. Herausforderung für die deutsche Innenpolitik, Policy Paper No. 2 des Deutschen Institutes für Menschenrechte, Berlin 2004.

14 In diese Richtung jedenfalls der Antrag von Abgeordneten der Fraktion der FDP in der BT-Drs. 15/3507 vom 30.6.2004. Eine grundsätzlich zustimmende Position ergibt sich aber aus dem einschlägigen Beschluss der Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder vom 7./8.7.2004.

Anhang

1. Amtliche Statistiken und Migrationshintergrund 551

2. Daten zur demographischen Struktur der ausländischen Bevölkerung 553

TABELLEN:

1. Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1960 bis 2003 559

2. Wanderungen von Ausländer/innen in das und aus dem Bundesgebiet 1996–2003 560

3. Geburten von deutschen und ausländischen Kindern in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1962-2003 561

4. Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 1998–2003 562

5. Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach häufigsten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31. Dezember 2003 563

6. Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten, Geschlecht und Älteren am 31. Dezember 2003 564

7. Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen am 31. Dezember 2003 565

8. Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in Deutschland geborene Ausländer am 31.12.2003 566

9. Eheschließungen von deutschen und ausländischen Partnern in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1960-2003 568

10. Eheschließungen in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten der Ehepartner in den Jahren 1960-2003 569

11. Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31. Dezember 2003 570

12. Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsstatus am 31. Dezember 2003 571

13. Ausländische Schülerinnen und Schüler in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Schulart der Sekundarstufe I und II (allgemeinbildende Schulen) im Schuljahr 2002/03 572

14. Schulabschlüsse von deutschen und ausländischen Schulentlassenen an allgemeinbildenden Schulen nach Geschlecht in den Schuljahren 1991/92, 1994/95 und 2001/02 573

15. Deutsche und ausländische Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss bzw. mit Abitur nach ausgewählten Bundesländern im Schuljahr 2001/2002 574

16. Ausbildungsquote ausländischer Auszubildender in der Bundesrepublik Deutschland nach Geschlecht und ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 1994 und 2000 bis 2002 574

17. Ausbildungsbeteiligungsquote ausländischer Jugendlicher sowie Ausländeranteil: Auszubildende und Bevölkerung nach alten und neuen Bundesländern in den Jahren 2002 und 2003 575

18. Deutsche und ausländische Teilnehmer an beruflichen Schulen ohne Berufsschulen im dualen System und Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) in kooperativer Form 576

19. Junge Erwachsene ohne Berufsabschluss im westlichen Bundesgebiet und Berlin. Deutsche und Ausländer zwischen 24 und 29 Jahren im Jahr 2000 577

20. Ausbildungsberufe 2002: Die zehn häufigsten von ausländischen Auszubildenden in der Bundesrepublik Deutschland gewählten Ausbildungsberufe 2002 im Vergleich zu 2001 577

21. Entwicklung der Erwerbsquoten von deutschen und ausländischen Männern und Frauen in der Bundesrepublik Deutschland 1991-2003 578

22. Ausländische Erwerbstätige in der Bundesrepublik Deutschland nach Stellung im Beruf und Geschlecht 1991 bis 2003 579

23. Berufliche Bildung von selbständig und abhängig Beschäftigten in den alten Bundesländern nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten im Jahr 2002 580

24. Entwicklung der Selbständigenquote von deutschen und ausländischen Erwerbstätigen nach Geschlecht in den Jahren 1975 bis 2004 580

25. Selbständig beschäftigte Ausländer in den alten Bundesländern nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Zeitpunkt des Zuzugs nach Deutschland 1996 und 2002 581

26. Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach Geschlecht 1999 bis 2003 582

27. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland nach Geschlecht in den Jahren 1999-2003 583

28. Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31. März 2004 584

29. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Beschäftigungsquote nach ausgewählten Staatsangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland 1998-2003 585

30. Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftszweigen 586

31. Geringfügig entlohnt Beschäftigte in Deutschland nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht am 31. März 2004 587

32. Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte in der Bundesrepublik Deutschland nach Staatsangehörigkeit 1999 bis 2003 588

33. Geringfügig entlohnt beschäftigte Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31. März 2004 589

34. Entwicklung der Zahl der arbeitslosen Ausländer, Deutschen und Spätaussiedler von 1992 bis 2003 590

35. Arbeitslose Ausländer im Jahr 2003 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten 591

36. Arbeitslose Ausländer, Spätaussiedler und Deutsche nach ausgewählten Strukturmerkmalen am 30. September 2001, 2002 und 2003 592

37. Arbeitslose Jugendliche in der Bundesrepublik Deutschland nach Staatsangehörigkeit in den Jahren 1999-2003 593

38. Privathaushalte in der Bundesrepublik Deutschland nach Beteiligung am Erwerbsleben und monatlichem Haushaltsnettoeinkommen im Mai 2003 594

39. Privathaushalte mit erwerbstätiger Bezugsperson in der Bundesrepublik Deutschland nach Stellung im Beruf und monatlichem Haushaltsnettoeinkommen im Mai 2003 595

40. Bausparverträge und Rücküberweisungen von ausländischen Arbeitnehmern und Auszubildenden in der Bundesrepublik Deutschland 2001 596

41. Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland nach Staatsangehörigkeit, Art der Nutzung und Fläche der Wohneinheit in Gebäuden mit Wohnraum (ohne Wohnheime) im Jahr 2002 596

42. Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 1994–2003 597

43. Einbürgerungen in der Bundesrepublik Deutschland nach Nationalitätengruppen mit hohen Zahlen vollzogener Einbürgerungen in den Jahren 2002 und 2003 598

44. Eingebürgerte Personen in der Bundesrepublik Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 2001-2003 599

45. Ausländische Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland, einschließlich Asylbewerber und Aufnahme aus humanitären Gründen nach Gruppen von 1999–2003 Bestand jeweils zum Jahresende 600

Erweiterung der Europäischen Union – Auszug Beitrittsakte/ANHANG V Tschechische Republik 601

1. Amtliche Statistiken und Migrationshintergrund

Die amtlichen Statistiken, die in Deutschland über Zugewanderte zur Verfügung stehen, sehen bislang eine Differenzierung ausschließlich nach Staatsangehörigkeit vor. In den letzten Jahren ist wiederholt problematisiert worden, dass dies zu einer Verzerrung der Datenlage führt, da eingebürgerte Migrantinnen und Migranten und spätausgesiedelte Familien als Deutsche erfasst werden und ihr Migrationshintergrund unberücksichtigt bleibt. Außerdem werden durch das seit 2000 gültige Staatsangehörigkeitsgesetz pro Jahr Zehntausende der in Deutschland von Ausländerinnen geborenen Kinder bei Geburt Deutsche, so dass ihr Migrationshintergrund statistisch nicht erkennbar ist.

Aus der Datenlage ergeben sich nach Ansicht von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Fachpolitikerinnen und Fachpolitikern spezifische Informationsdefizite, die die Aussagekraft der Statistiken gegenwärtig in Frage stellen.[1] Dies betrifft zum Beispiel die Demographie und Bevölkerungsprognose, da es inzwischen unmöglich geworden ist, die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in die Zukunft fortzuschreiben sowie präzise Daten über die Verteilung von Zugewanderten und ihre Konzentration in bestimmten Stadtteilen zu bekommen. Über die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund liegen jeweils keine Zahlen vor. Diese können, nach Altersgruppen differenziert, beispielsweise als Datengrundlage für eine zielgruppenspezifische Bildungsplanung und Maßnahmeorientierung der Jugendarbeit sinnvoll sein. Des Weiteren geben die amtlichen Statistiken keinen ausreichenden Aufschluss über Teilnahmequoten von Personen mit Migrationshintergrund an staatlichen Angeboten und die erreichten Erfolge.

In dieser aktuellen Diskussion, die gegenwärtig sowohl von der Politik als auch von der Wissenschaft aufgegriffen wird, geht es deshalb insbesondere um die Frage, welche Erhebungsmerkmale sich anbieten, um den familiären Migrationshintergrund einheitlich in den amtlichen Statistiken erfassen zu können, sofern dieser für den Informationsbedarf notwendig ist. Bisher ist noch weitgehend unklar, was unter „Migrationshintergrund“ überhaupt erfasst werden soll. So könnte sich dieser daran bemessen lassen, ob die Eltern (oder Großeltern) einer Person selbst aus einem anderen Land zugewandert sind, oder die Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer wird um jene erweitert, die im Laufe ihres Lebens eingebürgert wurden. Unklar ist jedoch, ob ein zugewanderter Elternteil (oder Großelternteil) bereits einen „Migrationshintergrund“ ausmacht, oder ob dieser nur bei einer Zuwanderung beider Elternteile angenommen werden soll. In einigen Kommunen und Ländern werden inzwischen Daten zum Personenkreis mit Migrationshintergrund konstruiert, indem mehrere Merkmale aus dem Einwohnermelderegister kombiniert werden. Dabei gibt es kein einheitliches Verfahren, so dass die Zahlen nicht zu vergleichen sind.

Die Beauftragte hat große Vorbehalte gegen die Erhebung von Daten und Verknüpfung von Merkmalen in der amtlichen Einwohnermeldestatistik, die Personen mit Migrationshintergrund abbilden sollen. Hierbei bestehen vor allem datenschutzrechtliche Vorbehalte, denn Daten über Individuen, die mit Hilfe weiterer Kategorisierungen zu erheben wären, bergen die Gefahr, dass diese zu anderen als den beabsichtigten Zwecken genutzt werden können. In der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion kann dies dazu führen, dass eingebürgerte Personen als „Deutsche mit Migrationshintergrund“ stigmatisiert werden und Ihnen eine gesellschaftliche Anerkennung als Deutsche und eine rechtliche Gleichbehandlung erschwert oder gar verwehrt wird.

Gleichwohl ergeben sich in spezifischen Bereichen durchaus Gründe, die eine gesonderte Ausweisung von Zuwanderergruppen unabhängig von der Staatsangehörigkeit notwendig erscheinen lassen. Hierbei sollte jedoch grundsätzlich das Erforderlichkeitsprinzip gelten, so dass die Generierung von entsprechenden Daten einer fachlichen Begründung bedarf. In einigen Fällen sollte zudem überprüft werden, welche Angaben wirklich benötigt werden, so zum Beispiel in den

---

[1] Vgl. Mittelweg 36, Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung, 11. Jahrgang, Band 5, Hamburg 2002, S. 24ff.

Bildungsstatistiken, wo die Ausweisung der Muttersprache als verlässlicheres Merkmal erscheint und dem Merkmal „Migrationshintergrund“ vorzuziehen ist.

Im neuen Mikrozensusgesetz, das zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, wurde entsprechend dem Erforderlichkeitsprinzip vom Gesetzgeber die Aufnahme neuer Merkmale begründet.[2] Die Erweiterung des Fragebogenkatalogs um die Items „frühere Staatsangehörigkeit von Eingebürgerten“, „Staatsangehörigkeit der Eltern von dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländern“, „Zuzugsjahr“ und „Anzahl von im Ausland lebenden Kindern, Ehegatten und Eltern“ berücksichtigt die zunehmende Bedeutung von Migration und unterstützt zukünftig eine sachgerechte Integrations- und Migrationsberichterstattung.

Des Weiteren ist das SGB III im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes seit dem 1. Januar 2003 dahingehend geändert worden, dass die neue Eingliederungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit insbesondere auch Angaben zur Arbeitssituation von Personen mit Migrationshintergrund enthalten soll.[3] Anhand dieser Daten werden Erkenntnisse über die Teilhabe von Versicherten mit Migrationshintergrund an den aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen und über deren Eingliederungserfolg erwartet. Eine Umsetzung dieser Vorgabe steht jedoch vonseiten der Bundesagentur für Arbeit weiterhin aus.

Ferner plant das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ab März 2006 die Aufnahme von migrationsspezifischen Items in der Kinder- und Jugendhilfestatistik. Aufgrund dieser Erweiterung könnten ab 2007 erste Auswertungsergebnisse vorliegen, die Informationen darüber liefern, welche Personengruppen an den Angeboten der Kindertageseinrichtungen teilnehmen, woraus notwendige und zielgruppenspezifische Angebote abgeleitet werden könnten.[4]

Ein dringender Handlungsbedarf zeigt sich nach wie vor in der Novellierung der amtlichen Schulstatistiken. Dies war für das Bundesministerium für Bildung und Forschung Anlass, die Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI) des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung im Juni 2004 bei der Durchführung eines Expertenforums zu „Bildungsdaten und Migrationshintergrund“ finanziell zu unterstützen.[5] Das hohe Interesse sowohl vonseiten der Wissenschaft und Forschung als auch der Politik an dem genannten Forum unterstreicht den dringenden Bedarf, die Problematik der unzureichenden Bildungsberichterstattung in Bezug auf Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund bundesweit aufzugreifen, um zukünftig u. a. eine die Migration berücksichtigende Bildungsplanung zu ermöglichen. Als beispielhaft gilt in diesem Kontext die Erhebung des Migrationshintergrundes von Schülerinnen und Schülern, die in der PISA-Vergleichsstudie untersucht wurden (vgl. B.I.).

Im Rahmen weiterer Überlegungen und Gesetzesinitiativen sollte versucht werden, sich auf einheitliche Items zur Erfassung des Migrationshintergrundes zu verständigen, die eine Vergleichbarkeit der verschiedenen Statistiken ermöglichen und von den Personengruppen nicht als diskriminierend empfunden werden.[6] Um die Integration von Zugewanderten und ihren Kindern besser

---

2 Vgl. BT-Drs. 15/2543.

3 § 11 Abs. 9 SGB III.

4 Vgl. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik: Überarbeitungs- und Änderungsvorschläge für die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik. Zusammenstellung aus den Ergebnissen des Forschungsprojektes „Jugendhilfestatistik“, Dortmund, 1999, S. 15.

5 Vgl. www.wz-berlin.de/zkd/aki/files/juli%2004.pdf.

6 Die problematische Unterscheidung zwischen „deutschen“ und „ausländischen“ Jugendlichen zeigte sich u. a. maßgeblich bei der Shell-Studie 2000, die sich explizit zum Ziel setzte, ausländische Jugendliche in allen Phasen der Studie mit einzubeziehen. Jedoch wurde das Kriterium Staatsbürgerschaft von den betroffenen Jugendlichen als „diskriminierend, integrationsfeindlich, ja nationalistisch“ empfunden und von den Forscherinnen und Forschern nachträglich in Frage gestellt. Im Gegensatz dazu gelang es z.B. im Sechsten Familienbericht der Bundesregierung, in dem „Familien ausländischer Herkunft“ zentraler Gegenstand des Berichts sind; eine ausgewogene Kategorisierung vorzunehmen. Vgl. Mittelweg 36, Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung, a.a.O.

untersuchen und abbilden zu können, sind Statistiken notwendig, welche die Migrantinnen und Migranten nach erster, zweiter und dritter Generation unterscheiden. Diese Daten würden es ermöglichen, Integrationsverläufe in der Generationenfolge besser erfassen und Integrationsmaßnahmen optimieren zu können. Als statistische Angaben müssten hierfür das Herkunftsland der Eltern und der Zeitpunkt der Einreise erfasst werden.[7]

Die Beauftragte begrüßt die Durchführung von repräsentativen Untersuchungen, in denen die Integrationsverläufe von Zugewanderten untersucht werden. Dabei sollten neben der Staatsangehörigkeit auch andere integrationsrelevante Merkmale, wie der Aufenthaltsstaus sowie Bildungs- und sozialer Status, erhoben und eingebürgerte Migrantinnen und Migranten ebenfalls erfasst werden. Die Beauftragte begrüßt zudem die Empfehlung des Zuwanderungsrates, ein „Integrations-Panel“ einzurichten.[8] Die empfohlene repräsentative, auf eine lange Erhebungszeit angelegte Längsschnittstichprobe der Zuwandererbevölkerung würde dazu beitragen, mit Hilfe der Daten Integrationsprozesse verschiedener Zuwandergruppen und -generationen nachzeichnen und kausal analysieren zu können.

2. Daten zur demographischen Struktur der ausländischen Bevölkerung

2.1 Daten zur ausländischen Wohnbevölkerung

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lebten zum Ende des Jahres 2003 insgesamt 7 335 Mio. Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland.[9] Die Ausländerquote lag, wie auch in den voran gegangenen sechs Jahren, bei 8,9 %. Im europäischen Vergleich weisen z.B. Luxemburg (36,9 % im Jahr der letzten Volkszählung 2001), Liechtenstein (34,4 % Ende 2003) und die Schweiz (20,4 % Ende 2003) höhere Ausländerquoten auf. Die Quoten für Belgien (8,3 % Anfang 2004), Frankreich (5,6 % im Jahr der letzten Volkszählung 1999) und Schweden (5,3 % Ende 2003) und Weitere liegen darunter.

Der Ausländerbestand eines Landes hängt zum einen von der Zu- und Abwanderung von ausländischen Staatsangehörigen, zum anderen von ihrer Geburtenentwicklung und Sterblichkeit ab. Die im internationalen Vergleich relativ hohe Ausländerquote Deutschlands spiegelt aber auch und immer noch das bis zum Ende des Jahres 1999 gültige Staatsangehörigkeitsrecht wider. Aufgrund der mit dem alten Staatsangehörigkeitsrecht verbundenen Restriktionen für den Erhalt eines deutschen Passes ist der Anteil der nicht-deutschen Migrantinnen und Migranten *und* der bereits in Deutschland Geborenen, die einen ausländischen Pass besitzen, relativ hoch geblieben. In den Niederlanden beispielsweise, welche wie Deutschland seit den 60er Jahren die Anwerbung

---

7 Im Sozioökonomischen Panel des DIW (SOEP) werden Zuwanderinnen und Zuwanderer nach Geburt und Staatsangehörigkeit differenziert. Dies führt zu einer Gruppe von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die im Ausland geboren sind und damit als „erste Generation“ bezeichnet werden und einer Gruppe von Ausländern, die im Inland geboren sind („zweite Generation“). Gefragt wird darüber hinaus nach dem Aussiedlerstatus. Die hier vorgenommene Unterteilung in erste und zweite Generation der Zuwanderer ist jedoch keineswegs präzise und genügt auch nicht, um Integrationsverläufe darzustellen. Allerdings lassen sich bei diesen Daten große Ähnlichkeiten zwischen in Deutschland geborenen Ausländerinnen und Ausländern und in Deutschland geborenen Deutschen erkennen. Vgl. z.B. die Analyse des Sozioökonomischen Panels bei Fertig, Michael: The Societal Integration of Immigrants in Germany. RWI: Discussion Papers No. 18. Essen 2004.

8 Vgl. Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004, S. 425f.

9 Das Statistische Bundesamt hat am 2. Mai 2005 mitgeteilt, dass die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer nach einer Bereinigung des Ausländerzentralregisters korrigiert wurde. Die Zahl der ausländischen Personen – im Jahr 2003 mit 7,3 Millionen angegeben – wurde um 618 000 Personen (bzw. 8,4%) nach unten korrigiert und beträgt zum Jahresende 2004 offiziell 6,7 Millionen. Die Zahlen von 2003 und 2004 sind daher nicht direkt miteinander vergleichbar.

von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern betrieb, ist der Ausländeranteil aufgrund der früher liberaleren Einbürgerungsregelungen weitaus niedriger (4,3 % Anfang 2004).[10]

Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts am 1. Januar 2000 erhalten in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit, sofern ein Elternteil seit mindestens acht Jahren rechtmäßig in Deutschland lebt. Die Zahl der in Deutschland geborenen Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit sinkt seit 2000 dementsprechend (vgl. Tabelle 3).

An der Zahl der Ausländerinnen und Ausländer insgesamt hat sich zwischen 2002 und 2003 nur wenig verändert (-1 000 Personen). Die Zahl der neu geborenen ausländischen Kinder und die Zahl der Zuzüge von Ausländerinnen und Ausländern nach Deutschland wurde durch Fortzüge, Sterbefälle und Einbürgerungen ausländischer Personen ausgeglichen. Für die Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in Deutschland in den kommenden Jahren wird unter gleichen Bedingungen davon auszugehen sein, dass die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer eher abnimmt. Der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung wird voraussichtlich aufgrund der zu erwartenden Abnahme der Gesamtbevölkerung mittelfristig (vgl. Statistisches Bundesamt: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung bis 2050) noch leicht ansteigen.

2.1.1 Staatsangehörigkeiten der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer

In Deutschland wird die Staatsangehörigkeit der Wohnbevölkerung in den Melderegistern erfasst. Dabei wird für jede Person lediglich eine Staatsangehörigkeit in den Statistiken ausgewiesen. Personen mit mehreren Staatsangehörigkeiten lassen sich in der Statistik nicht erkennen. So wird bei Deutschen grundsätzlich keine weitere Staatsangehörigkeit in den Statistiken ausgewiesen. Auch mehrere Staatsangehörigkeiten bei der ausländischen Bevölkerung werden nicht ausgewiesen.

Ein Viertel aller in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer besaß Ende 2003 die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates (25,2 %)[11]. Dieser Anteil ist seit Mitte der 1990-er Jahre weitgehend konstant geblieben. Ein weiteres Viertel der ausländischen Bevölkerung in Deutschland stammt aus der Türkei (25,6 %). Dieser Anteil hat sich seit 1998 (28,8 %) leicht verringert (vgl. Tabelle 4).

Die höchsten Anteile an allen EU-Ausländerinnen und Ausländern stellen zum Jahresende 2003 nach wie vor die Staatsangehörigen von Italien mit 32,5 %, gefolgt von Griechenland mit 19,2 %, Österreich (10,2 %), Portugal (7,1 %), Spanien (6,8 %), Niederlande (6,4 %), Großbritannien und Frankreich (jeweils 6,1 %) (vgl. Tabelle 5 im Anhang). Im Vergleich zu 2001 haben lediglich die Niederlande und Großbritannien ihre Rangplätze getauscht.

Sinkende Anteile sind, neben den in Deutschland lebenden Türkinnen und Türken, auch bei Staatsangehörigen anderer ehemaliger Anwerbeländer festzustellen. So nahm der Anteil der Staatsangehörigen aus Serbien/Montenegro von 9,8 % im Jahr 1998 bis 2003 auf 7,7 % ab. Ebenfalls leicht gesunken sind die Anteile der Personen aus Italien, Spanien und Griechenland sowie der aus Bosnien-Herzegowina stammenden Ausländerinnen und Ausländer. Allein der Anteil der Kro-

---

[10] In den Niederlanden werden in der Regel keine Daten zur Staatsangehörigkeit verwendet. Üblich sind dagegen Zahlen, die zwischen „Autochthonen“ und „Allochthonen“ unterscheiden. Die erste Generation der Allochthonen umfasst die im Ausland geborenen Personen mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil, die zweite Generation der Allochthonen die im Inland geborenen Personen mit wenigstens einem im Ausland geborenen Elternteil. Mehr als 19 % der Bevölkerung wurden Anfang des Jahres 2004 diesen beiden Kategorien der Allochthonen zugeordnet.

[11] Zum Jahresende 2003 war die so genannte EU-Osterweiterung um 10 neue Staaten noch nicht erfolgt. Die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer aus EU-Staaten stieg durch die EU-Erweiterung deutlich an. Aktuelle Zahlen sind jedoch noch nicht verfügbar.

atinnen und Kroaten nahm geringfügig zu und stieg von 1998 (2,9 %) bis 2003 (3,2 %) (vgl. Tabelle 4).[12]

Bei den Ausländerinnen und Ausländern aus Nicht-Anwerbeländern ist vor allem der Anteil der polnischen Staatsangehörigen zwischen 1998 und 2003 gestiegen: Während 1998 noch 3,9 % aller in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer einen polnischen Pass besaßen, waren dies 2003 bereits 4,5 %. Deutlich gesunken ist der Anteil der Staatsangehörigen aus Iran von 1,6 % 1998 auf 1,1 % im Jahr 2003, was vor allem auf deren relativ hohe Einbürgerungsquoten zurückzuführen ist (vgl. Tabelle 4).

Die größte Gruppe der ausländischen Wohnbevölkerung bilden die türkischen Staatsangehörigen. Ende des Jahres 2003 lebten 1,88 Mio. Türkinnen und Türken in Deutschland. Die zweitgrößte ausländische Bevölkerungsgruppe stammt nun nicht mehr aus Serbien/Montenegro sondern aus Italien: 601 258 Italiener (8,2 % der gesamten ausländischen Bevölkerung) waren 2003 in Deutschland gemeldet, 568 240 aus Serbien/Montenegro, was einem Anteil von 7,7 % entspricht. An vierter Stelle folgen nach wie vor Griechenland mit 354 630 (4,8 %), dann Polen mit 326 882 (4,5 %), Kroatien mit 236 570 (3,2 %) und Österreich mit 189 466 (2,6 %) Personen. Neu in der Rangfolge der zehn stärksten ausländischen Bevölkerungsgruppen in Deutschland ist die Russische Föderation auf Rang acht mit 173 480 Angehörigen (2,4 %). Des Weiteren lebten 167 081 Personen aus Bosnien-Herzegowina (2,3 %) und 130 623 Portugiesinnen und Portugiesen (1,8 %) in Deutschland (vgl. Tabelle 5).

2.1.2 Geschlecht, Altersgruppen und Geburtsort von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland

Im Jahr 2003 waren 3,89 Mio. (53,1 %) Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit männlichen, 3,44 Mio. (46,9 %) weiblichen Geschlechts. Im Unterschied zur deutschen Bevölkerung ist der Männeranteil also nach wie vor höher (vgl. Tabelle 6).

1,34 Mio. Ausländerinnen und Ausländer (18,3 %) waren im Jahr 2003 unter 18 Jahre alt. Dieser Anteil hat sich gegenüber 2001 (20 %) verringert. 5,56 Mio. waren zwischen 18 und 65 Jahren alt (75,7 %), 65 Jahre und älter waren weitere 440 900 (6,0 %). Hier lagen die Anteile im Jahr 2001 bei 74,9 % bzw. 5,1 %. Bei der deutschen Bevölkerung lagen die entsprechenden Anteile im Jahr 2002 bei 18,3 % (unter 18-jährige), 63,1 % (18 bis unter 65-jährige) und 18,6 % (über 65-jährige). Obwohl die ausländische Bevölkerung insgesamt also „gealtert“ ist, ist sie im Vergleich zur deutschen doch wesentlich jünger (vgl. Tabelle 7).

Betrachtet man die über 60-jährigen im Jahr 2003 in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer nach ihrer Herkunft, so zeigen sich deutliche Unterschiede. Während 14,4 % aller EU-Ausländerinnen und Ausländer, 10,2 % der Türkinnen und Türken, 10,8 % der Personen aus Serbien und Montenegro und 12,1 % der Italienerinnen und Italiener über 60 Jahre alt waren, hatten nur 4,4 % der Afrikanerinnen und Afrikaner und 4,2 % der Asiatinnen und Asiaten dieses Alter bereits erreicht (vgl. Tabelle 6).

Bereits jede fünfte Person ohne deutsche Staatsangehörigkeit wurde in Deutschland geboren (20,5 %). Bei den Kindern unter sechs Jahren macht diese Gruppe 84,7 % aus (264 800). Bei der Altersgruppe der unter 18-jährigen wurden insgesamt 919 400 im Inland geboren; das entspricht einem Anteil von 68,7 %. Dabei zeigt sich, dass insbesondere Gruppen mit einer Staatsangehörigkeit aus den ehemaligen Anwerbeländern einen vergleichsweise hohen Anteil an bereits in Deutschland Geborenen aufweisen. So liegt dieser Anteil bei Staatsangehörigen der Türkei bei

[12] Die Anteile der Ausländerinnen und Ausländer aus Bosnien-Herzegowina und aus Serbien/Montenegro nahmen vor allem deswegen ab, da sich unter den Rückkehrern viele Flüchtlinge befanden. Bei den Staatsangehörigen von Kroatien fand die Rückkehr bereits vor 1998 statt.

34,9 %, bei jenen von Italien bei 28,8 %, bei jenen von Griechenland bei 26,7 %, bei den Spanierinnen und Spaniern bei 23,8 %, bei den Marokkanerinnen und Marokkanern bei 21,1 % und bei Staatsangehörigen von Serbien/Montenegro bei 19,8 %. Noch relativ geringe Anteile von in Deutschland geborenen Personen weisen beispielsweise die Staatsangehörigen von Polen mit 5,2 % oder der Russischen Föderation (2,7 %) auf (vgl. Tabellen 7 und 8), die in ihrer Mehrzahl erst in den Jahren seit 1990 nach Deutschland kamen.

In Zukunft wird der Anteil der in Deutschland geborenen Ausländerinnen und Ausländer bei den Staatsangehörigkeitsgruppen mit durchschnittlich langer Aufenthaltsdauer wie bereits in den vergangenen Jahren weiter zurückgehen. Auch ist zu erwarten, dass durch die verbesserten Einbürgerungsmöglichkeiten die in Deutschland lebenden Kinder und Jugendlichen ohne deutsche Staatsangehörigkeit verstärkt die deutsche Staatsangehörigkeit annehmen werden.

2.1.3 Geburtenentwicklung und Sterbefälle

Die längerfristige demographische Entwicklung in Deutschland ist durch die Abnahme der deutschen Bevölkerung und durch die Änderung der Altersstruktur gekennzeichnet. Während der Anteil der jüngeren Altersgruppen deutlich abnimmt, steigt der Anteil der älteren Bevölkerungsgruppen stetig an. Die Geburtenentwicklung in Deutschland ist durch einen kontinuierlichen Rückgang der Lebendgeborenen deutscher Staatsangehörigkeit geprägt. Wurden im Jahr 1991 noch 830 019 Kinder deutscher Staatsangehörigkeit geboren, waren dies im Jahr 2002 nur noch 719 250.[13]

Seit dem Beginn der 1970er bis in die 1990er Jahre machten Kinder ausländischer Eltern durchschnittlich zwischen 8 und 17 % aller in Deutschland geborenen Kinder aus. Dieser Anteil lag in den 1990er Jahren zwischen 11 und 13 %. Im Jahr 1999, dem letzten Jahr der Gültigkeit des alten Staatsangehörigkeitsrechts, lag der Anteil bei 12,4 % (95 216 neugeborene Kinder ausländischer Staatsangehörigkeit). Seit Inkrafttreten des neuen Staatsangehörigkeitsrechtes zum 1. Januar 2000 erwerben Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit bei Geburt, wenn ein Elternteil seit mindestens acht Jahren rechtmäßig in Deutschland lebt. Die absolute Zahl der in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Staatsangehörigkeit ist daher folgerichtig seit 2000 deutlich gesunken und lag 2001 bei 44 173 (6,0 %) und 2002 bei noch 41 425 (5,8 %). Im Gegenzug erhielten 38 600 (2001) bzw. 37 568 Kinder ausländischer Eltern (2002) die deutsche Staatsangehörigkeit mit der Geburt (ius soli-Kinder)[14] (vgl. Tabelle 3).

Da, wie oben beschrieben, die jüngeren Altersgruppen in der ausländischen Bevölkerung weitaus stärker sind als die älteren Altersgruppen, ist die Sterberate der ausländischen Bevölkerung deutlich niedriger als die der deutschen Bevölkerung. So lag der Überschuss der Geborenen ausländischer Staatsangehörigkeit gegenüber den gestorbenen Ausländerinnen und Ausländern im Jahr 2001 bei knapp 29 000 (44 173 Geborene, 15 261 Gestorbene). Bei den Deutschen liegt dagegen ein Überschuss der Gestorbenen über die Geborenen von 122 978 Personen vor.

2.1.4 Eheschließungen

Seit 1960 hat der Anteil von im früheren Bundesgebiet erfolgten Eheschließungen, an denen eine Ausländerin oder ein Ausländer beteiligt waren, stetig zugenommen. Lag er im Jahr 1960 noch bei 4,0 %, stieg er zehn Jahre später auf 7,4 %, 1980 auf 9,8 % und 1990 auf 11,2 %. Im Jahr 2000

---

[13] Das Statistische Bundesamt hat im Jahr 2004 die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung veröffentlicht. Eine Prognose der Ausländerzahlen und der Altersverteilung für die kommenden Jahre, in die die veränderten Regelungen zur Verleihung der Staatsangehörigkeit durch Geburt sowie die aktuellen Einbürgerungsraten berücksichtigt werden, liegt bisher noch nicht vor. Die zukünftige Entwicklung der Ausländerzahlen insgesamt und in einzelnen Altersgruppen kann daher noch nicht dargestellt werden.

[14] Nach altem Rechtsstand wären im Jahr 2001 82 773, im Jahr 2002 78 993 Geburten ausländischer Kinder zu verzeichnen gewesen.

ist dieser Anteil auf 18,8 % gestiegen. Somit war im Jahr 2000 an beinahe jeder fünften Heirat in den alten Bundesländern eine Ausländerin oder ein Ausländer beteiligt. Unter den Eheschließungen ist vor allem bei jenen zwischen Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern eine deutliche Erhöhung zu verzeichnen. Lag der Anteil dieser Heiraten im Jahr 1960 noch bei 3,7 %, stieg er zehn Jahre später auf 5,6 %, 1980 auf 7,7 %, 1990 auf 9,6 % und lag im Jahr 2000 bei 15,6 % aller im früheren Bundesgebiet registrierten Eheschließungen.[15]

In den neuen Bundesländern und Berlin-Ost ist der Anteil der Eheschließungen mit ausländischer Beteiligung geringer: Von 4,7 % im Jahr 1991 ist er im Jahr 2000 auf 9,1 % gestiegen, liegt also noch deutlich niedriger als der vergleichbare Wert für das frühere Bundesgebiet. Auch die Eheschließungen zwischen Deutschen und Ausländerinnen bzw. Ausländern sind dort weniger häufig. Ihr Anteil lag 1991 noch bei 4,6 % und ist im Jahr 2000 auf 8,7 % gestiegen. Beinahe jede zehnte in den neuen Bundesländern oder Berlin-Ost registrierte Ehe wird demnach zwischen einer deutschen und einer ausländischen Person geschlossen. Vor dem Hintergrund des in den neuen Ländern deutlich niedrigeren Anteils von Ausländerinnen und Ausländern (2 % gegenüber knapp 9 % im gesamten Bundesgebiet) ist der Anteil an binationalen Ehen jedoch relativ hoch.

Für das gesamte Bundesgebiet wurden für das Jahr 2002 73 719 Eheschließungen registriert, an denen mindestens ein ausländischer Partner beteiligt war (18,8 % aller Eheschließungen). Der Anteil der Heiraten zwischen Deutschen und Ausländerinnen bzw. Ausländern betrug 15,9 % an allen Eheschließungen.

Heirateten bis Mitte der 1990er Jahre noch bedeutend mehr deutsche Frauen ausländische Männer als deutsche Männer ausländische Frauen, hat sich dieses Bild seitdem gewandelt. Im Jahr 2002 heirateten 36 411 deutsche Männer eine ausländische Frau, 26 057 deutsche Frauen wählten einen ausländischen Mann (vgl. Tabellen 9 und 10).[16]

2.2 Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsstatus

Die ausländische Wohnbevölkerung ist aufgrund ihrer vielfach langen Aufenthaltsdauer ein fester Bestandteil der Bevölkerung in Deutschland. So lebten Ende 2003 knapp 61 % mehr als 10 Jahre in Deutschland, 42,3 % der Ausländerinnen und Ausländer hatten Aufenthaltszeiten von mehr als 15 Jahren aufzuweisen, etwa ein Drittel der ausländischen Bevölkerung lebte seit zwanzig Jahren oder länger in Deutschland, 18,9 % sogar 30 Jahre und mehr.

Insbesondere Staatsangehörige aus den ehemaligen Anwerbeländern haben vielfach eine lange Aufenthaltsdauer: 73,6 % der Türkinnen und Türken, 78,1 % der Griechinnen und Griechen, 77,9 % der Italienerinnen und Italiener und 78,3 % der Spanierinnen und Spanier leben seit mindestens zehn Jahren in Deutschland (vgl. Tabelle 11).[17]

Gemessen an den langen Aufenthaltszeiten – insbesondere der angeworbenen ausländischen Arbeitnehmerfamilien – und der Tatsache, dass für die meisten Ausländerinnen und Ausländer Deutschland zum Lebensmittelpunkt geworden ist, ist der Aufenthaltsstatus vieler Drittstaatsan-

---

15 Eheschließungen zwischen ausländischen Männern und Frauen nehmen entsprechend mit 3,2 % (2000) nur eine untergeordnete Rolle ein. Dies liegt unter anderem darin begründet, dass diese Eheschließungen oftmals in den Herkunftsländern oder in den Konsulaten der Herkunftsländer geschlossen werden. Über die Zahl der auf Konsulaten oder in anderen Ländern geschlossenen Ehen der Wohnbevölkerung Deutschlands liegen keine Angaben vor.

16 Unter den deutschen Frauen, die im Jahr 2002 einen ausländischen Mann heirateten, schlossen die weitaus meisten, nämlich 21,7 % die Ehe mit einem türkischen Mann (5 642). Weitere 9,6 % (2 495) heirateten einen Serben bzw. Montenegriner. Den dritten Platz nahmen Italiener (1 854), gefolgt von US-Amerikanern (1 344) ein. Deutsche Männer heirateten am häufigsten Polinnen (5 536 oder 15,2 %), Frauen aus Thailand (2 775), aus der Russischen Föderation (2 541) und aus Rumänien (2 143) (vgl. Tabelle 19 im Anhang).

17 Zu den Personen mit einer Aufenthaltsdauer von weniger als 10 Jahren zählen neben den neu Zugewanderten auch die ausländischen Kinder unter 10 Jahren, die in Deutschland geboren wurden.

gehöriger nach wie vor unbefriedigend. So hatten Ende des Jahres 2003 etwa 606 336 von den insgesamt hier lebenden 1,88 Mio. Türkinnen und Türken eine befristete Aufenthaltserlaubnis, 663 993 eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis und nur 442 894 eine Aufenthaltsberechtigung (23,6 %), den sichersten Status (vgl. dazu Tabelle 12). Der Anteil der Aufenthaltsberechtigten aus den weiteren ehemaligen Anwerbestaaten Tunesien (10,1 %), Marokko (10,9 %) sowie Serbien und Montenegro (15,1 %) fällt noch deutlich geringer aus. Da ein verfestigter Aufenthaltsstatus eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration ist, ist hier weiterhin ein Defizit festzustellen.

Tabelle 1

Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1960 bis 2003

Jahr	Ausländische Bevölkerung in Tsd.[1]		Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Tsd.[3]
	insgesamt	darunter weiblich[2]		
1960	686	–	1,2	279
1968	1.924	–	3,2	1.015
1969	2.381	–	3,9	1.372
1970	2.977	–	4,9	1.839
1971	3.439	–	5,6	2.169
1972	3.527	–	5,7	2.317
1973	3.966	–	6,4	–[4]
1974	4.127	–	6,7	2.151
1975	4.090	–	6,6	1.933
1976	3.948	–	6,4	1.874
1977	3.948	–	6,4	1.834
1978	3.981	–	6,5	1.862
1979	4.144	–	6,7	1.966
1980	4.453	1.834	7,2	1.926
1981	4.630	1.920	7,5	1.832
1982	4.667	1.958	7,6	1.710
1983	4.535	1.925	7,4	1.641
1984	4.364	1.864	7,1	1.553
1985	4.379	1.874	7,2	1.536
1986	4.513	1.936	7,4	1.545
1987	4.241	1.899	6,9	1.557
1988	4.489	2.022	7,3	1.607
1989	4.846	2.179	7,7	1.684
1990	5.343	2.331	8,4	1.793
1991	5.882	2.541	7,3	1.909
1992	6.496	2.776	8,0	2.120
1993	6.878	2.957	8,5	2.150
1994	6.991	3.046	8,6	2.110
1995	7.174	3.150	8,8	2.094
1996	7.314	3.236	8,9	2.051
1997	7.366	3.289	9,0	1.998
1998	7.320	3.294	8,9	2.024
1999	7.344	3.332	8,9	1.915
2000	7.297	3.338	8,9	1.974
2001	7.319	3.370	8,9	1.979
2002	7.336	3.409	8,9	1.902
2003	7.335	3.440	8,9	1.862

[1] Bis 1984: Stichtag 30.09.; ab 1985: Stichtag 31.12 eines jeden Jahres. Bis 1990 Zahlen für das alte Bundesgebiet (ohne Beitrittsländer). Zahlen nach AZR.
[2] Erst ab 1980 Erhebung nach Geschlecht.
[3] 1960-1967: Stichtag 31. Juli; 1968 bis 1973: Stichtag 30. Juni; ab 1974: Stichtag 31. Dezember.
[4] Keine Erhebung.

Quelle: Statistisches Bundesamt / Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle 2

Wanderungen von Ausländer/innen in das und aus dem Bundesgebiet 1996–2003

Herkunftsland	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Zuzüge									
									dar.: weiblich
1. Griechenland	18.829	16.439	15.957	17.469	17.400	16.520	15.011	12.076	4.646
2. Italien	45.821	38.996	35.074	34.540	32.762	29.019	24.379	21.171	8.274
3. Bosnien-Herzegowina	11.127	6.901	8.397	10.333	10.396	12.817	10.470	8.311	3.196
4. Jugoslawien [1]	71.303	31.227	59.853	87.770	33.015	28.349	25.501	21.442	9.305
5. Kroatien	12.290	10.006	9.824	12.293	14.069	13.861	12.738	11.230	3.533
6. Mazedonien	2.835	3.060	3.051	3.503	3.411	5.421	3.913	3.620	1.472
7. Slowenien	2.151	1.822	1.995	1.903	1.862	2.605	2.286	1.992	374
8. Marokko	4.099	3.951	4.332	4.782	5.309	5.904	6.179	5.819	2.267
9. Portugal	32.000	26.402	18.696	14.604	11.212	9.414	7.946	6.931	2.197
10. Spanien	7.832	7.775	7.819	8.608	9.137	9.440	9.233	8.491	4.314
11. Türkei	73.224	55.981	47.958	47.097	49.114	54.587	57.187	48.207	18.609
12. Tunesien	1.975	1.897	2.188	2.156	2.392	2.573	2.440	2.332	623
Summe 1.-12.[2]	**283.486**	**204.457**	**215.144**	**245.058**	**190.079**	**190.510**	**177.283**	**151.622**	**58.810**
13. Polen	77.405	71.214	66.106	72.210	74.144	79.650	81.466	88.020	30.154
14. Rumänien	17.069	14.247	17.032	18.803	24.191	20.328	23.803	23.456	9.448
15. Russische Föderation	31.882	24.815	21.336	27.777	32.071	36.554	35.816	31.009	18.007
16. Ukraine	13.965	12.520	13.834	15.191	18.196	20.530	20.318	17.441	10.929
Alle Länder	**707.954**	**615.298**	**605.500**	**673.873**	**649.249**	**685.259**	**658.341**	**601.759**	**253.656**
Fortzüge									
1. Griechenland	20.060	21.758	19.854	19.284	18.384	18.726	18.896	17.066	6.662
2. Italien	36.841	37.937	36.837	35.496	33.630	33.091	33.271	30.719	11.987
3. Bosnien-Herzegowina	27.237	83.943	97.466	33.346	17.325	10.485	9.108	7.790	2.592
4. Jugoslawien [1]	85.041	44.479	45.057	48.250	89.269	35.989	36.303	27.958	10.359
5. Kroatien	17.267	18.948	19.532	13.437	12.987	13.973	13.463	11.534	2.980
6. Mazedonien	3.787	3.014	2.568	2.492	2.614	2.661	3.318	2.639	869
7. Slowenien	2.447	2.276	2.158	1.914	1.888	2.406	2.373	2.226	435
8. Marokko	2.467	2.429	2.641	2.462	2.752	2.579	2.675	2.628	758
9. Portugal	25.352	26.515	21.697	15.792	12.402	10.847	10.509	8.035	2.377
10. Spanien	8.215	9.248	8.848	9.660	9.370	9.632	9.914	9.467	4.635
11. Türkei	43.534	45.978	45.142	40.944	39.030	35.884	35.433	34.010	10.290
12. Tunesien	1.632	1.526	1.522	1.193	1.201	1.211	1.235	1.098	254
Summe 1.-12.[2]	**273.880**	**298.051**	**303.322**	**224.270**	**240.852**	**177.484**	**176.498**	**155.170**	**54.198**
13. Polen	71.661	70.171	60.673	58.572	60.441	64.601	67.655	72.648	20.535
14. Rumänien	16.620	13.558	13.571	14.618	16.764	18.558	17.431	18.909	6.332
15. Russische Föderation	12.552	11.189	10.298	10.115	11.384	12.028	13.213	12.995	6.980
16. Ukraine	4.437	4.303	4.118	4.383	4.549	5.752	6.400	6.156	3.782
Alle Länder	**559.064**	**637.066**	**638.955**	**555.638**	**562.794**	**496.987**	**505.572**	**499.063**	**178.994**
Wanderungssaldo									
1. Griechenland	-1.231	-5.319	-3.897	-1.815	-984	-2.206	-3.885	-4.990	-2.016
2. Italien	+8.980	+1.059	-1.763	-956	-868	-4.072	-8.892	-9.548	-3.713
3. Bosnien-Herzegowina	-16.110	-77.042	-89.069	-23.013	-6.929	+2.332	+1.362	+521	+604
4. Jugoslawien [1]	-13.738	-13.252	+14.796	+39.520	-56.254	-7.640	-10.802	-6.516	-1.054
5. Kroatien	-4.977	-8.942	-9.708	-1.144	+1.082	-112	-725	-304	+553
6. Mazedonien	-952	+46	+483	+1.011	+797	+2.760	+595	+981	+603
7. Slowenien	-296	-454	-163	-11	-26	+199	-87	-234	-61
8. Marokko	+1.632	+1.522	+1.691	+2.320	+2.557	+3.325	+3.504	+3.191	+1.509
9. Portugal	+6.648	-113	-3.001	-1.188	-1.190	-1.433	-2.563	-1.104	-180
10. Spanien	-383	-1.473	-1.029	-1.052	-233	-192	-681	-976	-321
11. Türkei	+29.690	+10.003	+2.816	+6.153	+10.084	+18.703	+21.754	+14.197	+8.319
12. Tunesien	+343	+371	+666	+963	+1.191	+1.362	+1.205	+1.234	+369
Summe 1.-12.[2]	**+9.606**	**-93.594**	**-88.178**	**+20.788**	**-50.773**	**+13.026**	**+785**	**-3.548**	**+4.612**
13. Polen	+5.744	+1.043	+5.433	+13.638	+13.703	+15.049	+13.811	+15.372	+9.619
14. Rumänien	+449	+689	+3.461	+4.185	+7.427	+1.770	+6.372	+4.547	+3.116
15. Russische Föderation	+19.330	+13.626	+11.038	+17.662	+20.687	+24.526	+22.603	+18.014	+11.027
16. Ukraine	+9.528	+8.217	+9.716	+10.808	+13.647	+14.778	+13.918	+11.285	+7.147
Alle Länder	**+148.890**	**-21.768**	**-33.455**	**+118.235**	**+86.455**	**+188.272**	**+152.769**	**+102.696**	**+74.662**

[1] Ab 03.02.2003 Serbien und Montenegro.
[2] Gastarbeiter-Anwerbestaaten.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 3

Geburten von deutschen und ausländischen Kindern in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1962-2003

Jahr	Lebendgeborene								
	Insgesamt	mit deutscher Staatsangehörigkeit[1]						mit ausländischer Staatsangehörigkeit	Ausländeranteil[2]
		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		
1962	1.018.552	999.749	-	-	-	-	-	18.803	1,9
1963	1.054.123	1.029.448	-	-	-	-	-	24.675	2,3
1964	1.065.437	1.034.580	-	-	-	-	-	30.857	2,9
1965	1.044.328	1.006.470	-		-	-	-	37.858	3,6
1966	1.050.345	1.005.199	-	-	-	-	-	45.146	4,3
1967	1.019.459	972.027	-	-	-	-	-	47.432	4,7
1968	969.825	924.877	-	-	-	-	-	44.948	4,6
1969	903.456	852.783	-		-	-	-	50.673	5,6
1970	810.808	747.801	-	-	-	-	-	63.007	7,8
1971	778.526	697.812	-	-	-	-	-	80.714	10,4
1972	701.214	609.773	-	-	-	-	-	91.441	13,0
1973	635.633	536.547	-	-	-	-	-	99.086	15,6
1974	626.373	518.103	-	-	-	-	-	108.270	17,3
1975	600.512	504.639	-	-	-	-	-	95.873	16,0
1976	602.851	515.898	-	-	-	-	-	86.953	14,4
1977	582.344	504.073	-	-	-	-	-	78.271	13,4
1978	576.468	501.475	-	-	-	-	-	74.993	13,0
1979	581.984	506.424	-	-	-	-	-	75.560	13,0
1980	620.657	539.962	-	-	-	-	-	80.695	13,0
1981	624.557	544.548	-	-	-	-	-	80.009	12,8
1982	621.173	548.192	-	-	-	-	-	72.981	11,8
1983	594.177	532.706	-	-	-	-	-	61.471	10,4
1984	584.157	529.362	-	-	-	-	-	54.795	9,4
1985	586.155	532.405	-	-	-	-	-	53.750	9,2
1986	625.963	567.310	-	-	-	-	-	58.653	9,4
1987	642.010	574.819	-	-	-	-	-	67.191	10,5
1988	677.259	603.741	-	-	-	-	-	73.518	10,9
1989	681.537	601.669	-	-	-	-	-	79.868	11,7
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

1) Seit 1975 erhält jedes Kind, bei dem mindestens ein Elternteil Deutscher ist, die deutsche Staatsangehörigkeit.
2) Anteil der Lebendgeborenen mit ausländischer Staatsangehörigkeit an der Gesamtzahl der Lebendgeborenen.
3) Bis 1990 Zahlen für das alte Bundesgebiet (ohne Beitrittsländer).
4) Seit 01.01.2000 erwerben Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit mindestens 8 Jahren rechtmäßig in Deutschland lebt.
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. Seit dem Berichtsjahr 2003 ist eine weitere Differenzierung möglich: Von den 173.305 von einer unverheirateten deutschen Mutter geborenen Kinder hatten 6.555 einen ausländischen und 108.812 einen deutschen Vater. Bei 57.938 Kindern lagen keine Angaben zum Vater vor.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 1998–2003[1)]

Jahr	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
Staatsangehörigkeit	absolut	in %[2)]	absolut	in %[2)]	absolut	in %[2)]	absolut	in %[2)]	absolut	in %[2)]	absolut	in %[2)]
EU-Staaten insgesamt	1.851.514	25,3	1.858.672	25,3	1.872.655	25,7	1.870.022	25,6	1.862.066	25,4	1.849.986	25,2
Darunter Italien	612.048	8,4	615.900	8,4	619.060	8,5	616.282	8,4	609.784	8,3	601.258	8,2
Griechenland	363.514	5,0	364.354	5,0	365.438	5,0	362.708	5,0	359.361	4,9	354.630	4,8
Österreich	185.159	2,5	186.090	2,5	187.742	2,6	188.957	2,6	189.336	2,6	189.466	2,6
Portugal	132.578	1,8	132.623	1,8	133.726	1,8	132.625	1,8	131.435	1,8	130.623	1,8
Spanien	131.121	1,8	129.893	1,8	129.471	1,8	128.713	1,8	127.465	1,7	125.977	1,7
Niederlande	112.072	1,5	110.519	1,5	110.786	1,5	112.362	1,5	115.215	1,6	118.680	1,6
Vereinigtes Königsreich	111.248	1,5	113.487	1,6	115.353	1,6	115.167	1,6	114.683	1,6	113.578	1,5
Frankreich	105.808	1,5	107.191	1,5	110.173	1,5	111.347	1,5	112.392	1,5	113.023	1,5
Türkei	2.110.223	28,8	2.053.564	28,0	1.998.534	27,4	1.947.938	26,6	1.912.169	26,1	1.877.661	25,6
Serbien und Montenegro [3)]	719.474	9,8	737.204	10,0	662.495	9,1	627.523	8,6	591.492	8,1	568.240	7,7
Polen	283.604	3,9	291.673	4,0	301.366	4,1	310.432	4,2	317.603	4,3	326.882	4,5
Kroatien	208.909	2,9	213.954	2,9	216.827	3,0	223.819	3,1	230.987	3,1	236.570	3,2
Bosnien-Herzegowina	190.119	2,6	167.690	2,3	156.294	2,3	159.042	2,2	163.807	2,2	167.081	2,3
Iran, Islam.Republik	115.094	1,6	116.446	1,6	107.927	1,5	98.555	1,4	88.711	1,2	81.495	1,1
USA	110.680	1,5	111.982	1,5	113.623	1,6	113.528	1,6	112.943	1,5	112.939	1,5
Rumänien	89.801	1,2	87.504	1,2	90.094	1,2	88.102	1,2	88.679	1,2	89.104	1,2
Vietnam	85.452	1,2	85.362	1,2	84.138	1,2	85.910	1,2	87.207	1,2	88.208	1,2
Marokko	82.748	1,1	81.450	1,1	80.266	1,1	79.444	1,1	79.838	1,1	79.794	1,1
Mazedonien	46.167	0,6	49.420	0,7	51.841	0,7	55.986	0,8	58.250	0,8	61.019	0,8
Tunesien	24.549	0,3	24.260	0,3	24.136	0,3	24.066	0,3	24.243	0,3	24.533	0,3
Slowenien	18.412	0,3	148.648	0,3	18.766	0,3	19.395	0,3	20.550	0,3	21.795	0,3
Insgesamt	**7.319.593**	**100,0**	**7.343.591**	**100,0**	**7.296.817**	**100,0**	**7.318.628**	**100,0**	**7.335.592**	**100,0**	**7.334.765**	**100,0**
darunter weiblich	**3.292.328**	**45,0**	**3.331.701**	**45,4**	**3.337.527**	**45,7**	**3.370.221**	**46,0**	**3.408.921**	**46,5**	**3.440.081**	**46,9**

1) Jeweils 31. Dezember.
2) Anteil an der ausländischen Bevölkerung insgesamt.
3) Bis 3.2.2003 BR Jugoslawien. Nachgewiesen werden alle Personen, die im Ausländerzentralregister mit jugoslawischer Staatsangehörigkeit geführt wurden.

Quelle: Statistisches Bundesamt/Bundesverwaltungsamt (Ausländerzentralregister)

Tabelle 5

Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach häufigsten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31. Dezember 2003

Staatsangehörigkeit	Ausländer im Bundesgebiet			
	insgesamt	männlich	weiblich	%[1]
Ausländer insgesamt	**7.334.765**	**3.894.684**	**3.440.081**	**100,0**
1. Türkei	1.877.661	1.010.836	866.825	25,6
2. Italien	601.258	356.354	244.904	8,2
3. Serbien und Montenegro	568.240	309.136	259.104	7,7
4. Griechenland	354.630	193.771	160.859	4,8
5. Polen	326.882	157.387	169.495	4,5
6. Kroatien	236.570	118.782	117.788	3,2
7. Österreich	189.466	102.440	87.026	2,6
8. Russische Föderation	173.480	72.518	100.962	2,4
9. Bosnien und Herzegowina	167.081	86.667	80.414	2,3
10. Portugal	130.623	72.734	57.889	1,8
11. Spanien	125.977	65.043	60.934	1,7
12. Niederlande	118.680	64.861	53.819	1,6
13. Vereinigtes Königreich	113.578	68.361	45.217	1,5
14. Frankreich	113.023	52.521	60.502	1,5
15. Vereinigte Staaten	112.939	64.702	48.237	1,5
16. Rumänien	89.104	43.334	45.770	1,2
17. Vietnam	88.208	45.893	42.315	1,2
18. Irak	83.821	55.473	28.348	1,1
19. Iran, Islamische Republik	81.495	47.010	34.485	1,1
20. Marokko	79.794	48.069	31.725	1,1
21. China	76.743	42.884	33.859	1,0
22. Afghanistan	65.830	36.179	29.651	0,9
23. Mazedonien	61.019	33.420	27.599	0,8
24. Kasachstan	57.312	26.248	31.064	0,8
25. Ungarn	54.714	32.943	21.771	0,7
26. Libanon	46.812	27.714	19.098	0,6

Staatsangehörigkeit	Ausländer im Bundesgebiet			
	insgesamt	männlich	weiblich	%[2]
EU - Staaten	**1.849.986**	**1.023.112**	**826.874**	**100,0**
1. Italien	601.258	356.354	244.904	32,5
2. Griechenland	354.630	193.771	160.859	19,2
3. Österreich	189.466	102.440	87.026	10,2
4. Portugal	130.623	72.734	57.889	7,1
5. Spanien	125.977	65.043	60.934	6,8
6. Niederlande	118.680	64.861	53.819	6,4
7. Vereinigtes Königreich	113.578	68.361	45.217	6,1
8. Frankreich	113.023	52.521	60.502	6,1
9. Belgien	23.649	11.841	11.808	1,3
10. Dänemark	21.568	9.565	12.003	1,2
11. Schweden	19.404	8.717	10.687	1,0
12. Finnland	15.748	4.764	10.984	0,9
13. Irland	15.478	8.411	7.067	0,8
14. Luxemburg	6.904	3.729	3.175	0,4

[1] Anteil an der ausländischen Bevölkerung insgesamt.
[2] Anteil an den EU-Ausländern insgesamt.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 6

Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten, Geschlecht und Älteren am 31. Dezember 2003

Staatsangehörigkeit	Geschlecht	alle Alters-gruppen	%	Alter			
				60 bis unter 65	%	65 und älter	%
Türkei	männlich	1.010.836	53,8	60.075	5,9	58.870	5,8
	weiblich	866.825	46,2	37.707	4,4	35.824	4,1
	insgesamt	1.877.661	100,0	97.782	5,2	94.694	5,0
Italien	männlich	356.354	59,3	21.083	5,9	28.583	8,0
	weiblich	244.904	40,7	8.618	3,5	14.943	6,1
	insgesamt	601.258	100,0	29.701	4,9	43.526	7,2
Serbien und Montenegro	männlich	309.136	54,4	16.057	5,2	20.600	6,7
	weiblich	259.104	45,6	10.380	4,0	14.018	5,4
	insgesamt	568.240	100,0	26.437	4,7	34.618	6,1
Griechenland	männlich	193.771	54,6	12.404	6,4	20.178	10,4
	weiblich	160.859	45,4	8.481	5,3	13.823	8,6
	insgesamt	354.630	100,0	20.885	5,9	34.001	9,6
Polen	männlich	157.387	48,1	3.094	2,0	6.326	4,0
	weiblich	169.495	51,9	2.727	1,6	6.890	4,1
	insgesamt	326.882	100,0	5.821	1,8	13.216	4,0
Kroatien	männlich	118.782	50,2	11.656	9,8	10.032	8,4
	weiblich	117.788	49,8	7.662	6,5	8.482	7,2
	insgesamt	236.570	100,0	19.318	8,2	18.514	7,8
Bosnien-Herzegowina	männlich	86.667	51,9	4.739	5,5	4.136	4,8
	weiblich	80.414	48,1	2.929	3,6	3.332	4,1
	insgesamt	167.081	100,0	7.668	4,6	7.468	4,5
Portugal	männlich	72.734	55,7	4.256	5,9	3.699	5,1
	weiblich	57.889	44,3	2.785	4,8	2.629	4,5
	insgesamt	130.623	100,0	7.041	5,4	6.328	4,8
Spanien	männlich	65.043	51,6	4.735	7,3	10.029	15,4
	weiblich	60.934	48,4	3.522	5,8	6.576	10,8
	insgesamt	125.977	100,0	8.257	6,6	16.605	13,2
EU-Staaten insgesamt	männlich	1.023.112	55,3	65.534	6,4	94.127	9,2
	weiblich	826.874	44,7	40.080	4,8	66.369	8,0
	insgesamt	1.849.986	100,0	105.614	5,7	160.496	8,7
Ausländer insgesamt	**männlich**	**3.894.684**	**53,1**	**191.133**	**4,9**	**250.848**	**6,4**
	weiblich	**3.440.081**	**46,9**	**125.934**	**3,7**	**190.013**	**5,5**
	insgesamt	**7.334.765**	**100,0**	**317.067**	**4,3**	**440.861**	**6,0**

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 7

Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen am 31. Dezember 2003

Altersgruppen	Ausländische Bevölkerung				davon in Deutschland geboren:	
	insgesamt	männlich	weiblich	in %[1]	insgesamt	in %[2]
bis unter 6 Jahre	312.544	161.487	151.057	4,3	264.765	84,7
6 bis unter 18 Jahre	1.025.173	530.964	494.209	14,0	654.646	63,8
18 bis unter 60 Jahre	5.239.120	2.760.252	2.478.868	71,4	562.753	10,7
60 bis unter 65 Jahre	317.067	191.133	125.934	4,3	3.687	1,2
65 Jahre und älter	440.861	250.848	190.013	6,0	14.148	3,2
insgesamt	**7.334.765**	**3.894.684**	**3.440.081**	**100,0**	**1.499.999**	**20,5**

[1] Anteil an der Gesamtzahl der Ausländer.
[2] Anteil an der Gesamtzahl der Altersgruppe.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Tabelle 8

Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in Deutschland geborene Ausländer am 31.12.2003

Staatsangehörigkeit	Ausländer in Deutschland		davon in Deutschland geboren
	insgesamt	darunter weiblich	
EUROPA			
Belgien	23.649	11.808	3.357
Dänemark	21.568	12.003	1.537
Finnland	15.748	10.984	753
Frankreich	113.023	60.502	11.498
Griechenland	354.630	160.859	94.744
Irland	15.478	7.067	816
Italien	601.258	244.904	173.184
Luxemburg	6.904	3.175	908
Niederlande	118.680	53.819	35.350
Österreich	189.466	87.026	28.525
Portugal	130.623	57.889	25.497
Schweden	19.404	10.687	1.227
Spanien	125.977	60.934	29.951
Vereinigtes Königreich	113.578	45.217	10.794
EU – STAATEN zusammen	***1.849.986***	***826.874***	***418.141***
Albanien	11.513	5.207	1.617
Andorra	46	20	–
Bosnien und Herzegowina	167.081	80.414	27.539
Bulgarien	44.300	22.484	937
Estland	4.220	2.872	161
Island	1.517	746	120
Serbien und Montenegro	568.240	259.104	112.507
Kroatien	236.570	117.788	50.648
Lettland	9.341	5.689	442
Lichtenstein	203	124	–
Litauen	13.985	9.518	402
Mazedonien	61.019	27.599	13.582
Malta	352	198	–
Moldau	13.263	6.889	451
Monaco	24	10	–
Norwegen	7.546	4.173	459
Polen	326.882	169.495	16.891
Rumänien	89.104	45.770	2.248
Russische Föderation	173.480	100.962	4.630
San Marino	20	6	–
Schweiz	38.501	21.402	7.369
Slowakei	19.567	11.167	455
Slowenien	21.795	10.615	4.100
ehem. Sowjetunion	20.672	10.870	994
Tschechische Republik	30.186	18.813	814
ehem. Tschechoslowakei	15.006	7.203	897
Türkei	1.877.661	866.825	654.853
Ungarn	54.714	21.771	2.484
Ukraine	125.998	74.122	4.048
Vatikanstadt	34	18	–
Weißrußland (Belarus)	16.335	10.446	402
Zypern	956	410	–
Übriges Europa	312	106	1.168
EUROPA ZUSAMMEN	**5.800.429**	**2.739.710**	**1.327.365**

Staatsangehörigkeit	Ausländer in Deutschland		davon in Deutschland geboren
	insgesamt	darunter weiblich	
AFRIKA			
Ägypten	14.130	3.762	1.265
Äthiopien	13.382	6.275	1.363
Algerien	16.974	3.628	1.441
Ghana	23.963	11.281	2.982
Marokko	79.794	31.725	16.770
Nigeria	16.956	4.510	1.210
Somalia	6.951	3.035	1.160
Südafrika	5.910	3.341	141
Tunesien	24.533	7.940	4.657
Übriges Afrika	108.350	39.414	11.778
AFRIKA ZUSAMMEN	**310.943**	**114.911**	**42.767**
AMERIKA			
Argentinien	5.742	3.285	169
Brasilien	28.557	20.958	599
Chile	6.831	3.685	275
Kanada	13.727	6.754	672
Vereinigte Staaten	112.939	48.237	7.122
Übriges Amerika	60.703	38.291	1.444
AMERIKA ZUSAMMEN	**228.499**	**121.210**	**10.281**
ASIEN			
Afghanistan	65.830	29.651	8.265
China	76.743	33.859	3.248
Taiwan	5.490	3.002	334
Indien	43.566	13.255	2.565
Indonesien	12.660	6.396	831
Iran, Islam. Republik	81.495	34.485	7.052
Israel	10.817	4.305	766
Japan	35.590	19.504	1.828
Jordanien	10.448	3.324	1.921
Korea, Republik	23.979	13.462	2.965
Libanon	46.812	19.098	12.643
Pakistan	35.081	12.385	5.047
Philippinen	23.171	18.019	888
Sri Lanka	41.062	18.940	8.925
Syrien, Arab. Republik	29.476	12.273	4.399
Thailand	48.736	41.351	776
Vietnam	88.208	42.315	18.616
Übriges Asien [1)]	232.831	104.410	15.432
ASIEN ZUSAMMEN	**911.995**	**430.034**	**96.501**
AUSTRALIEN UND OZEANIEN			
Australien	9.093	4.515	444
Ozeanien zusammen	3.049	1.038	62
AUSTRALIEN U. OZEANIEN ZUSAMMEN	**12.142**	**5.553**	**504**
Staatenlos	16.990	7.057	5.224
Ungeklärt und ohne Angabe	53.767	23.627	17.354
INSGESAMT	**7.334.765**	**3.440.081**	**1.499.999**

[1)] Einschl. der in Asien gelegenen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 9

Eheschließungen von deutschen und ausländischen Partnern in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1960–2003

Jahr	Eheschließungen insgesamt	darunter zwischen Deutschen	darunter von oder mit ausländischen Partnern				
			zusammen	beide Ehepartner Ausländer		Frau Deutsche, Mann Ausländer	Mann Deutscher, Frau Ausländerin
				zusammen	dar. mit gleicher Staatsangehörigkeit		
Alte Länder und Berlin-West							
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
1991	403.762	354.660	49.102	7.455	2.931	22.382	19.265
1996	373.245	308.201	65.044	12.521	4.577	24.784	27.739
1997	369.396	301.269	68.127	12.261	4.517	26.670	29.196
1998	362.548	297.346	65.202	11.163	4.487	24.249	29.790
1999	370.171	305.211	64.960	11.324	4.633	23.418	30.218
2000	359.837	292.098	67.739	11.687	–	24.535	31.517
Neue Länder und Berlin-Ost							
1991	50.529	48.165	2.364	56	17	1.766	542
1996	54.052	48.872	5.180	159	38	3.123	1.898
1997	53.380	47.670	5.710	191	46	3.528	1.991
1998	54.872	49.489	5.383	193	44	3.153	2.037
1999	60.503	55.345	5.158	225	60	2.816	2.117
2000	58.713	53.379	5.334	224	–	2.788	2.322
Bundesrepublik 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

[1] Standesamtlich registrierte Eheschließungen in Deutschland. Nicht enthalten sind Eheschließungen in Konsulaten anderer Staaten und im Ausland. Seit 2001 werden die Daten vom Statistischen Bundesamt nicht mehr getrennt für das frühere Bundesgebiet und die neuen Länder und Berlin-Ost ausgewiesen.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Eheschließungen in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten der Ehepartner in den Jahren 1960-2003[1)]

Land	1960	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Deutsche Frau mit Mann nebenstehender Staatsangehörigkeit													
Frankreich	567	4	680	616	450	454	430	406	472	419	385	383	357
Griechenland	266	399	452	511	493	494	524	526	534	491	459	473	492
Großbritannien u. Nordirland	708	586	975	1.148	842	857	776	776	766	769	726	838	804
Italien	1.215	2.277	2.301	2.085	1.772	1.724	1.772	1.849	2.005	1.885	1.895	1.854	1.702
Jugoslawien[2)]	331	629	958	1.524	3.062	4.323	5.848	4.319	3.314	4.763	2.734	2.495	2.073
Niederlande	1.086	1.182	863	866	792	755	730	761	768	738	702	698	672
Österreich	1.191	1.783	1.200	1.085	978	936	934	943	931	934	872	888	828
Philippinen	-	3	31	38	25	22	20	20	16	13	5	15	14
Polen	194	11	125	1.166	867	835	780	776	858	819	872	988	946
Rumänien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	302	341	409	366
Russ.Föderation [3)]	93	12	6	116	506	556	560	502	620	569	586	608	491
Spanien	198	335	492	492	424	393	397	370	412	433	371	390	396
Thailand	-	20	31	37	34	43	41	34	34	37	32	26	26
Türkei	71	404	3.339	2.767	3.399	3.720	3.934	4.106	3.971	4.320	5.005	5.642	5.564
Ukraine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	244	275	265	238
Vereinigte Staaten	6.062	2.841	2.472	2.987	1.462	1.165	1.220	1.200	1.254	1.133	1.255	1.344	1.353
Deutscher Mann mit Frau nebenstehender Staatsangehörigkeit													
Frankreich	235	773	606	596	588	584	595	618	576	585	520	546	524
Griechenland	25	266	256	290	319	297	319	357	306	354	321	320	327
Großbritannien u. Nordirland	99	346	381	354	354	341	327	288	281	303	274	290	308
Italien	239	457	487	836	842	799	815	964	1.002	988	924	943	946
Jugoslawien[2)]	126	1.739	1.204	1.750	1.017	1.064	1.260	1.160	877	1.086	1.104	1.176	981
Niederlande	742	1.257	568	557	517	529	530	508	485	453	425	382	396
Österreich	1.087	1.568	969	1.091	907	854	919	892	893	867	916	816	805
Philippinen	-	12	424	1.155	849	642	672	599	545	530	443	401	368
Polen	58	118	293	3.193	5.090	5.295	5.230	5.146	5.304	5.210	5.263	5.536	5.371
Rumänien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.740	1.903	2.143	2.229
Russ.Föderation [3)]	22	13	8	431	1.764	1.952	1.886	1.833	2.223	2.402	2.480	2.541	2.545
Spanien	28	263	297	455	438	401	439	437	461	510	468	480	465
Thailand	-	4	248	982	1.512	1.566	1.617	1.803	2.148	2.372	2.728	2.775	2.535
Türkei	12	182	426	691	948	937	1.073	1.247	1.188	1.464	1.738	1.983	1.850
Ukraine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.554	1.997	2.047	1.953
Vereinigte Staaten	97	297	317	443	451	429	426	435	461	440	395	452	382
Beide Ehepartner mit gleicher Staatsangehörigkeit													
Frankreich	3	28	20	8	13	11	15	9	12	16	8	12	8
Griechenland	33	2.415	782	45	45	39	52	47	70	99	100	121	131
Großbritannien u. Nordirland	-	15	44	29	39	14	23	21	18	21	17	26	27
Italien	70	622	953	1.033	1.095	1.107	1.115	1.187	1.198	1.145	1.164	1.069	977
Jugoslawien[2)]	65	363	516	215	1.174	1.935	1.694	1.317	1.576	1.710	1.293	1.171	836
Niederlande	37	67	34	33	26	33	22	24	30	42	37	53	46
Österreich	85	150	61	41	57	45	62	55	53	54	51	60	58
Philippinen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	-
Polen	38	13	52	771	157	200	163	188	160	195	230	240	236
Rumänien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	62	78	114	127
Russ.Föderation [3)]	8	-	-	13	55	50	39	42	55	61	54	63	60
Spanien	44	645	239	24	16	14	17	17	19	13	15	23	15
Thailand	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	7	2	3
Türkei	-	170	2.417	276	765	917	1.088	1.342	1.281	1.367	1.432	1.482	1.534
Ukraine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	59	67	74	65
Vereinigte Staaten	22	853	331	349	135	86	81	109	78	81	93	93	112

1) Bis 1990 Zahlen für das alte Bundesgebiet (ohne neue Bundesländer).

2) Bis 1990 einschl. Kroatien, Slowenien und Bosnien-Herzegowina sowie ehem. jugoslawische Republik Mazedonien, die seit 1992 bzw. 1993 selbständige Staaten sind; ab 1995 ohne diese Staaten, aber einschl. nicht anders zuordenbarer Fälle aus dem ehem. Jugoslawien.

3) Bis 1990 ehem. Sowjetunion.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31. Dezember 2003 in Tausend

Ausgewählte Staats-angehörigkeiten	Insgesamt	1. davon mit einer Aufenthaltsdauer von... bis unter ... Jahren									
		unter 1	1 bis 4	4 bis 6	6 bis 8	8 bis 10	10 bis 15	15 bis 20	20 bis 25	25 bis 30	30 und mehr
EU-Staaten	1.850,0	48,5	150,9	99,3	96,5	98,9	233,7	165,1	156,4	173,1	627,7
Türkei	1.877,7	29,8	104,7	107,5	127,2	125,5	323,5	202,5	230,6	239,5	386,7
Serbien und Montenegro	568,2	11,6	42,2	57,8	32,4	44,7	172,7	29,8	24,8	30,6	121,8
Italien	601,3	9,3	33,6	28,9	30,6	30,5	65,8	62,1	64,9	65,8	209,8
Griechenland	354,6	5,0	21,4	16,8	16,6	17,9	59,1	33,2	24,2	31,2	129,2
Kroatien	236,6	3,2	9,5	7,1	7,2	9,9	42,9	15,0	19,6	24,2	98,1
Bosnien-Herzegowina	167,1	2,6	8,8	5,6	6,1	21,3	72,7	6,7	6,8	9,0	27,4
Portugal	130,6	2,8	10,3	8,8	11,0	13,3	22,5	7,7	7,7	14,9	31,7
Spanien	126,0	3,9	9,5	5,3	4,6	4,1	8,3	6,1	7,1	11,5	65,7
Marokko	79,8	4,3	13,2	7,3	5,8	4,6	13,7	10,2	7,5	3,7	9,4
Mazedonien	61,0	1,8	6,1	4,3	3,9	4,0	15,0	6,9	4,1	4,1	10,9
Tunesien	24,5	1,5	4,6	2,4	1,7	1,4	3,5	2,1	2,3	1,7	3,5
Slowenien	21,8	0,5	1,0	0,6	0,6	0,7	1,9	1,0	1,4	2,2	11,9
Polen	326,9	24,2	54,1	28,8	28,8	28,3	84,8	47,1	19,4	3,8	7,6
Iran	81,5	3,3	13,2	7,0	8,0	5,9	13,2	19,0	5,4	2,1	4,4
Rumänien	89,1	8,0	19,2	9,0	6,6	5,9	34,8	3,2	1,2	0,5	0,8
Vietnam	88,2	4,3	14,6	8,1	5,2	6,0	32,0	12,7	4,7	0,3	0,3
Afghanistan	65,8	2,1	13,1	8,9	9,5	11,0	15,0	3,5	2,3	0,3	0,2
Ungarn	54,7	4,3	9,5	4,3	3,8	3,9	13,1	6,4	3,5	1,9	4,1
Libanon	46,8	1,8	5,9	3,2	3,3	3,0	16,8	8,8	2,0	1,5	0,4
Pakistan	35,1	2,5	6,3	3,5	3,5	3,1	8,5	3,5	1,8	1,9	0,6
Ausländer insgesamt	**7.334,8**	**314,4**	**951,6**	**576,9**	**527,6**	**508,3**	**1.349,9**	**633,6**	**545,9**	**535,1**	**1.391,5**

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 12

Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsstatus[1)] am 31. Dezember 2003

ausgewählte Staatsangehörigkeiten	insgesamt	davon haben den Aufenthaltsstatus							
		Aufenthaltserlaubnis		Aufenthaltsberechtigung	Aufenthaltsbewilligung	Aufenthaltsbefugnis	Aufenthaltserlaubnis EU		Duldung
		befristet	unbefristet				befristet	unbefristet	
Türkei	1.877.661	606.336	663.993	442.894	11.078	31.983	1.548	1.142	15.192
Serbien/Montenegro	568.240	111.758	151.879	85.590	4.256	46.841	1.471	1.015	87.126
Polen	326.882	90.349	95.176	8.791	59.452	5.113	2.409	1.047	1.163
Kroatien	236.570	39.063	98.445	80.703	6.916	1.517	716	759	1.758
Russische Föderation	173.480	60.535	71.752	593	12.604	2.969	571	124	3.752
Bosnien-Herzegowina	167.081	37.720	47.664	28.021	3.460	23.218	630	416	14.820
Ukraine	125.998	24.871	80.729	133	9.212	915	470	94	788
Rumänien	89.104	22.917	19.939	775	15.836	2.063	922	310	901
Vietnam	88.208	28.057	23.495	6.610	2.461	8.985	66	31	8.365
Irak	83.821	5.291	10.141	79	175	45.755	39	9	4.902
Iran	81.495	16.122	26.378	5.595	2.800	9.247	142	110	4.232
Marokko	79.794	28.795	24.642	8.660	8.466	330	718	207	498
China	76.743	18.347	6.208	1.143	37.014	1.472	315	88	4.064
Afghanistan	65.830	10.321	13.823	271	319	19.576	33	12	9.245
Mazedonien	61.019	20.105	21.441	11.951	1.062	1.580	178	154	1.500
Kasachstan	57.312	33.795	14.992	11	986	1.433	84	15	688
Ungarn	54.714	10.758	15.682	4.315	16.298	235	304	152	76
Thailand	48.736	19.632	20.563	2.527	2.219	77	271	147	108
Libanon	46.812	12.279	7.616	362	1.116	12.106	129	58	5.666
Bulgarien	44.300	8.125	6.066	1.051	18.194	214	370	104	225
Indien	43.566	15.034	7.201	3.267	5.889	349	333	236	2.707
Sri Lanka	41.062	14.189	9.644	3.527	337	4.095	43	18	2.115
Pakistan	35.081	11.143	7.691	1.851	1.337	1.551	443	181	2.955
Tschechische Republik	30.186	9.172	9.353	664	6.505	91	414	157	42
Syrien	29.476	5.458	4.524	158	1.543	4.625	76	23	5.803
Brasilien	28.557	9.619	10.273	642	4.355	76	828	284	73
Tunesien	24.533	8.375	7.757	2.489	2.285	198	180	96	184
Gesamt	**7.334.765**	**1.637.359**	**2.036.480**	**770.344**	**343.293**	**264.176**	**413.230**	**678.758**	**226.569**

1) Die Ausländergesetzgebung in Deutschland kennt nach dem bis zum 31.12.2004 geltenden Ausländergesetz folgende Formen der Aufenthaltsgenehmigung:

- Die *Aufenthaltsberechtigung* kann einem Ausländer – unter weiteren Voraussetzungen (z.B. Sicherung des Lebensunterhalts aus eigenen Mitteln) – nach achtjährigem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis auf Antrag erteilt werden. Sie ist zeitlich und räumlich unbeschränkt und damit im Rahmen des Ausländergesetzes der sicherste Aufenthaltsstatus.
- Die *befristete Aufenthaltserlaubnis* ist Grundlage für einen späteren Daueraufenthalt. Mit Zunahme der Aufenthaltsdauer verfestigt sich der Aufenthalt.
- Die *unbefristete Aufenthaltserlaubnis* ist die erste Stufe der Verfestigung des Aufenthalts. Unter weiteren Voraussetzungen muss sie nach fünfjährigem Besitz der befristeten Aufenthaltserlaubnis auf Antrag erteilt werden.
- Die *Aufenthaltsbewilligung* beschränkt den Aufenthalt in Deutschland auf einen ganz bestimmten Zweck, womit auch die Aufent-haltsdauer im Voraus begrenzt ist (z.B. Studierende, Werkvertragsarbeitnehmer).
- Die *Aufenthaltsbefugnis* wird erteilt, wenn aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen der Aufenthalt im Bundesgebiet erlaubt werden soll. Konventionsflüchtlinge („kleines Asyl“) haben einen Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltsbefugnis. Weitere Gruppen, die im Besitz einer Aufenthaltsbefugnis sind, sind z.B. Personen, denen im Herkunftsland Folter oder eine andere menschenunwürdige Behandlung droht, ehemalige Geduldete und Asylsuchende, die in den Genuss von „Altfallregelungen“ der Länder gekommen sind, sowie Personen und Familien, bei denen individuelle humanitäre Gründe eine Abschiebung verbieten, wie z.B. Krankheit oder Behinderung eines Familienmitglieds. Die Verlängerung der Aufenthaltsbefugnis hängt grundsätzlich davon ab, dass die humanitären Gründe weiter bestehen; nach achtjährigem Besitz der Aufenthaltsbefugnis wird eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, wenn deren übliche Erteilungsgründe (u.a. Lebensunterhaltssicherung) vorliegen.

Neben diesen Aufenthaltstiteln gibt es noch die Aufenthaltsgestattung und die Duldung, die beide nicht als Aufenthaltsgenehmigung nach dem Ausländergesetz gelten. Eine Aufenthaltsgestattung erhalten Asylsuchende für die Dauer ihres Asylverfahrens. Sie ist räumlich auf den Bezirk der für die Asylsuchenden zuständigen Ausländerbehörde beschränkt. Die Duldung ist lediglich die vorübergehende Aussetzung, eine bestehende Ausreiseverpflichtung im Wege der Abschiebung zu vollstrecken.
Nach dem zum 1.1.2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetz sind neben dem Visum grundsätzlich nur noch zwei Aufenthaltstitel vorgesehen: die Niederlassungserlaubnis als unbefristeter Aufenthaltstitel und die Aufenthaltserlaubnis als befristeter Aufenthaltstitel. Bei der Aufenthaltserlaubnis wird nach dem jeweiligen Aufenthaltszweck unterschieden. Die Aufenthaltsberechtigung und die unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach altem Recht gelten nach dem neuen Recht als Niederlassungserlaubnis. Die anderen Aufenthaltsgenehmigungen gelten fort als Aufenthaltserlaubnis. Duldung und Aufenthaltsgestattung sind auch im neuen Recht vorgesehen.

Quelle: Bundesverwaltungsamt – AZR

Tabelle 13

Ausländische Schülerinnen und Schüler in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Schulart der Sekundarstufe I und II (allgemeinbildende Schulen) im Schuljahr 2002/03

Angaben in Prozent

Staatsangehörigkeit	Hauptschule	Realschule	Gymnasium	Integrierte Gesamt-schule	Sonstiges
Griechenland (n = 17.347)	43,7	20,9	21,1	9,4	4,9
Italien (n = 35.391)	51,5	19,8	11,9	10,7	6,1
Portugal (n = 6.950)	44,2	20,6	16,2	11,8	7,2
Spanien (n = 4.188)	28,3	24,2	26,6	14,0	6,9
Türkei (n = 210.273)	45,7	18,4	10,8	16,3	8,8

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

Schulabschlüsse von deutschen und ausländischen Schulentlassenen an allgemeinbildenden Schulen nach Geschlecht in den Schuljahren 1991/92, 1994/95 und 2001/02

Angaben in Prozent

Schulabschluss	Deutsche Schulentlassene								
	insgesamt			männlich			weiblich		
	1991/1992	1994/1995	2001/2002	1991/1992	1994/1995	2001/2002	1991/1992	1994/1995	2001/2002
Hauptschulabschluss	25,1	25,7	24,1	27,7	28,9	27,6	22,2	22,3	20,5
Realschulabschluss	41,6	40,1	41,3	39,2	37,8	39,4	44,2	42,6	43,2
Fachhochschulreife	0,8	0,8	1,3	0,8	0,7	1,2	0,8	0,8	1,4
Hochschulreife	25,8	25,7	25,1	23,9	22,8	21,4	27,8	28,9	29,0
Ohne Abschluss	6,7	7,7	8,2	8,4	9,8	10,4	5,0	5,4	6,0

Schulabschluss	Ausländische Schulentlassene								
	insgesamt			männlich			weiblich		
	1991/1992	1994/1995	2001/2002	1991/1992	1994/1995	2001/2002	1991/1992	1994/1995	2001/2002
Hauptschulabschluss	44,4	43,8	40,8	44,6	43,9	41,8	44,1	43,8	39,7
Realschulabschluss	26,3	26,8	28,8	23,5	24,2	25,8	29,4	29,8	31,9
Fachhochschulreife	0,6	0,8	1,4	0,6	0,7	1,3	0,6	0,9	1,5
Hochschulreife	7,8	8,8	9,5	7,4	8,1	7,9	8,3	9,7	11,3
Ohne Abschluss	20,9	19,7	19,5	23,9	23,2	23,1	17,5	15,8	15,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1

Tabelle 15

Deutsche und ausländische Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss bzw. mit Abitur nach ausgewählten Bundesländern im Schuljahr 2001/2002
Angaben in Prozent

Bundesland	Ohne Schulabschluss		Hochschulreife	
	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer
Baden-Württemberg	6,1	19,7	24,1	5,4
Bayern	8,2	24,5	20,8	6,6
Berlin	8,9	24,1	33,1	12,9
Bremen	7,6	14,3	33,0	14,2
Hamburg	10,3	17,7	36,0	13,8
Hessen	7,1	19,1	29,3	10,5
Niedersachsen	8,6	26,6	21,4	7,8
Nordrhein-Westfalen	6,0	14,4	28,0	12,1
Rheinland-Pfalz	8,2	21,9	23,5	5,8
Saarland	8,2	22,6	22,9	6,9
Schleswig-Holstein	10,5	19,0	21,3	7,6

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

Tabelle : 16

Ausbildungsquote ausländischer Auszubildender in der Bundesrepublik Deutschland nach Geschlecht und ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 1994 und 2000 bis 2002
Angaben in Prozent

Staatsangehörigkeit	1994			2000			2001			2002		
	insg.	m	w	insg.	m	w	insg.	m	w	insg.	m	w
Ausländer insgesamt	43,5	51,6	33,9	39,7	44,1	34,8	37,6	41,0	33,7	34,0	36,5	31,3
darunter:												
Griechen	45,0	55,2	34,0	43,9	50,1	37,1	45,1	51,6	38,1	42,5	46,8	37,7
Italiener	54,5	65,1	43,2	53,2	60,0	46,0	52,9	59,5	45,9	50,0	56,0	43,5
Spanier	63,2	73,4	51,4	79,5	93,7	65,4	72,1	87,3	58,3	59,9	74,3	46,7
Türken	48,3	58,2	36,1	48,4	57,3	38,4	44,7	52,0	36,6	37,6	42,7	32,0
Portugiesen	53,8	69,0	38,6	45,8	53,1	37,6	45,2	52,0	37,6	41,9	45,0	38,2
Deutsche	69,7	80,6	58,3	66,7	78,4	55,1	65,3	74,4	55,7	63,5	72,4	54,2

Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung

Ausbildungsbeteiligungsquote ausländischer Jugendlicher sowie Ausländeranteil: Auszubildende und Bevölkerung nach alten und neuen Bundesländern in den Jahren 2002 und 2003

	Bevölkerung 15- u. 18 Jährige			Bevölkerung 18- u. 21 Jährige			Auszubildende			Ausbildungsbeteiligungsquote von Ausländern[1]	
	Insgesamt	Ausländer	Ausländeranteil	Insgesamt	Ausländer	Ausländeranteil	Insgesamt	Ausländer	Ausländeranteil	15 bis unter 18 Jahre	18 bis unter 21 Jahre
2002											
alte Bundesländer[2]	2.246.209	258.573	11,5	2.253.005	288.452	12,8	1.314.817	84.838	6,5	32,8	29,4
neue Bundesländer[3]	574.868	10.080	1,8	569.287	15.517	2,7	307.624	380	0,1	3,8	2,4
Deutschland	2.821.077	268.653	9,5	2.822.292	303.969	10,8	1.622.441	85.218	5,3	31,7	28,0
2003											
alte Bundesländer[2]	2.327.456	265.587	11,4	2.234.289	277.074	12,4	1.284.186	78.742	6,1	29,6	28,4
neue Bundesländer[3]	565.273	9.917	1,8	560.922	15.178	2,7	297.443	463	0,2	4,7	3,1
Deutschland	2.892.729	275.504	9,5	2.795.211	292.252	10,5	1.581.629	79.205	5,0	28,7	27,1

[1] Angaben in %. Die Quote wurde zu Vergleichszwecken in zwei Varianten berechnet als Anteil der ausländischen Auszubildenden an der ausländischen Bevölkerung im Alter von 15 bis 18 Jahren (a) bzw. im Alter von 18 bis unter 21 Jahren (b); in der Vergangenheit wurde die Variante a berechnet, da aber das Durchschnittsalter der Ausbildungsempfänger schon bei ca. 19 Jahren liegt, entspricht die Bevölkerungsgruppe der Variante (b) eher der ausbildungsrelevanten Bevölkerungsgruppe.

[2] Inklusive Berlin-Ost.

[3] Ohne Berlin-Ost.

Anmerkungen:
Im Berufsbildungsbericht 2004 wurde die Ausbildungs(beteiligungs)quote mit 34% ausgewiesen. Der große Unterschied zu dem Wert aus 2003 ist größtenteils auf eine veränderte Berechnungsweise zurückzuführen. Im Jahr 2002 wurden für die ausländische Bevölkerung die Daten des Ausländerzentralregisters verwendet, das geringere Ausländerzahlen als die Bevölkerungsfortschreibung ausweist. Insbesondere für die Jugendlichen ist anzunehmen, dass das Ausländerzentralregister deren Zahlen untererfasst, so dass nunmehr die Daten der Bevölkerungsfortschreibung verwendet werden. Gleiches gilt für die Angabe zum Ausländeranteil an der Bevölkerung in dieser Altersgruppe, der im Berufsbildungsbereich 2004 noch mit ca. 10% ausgewiesen wurde.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsfortschreibung (Stichtag 31.12.) und Fachserie 11, Bildung und Kultur, Reihe 3, Berufliche Bildung, Erhebung zum 31. Dezember; Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung

Tabelle 18

Deutsche und ausländische Teilnehmer an beruflichen Schulen ohne Berufsschulen im dualen System und Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) in kooperativer Form

Angaben in Prozent

	1992		1994		1996		1998		2000		2002	
	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer
Berufsvorbereitung	3,8	19,3	5,4	18,1	7,1	20,2	7,1	17,7	7,3	18,5	7,4	18,3
Berufsgrund-bildungs-jahr BGJ	10,9	14,9	12,3	14,8	5,1	6,3	4,8	6,6	4,6	6,4	4,4	5,8
Berufsaufbauschulen	0,9	0,7	0,6	0,7	0,3	0,6	0,2	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2
Berufsfachschulen	36,1	44,8	36,9	45,7	42,1	50,2	46,1	52,2	47,1	51,8	47,0	51,7
Fachoberschulen	10,9	7,3	10,3	7,2	11,0	7,7	10,5	7,9	11,3	7,8	11,5	7,5
Fachgymnasien	11,4	7,2	11,5	7,0	12,2	7,6	11,7	7,9	11,6	7,3	11,8	7,1
Fachschulen	24,6	5,1	21,9	5,8	21,2	6,6	18,5	6,6	17,1	7,4	17,0	8,7
Fach-/ Berufsakademie	1,4	0,7	1,1	0,7	1,0	0,8	1,0	0,7	0,9	0,6	0,8	0,8
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Insgesamt (absolut)	647.400	66.314	702.979	77.336	689.407	78.980	739.876	80.751	795.417	78.698	874.712	79.253

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 2, Berufsbildungsbericht 2004, Tab. 28, eigene Berechnungen

Tabelle 19

Junge Erwachsene ohne Berufsabschluss im westlichen Bundesgebiet und Berlin. Deutsche und Ausländer zwischen 24 und 29 Jahren im Jahr 2000

Angaben in Prozent

	insgesamt	Deutsche	Ausländer
Männlich	14,0	9,1	35,5
Weiblich	17,8	11,6	44,1
Insgesamt	15,9	10,4	39,7

Quelle: Troltsch, Klaus: Bildungsbeteiligung und -chancen von ausländischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Integration durch Qualifikation. Chancengleichheit für Migrantinnen und Migranten in der beruflichen Bildung, Ergebnisse, Veröffentlichungen und Materialien aus dem BIBB, Bonn 2003

Tabelle 20

Ausbildungsberufe 2002:
Die zehn häufigsten von ausländischen Auszubildenden in der Bundesrepublik Deutschland gewählten Ausbildungsberufe 2002 im Vergleich zu 2001

Ausbildungsberuf	Ausländische Auszubildende	Anteil an allen Auszubildenden des Berufs[1]	
	2002	2002	2001
	Anzahl	Prozent	
Kaufmann/Kauffrau im Einzelhandel	5.309	9,1	9,6
Friseur/Friseurin	5.229	14,2	14,9
Arzthelfer/Arzthelferin	4.590	10,5	10,2
Kraftfahrzeugmechaniker/ Kraftfahrzeugmechanikerin	4.313	7,2	7,6
Zahnmedizinische(r) Fachangestellte(r)[2]	3.807	10,4	9,8
Bürokaufleute[3]	3.587	6,7	7,1
Maler und Lackierer/Malerin und Lackiererin	2.970	9,9	10,5
Elektroinstallateur/Elektroinstallateurin	2.575	7,3	7,7
Kaufmann/Kauffrau im Groß- und Außenhandel	2.319	6,2	6,6
Verkäufer/Verkäuferin	2.284	12,1	13,1

[1] Die Quote wurde berechnet für die alten Länder mit Berlin, da es in den neuen Ländern kaum ausländische Auszubildende gibt.
[2] Einschließlich Zahnarzthelfer/Zahnarzthelferin.
[3] Summe der Auszubildenden Bürokaufleute im Bereich Industrie und Handel und im Handwerk.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Bildung und Kultur, Reihe 3, Berufliche Bildung, Erhebung zum 31. Dezember; Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung

Tabelle 21

Entwicklung der Erwerbsquoten von deutschen und ausländischen Männern und Frauen in der Bundesrepublik Deutschland 1991-2003

Erwerbsquote in %[1)]	1991	1996	2001	2003
Deutsche Männer	59,8 %	57,1 %	56,1 %	55,6 %
Deutsche Frauen	41,3 %	41,1 %	42,6 %	43,2 %
Insgesamt	**50,1 %**	**48,8 %**	**49,1 %**	**49,2 %**
Ausländische Männer	62,5 %	59,5 %	60,5 %	60,8 %
Ausländische Frauen	38,5 %	37,6 %	40,1 %	41,7 %
Insgesamt	**51,8 %**	**49,5 %**	**50,9 %**	**51,7 %**

[1)] Prozentualer Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) an der Bevölkerung zum April/Mai des Jahres.

Quelle: Statistisches Bundesamt Mikrozensus

Ausländische Erwerbstätige in der Bundesrepublik Deutschland nach Stellung im Beruf und Geschlecht 1991– 2003

Jahr	Erwerbstätige insgesamt		Davon											
			Selbständige						Mithelfende Familien-angehörige		Angestellte [1]		Arbeiter [2]	
			ohne Beschäftigte		mit Beschäftigten		zusammen							
	1000	%	1000	%	1000	%	1000	%	1000	%	1000	%	1000	%
Insgesamt														
1991	2 611	100	87	3,3	88	3,4	175	6,7	14	0,5	615	23,6	1 808	69,3
1992	2 872	100	104	3,6	103	3,6	207	7,2	21	0,7	724	25,2	1 920	66,9
1993	2 989	100	110	3,7	117	3,9	227	7,6	19	0,6	764	25,6	1 980	66,0
1994	2 982	100	115	3,9	130	4,4	245	8,2	24	0,8	809	27,1	1 904	63,9
1995	2 997	100	123	4,1	116	3,9	239	8,0	25	0,8	797	26,6	1 936	64,6
1996	2 934	100	133	4,5	117	4,0	250	8,5	26	0,9	749	25,5	1 898	64,7
1997	2 868	100	137	4,8	112	3,9	249	8,7	22	0,8	812	28,3	1 775	61,9
1998	2 837	100	130	4,6	120	4,2	250	8,8	29	1,0	822	29,0	1 725	60,8
1999	2 920	100	141	4,8	122	4,2	263	9,0	23	0,8	870	29,8	1 752	60,0
2000	3 012	100	147	4,9	111	3,7	258	8,6	26	0,9	891	29,6	1 827	60,7
2001	3 074	100	140	4,6	117	3,8	257	8,4	31	1,0	1019	33,1	1 755	57,1
2002	3 050	100	145	4,8	128	4,2	273	9,0	31	1,0	1075	35,2	1 661	54,5
2003	2 991	100	154	5,1	132	4,4	286	9,5	29	1,0	1087	36,3	1575	52,7
Weiblich														
1991	857	100	25	2,9	16	1,9	41	4,8	11	1,3	291	34,0	513	59,9
1992	951	100	30	3,2	17	1,8	47	4,9	15	1,6	338	35,5	550	57,8
1993	983	100	32	3,3	21	2,1	53	5,4	15	1,5	367	37,3	549	55,8
1994	1 010	100	32	3,2	26	2,6	58	5,7	16	1,6	402	39,8	534	52,9
1995	1 019	100	33	3,2	20	2,0	53	5,2	20	2,0	398	39,1	548	53,8
1996	1 029	100	40	3,9	24	2,3	64	6,2	17	1,7	402	39,1	552	53,6
1997	1 003	100	40	4,0	22	2,2	62	6,2	16	1,6	405	40,4	517	51,5
1998	1 017	100	38	3,7	23	2,3	61	6,0	20	2,0	417	41,0	515	50,6
1999	1 059	100	40	3,8	24	2,3	64	6,0	16	1,5	440	41,5	535	50,5
2000	1 104	100	44	4,0	24	2,2	68	6,2	18	1,6	453	41,0	561	50,8
2001	1 156	100	44	3,8	26	2,2	70	6,1	22	1,9	505	43,7	555	48,0
2002	1 165	100	45	3,9	27	2,3	72	6,2	22	1,9	535	45,9	533	45,8
2003	1 175	100	48	4,1	27	2,3	75	6,4	20	1,7	547	46,6	528	44,9

[1] Einschließlich Auszubildende in anerkannten kaufmännischen und technischen Ausbildungsberufen.
[2] Einschl. Auszubildende in anerkannten gewerblichen Ausbildungsberufen.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 23

Berufliche Bildung von selbständig und abhängig Beschäftigten in den alten Bundesländern nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten im Jahr 2002

Angaben in Prozent

	Deutsche	Ausländer				
		Insgesamt	Ausgewählte Industrie-länder	Anwerbeländer		
				Insgesamt	Italien	Türkei
selbständig Beschäftigte						
ohne Berufsabschluss	7,1	27,7	7,0	38,6	34,2	47,2
Berufliches Praktikum/ Anlernausbildung	1,1	2,3	2,3	2,6	2,6	2,8
Lehre/Berufsausbildung	43,7	38,6	37,2	44,7	50,0	38,9
Meister / Techniker	21,3	9,5	16,3	6,1	5,3	5,6
(Fach-)Hochschule	26,8	21,8	37,2	7,9	7,9	5,6
abhängig Beschäftigte						
ohne Berufsabschluss	9,4	39,0	13,5	48,3	46,5	56,3
Berufliches Praktikum/ Anlernausbildung	1,4	3,2	1,8	3,3	2,2	3,9
Lehre/Berufsausbildung	61,6	41,6	45,3	42,1	43,0	35,7
Meister / Techniker	9,2	4,5	8,1	2,4	2,6	1,4
(Fach-)Hochschule	18,4	11,8	31,4	3,9	5,7	2,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, eigene Berechnungen

Tabelle 24

Entwicklung der Selbständigenquote von deutschen und ausländischen Erwerbstätigen nach Geschlecht in den Jahren 1975 bis 2004

Jahr	Selbständigenquote[1)]			
	Deutsche		Ausländer	
	insgesamt	Frauen[2)]	insgesamt	Frauen[2)]
1975	9,8	4,9	2,6	1,2
1980	9,0	4,8	4,0	2,4
1985	9,4	5,5	6,1	4,0
1990	9,0	5,3	6,2	4,5
1995	9,4	5,8	8,0	6,2
1999	10,0	6,3	9,0	6,0
2000	10,1	6,4	8,6	6.2
2001	10,0	6,3	8,4	6,1
2002	10,1	6,3	9,0	6,2
2003	10,4	6,6	9,6	6,4
2004	10,9	7,0	9,7	6,7

[1)] Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen; bis 1990 nur früheres Bundesgebiet.
[2)] Anteil der selbständigen Frauen an den weiblichen Erwerbstätigen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, eigene Berechnung

Tabelle 25

Selbständig beschäftigte Ausländer in den alten Bundesländern nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Zeitpunkt des Zuzugs nach Deutschland 1996 und 2002

Angaben in Prozent

	Ausländer insgesamt	Ausgewählte Industrie-länder	Anwerbeländer		
			Insgesamt	Italien	Türkei
selbständig Beschäftigte 2002					
In Deutschland geboren	14,6	17,6	16,8	14,7	21,2
Zuzug vor 1961	1,6	2,9	1,0	2,9	0,0
1961 bis 1970	16,8	20,6	19,8	23,5	12,1
1971 bis 1980	23,8	17,6	28,7	29,4	36,4
1981 bis 1990	23,2	17,6	19,8	17,6	18,2
1991 bis 2002	20,0	23,5	13,9	11,8	12,1
Zum Vergleich: selbständig Beschäftigte 1996					
In Deutschland geboren	5,6	7,7	7,0	6,7	6,1
Zuzug vor 1961	2,8	5,1	2,0	6,7	0,0
1961 bis 1970	23,6	20,5	29,0	33,3	18,2
1971 bis 1980	32,0	25,6	39,0	26,7	57,6
1981 bis 1990	25,8	25,6	18,0	20,0	15,2
1991 bis 2002	10,1	15,4	5,0	6,7	3,0
Zum Vergleich: abhängig Beschäftigte 2002					
In Deutschland geboren	16,1	19,5	20,2	23,8	22,0
Zuzug vor 1961	0,6	1,1	0,6	1,4	0,2
1961 bis 1970	11,7	9,5	15,0	21,0	7,7
1971 bis 1980	22,3	20,0	28,7	25,2	35,9
1981 bis 1990	17,6	17,9	14,8	15,2	15,6
1991 bis 2002	31,7	32,1	20,7	13,3	18,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus; eigene Berechnungen

Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach Geschlecht 1999 bis 2003

Jahr[1)]	Insgesamt	Deutsche				Ausländer			
		Absolut	Darunter Frauen in %	Anteil an sozialvers. pfl. Gesamtbeschäftigung in %	Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr	Absolut	Darunter Frauen in %	Anteil an sozialvers. pfl. Gesamtbeschäftigung in %	Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr
1999	27.756.492	25.841.314	44,8	93,1	+1,9	1.915.178	34,7	6,9	-5,4
2000	27.979.593	25.971.645	45,1	92,8	+ 0,5	2.007.948	35,9	7,2	+4,8
2001	27.864.091	25.884.755	45,5	92,9	- 0,3	1.979.336	36,2	7,1	-1,4
2002	27.360.497	25.458.682	46,0	93,1	-1,6	1.901.815	36,7	6,9	-3,9
2003	26.746.384	24.951.710	46,0	93,3	-2,0	1.794.674	37,0	6,7	-5,6

[1)] Angaben zum Jahresende.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland nach Geschlecht in den Jahren 1999-2003

Jahr	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer[1]		Arbeitslose Ausländer [2]			
	Insgesamt	darunter (Sp.1) Frauen in %	Insgesamt	Quote[3]	darunter (Sp.3) Frauen in %	in % aller Arbeitslosen insgesamt
	1	2	3	4	5	6
Deutschland						
1999	1.924.822	34,1	508.181	19,1	36,0	12,4
2000	1.963.620	34,6	470.414	17,1	37,0	12,1
2001	2.008.062	35,6	464.528	17,8	37,3	12,1
2002	1.959.953	36,2	505.414	18,9	36,5	12,4
2003	1.873.939	36,7	548.529	20,3	36,1	12,5
Westdeutschland						
1999	1.819.275	33,9	444.730	18,0	35,8	17,1
2000	1.862.045	34,4	405.171	15,8	36,9	17,0
2001	1.899.915	35,3	396.697	16,3	37,1	17,1
2002	1.855.906	36,0	432.619	17,4	36,1	17,3
2003	1.773.385	36,4	471.254	18,8	35,6	17,1
Ostdeutschland						
1999	105.547	36,5	63.452	x	37,6	4,2
2000	101.575	37,6	65.243	x	38,0	4,3
2001	108.147	40,8	67.831	x	38,5	4,4
2002	104.047	39,3	72.795	x	38,7	4,7
2003	100.554	40,4	77.275	x	39,1	4,8

[1] Stand jeweils Ende Juni.
[2] Stand jeweils Ende Juni.
[3] Arbeitslosenquote bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31. März 2004

Staatsangehörigkeit	Insgesamt	darunter Frauen		darunter Männer		Anteil an allen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern
		Absolut	Anteil in %[1)]	Absolut	Anteil in %[1)]	
Afghanistan	11.610	3.214	27,7	8.396	72,3	0,7
Äthiopien	4.197	1.707	40,7	2.490	59,3	0,2
Bosnien u. Herzegowina	34.996	15.763	45,0	19.233	55,0	2,0
China	12.026	4.540	37,8	7.486	62,2	0,7
Ghana	7.219	3.036	42,1	4.183	57,9	0,4
Griechenland	96.161	38.408	39,9	57.753	60,1	5,4
Irak	13.760	1.349	9,8	12.411	90,2	0,8
Iran	16.005	5.354	33,5	10.651	66,5	0,9
Italien	175.136	55.422	31,6	119.714	68,4	9,8
Jugoslawien	153.763	59.491	38,7	94.272	61,3	8,6
Kamerun	2.709	832	30,7	1.877	69,3	0,2
Libanon	5.920	1.143	19,3	4.777	80,7	0,3
Marokko	21.211	4.828	22,8	16.383	77,2	1,2
Nigeria	4.206	542	12,9	3.664	87,1	0,2
Pakistan	5.491	461	8,4	5.030	91,6	0,3
Polen	62.363	33.489	53,7	28.874	46,3	3,5
Portugal	42.156	15.580	37,0	26.576	63,0	2,4
Russische Föderation	33.902	15.955	47,1	17.947	52,9	1,9
Spanien	35.679	14.481	40,6	21.198	59,4	2,0
Sri Lanka	9.451	1.593	16,9	7.858	83,1	0,5
Togo	3.321	576	17,3	2.745	82,7	0,2
Tunesien	7.526	1.363	18,1	6.163	81,9	0,4
Türkei	479.884	147.799	30,8	332.085	69,2	26,9
Vietnam	18.655	7.175	38,5	11.480	61,5	1,0

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

Tabelle 29

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[1] und Beschäftigungsquote[2] nach ausgewählten Staatsangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland 1998-2003

Staatsangehörigkeit		1998	1999	2000	2001	2002	2003
Deutsche	absolut	25.343.179	25.841.314	25.971.645	25.884.755	25.458.682	24.951.710
	Beschäftigungsquote	*33,9*	*34,5*	*34,6*	*34,5*	*33,9*	*33,2*
Ausländer	absolut	2.023.788	1.915.178	2.007.948	1.979.336	1.901.815	1.794.674
	Beschäftigungsquote	*27,6*	*26,1*	*27,9*	*27,0*	*25,9*	*24,5*
EU-Ausländer	absolut	639.232	633.566	642.131	631.152	593.342	557.931
	Beschäftigungsquote	*34,5*	*34,1*	*34,3*	*33,8*	*31,9*	*30,2*
Türken	absolut	572.492	547.075	563.352	548.111	523.689	487.681
	Beschäftigungsquote	*27,1*	*26,6*	*28,2*	*28,1*	*27,4*	*26,0*
Jugoslawen bzw. Serben-Montenegriner[3]	absolut	272.659	213.765	198.802	188.359	174.863	155.965
	Beschäftigungsquote	*37,9*	*29,0*	*30,0*	*30,0*	*29,6*	*27,4*
Griechen	absolut	109.637	111.613	113.534	111.017	105.005	97.663
	Beschäftigungsquote	*30,2*	*30,6*	*31,1*	*30,6*	*29,2*	*27,5*
Italiener	absolut	197.150	199.783	203.137	198.006	186.314	173.735
	Beschäftigungsquote	*32,2*	*32,4*	*32,8*	*32,1*	*30,6*	*28,9*
Franzosen	absolut	72.039	78.002	81.124	80.746	73.941	69.816
	Beschäftigungsquote	*68,1*	*72,8*	*73,6*	*72,5*	*65,8*	*61,8*

1) Jeweils Ende Dezember.
2) Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe.
3) Bis einschließlich März 1999 Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, danach BR Jugoslawien bzw. Serbien und Montenegro.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des efms

Tabelle 30

Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftszweigen

Wirtschaftszweig	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer							
	Juni 2001		Juni 2002		Juni 2003		März 2004	
	Absolut	Anteil in %[1]	Absolut	Anteil in %[1]	Absolut	Anteil in %[1]	Absolut	Anteil in %[1]
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Fischzucht	25.824	7,6	26.579	8,0	25.081	7,8	21.359	7,3
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	9.440	6,9	8.544	6,6	7.665	6,4	6.943	6,2
Verarbeitendes Gewerbe	693.126	9,5	657.600	9,2	618.113	8,9	588.369	8,6
Energie- und Wasserversorgung	4.501	1,7	4.412	1,7	4.151	1,7	4.212	1,7
Baugewerbe	141.103	6,9	128.658	6,8	114.571	6,6	100.283	6,4
Handel, Instandhaltung, Reparatur von Kfz usw.	238.870	5,7	238.445	5,7	229.004	5,7	222.520	5,6
Gastgewerbe	174.059	22,3	176.847	22,2	163.839	21,4	150.866	21,2
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	115.861	7,5	113.181	7,4	109.738	7,4	106.772	7,3
Kredit- und Versicherungsgewerbe	25.970	2,4	26.390	2,5	25.451	2,4	24.692	2,4
Grundstücks- und Wohnungswesen	269.879	8,7	270.810	8,7	267.622	8,6	258.974	8,3
Öffentl. Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung und Exterritorial-Organisationen	42.501	2,4	41.389	2,4	41.873	2,4	41.864	2,4
Erziehung und Unterricht	47.048	4,6	47.641	4,5	49.328	4,8	49.570	4,8
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	138.754	4,7	139.291	4,6	139.193	4,5	137.862	4,4
Erbringung sonst. öffentl. u. persönlicher Dienstleistungen, private Haushalte	80.541	6,3	80.039	6,2	78.146	6,2	74.486	6,0

[1] Anteil der ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Branche.

Quelle: Angaben der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

Tabelle 31

Geringfügig entlohnt Beschäftigte in Deutschland nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht am 31.März 2004

	Insgesamt	Deutsche				Ausländer			
		Absolut	Anteil (Sp. 1) in %	Darunter (Spalte 3)		Absolut	Anteil (Sp. 1) in %	Darunter (Spalte 6)	
				Frauen in %	Männer in %			Frauen in %	Männer in %
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gesamtanzahl aller geringfügig entlohnt Beschäftigten	6.210.616	5.650.658	91,0	65,3	34,7	559.958	9,0	59,3	40,7
Darunter ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigte	4.658.936	4.271.576	91,7	67,7	32,3	387.360	8,3	65,7	34,3
Darunter geringfügig entlohnt Beschäftigte im Nebenjob	1.551.680	1.379.082	88,9	58,1	41,9	172.410	11,1	45,5	54,5

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte in der Bundesrepublik Deutschland nach Staatsangehörigkeit 1999 bis 2003

Jahr	Insgesamt	Deutsche				Ausländer			
		Absolut	darunter (Spalte 2) Frauen in %	Anteil (Spalte 1) in %	Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr	Absolut	darunter (Spalte 3) Frauen in %	Anteil (Spalte 1) in %	Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr
	1	2				3			
1999	3.929.951	3.636.873	71,6	92,5	-[1]	293.078	70,3	7,5	-[1]
2000	4.198.864	3.886.012	71,0	92,5	+6,9	312.852	71,1	7,5	+6,7
2001	4.201.802	3.888.804	70,6	92,6	+0,1	312.998	71,3	7,4	+0,04
2002	4.183.791	3.865.041	70,2	92,4	-0,6	318.750	70,5	7,6	+1,8
2003	4.544.180	4.174.853	68,3	91,9	+8,0	369.327	66,4	8,1	+15,9

[1] Zahlen für 1999 liegen nicht vor.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

Geringfügig entlohnt beschäftigte Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31. März 2004

Angaben in Prozent

Staatsangehörigkeit	Beschäftigte Ausländer absolut	Art der Beschäftigung		Frauen		Männer	
		GeB[1] ausschließlich	GeB[1] im Nebenjob	GeB[1] ausschließlich	GeB[1] im Nebenjob	GeB[1] ausschließlich	GeB[1] im Nebenjob
Afghanistan	6.447	72,6	27,4	80,6	19,4	67,5	32,5
Äthiopien	1.519	55,0	45,0	63,1	36,9	44,3	55,7
Bosnien u. Herzegowina	13.094	57,4	42,6	62,3	37,7	48,1	51,9
China	4.721	78,4	21,6	79,5	20,5	77,0	23,0
Ghana	3.956	45,0	55,0	51,2	48,2	38,5	61,5
Griechenland	24.183	63,7	36,3	69,5	30,5	55,5	44,5
Irak	6.757	70,2	29,8	84,5	15,5	67,5	32,5
Iran	6.688	77,6	22,4	81,5	18,5	75,2	24,8
Italien	45.644	63,7	36,3	74,0	26,0	50,4	49,6
Jugoslawien	41.268	59,4	40,6	65,7	34,3	50,4	49,6
Kamerun	1.398	66,9	33,1	67,7	32,3	66,4	33,6
Libanon	2.809	79,7	20,3	84,8	15,2	78,1	21,9
Marokko	7.499	70,4	29,6	77,1	22,9	64,8	35,2
Nigeria	1.394	52,7	47,3	68,2	31,8	47,7	52,3
Pakistan	2.440	72,2	27,8	84,5	15,5	69,9	30,1
Polen	21.814	76,9	23,1	79,7	20,3	65,8	34,2
Portugal	13.930	50,8	49,2	62,6	37,4	32,8	67,2
Russische Föderation	13.778	79,8	20,2	82,3	17,7	73,4	26,6
Spanien	7.585	63,6	36,4	72,0	28,0	49,7	50,3
Sri Lanka	4.993	62,4	37,6	87,0	13,0	40,5	59,5
Togo	1.536	55,5	44,5	75,8	24,2	44,6	55,4
Tunesien	2.490	71,0	29,0	79,3	20,7	64,5	35,5
Türkei	174.035	70,4	29,6	80,4	19,6	56,2	43,8
Vietnam	7.201	71,2	28,2	77,4	22,6	62,3	37,7

[1] GeB: Geringfügig entlohnte Beschäftigte.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

Tabelle 34

Entwicklung der Zahl der arbeitslosen Ausländer, Deutschen und Spätaussiedler von 1992 bis 2003

Jahr	Ausländer	Deutsche	Spätaus-siedler	Arbeitslose insgesamt	Anteil der Aus-länder an allen Arbeitslosen in v.Hd.	Anteil der Spätaus-siedler an allen Arbeits-losen in v.Hd.
1992	269.772	2.708.799	138.977	2.978.570	9,1	4,7
1993	359.449	3.059.693	170.358	3.419.141	10,5	5,0
1994	420.903	3.277.154	139.418	3.698.057	11,4	3,8
1995	436.261	3.175.660	138.266	3.611.921	12,1	3,8
1996	495.956	3.469.108	143.823	3.965.064	12,5	3,6
1997	547.816	3.836.640	150.970	4.384.456	12,5	3,4
1998	534.698	3.744.590	126.035	4.279.288	12,5	2,9
1999	510.168	3.589.041	99.702	4.099.209	12,4	2,4
2000	470.994	3.417.658	77.411	3.888.652	12,1	2,0
2001	464.739	3.386.897	64.790	3.851.636	12,1	1,7
2002	505.443	3.554.873	59.390	4.060.317	12,4	1,5
2003	548.530	3.828.239	58.224	4.376.769	12,5	1,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des efms

Tabelle 35

Arbeitslose Ausländer im Jahr 2003 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten

Staatsangehörigkeit	insgesamt	Männer	Frauen	Frauenanteil in %
Alle Arbeitslosen	4.376.769	2.446.202	1.930.567	44,1
Deutsche	3.828.239	2.095.708	1.732.531	45,3
Ausländer zusammen	548.530	350.494	198.036	36,1
aus EU-Staaten				
EU-Staaten insgesamt	110.318	70.726	39.591	35,9
Frankreich	5.377	2.935	2.442	45,4
Griechenland	23.807	14.147	9.660	40,6
Großbritannien	4.939	3.546	1.392	28,2
Italien	45.730	32.131	13.599	29,7
Portugal	8.075	5.329	2.746	34,0
Spanien	6.273	3.547	2.726	43,5
aus Nicht-EU-Staaten				
Nicht-EU-Staaten insgesamt	438.212	279.768	158.445	36,2
Serbien und Montenegro	36.224	25.816	10.407	28,7
Marokko	6.198	5.023	1.175	19,0
Türkei	175.445	117.077	58.369	33,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des efms

Arbeitslose Ausländer, Spätaussiedler und Deutsche nach ausgewählten Strukturmerkmalen am 30. September 2001, 2002 und 2003

Angaben in Prozent

Merkmal	Ausländer			Spätaussiedler			Deutsche (ohne Spätaussiedler)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Arbeitslose insgesamt	**454.313**	**491.711**	**528.291**	**65.244**	**58.144**	**454.313**	**3.224.717**	**3.392.632**	**3.621.347**
in %	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Darunter: Männer	61,8	62,8	63,1	43,9	47,4	48,8	51,2	53	53,4
Frauen	38,2	37,2	36,9	56,1	52,6	51,2	48,8	47	46,6
Angestelltenberufe	22,2	22,8	23,4	28,2	26,4	26,3	41,7	41,9	42,8
Arbeiterberufe	77,8	77,2	76,6	71,8	73,6	73,7	58,3	58,1	57,2
Berufsausbildung									
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	75,8	73,3	72,5	60,06	59,7	59	31,1	29,5	28,4
mit abgeschlossener Berufsausbildung	24,2	26,7	27,5	39,4	40,3	41	68,9	70,5	71,6
davon: betrieblich/außerbetrieblich	16,2	17,8	18,4	20,08	20,6	20,6	58,9	60	60,6
Berufsfach-/Fachschule	3,3	3,2	3,2	12,2	12,3	12,2	5,1	4,9	4,9
Fachhochschule	1	1,4	1,5	1	1,6	2	1,5	1,9	2,2
Wiss. Hochschule	3,7	4,4	4,4	5,4	5,8	6,1	3,3	3,7	3,8
Alter									
unter 20 Jahren	2,8	2,2	1,6	4	3,4	2,4	3,2	2,9	2,3
20 bis unter 25 Jahre	9,5	9,3	8,6	9,9	9,9	8,5	9,5	10,3	10,3
25 bis unter 30 Jahre	13,8	14,3	14,2	10,5	11,5	12,3	8	8,7	9,4
30 bis unter 35 Jahre	14,8	16	16,7	8,7	9,4	10,3	11,1	11,3	11
35 bis unter 40 Jahre	13,8	14,4	15,3	11,8	11	10,7	13,3	13,7	14,1
40 bis unter 45 Jahre	10,4	11,2	12,3	15,5	15,1	15,4	12,6	13,5	14,6
45 bis unter 50 Jahre	9,4	9,5	10,2	14,6	14,8	15,8	12	12,5	13,3
50 bis unter 55 Jahre	11,5	10,6	10,2	12,6	14,1	15,7	11,9	12,4	13,6
55 bis unter 60 Jahre	10,7	9,7	9,2	6,4	5,7	6,5	14,3	11,4	9,4
60 bis unter 65 Jahre	3,4	2,7	1,7	5,9	5,0	2,3	4,2	3,2	1,9
In Arbeitslosigkeit seit									
unter 1 Monat	12,3	13	11,9	15,7	16,4	14,5	10,8	11,6	10,7
1 bis unter 3 Monate	18,5	17,7	16	25,2	25,3	19,8	18,2	17,8	17
3 bis unter 6 Monate	16,1	16,3	15,4	18,7	19,5	22,2	15,5	16	14,6
6 bis unter 12 Monate	19,4	20,3	21,5	16,5	17,4	20,8	19,7	19,7	20,8
12 bis unter 24 Monate	14,8	16,2	18,6	11,9	12,3	15,1	15,9	17	18,7
24 Monate und länger	19	16,4	16,6	11,9	9,2	7,5	19,8	17,9	18,4

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt 2003, Amtliche Nachrichten, S.162

Tabelle 37

Arbeitslose Jugendliche in der Bundesrepublik Deutschland nach Staatsangehörigkeit in den Jahren 1999-2003

Jahr	Arbeitlose Jugendliche insgesamt				Arbeitslose deutsche Jugendliche				Arbeitslose ausländische Jugendliche			
	15 - 19 Jahre		20 - 24 Jahre		15 -19 Jahre		20 -24 Jahre		15 - 19 Jahre		20 - 24 Jahre	
	absolut	in %[1]	absolut	in %[1]	absolut	in %[1]	absolut	in %[1]	absolut	in %[1]	absolut	in %[1]
1999	97.077	2,1	315.922	7,0	83.127	2,0	268.007	7,0	13.777	2,9	47.531	7,0
2000	94.005	2,0	312.130	6,7	81.877	2,0	271.348	6,8	11.995	2,6	40.365	6,1
2001	95.798	2,1	353.579	7,4	83.349	2,0	305.707	7,5	12.304	2,7	47.437	7,0
2002	90.076	1,9	398.596	8,2	79.291	1,9	349.732	8,4	10.673	2,3	48.460	7,2
2003	67.312	1,4	386.922	7,9	60.131	1,4	342.408	8,1	7.090	1,5	44.171	6,7

[1] Anteil der Arbeitslosen an der gleichaltrigen Bevölkerungsgruppe. Die offiziellen Arbeitslosenquoten von Jugendlichen liegen deutlich über diesen Werten, da die Grundgesamtheit zur Berechnung der Quoten kleiner ist und nur die erwerbstätigen und arbeitslosen Jugendlichen umfasst.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004 und Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

Tabelle 38

Privathaushalte in der Bundesrepublik Deutschland nach Beteiligung am Erwerbsleben und monatlichem Haushaltsnettoeinkommen im Mai 2003

	Haushalte insgesamt in Tsd.[1]	Haushaltseinkommen von … bis unter … € in % der Haushalte insgesamt				
		Unter 900	900-2.000	2.000-3.200	3.200-4.500	4.500 u. mehr
Haushalte mit deutscher Bezugsperson: Bezugsperson ist …						
erwerbstätig	18.712	6,7	36,0	33,7	14,7	8,9
erwerbslos	2.226	46,0	40,9	11,0	1,7	0,4
nicht auf Erwerb gerichtet	13.572	20,3	53,7	19,0	4,8	2,1
Insgesamt	34.504	14,6	43,2	26,5	10,0	5,7
Haushalte mit ausländischer Bezugsperson: Bezugsperson ist …						
erwerbstätig	1.619	9,6	46,8	30,6	8,4	4,6
erwerbslos	391	41,9	47,6	9,2	1,3	0,0
nicht auf Erwerb gerichtet	641	44,0	40,9	12,2	3,0	0,0
Insgesamt	2.662	22,6	45,3	22,9	6,0	3,1

[1] Ohne Haushalte, in denen ein Haushaltsmitglied in der Haupttätigkeit selbständig in der Landwirtschaft tätig ist sowie ohne Haushalte ohne Angabe zum Einkommen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus

Privathaushalte mit erwerbstätiger Bezugsperson in der Bundesrepublik Deutschland nach Stellung im Beruf und monatlichem Haushaltsnettoeinkommen im Mai 2003

	Haushalte insgesamt in Tsd.[1]	Haushaltseinkommen von … bis unter … € in % der Haushalte insgesamt				
		Unter 900	900-2.000	2.000-3.200	3.200-4.500	4.500 u. mehr
Haushalte mit erwerbstätiger deutscher Bezugsperson						
Selbständige	2.248	7,7	25,7	27,7	18,3	20,6
Angestellte	9.359	6,3	36,5	32,5	16,1	8,6
Arbeiter	5.586	8,2	44,8	37,9	7,5	1,6
Insgesamt	18.712	6,7	36,0	33,7	14,7	8,9
Haushalte mit erwerbstätiger ausländischer Bezugsperson						
Selbständige	178	10,1	37,6	28,7	12,9	10,7
Angestellte	554	10,6	43,9	28,3	10,1	7,0
Arbeiter	873	9,2	51,1	32,8	6,3	0,7
Insgesamt	1.619	9,6	46,8	30,6	8,4	4,6

[1] Ohne Haushalte, in denen ein Haushaltsmitglied in der Haupttätigkeit selbständig in der Landwirtschaft tätig ist sowie ohne Haushalte ohne Angabe zum Einkommen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus

Tabelle 40

Bausparverträge und Rücküberweisungen von ausländischen Arbeitnehmern und Auszubildenden in der Bundesrepublik Deutschland 2001

Angaben in Prozent

	Türkei	Ehem. Jugoslawien	Italien	Griechenland
Zahl der Befragten absolut	467	559	643	620
Davon mit Angabe eines monatlichen Sparbetrags	62,1	61,7	60,2	66,8
Davon mit Geldtransfers ins Heimatland	30,2	29,5	17,2	27,2
Davon mit Bausparvertrag	22,9	21,9	32,2	25,7
– beabsichtigte Investition im Heimatland[1)]	21,3	18,2	26,6	30,3
– beabsichtigte Investition in Deutschland[1)]	48,9	48,7	36,5	38,4
– weiß nicht / keine Angabe / in einem anderen Land[1)]	32,1	33,6	38,1	33,7

[1)] Die Summen der drei Zeilen ergeben mehr als 100%. Diese ergeben sich wahrscheinlich aus möglichen Doppelnennungen.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 2001. Bearbeitet von den Instituten Marplan und Polis. Offenbach und München 2002. Teil A, Tabellenband S. 55-59

Tabelle 41

Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland nach Staatsangehörigkeit, Art der Nutzung und Fläche der Wohneinheit in Gebäuden mit Wohnraum (ohne Wohnheime) im Jahr 2002

Angaben in Prozent

Staatsangehörigkeit der Bezugsperson und Haushaltstypen	Haushalte insgesamt in 1000	Wohnfläche in qm				Durchschnittliche Wohnfläche
		Unter 40	40-80	80-120	120 u. mehr	
Insgesamt	35.033	4,5	43,1	30,2	22,2	90,0
Deutsch	33.191	4,2	42,4	30,4	22,9	90,9
Nichtdeutsch	1.842	8,9	56,4	26,1	8,6	74,7
Selbstnutzende Eigentümer						
Alle	15.128	0,6	16,9	38,4	44,2	116,0
Deutsch	14.831	0,6	16,7	38,4	44,4	116,1
Nichtdeutsch	297	(7,1)	26,9	39,4	32,7	107,7
Hauptmieterhaushalte						
Alle	19.905	7,4	63,1	24,0	5,5	70,3
Deutsch	18.359	7,1	63,2	24,1	5,6	70,5
Nichtdeutsch	1.545	10,4	62,0	23,5	4,0	68,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 1994–2003[1)]

Rechtsgrund der Einbürgerung	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000[2)]	2001	2002	2003
§ 85 Abs. 1 AuslG	–	–	–	–	–	–	53.634	74.643	85.492	86.288
§ 85 Abs. 2 AuslG	–	–	–	–	–	–	19.606	27.173	27.064	25.136
§ 8 StAG	–	–	–	–	–	–	15.440	10.212	8.855	7.740
§ 9 StAG	–	–	–	–	–	–	12.780	12.739	12.025	11.324
§ 40 b StAG	–	–	–	–	–	–	20.181	23.403	4.375	731
Sonstige Rechtsgründe[3)]	–	–	–	–	–	–	2.725	2.571	2.814	4.306
§ 85 AuslG alte Fassung	10.419	12.141	14.409	12.859	16.932	23.572	11.604	5.324	2.802	992
§ 86 Abs. 1 AuslG alte Fassung	24.995	27.952	34.343	30.892	39.949	56.111	28.069	12.987	7.047	2.769
§ 86 Abs. 2 AuslG alte Fassung	7.570	13.290	18.070	19.557	26.004	34.625	22.649	9.046	4.073	1.445
§§ 8 u. 9 RuStAG	18.725	18.598	19.534	19.605	23.905	28.959				
Einbürgerungen von Ausländern insgesamt	**61.709**	**71.981**	**86.356**	**82.913**	**106.790**	**143.267**	**186.688**	**178.098**	**154.547**	**140.731**
darunter weiblich	–	–	–	–	–	–	89.054	85.519	74.826	67.632
männlich	–	–	–	–	–	–	97.634	92.579	79.721	73.099
Ausländische Bevölkerung insgesamt	**6.990.510**	**7.173.866**	**7.314.046**	**7.351.516**	**7.319.593**	**7.343.591**	**7.296.817**	**7.318.628**	**7.335.592**	**7.334.765**
darunter weiblich	3.045.460	3.149.481	3.235.789	3.283.306	3.293.721	3.331.701	3.337.527	3.370.221	3.408.921	3.440.081
männlich	3.945.050	4.024.385	4.078.257	4.068.210	4.025.872	4.011.890	3.959.290	3.948.407	3.926.671	3.894.684
Einbürgerungsquote von Ausländern insgesamt	**0,88**	**1,00**	**1,18**	**1,13**	**1,46**	**1,95**	**2,56**	**2,43**	**2,11**	**1,92**
darunter weiblich	–	–	–	–	–	–	2,67	2,54	2,20	1,97
männlich	–	–	–	–	–	–	2,47	2,35	2,03	1,88

[1)] Nicht enthalten sind Einbürgerungen von Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1GG in Verbindung mit §6 StAngRegG). Seit 1.8.1999 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)] 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.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle 43

Einbürgerungen in der Bundesrepublik Deutschland nach Nationalitätengruppen mit hohen Zahlen vollzogener Einbürgerungen in den Jahren 2002 und 2003

Land der bisherigen Staatsangehörigkeit	2002				2003			
	Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit		Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit	
	insgesamt	darunter weiblich	absolut	in %	insgesamt	darunter weiblich	absolut	in %
Türkei	64.631	31.676	12.348	19,1	56.244	26.929	8.093	14,4
Iran, Islam. Republik	13.026	5.284	13.001	99,8	9.440	3.900	9.436	100,0
Serbien und Montenegro[1]	8.375	3.693	7.546	90,1	5.104	2.205	4.304	84,3
Afghanistan	4.750	2.171	4.735	99,7	4.948	2.215	4.945	99,9
Marokko	3.800	1.548	3.775	99,4	4.118	1.691	4.117	100,0
EU-Staaten	3.512	1.782	1.760	50,1	4.025	2.023	3.203	79,6
Ukraine	3.656	2.084	2.830	77,4	3.889	2.134	3.209	82,5
Kasachstan	2.027	1.202	60	3,0	3.010	1.787	124	4,1
Irak	1.721	646	409	23,8	2.999	1.120	629	21,0
Polen	2.646	1.632	188	7,1	2.990	1.949	120	4,0
Israel	1.739	803	1.604	92,2	2.844	1.419	2.696	94,8
Russische Föderation	3.734	2.187	2.033	54,5	2.764	1.448	2.432	88,0
Insgesamt	**154.547**	**74.826**	**64.117**	**41,5**	**140.731**	**67.632**	**57.285**	**40,7**

[1] Bis 3.2.2003 BR Jugoslawien.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle 44

Eingebürgerte Personen in der Bundesrepublik Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 2001-2003

Bundesland	Eingebürgerte Personen im Jahr			Veränderung zwischen den Jahren … in %	
	2001	2002	2003	2001-2002	2002-2003
Baden-Württemberg	28.112	22.868	19.454	-18,7	-14,9
Bayern	19.922	17.090	14.641	-14,2	-14,3
Berlin	6.270	6.700	6.626	6,9	-1,1
Brandenburg	434	411	314	-5,3	-23,6
Bremen	1.857	1.936	1.656	4,3	-14,5
Hamburg	9.832	7.731	6.732	-21,4	-12,9
Hessen	18.924	17.421	17.246	-7,9	-1,0
Mecklenburg-Vorpommern	287	301	289	4,9	-4,0
Niedersachsen	14.693	12.838	11.655	-12,6	-9,2
Nordrhein-Westfalen	60.566	49.837	44.318	-17,7	-11,1
Rheinland-Pfalz	7.714	7.445	6.898	-3,5	-7,3
Saarland	1.235	1.287	1.473	4,2	14,5
Sachsen	547	498	492	-9,0	-1,2
Sachsen-Anhalt	447	482	447	7,8	-7,3
Schleswig-Holstein	5.123	5.128	4.310	0,1	-16,0
Thüringen	357	354	300	-0,8	-15,3
Einbürgerungen vom Ausland	1.778	2.220	3.880	24,9	74,8
Insgesamt	178.098	154.547	140.731	-13,2	-8,9

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 45

Ausländische Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland, einschließlich Asylbewerber und Aufnahme aus humanitären Gründen nach Gruppen von 1999-2003

Bestand jeweils zum Jahresende

Jahr	1999	2000	2001	2002	2003
Asylberechtigte gemäß Artikel 16a Abs. 1 GG	185.000	164.000	146.000	131.000	115.000
Familienangehörige von anerkannten Flüchtlingen	130.000	130.000	130.000	170.000	150.000
Konventionsflüchtlinge nach § 51 Abs. 1 AuslG	44.000	54.000	69.000	75.000	75.000
Kontingentflüchtlinge	9.500	8.000	7.000	6.800	6.500
Jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen UdSSR	120.500	137.000	154.000	173.000	188.000
Ausländer mit Aufenthaltsbefugnis nach §§ 30, 32 AuslG1)	124.000	140.000	157.000	166.000	166.000
Heimatlose Ausländer	13.500	13.000	12.000	11.000	10.000
Geduldete Personen[1)]	255.000	225.000	207.000	210.000	210.000
Asylbewerber	264.000	200.000	191.000	164.000	128.000
Personen aus Bosnien und Herzegowina Duldung und Aufenthaltsbefugnis	50.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Insgesamt	1,2 Mio.	1,1 Mio.	1,1 Mio.	1,1 Mio.	1,1 Mio.

[1)] Im vorangegangenen Bericht als de facto Flüchtlinge ausgewiesen; ohne Personen aus Bosnien und Herzegowina.

Quelle: Bundesministerium des Innern, eigene Berechnungen

Erweiterung der Europäischen Union –
Auszug Beitrittsakte/ANHANG V Tschechische Republik

Liste nach Artikel 24 der Beitrittsakte: Tschechische Republik

…

1. FREIZÜGIGKEIT

1. Hinsichtlich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und der Dienstleistungsfreiheit mit vorübergehender Entsendung von Arbeitskräften im Sinne des Artikels 1 der Richtlinie 96/71/EG gelten Artikel 39 und Artikel 49 Absatz 1 des EG-Vertrags zwischen der Tschechischen Republik einerseits und Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, den Niederlanden, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, der Slowakei, Finnland, Schweden und dem Vereinigten Königreich andererseits in vollem Umfang nur vorbehaltlich der Übergangsbestimmungen der Nummern 2 bis 14.

2. Abweichend von den Artikeln 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und bis zum Ende eines Zeitraums von zwei Jahren nach dem Tag des Beitritts werden die derzeitigen Mitgliedstaaten nationale oder sich aus bilateralen Abkommen ergebende Maßnahmen anwenden, um den Zugang tschechischer Staatsangehöriger zu ihren Arbeitsmärkten zu regeln. Die derzeitigen Mitgliedstaaten können solche Maßnahmen bis zum Ende eines Zeitraums von fünf Jahren nach dem Tag des Beitritts weiter anwenden.

Tschechische Staatsangehörige, die am Tag des Beitritts rechtmäßig in einem derzeitigen Mitgliedstaat arbeiten und für einen ununterbrochenen Zeitraum von 12 Monaten oder länger zum Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats zugelassen waren, haben Zugang zum Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats, aber nicht zum Arbeitsmarkt anderer Mitgliedstaaten, die nationale Maßnahmen anwenden.

Tschechische Staatsangehörige, die nach dem Beitritt für einen ununterbrochenen Zeitraum von 12 Monaten oder länger zum Arbeitsmarkt eines derzeitigen Mitgliedstaats zugelassen waren, genießen dieselben Rechte.

Die in den Unterabsätzen 2 und 3 genannten tschechischen Staatsangehörigen verlieren die dort gewährten Rechte, wenn sie den Arbeitsmarkt des derzeitigen Mitgliedstaats freiwillig verlassen.

Tschechischen Staatsangehörigen, die am Tag des Beitritts oder während eines Zeitraums, in dem nationale Maßnahmen angewandt werden, rechtmäßig in einem derzeitigen Mitgliedstaat arbeiten und weniger als 12 Monate zum Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats zugelassen waren, werden diese Rechte nicht gewährt.

3. Vor Ende eines Zeitraums von zwei Jahren nach dem Tag des Beitritts wird der Rat die Funktionsweise der Übergangsregelungen nach Nummer 2 anhand eines Berichts der Kommission überprüfen.

Bei Abschluss dieser Überprüfung und spätestens am Ende eines Zeitraums von zwei Jahren nach dem Beitritt teilen die derzeitigen Mitgliedstaaten der Kommission mit, ob sie weiterhin nationale oder sich aus bilateralen Vereinbarungen ergebende Maßnahmen anwenden, oder ob sie künftig die Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 anwenden möchten. Erfolgt keine derartige Mitteilung, so gelten die Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68.

4. Auf Ersuchen der Tschechischen Republik kann eine weitere Überprüfung vorgenommen werden. Dabei findet das unter Nummer 3 genannte Verfahren Anwendung, das innerhalb von sechs Monaten nach Erhalt des Ersuchens der Tschechischen Republik abzuschließen ist.

5. Ein Mitgliedstaat, der am Ende des unter Nummer 2 genannten Zeitraums von fünf Jahren nationale oder sich aus bilateralen Abkommen ergebende Maßnahmen beibehält, kann im Falle schwerwiegender Störungen seines Arbeitsmarktes oder der Gefahr derartiger Störungen nach entsprechender Mitteilung an die Kommission diese Maßnahmen bis zum Ende des Zeitraums von sieben Jahren nach dem Tag des Beitritts weiter anwenden. Erfolgt keine derartige Mitteilung, so gelten die Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68.

6. Während des Zeitraums von sieben Jahren nach dem Tag des Beitritts werden die Mitgliedstaaten, in denen gemäß den Nummern 3, 4 oder 5 die Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 für tschechische Staatsangehörige gelten und die während dieses Zeitraums Staatsangehörigen der Tschechischen Republik zu Kontrollzwecken Arbeitsgenehmigungen erteilen, dies automatisch tun.

7. Die Mitgliedstaaten, in denen gemäß den Nummern 3, 4 oder 5 die Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 für tschechische Staatsangehörige gelten, können bis zum Ende eines Zeitraums von sieben Jahren nach dem Beitritt die in den folgenden Absätzen beschriebenen Verfahren anwenden.

Wenn einer der Mitgliedstaaten im Sinne des Unterabsatzes 1 auf seinem Arbeitsmarkt Störungen erleidet oder voraussieht, die eine ernstliche Gefährdung des Lebensstandards oder des Beschäftigungsstandes in einem bestimmten Gebiet oder Beruf mit sich bringen könnten, unterrichtet dieser Mitgliedstaat die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten und übermittelt diesen alle zweckdienlichen Angaben. Der Mitgliedstaat kann die Kommission auf der Grundlage dieser Unterrichtung um die Erklärung ersuchen, dass die Anwendung der Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 zur Wiederherstellung der normalen Situation in diesem Gebiet oder Beruf ganz oder teilweise ausgesetzt wird. Die Kommission trifft über die Aussetzung und deren Dauer und Geltungsbereich spätestens zwei Wochen, nachdem sie mit dem Ersuchen befasst wurde, eine Entscheidung und unterrichtet den Rat von dieser Entscheidung. Binnen zwei Wochen nach der Entscheidung der Kommission kann jeder Mitgliedstaat beantragen, dass diese Entscheidung vom Rat rückgängig gemacht oder geändert wird. Der Rat beschließt binnen zwei Wochen mit qualifizierter Mehrheit über diesen Antrag.

Ein Mitgliedstaat im Sinne des Unterabsatzes 1 kann in dringenden und außergewöhnlichen Fällen die Anwendung der Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 aussetzen und dies der Kommission unter Angabe von Gründen nachträglich mitteilen.

8. Solange die Anwendung der Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 gemäß den Nummern 2 bis 5 und 7 ausgesetzt ist, findet Artikel 11 der Verordnung auf Staatsangehörige der derzeitigen Mitgliedstaaten in der Tschechischen Republik und auf tschechische Staatsangehörige in den derzeitigen Mitgliedstaaten unter folgenden Bedingungen Anwendung:

– die Familienangehörigen eines Arbeitnehmers nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung, die am Tag des Beitritts bei dem Arbeitnehmer im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ihren rechtmäßigen Wohnsitz hatten, haben nach dem Beitritt sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats. Dies gilt nicht für die Familienangehörigen eines Arbeitnehmers, der weniger als 12 Monate rechtmäßig zu dem Arbeitsmarkt des betreffenden Mitgliedstaates zugelassen war;

– die Familienangehörigen eines Arbeitnehmers nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung, die ab einem Zeitpunkt nach dem Beitritt, aber während des Zeitraums der Anwendung der

genannten Übergangsregelungen bei dem Arbeitnehmer im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ihren rechtmäßigen Wohnsitz hatten, haben Zugang zum Arbeitsmarkt des betreffenden Mitgliedstaats, wenn sie mindestens achtzehn Monate in dem betreffenden Mitgliedstaat ihren Wohnsitz hatten oder ab dem dritten Jahr nach dem Beitritt, wenn dieser Zeitpunkt früher liegt.

Günstigere nationale oder sich aus bilateralen Abkommen ergebende Maßnahmen bleiben von diesen Bestimmungen unberührt.

9. Soweit bestimmte Vorschriften der Richtlinie 68/360/EWG nicht von den Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 getrennt werden können, deren Anwendung gemäß den Nummern 2 bis 5 und 7 und 8 aufgeschoben wird, können die Tschechische Republik und die derzeitigen Mitgliedstaaten in dem Maße, wie es für die Anwendung der Nummern 2 bis 5 und 7 und 8 erforderlich ist, von diesen Vorschriften abweichen.

10. Werden nationale oder sich aus bilateralen Abkommen ergebende Maßnahmen von den derzeitigen Mitgliedstaaten gemäß den oben genannten Übergangsregelungen angewandt, so kann die Tschechische Republik gleichwertige Maßnahmen gegenüber den Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats oder der betreffenden Mitgliedstaaten beibehalten.

11. Wird die Anwendung der Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 von einem der derzeitigen Mitgliedstaaten ausgesetzt, so kann die Tschechische Republik gegenüber Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Slowenien oder der Slowakei die unter Nummer 7 festgelegten Verfahren anwenden. In dieser Zeit werden Arbeitsgenehmigungen, die die Tschechische Republik Staatsangehörigen Estlands, Lettlands, Litauens, Ungarns, Polens, Sloweniens und der Slowakei zu Kontrollzwecken ausstellt, automatisch erteilt.

12. Jeder derzeitige Mitgliedstaat, der nationale Maßnahmen gemäß den Nummern 2 bis 5 und 7 bis 9 anwendet, kann im Rahmen seiner einzelstaatlichen Rechtsvorschriften eine größere Freizügigkeit einführen als sie am Tag des Beitritts bestand, einschließlich des uneingeschränkten Zugangs zum Arbeitsmarkt. Ab dem dritten Jahr nach dem Beitritt kann jeder derzeitige Mitgliedstaat, der nationale Maßnahmen anwendet, jederzeit beschließen, stattdessen die Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 anzuwenden. Die Kommission wird über derartige Beschlüsse unterrichtet.

13. Um tatsächlichen oder drohenden schwerwiegenden Störungen in bestimmten empfindlichen Dienstleistungssektoren auf ihren Arbeitsmärkten zu begegnen, die sich in bestimmten Gebieten aus der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen im Sinne des Artikels 1 der Richtlinie 96/71/EG ergeben könnten, können Deutschland und Österreich, solange sie gemäß den vorstehend festgelegten Übergangsbestimmungen nationale Maßnahmen oder Maßnahmen aufgrund von bilateralen Vereinbarungen über die Freizügigkeit tschechischer Arbeitnehmer anwenden, nach Unterrichtung der Kommission von Artikel 49 Absatz 1 des EG-Vertrags abweichen, um im Bereich der Erbringung von Dienstleistungen durch in der Tschechischen Republik niedergelassene Unternehmen die zeitweilige grenzüberschreitende Beschäftigung von Arbeitnehmern einzuschränken, deren Recht, in Deutschland oder Österreich eine Arbeit aufzunehmen, nationalen Maßnahmen unterliegt.

Folgende Dienstleistungssektoren können von der Abweichung betroffen sein:

– in Deutschland

Sektor	NACE-Code, sofern nicht anders angegeben[18]
Baugewerbe, einschließlich verwandte Wirtschaftszweige	45.1 bis 4; Im Anhang zur Richtlinie 96/71/EG aufgeführte Tätigkeiten
Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln	74.70 Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln
Sonstige Dienstleistungen	74.87 Nur Tätigkeiten von Innendekorateuren

– in Österreich

…

In dem Maße, wie Deutschland oder Österreich nach Maßgabe der vorstehenden Unterabsätze von Artikel 49 Absatz 1 des EG-Vertrags abweichen, kann die Tschechische Republik nach Unterrichtung der Kommission gleichwertige Maßnahmen ergreifen.

Die Anwendung dieser Nummer darf nicht zu Bedingungen für die zeitweilige Freizügigkeit von Arbeitnehmern im Rahmen der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen zwischen Deutschland bzw. Österreich und der Tschechischen Republik führen, die restriktiver sind als die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags geltenden Bedingungen.

14. Die Anwendung der Nummern 2 bis 5 und 7 bis 12 darf nicht zu Bedingungen für den Zugang tschechischer Staatsangehöriger zu den Arbeitsmärkten der derzeitigen Mitgliedstaaten führen, die restriktiver sind, als die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags geltenden Bedingungen.

Ungeachtet der Anwendung der Bestimmungen unter den Nummern 1 bis 13 räumen die derzeitigen Mitgliedstaaten während der Dauer der Anwendung nationaler oder sich aus bilateralen Vereinbarungen ergebender Maßnahmen Arbeitnehmern, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind, beim Zugang zu ihren Arbeitsmärkten Vorrang vor Arbeitnehmern ein, die Staatsangehörige eines Drittstaats sind.

Tschechische Wanderarbeitnehmer und ihre Familien, die rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat ihren Wohnsitz haben und dort arbeiten, oder Wanderarbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten und ihre Familien, die rechtmäßig in der Tschechischen Republik ihren Wohnsitz haben und dort arbeiten, dürfen nicht restriktiver behandelt werden als dieselben Personen aus Drittstaaten, die in diesem Mitgliedstaat bzw. der Tschechischen Republik ihren Wohnsitz haben und dort arbeiten. Darüber hinaus dürfen Wanderarbeitnehmer aus Drittländern, die in der Tschechischen Republik ihren Wohnsitz haben und dort arbeiten, gemäß dem Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz nicht günstiger behandelt werden als tschechische Staatsangehörige.

[18] NACE: siehe 31990 R 3037: Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates vom 9. Oktober 1990 betreffend die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 293 vom 24.10.1990, S. 1), zuletzt geändert durch 32002 R 0029: Verordnung (EG) Nr. 29/2002 der Kommission vom 19.12.2001 (ABl. L 6 vom 10.1.2002, S. 3).