

Unterrichtung

durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration,
Flüchtlinge und Integration

Zehnter Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	14
Redaktionelle Vorbemerkung	20
I Strukturdaten und soziale Lage	21
1 Bevölkerung mit Migrationshintergrund	21
1.1 Eine wachsende Bevölkerungsgruppe: Personen ohne eigene Migrationserfahrung	23
1.2 Demografische Strukturdaten der Bevölkerung mit Migrationshintergrund	24
1.3 Soziale Lage der Bevölkerung mit Migrationshintergrund	27
1.4 Wanderungsbewegungen als normaler Tatbestand	29
1.5 Perspektiven	30
II Sprache	31
1 Sprachförderung im Elementarbereich	31
2 Schulische Sprachförderung	34
3 Integrationskurse	37
3.1 Teilnehmerkreis	37
3.1.1 Teilnahmeberechtigungen und neue Kursteilnehmende	37
3.1.2 Freiwillige Kursteilnahme und Teilnahmeverpflichtungen	39
3.1.3 Ausweitung der Teilnahmemöglichkeiten	40
3.2 Bedarfsgerechtes Angebot	42

	Seite
3.3	Kursabschluss 44
3.4	Rahmenbedingungen..... 44
3.5	Perspektiven..... 46
4	Berufsbezogene Sprachkurse (ESF-BAMF-Programm)..... 47
4.1	Ausgangssituation..... 47
4.2	Zahlen und Fakten..... 47
4.3	Handlungsschwerpunkte 48
4.4	Perspektiven..... 49
III	Integration durch Bildung 51
1	Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung 51
1.1	Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund im Alter unter drei Jahren an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung..... 54
1.2	Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund im Alter zwischen 3 und 6 Jahren an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung..... 56
1.3	Qualität frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung 57
2	Schulische Bildung, non-formale und informelle Bildung 58
2.1	Datenlage zur Bildungsbeteiligung 59
2.2	Verteilung nach Schularten..... 60
2.3	Niveau der Schulabschlüsse..... 62
2.4	Schulische Leistungen im internationalen Vergleich..... 64
2.5	Non-formale und informelle Bildung..... 65
2.6	Reformansätze und Bildungsforschung 66
3	Elternbeteiligung und Elternbildung..... 68
4	Berufliche Bildung..... 71
4.1	Ausgangssituation..... 71
4.1.1	Übergang Schule – Beruf..... 72
4.1.2	Ausbildungsbeteiligung 77
4.1.3	Die Ausbildungsbeteiligung von jungen Frauen..... 78
4.1.4	Junge Menschen mit Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss..... 79
4.2	Handlungsschwerpunkte 80
4.2.1	Gleichberechtigte Teilhabemöglichkeiten und Zugänge zu beruflicher Ausbildung verbessern 80
4.2.2	Übergänge im Ausbildungssystem effizienter gestalten und Anschlüsse sichern..... 81
4.3	Perspektiven..... 83
5	Hochschulbildung 84
5.1	Studierende mit Migrationshintergrund: Datenlage..... 85
5.2	Studierende mit Migrationshintergrund: soziale Lage..... 86

	Seite
5.3 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Migrationshintergrund an deutschen Hochschulen	90
5.4 Perspektiven	92
IV Integration in den Arbeitsmarkt	93
1 Ausgangssituation – Lage auf dem Arbeitsmarkt	93
2 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials	94
2.1 Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund	95
2.2 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern	96
2.3 Geringfügig entlohnte Beschäftigung	97
2.4 Personen mit Migrationshintergrund nach Qualifikation, Wirtschaftszweigen und ihrer Stellung im Beruf	98
2.5 Selbständigkeit von Personen mit Migrationshintergrund	100
2.6 Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit	102
2.6.1 Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit nach Staatsangehörigkeitsmerkmalen	102
2.6.2 Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Migrationshintergrund	104
2.6.3 Beteiligung Arbeitsloser mit Migrationshintergrund an arbeitsmarktpolitischen Förderungen, insbesondere an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen	106
2.6.4 Entwicklung der Erwerbslosigkeit	107
3 Handlungsschwerpunkte	107
3.1 Das Fachkräftekonzept der Bundesregierung	108
3.2 Die Demografiestrategie der Bundesregierung	111
3.3 Europäischer Sozialfonds (ESF)	112
3.3.1 ESF-Förderperiode 2007-2013	112
3.3.2 ESF-Förderperiode 2014-2020	113
3.3.3 Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP)	114
3.4 Sonderprogramm „MobiPro-EU“	114
4 Resümee und Perspektiven	115
5 Interkulturelle Öffnung der Bundesbehörden	118
5.1 Ausgangslage	118
5.2 Möglichkeiten der Datenerhebung und Piloterhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Bundes	119
5.2.1 Möglichkeiten der Datenerhebung	119
5.2.2 Piloterhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund	121
5.3 Ausblick	121

	Seite
V	
Rechtlicher Rahmen für den Zugang zur Erwerbstätigkeit und zur Ausbildungsförderung	125
1	125
1.1	125
1.2	127
2	131
2.1	132
2.2	134
3	135
3.1	135
3.2	136
3.3	138
4	139
4.1	139
4.2	141
4.3	142
4.4	142
VI	145
Integration vor Ort	145
1	145
1.1	146
1.2	147
1.3	150
1.4	150
1.5	151
2	151
2.1	152
2.2	153
2.3	154

	Seite
VII Gesellschaftliche Integration	155
1 Gesundheitliche Situation und Versorgung von Migrantinnen und Migranten.....	155
1.1 Datenlage	155
1.2 Ergebnisse der Gesundheitsforschung	156
1.3 Prävention, Vorsorge und Geburtshilfe.....	157
1.4 Suchtprävention und –hilfe	158
1.5 Sprache und Sprachmittlung	159
1.6 Migrantinnen und Migranten im Krankenhaus	161
1.7 Medizinische Versorgung von Migrantinnen und Migranten ohne ausreichenden Versicherungsschutz.....	161
1.8 Ältere Migrantinnen und Migranten	162
1.8.1 Ältere Migrantinnen und Migranten in der Pflege.....	163
2 Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften.....	164
2.1 Ausgangslage.....	164
2.2 Integrationsaktivitäten ausgewählter Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften	165
2.3 Dialog mit dem Islam.....	168
2.3.1 Religionsunterricht.....	168
2.3.2 Verträge	169
2.3.3 Deutsche Islam Konferenz	169
2.4 Religions- und konfessionsübergreifende Entwicklungen.....	172
2.5 Ökumene	173
2.6 Perspektive.....	174
3 Prävention, Kriminalität, Justiz und Integration	175
3.1 Statistische Grundlagen	176
3.2 Die wichtigsten Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik im Überblick	177
3.3 Binnendifferenzierung der nichtdeutschen Tatverdächtigen.....	178
3.3.1 Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Aufenthaltsstatus.....	178
3.3.2 Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Altersgruppen.....	179
3.4 Justiz	181
3.5 Maßnahmen der Kriminal- und Gewaltprävention	183
4 Gesellschaftliche und politische Teilhabe.....	183
4.1 Bürgerschaftliches Engagement im Integrationsprozess.....	183
4.1.1 Beteiligung erhöhen	185
4.1.2 Perspektiven der Förderung der Engagementbeteiligung	186
4.1.3 Daten zum freiwilligen Engagement.....	187
4.2 Anerkennung des bürgerschaftlichen Engagements (Verleihung der Integrationsmedaille)	189

	Seite
4.3	Politische Teilhabe: Nicht-elektorale Teilhabe..... 189
4.3.1	Integrationsbeiräte / Ausländerbeiräte der Kommunen 190
4.3.2	Beratende Gremien auf Länderebene..... 190
4.4	Politische Teilhabe: Elektorale Teilhabe 191
4.4.1	Wahlberechtigung und -beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund 191
4.4.2	Parteineigung und Parteipräferenzen 192
4.4.3	Wahlberechtigung und -beteiligung von Unionsbürgern 192
4.4.4	Politische Teilhabe von Drittstaatsangehörigen..... 193
4.5	Repräsentanz von Personen mit Migrationshintergrund in den Parlamenten 193
4.5.1	Repräsentanz von Personen mit Migrationshintergrund auf kommunaler und Landesebene..... 193
4.5.2	Repräsentanz von Migrantinnen und Migranten im Deutschen Bundestag..... 194
4.6	Mitgliedschaft in Parteien und politischen Organisationen, Wahlbeteiligung 194
4.7	Politische Teilhabe fördern 195
5	Sport..... 195
5.1	Partizipation von Migrantinnen und Migranten im organisierten Sport 195
5.2	Zielgruppenspezifische Angebote im Sport 198
5.3	Die Rolle von Migrantenorganisationen und -vereinen im Sport..... 199
5.4	Ausblick 200
6	Medien 201
6.1	Publikumswandel..... 201
6.2	Mediale Integration..... 202
6.3	Medieninhalte 203
6.4	Medienproduktion..... 204
VIII	Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit 207
1	Antidiskriminierung..... 207
1.1	Diskriminierung im Bildungsbereich und Arbeitsleben..... 207
1.1.1	Ausbildung..... 207
1.1.2	Kopftuchentscheidungen..... 208
1.2	Bekämpfung von Diskriminierungen im öffentlichen Raum 208
1.3	Landesrechtliche Vorschriften und Einzelfälle aus der Praxis der Beauftragten..... 209
1.3.1	Gerichtsübersetzer..... 209
1.3.2	Schulrecht und Datenerhebung 210
1.4	Freizeitfälle: Diskriminierung am Diskothekeneingang 210

	Seite	
1.5	Ablehnung einer Herztransplantation wegen fehlender Voraussetzung von Deutschsprachkenntnissen als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes.....	211
1.6	Eröffnung und Führung von Bankkonten durch Iraner und Syrer.....	211
1.7	Konten von Geduldeten	212
2	Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	212
2.1	NSU-Mordserie.....	213
2.1.1	NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages	213
2.1.2	Gemeinsame Bewertung und Empfehlungen sowie Sondervoten der Fraktionen.....	214
2.1.3	Maßnahmen der Bundesregierung nach Aufdeckung der Morde und Ausblick	215
2.1.4	Der Strafprozess.....	216
2.2	CERD-Ausschuss.....	216
2.3	Rassistische Straftaten und politisch motivierte Kriminalität – rechts (PMK).....	217
2.3.1	Allgemeines Straftatenaufkommen.....	218
2.3.2	Politisch motivierte Gewalttaten (insbesondere Körperverletzungen)	219
2.3.3	Extremistische Straftaten	219
2.3.4	Hasskriminalität / fremdenfeindliche und antisemitische Straftaten.....	219
2.3.5	Todesopfer rechter Gewalt.....	219
2.4	Antisemitismus	221
2.4.1	Daten.....	221
2.4.2	Bericht des unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus.....	221
2.5	Muslimfeindlichkeit und Islamkritik	222
2.6	Antiziganismus	222
2.6.1	Begriffsbestimmung.....	223
2.6.2	Situation der Sinti und Roma	223
2.6.3	Antiziganistische Einstellungen in der Bevölkerung	224
2.6.4	Ausblick	225
2.7	Bundesprogramme und Initiativen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	225
2.7.1	Bundesprogramm „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ und „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“	225
2.7.2	Bundesprogramm XENOS.....	226
2.7.3	Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“	227
2.7.4	Bundeszentrale für politische Bildung.....	227
2.7.5	Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt.....	227
2.7.6	Ausblick	228

	Seite
IX Staatsangehörigkeitsrecht	229
1 Einbürgerung.....	229
1.1 Ausreichende Deutschkenntnisse.....	229
1.2 Anrechenbare Aufenthaltszeiten	231
1.3 Identitätsnachweis/ Klärung der personenstandsrechtlichen Angelegenheiten im Herkunftsstaat	231
1.4 Hinnahme von Mehrstaatigkeit.....	232
1.5 Einbürgerungserleichterungen bei erfolgreichem Abschluss des Integrationskurses und bei besonderen Integrationsleistungen	232
1.6 Ermessenseinbürgerung von iranischen Staatsangehörigen nunmehr möglich	233
2 Geburtserwerb – ius soli	233
2.1 Gewöhnlicher Aufenthalt und unbefristetes Aufenthaltsrecht eines Elternteils.....	234
2.1.1 Gewöhnlicher Aufenthalt.....	234
2.1.2 Ius soli bei assoziationsrechtlichem Daueraufenthaltsrecht eines Elternteils.....	235
2.2 Optionspflicht	236
X Rechtsstellung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie anderer europarechtlich privilegierter Personen	239
1 Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.....	239
1.1 Beitritt Kroatiens zur EU	239
1.2 Zuzug von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus Rumänien und Bulgarien.....	239
1.2.1 Zahlen und Fakten.....	240
1.2.2 Zuzug, Fortzug und Wanderungssaldo	240
1.2.3 Erwerbstätigkeit	241
1.2.4 Bezug von Sozial- und Familienleistungen.....	241
1.3 Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen	242
1.4 Rechtliche Einordnung: EU-Freizügigkeit und ihre Grenzen	243
1.4.1 Freizügigkeitsberechtigung.....	243
1.4.2 Verlust des Freizügigkeitsrechts und Wiedereinreisesperren	243
1.5 Zugang zu Sozial- und Familienleistungen.....	245
1.5.1 Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	245
1.5.2 Kindergeld	246
1.6 Maßnahmen zur Verbesserung der Situation	246
2 Assoziationsrecht EWG/Türkei	247
2.1 Verschlechterungsverbot.....	248

	Seite
2.2	Assoziationsrechtliche Daueraufenthaltsrechte 251
2.3	Diskriminierungsverbote..... 252
XI	Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen 253
1	Schengen-Visa 253
1.1	Anwendungsfälle im Berichtszeitraum 253
1.2	EuGH-Entscheidung Rs. „Koushkaki“ 254
1.3	Fazit 255
2	Familiennachzug 255
2.1	Ehegattennachzug und Kenntnisse der deutschen Sprache..... 255
2.1.1	Einschränkung des Spracherfordernisses beim Nachzug zu Deutschen durch das Bundesverwaltungsgericht..... 256
2.1.2	Entscheidung des Europäischen Gerichtshof und Verfahren der EU-Kommission 257
2.2	Erhöhte Sprachnachweiserfordernisse bei Erteilung einer Niederlassungserlaubnis 258
2.3	„Sperrwirkung“ nach § 10 Abs. 3 Satz 3 AufenthG bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 6 des Aufenthaltsgesetzes..... 258
2.4	Kindernachzug: Neufassung des § 32 AufenthG 260
2.5	Sonstige Entwicklungen in der Rechtsprechung..... 261
2.5.1	Aufenthaltstitel zur Familienzusammenführung auch in „Patchworkfamilien“ möglich..... 261
2.5.2	Nachzugsanspruch der Eltern eines minderjährigen Flüchtlings besteht bis zur Volljährigkeit des Kindes..... 261
3	Behördliche Vaterschaftsanfechtung 262
3.1	Ausgangslage 262
3.2	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes 262
4	Aufenthaltsrechtliche Verfestigung 264
4.1	Drittstaatsangehörige mit Daueraufenthaltsrecht..... 265
4.2	Befristeter Aufenthaltstitel bei langjährigem Aufenthalt 269
4.3	Fazit 272
5	Rückführungsrichtlinie 273
5.1	Befristung der Wirkung einer Ausweisung von Amts wegen 273
5.2	Ausweisung von verwurzelten Ausländern aus generalpräventiven Gründen 274
5.3	Abschiebungshaft..... 274
5.3.1	Unterbringung in speziellen Hafteinrichtungen 274
5.3.2	Zulässigkeit der Einwilligung in gemeinschaftliche Unterbringung mit Strafgefangenen im Einzelfall 275
5.3.3	Entscheidung des Bundesgerichtshofes zur Inhaftnahme von Drittstaatsangehörigen zwecks Überstellung im Dublin-Verfahren 275

	Seite
5.3.4	Konsequenzen aus der Rechtsprechung in der Praxis..... 276
5.4	Pläne für die 18. Legislaturperiode: Modernisierung des Ausweisungsrechts..... 277
XII	Aufenthalt aus humanitären Gründen, Asylsuchende und Flüchtlinge, Menschen ohne legalen Aufenthalt..... 279
1	Gesetzliches stichtagsunabhängiges Bleiberecht 279
1.1	Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen 279
1.2	Gesetzesantrag der Freien und Hansestadt Hamburg / Gesetzentwurf des Bundesrates 279
1.3	Koalitionsvertrag..... 281
1.4	Überwiegende Lebensunterhaltssicherung..... 281
1.5	Ausschlussgründe 282
2	Wohnsitzauflagen bei Personen mit humanitären Aufenthaltserlaubnissen 283
3	Asylbewerberleistungsgesetz 284
3.1	Urteil des Bundesverfassungsgerichts und aus integrationspolitischer Perspektive bestehender gesetzlicher Änderungsbedarf..... 285
3.2	Unionsrechtliche Vorgaben hinsichtlich der Sozialleistungsgewährung von hilfebedürftigen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern 288
4	Familienleistungen für Drittstaatsangehörige 288
4.1	Ausschluss humanitärer Aufenthaltserlaubnisse nach § 23 Abs. 1 AufenthG wegen des Krieges im Heimatland oder nach den §§ 23a, 24, 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG..... 288
4.2	Keine vollständige Lebensunterhaltssicherung trotz Ausbildungsförderung? 290
4.3	Kein Anspruch auf Familienleistungen trotz Erwerbstätigkeit? 290
5	Entwicklungen im Asyl- und Flüchtlingsrecht 291
5.1	Entwicklungen der Flüchtlings- und Entscheidungszahlen sowie der Schutzquoten 292
5.1.1	Deutschland 292
5.1.2	Entwicklungen im EU-Vergleich..... 295
5.1.3	Bilanz des Systems der Zuständigkeitsfeststellung für die Durchführung von Asylverfahren innerhalb der Europäischen Union (Dublin II-VO) bezogen auf Deutschland..... 295
5.2	Neuansiedelung (Resettlement) bzw. Aufnahme von Flüchtlings aus dem Ausland..... 299
5.2.1	Dauerhaftes Resettlement-Programm 299
5.2.2	Aufnahme syrischer Flüchtlinge aus den Anrainerstaaten durch den Bund nach § 23 Abs. 2 AufenthG 300
5.2.3	Aufnahme syrischer Flüchtlinge aus den Anrainerstaaten durch die Länder nach § 23 Abs. 1 AufenthG 301

	Seite
5.3	Zuerkennung internationalen Schutzes nach der Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG und ihrer Neufassung durch die Richtlinie 2011/95/EU 301
5.3.1	Rechtsprechung zur Zuerkennung internationalen Schutzes..... 301
5.3.2	Rechtsänderungen aufgrund der Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU 305
5.4	Feststellung der Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren innerhalb der Europäischen Union: von der Dublin II-VO zur Dublin III-VO 306
5.4.1	„Systemische Mängel“ und Eilrechtsschutz gegen Überstellungsentscheidungen..... 307
5.4.2	Weitere Änderungen in der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin III-VO)..... 307
5.5	Die Verordnung (EU) Nr. 603/2013 („Eurodac II-VO“) 308
5.6	Die Richtlinie 2013/32/EU zu gemeinsamen Asylverfahren und die Diskussion um Beschleunigungsmöglichkeiten für Asylverfahren..... 309
5.7	Die Richtlinie 2013/33/EU zu Aufnahmebedingungen von Personen, die internationalen Schutz beantragen..... 310
5.8	Rechtsänderungen aufgrund der Umsetzung der Richtlinie 2011/51/EU 312
6	Aufenthaltsrechte für Opfer von Menschenhandel 312
6.1	Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung 312
6.2	Aufenthaltsrechtliche Situation von Opfern von Menschenhandel 313
6.3	Gesetzlicher Änderungsbedarf..... 315
7	Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus..... 315
7.1	Erforderliche Änderungen: Situation der Kinder verbessern 315
7.1.1	Zugang zu medizinischer Versorgung 316
7.1.2	Kinder ohne Aufenthaltsrecht: Geburtsurkunden 316
7.1.3	Kinder ohne Aufenthaltsrecht: Anspruch auf Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe..... 316
7.2	Weitergehende Handlungsempfehlungen der Konferenz der Ausländer- und Integrationsbeauftragten der Länder..... 317
XIII	Strukturen der Integrationspolitik 318
1	Nationaler Aktionsplan Integration..... 318
2	Dialog mit der Zivilgesellschaft..... 322
2.1	Migrantenorganisationen 322
2.1.1	Integrationspolitischer Dialog mit Migrantenorganisationen 322
2.1.2	Infrastrukturelle Förderung für Selbstorganisationen 322
2.1.3	Weitere Maßnahmen zur Förderung der Partizipation von Migrantenorganisationen auf Bundesebene 323
2.1.4	Ausblick 324

	Seite
2.2	Der Integrationsbeirat 324
3	Dialog mit Ländern, Kommunen und auf europäischer Ebene 325
3.1	Integrationsministerkonferenz der Länder 325
3.2	Integrationsbeauftragte der Länder 327
3.3	Bundeskonzferenz der Integrationsbeauftragten (BuKo) 328
3.4	Europäische Integrationspolitik 330
3.4.1	Europäische Integrationsindikatoren..... 331
3.5	Dialog und Zusammenarbeit mit Stiftungen 332
4	Integration von Anfang an 333
4.1	Vorbereitungen auf das Leben in Deutschland – Ausgangssituation 333
4.1.1	Handlungsschwerpunkte 334
4.1.2	Perspektiven 336
4.2	Beratungsangebote von Bund, Ländern und Kommunen 339
4.2.1	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) 340
4.2.2	Jugendmigrationsdienste 340
4.2.3	Synergien zwischen JMD und MBE 341
4.2.4	Perspektive 342
4.3	Modellprojekt Erprobung von Integrationsvereinbarungen 343
4.3.1	Projektdarstellung 344
4.3.2	Verbesserung von Integrationsprozessen durch den Einsatz von Integrationsvereinbarungen 345
4.3.3	Case Management im Rahmen des Modellprojekts 347
4.3.4	Unterstützung von Integrationsprozessen durch eine bessere Vernetzung vor Ort 348
4.3.5	Schlussfolgerungen und Perspektiven 349
XIV	Fördermittel 351
1	Europäische Ebene: Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) 351
2	Bundesebene 352
2.1	Ausgangslage 352
2.2	Handlungsschwerpunkt: Projekte zur gesellschaftlichen und sozialen Integration 352
3	Landes- und kommunale Ebene 354
3.1	Ebene der Länder – Ausgangslage 354
3.2	Handlungsschwerpunkte am Beispiel 354
3.3	Ebene der Kommunen – Ausgangslage 356
3.4	Handlungsschwerpunkte am Beispiel 356
3.5	Perspektive – ebenenübergreifend 356

	Seite
XV „Migrations- und Integrationsforschung“	358
1 Die institutionelle Anbindung der Migrations- und Integrationsforschung	358
2 Schwerpunkte der aktuellen Migrations- und Integrationsforschung	361
3 Perspektiven.....	362
4 Integrationsmonitoring.....	362
4.1 Integrationsmonitoring auf Bundesebene	362
4.1.1 Ausgangssituation	362
4.1.2 Handlungsschwerpunkte	363
4.1.3 Perspektiven.....	365
4.2 Integrationsmonitoring auf Länder- und kommunaler Ebene	365
4.2.1 Ausgangssituation	365
4.2.2 Perspektiven.....	367
XVI Abkürzungsverzeichnis	369
XVII Tabellenanhang	377

Einleitung

Der „10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland“ umfasst den Zeitraum von Juni 2012 bis Mai 2014.¹ Mit dem Regierungswechsel nach der Bundestagswahl 2013 bin ich im Dezember 2013 zur Beauftragten der Bundesregierung berufen worden und verantworte somit zum ersten Mal den Lagebericht.

Voran gestellt sei, dass ich für den nächsten Bericht einen neuen, treffenderen Titel vorschlagen werde. Denn die Überschrift ist irreführend: Untersucht wird die Situation aller Menschen in unserem Land, die eine familiäre Einwanderungsgeschichte – also nach Definition des Statistischen Bundesamtes einen „Migrationshintergrund“ – haben. In dieser Gruppe sind Ausländerinnen und Ausländer mittlerweile sogar in der Minderheit: Es gibt mehr Deutsche mit Migrationshintergrund.² Die für die Umbenennung des Lageberichts notwendige gesetzliche Änderung werde ich mit einer der kommenden Novellen des Aufenthaltsgesetzes vorschlagen.

Der vorliegende Bericht informiert umfassend über die migrations-, flüchtlings- und integrationspolitische Lage, aber auch über die Herausforderungen in unserem Land: Er gibt Aufschluss über die Entwicklungen und die weiter nötigen Maßnahmen bei der Sprachförderung, im Bildungsbereich von der frühkindlichen Bildung bis zum Studium. Er skizziert die besondere Situation und Herausforderungen am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, die rechtliche Situation von Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union und von Einwanderern aus Drittstaaten. Ausführlich wird die Situation von Menschen mit Aufenthalt aus humanitären Gründen, Asylsuchenden und Flüchtlingen beschrieben und was wir – gerade auch im Hinblick auf die dramatischen Menschenrechtskrisen auf der Welt – aktuell für eine humanitäre Flüchtlingspolitik leisten müssen. Zudem führt der Bericht detailliert auf, wo Bürgerinnen und Bürger mit Einwanderungsgeschichte diskriminiert werden, wo und in welcher Form ihnen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit und gezielte Ausgrenzung entgegenschlägt.

Die Datenlage macht erneut deutlich, dass die lange umstrittene Feststellung, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, allgegenwärtige Realität ist. Zudem wird weiterhin deutlich, dass wir nach dem Paradigmenwechsel in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik, der mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes im Jahr 2000 eingeleitet und im Zuwanderungsgesetz des Jahres 2005 fortgesetzt wurde, weiterhin den Schritt hin zu einer Einwanderungsgesellschaft zu zögerlich gehen. Zum einen sind die Herausforderungen von heute zum Teil immer noch den Versäumnissen von gestern geschuldet. Aber es wird auch deutlich, dass wir auch heute mitunter dabei sind, die integrationspolitischen Probleme von morgen zu verursachen. Genannt sei hier beispielhaft, dass es unser Bildungssystem nicht immer schafft, allen Kindern unabhängig von ihrer sozialen Herkunft einen ihrem Potential entsprechenden Bildungserfolg zu ermöglichen.

Mit dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages wurde ein gutes Fundament gelegt, um auf dem Weg zu einer echten Einwanderungsgesellschaft schneller ein gutes Stück voranzukommen. Erste Maßnahmen wurden bereits umgesetzt. So ist es ein Riesenschritt, dass wir die Optionspflicht im Staatsangehörigkeitsrecht weitgehend abgeschafft haben. Zehn Jahre nach dem Zuwanderungsgesetz bekennt sich Deutschland damit zu den Kindern seiner Einwandererinnen und Einwanderer mit ihren Herkunft. Kinder ausländischer Eltern, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind und zwei Staatsangehörigkeiten haben, dürfen zukünftig beide Pässe behalten und müssen sich nicht mehr zwischen Herkunft und Heimat entscheiden. Dass es möglich war, diese überfällige Reform ohne politische Grabenkämpfe im Bundestag und Bundesrat zu beschließen, wirft auch ein gutes Licht auf die allgemeine politische Lage in unserem Land und ist ein wertvolles Zeichen an die betreffenden Kinder und Jugendlichen, dass die Politik ihre gelebte Realität endlich besser anerkennt.

Ebenso ist im Koalitionsvertrag vereinbart, dass wir die Integrationskurse stärken: Der vorliegende Bericht zeigt erneut, dass die Kurse weiter ein entscheidendes Integrationsinstrument sind. Neu-Einwandererinnen und -Einwanderer – aber auch bereits länger in Deutschland lebende Menschen – lernen intensiv und nachhaltig die deutsche Sprache. Rund 1,4 Mio. Menschen haben die Integrationskurse seit 2005 besucht.³ Es ist gut, dass es gelungen ist, die Mittel für die Integrationskurse im Bundeshaushalt 2014 gegenüber dem Haushaltsentwurf um 40 Mio. € zu erhöhen und auch in 2015 zu verstetigen – auf nunmehr rund 244 Mio. €. Das ist ein wichtiges Signal. Denn die finanziellen Mittel, die wir für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland, für mehr

¹ Im Detail siehe anschließendes Kapitel „Redaktionelle Vorbemerkung“.

² Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Bevölkerung mit Migrationshintergrund“, Wiesbaden 2013. Demnach sind von den 16,3 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund 8,9 Mio. Deutsche (entspricht 11,0 % der Gesamtbevölkerung) und 7,4 Mio. Ausländer (entspricht 9,0 % der Gesamtbevölkerung).

³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Bericht zur Integrationskursstatistik für das erste Quartal 2014, S.2, abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Statistiken/2014-quartal-1-integrationskursgeschaeftsstatistik-bund.pdf?__blob=publicationFile.

Bildungsmöglichkeiten und für den Spracherwerb einsetzen, sind Investitionen in die Zukunft unseres Landes. Heute leben über 16 Mio. Menschen mit einem Migrationshintergrund in Deutschland.⁴ Das ist jede fünfte Person. Das statistische Merkmal des „Migrationshintergrundes“ beschreibt eine Gruppe, die sich aus so individuellen Menschen zusammensetzt wie unsere offene Gesellschaft insgesamt: Sie sind entweder selbst nach Deutschland eingewandert oder hier geboren. Sie sind deutsche Staatsbürger, Ausländerinnen und Ausländer oder besitzen mehrere Staatsbürgerschaften. Diese Vielfalt ist eine Bereicherung für unser Land. Es ist gut, dass sich in den letzten Jahren der fast ausschließlich defizitorientierte Diskurs über Menschen mit „Migrationshintergrund“ gewandelt hat. Heute bestreitet niemand ernsthaft, dass wir ein buntes und vielfältiges Land sind und dass wir für ein gutes Miteinander gleiche Teilhabechancen für alle Menschen in unserem Land brauchen. Der Umgang mit der Vielfalt in einer offenen Gesellschaft ist nicht immer einfach und ist kein Selbstläufer. Das hat Bundespräsident Joachim Gauck bei einer Einbürgerungsfeier am 22.05.2014 im Schloss Bellevue eindrucksvoll beschrieben:

„Einwanderung wurde zuerst ignoriert, später abgelehnt, noch später ertragen und geduldet, und schließlich als Chance erkannt und bejaht. Und in diesem Stadium befinden wir uns heute. Heute weiß ich: Wir verlieren uns nicht, wenn wir Vielfalt akzeptieren. Wir wollen dieses vielfältige ‚Wir‘. Wir wollen es nicht besorgnisbrütend fürchten. Wir wollen es zukunftsorientiert und zukunftsgegenwärtig bejahen.“⁵

Die Ergebnisse in den einzelnen Kapiteln des Berichtes zeigen, dass Deutschland 2014 in der Integrationspolitik gut aufgestellt ist. Wir sind ein beliebtes Land, auch für Einwandererinnen und Einwanderer. So lag 2013 der Wanderungsgewinn Deutschlands bei über 437.000 Menschen.⁶ Damit ist Deutschland nach den USA das zweitbeliebteste Land unter den in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) organisierten Nationen. Das hat sicher mit der Attraktivität unseres starken Wirtschaftsstandortes zu tun. Hinzu kommt aber eine erfreuliche und helfende Grundeinstellung in der Bevölkerung gegenüber Einwandererinnen und Einwanderern und insbesondere auch gegenüber Flüchtlingen.⁷

Natürlich dürfen die Probleme und Herausforderungen, die es selbstverständlich in einem so vielfältigen und bunten Land gibt, weder vernachlässigt, noch ignoriert werden. Integration, Einwanderung und gleiche Teilhabechancen kommen nicht von selbst, sondern erfordern gemeinsame Anstrengungen der Politik, der Wirtschaft, der organisierten Zivilgesellschaft, wie einer/eines jeden Einzelnen.

Grund zur Sorge besteht weiterhin im Hinblick auf die Bildungssituation vieler Kinder und Jugendlicher mit Migrationshintergrund. Unser Ziel muss sein, dass alle Jugendlichen einen Schulabschluss erreichen und eine Berufsausbildung aufnehmen. Hier liegt noch ein weiter Weg vor uns: So blieben im Schulabgangsjahr 2012 immer noch 5,4 % der deutschen Schülerinnen und Schüler an den allgemeinbildenden Schulen ohne Hauptschulabschluss und 11,6 % der ausländischen Schülerinnen und Schüler.⁸ Letztere erreichen auch deutlich seltener die allgemeine Hochschulreife. Jede oder jeder Jugendliche braucht eine gute Perspektive für ihr oder sein Leben und dazu gehört zwingend ein solider Schulabschluss. Hier sind gemeinsame Anstrengungen von Bund und Ländern gefordert. Zentral ist der quantitative und qualitative Ausbau der Ganztagschulen. Mittlerweile verfügt mehr als jede zweite Schule über ein Ganztagsangebot. Sie bieten längere gemeinsame Lernzeiten sowie zusätzliche sportliche und kulturelle Bildungsangebote. Mit den Ganztagschulen wird die Erwartung verknüpft, die Abhängigkeit des Bildungserfolges von der sozialen Herkunft des Elternhauses zu verringern. Diese Verknüpfung ist in Deutschland leider nach wie vor mit entscheidend für den Schulerfolg.

Ebenso wichtig ist die konsequente Einbindung der Eltern. Gerade Eltern mit Migrationshintergrund haben hohe Erwartungen an den Bildungserfolg ihrer Kinder.⁹ Studien haben wiederholt nachgewiesen, dass die Bildungsbenachteiligung von Schülerinnen und Schülern mit einer familiären Einwanderungsgeschichte nicht auf mangelnde Bildungsaspiration der Eltern zurückzuführen ist, sondern auf mangelndes Systemwissen, sprachliche

⁴ Im Jahr 2012 waren es 16,3 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner (entspricht 20 %). Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Bevölkerung mit Migrationshintergrund“. Wiesbaden 2013.

⁵ Rede des Bundespräsidenten bei der Einbürgerungsfeier anlässlich 65 Jahre Grundgesetz.
Vgl.: <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/05/140522-Einbuengerung-Integration.htm> (Zugriff am 10.07.2014).

⁶ Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 179 vom 22. Mai 2014.

⁷ Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): „Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt – Messen was verbindet“, Mai 2014; oder Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: „Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer“. Berlin 2014, S.25 ff.

⁸ Statistisches Bundesamt: Schulstatistik. Die Statistik erhebt nach deutschen und ausländischen Schulabgängerinnen und -abgängern, nicht nach Migrationshintergrund.

⁹ Vgl. z. B. Wippermann, Carsten; Flaig, Berthold Bodo: Lebenswelten von Migrantinnen und Migranten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 5, 2009, S. 3-11.

Defizite und die Überforderung der Eltern bei der Begleitung des schulischen Lernens ihrer Kinder.¹⁰ Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert deshalb seit 2011 das Programm „Elternchance ist Kinderchance – Elternbegleitung der Bildungsverläufe der Kinder“. Es hat bisher über 3.500 Elternbegleiterinnen und –begleiter ausgebildet, die für alle Eltern kompetente Ansprechpartner in Kitas, Schulen und Orten der Familienbildung sind.¹¹

Ein guter Schulabschluss ist die Basis für einen guten Beruf und damit für ein selbstbestimmtes Leben. Deshalb muss nach dem Schulabschluss auch der Übergang in eine Ausbildung gelingen. Es ist alarmierend, dass 1,33 Mio. junge Menschen zwischen 20 und 29 Jahren ohne beruflichen Abschluss bleiben und somit schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben.¹² Das entspricht einem Anteil an der gleichaltrigen Bevölkerung von 13,5 %. Bei den ausländischen, jungen Erwachsenen liegt der Anteil bei 30,5 %.¹³

Hinzu kommt ein Befund, der mich ebenfalls sehr besorgt: Nie gab es im wiedervereinigten Deutschland weniger Ausbildungsverträge. Gleichzeitig beklagen Vertreterinnen und Vertreter von Wirtschaft und Industrie einen zunehmend spürbaren Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt.

Mit Sicherheit werden wir auch in Zukunft auf Einwanderung von qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern angewiesen sein und müssen im Wettbewerb mit anderen Industrienationen auf der Welt weiter an unserer Attraktivität arbeiten. Aber angesichts des Befundes zur Lage am Ausbildungsmarkt, den auch dieser Lagebericht skizziert, muss es unser erstes Ziel sein, dass wir die Potentiale der Kinder und Jugendlichen in unserem Land heben und fördern.

Deshalb muss es eine nationale Anstrengung sein, dass in Zukunft kein Jugendlicher ohne Berufsabschluss bleibt. Deshalb habe ich als Beauftragte für das Jahr 2014 das Thema Ausbildung zu meinem Schwerpunkt gemacht. Ich habe hier insbesondere vier Ziele in den Blick genommen:

1. Die Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen insgesamt und insbesondere von Jugendlichen mit familiärer Einwanderungsgeschichte ist zu erhöhen.
2. Mehr Betriebe und Unternehmen sind für die Ausbildung zu gewinnen.
3. Wir brauchen zeitgemäße Bewerber-Auswahlverfahren, die auch denjenigen faire Chance bieten, die selbst oder deren Eltern nicht in Deutschland aufgewachsen sind.
4. Und schließlich ist jede Form der Diskriminierung am Ausbildungsmarkt zu bekämpfen.

Für diese vier Ziele setze ich mich auch in den Verhandlungen für eine Allianz für Aus- und Weiterbildung der Bundesregierung ein. Zudem freue ich mich, dass Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel meinem Vorschlag gefolgt ist und „Ausbildung“ zum Leitthema des Integrationsgipfels am 01.12.2014 gemacht hat.

Auch für 2015 habe ich mir einen Themenschwerpunkt gesetzt, bei dem unser vielfältiges Land noch erheblichen Nachbesserungsbedarf hat: Gesundheit und Pflege. Der Lagebericht zeigt, dass wir noch lange nicht von gleichberechtigter Teilhabe im Gesundheitswesen sprechen können. Menschen mit Einwanderungsgeschichte nehmen die Leistungen unseres Gesundheitswesens seltener in Anspruch, z. B. Präventionsangebote. Ärztinnen und Ärzte, Praxen, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen oder auch die Krankenversicherungen müssen ihre Angebote und Dienstleistungen weiter interkulturell öffnen, damit alle Menschen eine gute Gesundheitsversorgung – auch im Alter und auch ohne gesicherten Aufenthaltsstatus – erhalten. Ebenso müssen wir uns darauf einstellen, dass die Beschäftigten im Gesundheitswesen zunehmend eine Einwanderungsgeschichte haben – sie sind entweder als Fachkräfte aus dem Ausland eingewandert oder leben seit vielen Jahren in Deutschland, mitunter sind sie hier geboren. Sie werden zukünftig öfter als bisher die Patientinnen und Patienten in unserem Land versorgen. Ihre interkulturellen und sprachlichen Kompetenzen sind entscheidend, damit der Behandlungserfolg sichergestellt wird.

Ich setze mich als Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration mit aller Kraft dafür ein, dass der Zusammenhalt in unserer Gesellschaft wächst. Dazu gehört für mich auch, klar Stellung zu beziehen, wenn Menschen diskriminiert, diffamiert oder gar angegriffen werden. Der Lagebericht geht ausführlich auf Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in unserem Land ein. Es muss uns alle sehr

¹⁰ Vgl. Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland: „Zwischen Ehrgeiz und Überforderung: Eine Studie zu Bildungsambitionen und Erziehungszielen von Eltern in Deutschland“. Düsseldorf 2011.

¹¹ Siehe: www.elternchance.de.

¹² Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2014, S. 51.

¹³ Ebd. Der Berufsbildungsbericht erhebt nicht den Migrationshintergrund.

nachdenklich machen, wenn die zum Europarat gehörende Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz zu dem Schluss kommt, dass Opfer von Diskriminierung in Deutschland mitunter unzureichend unterstützt werden.¹⁴ Wir wissen, wie weit das gehen kann: Der Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages zur Mordserie des „Nationalsozialistischen Untergrundes“ (NSU) hat aufgezeigt, dass Opfer und Angehörige der Opfer über Jahre hinweg unter Verdacht standen, in die Morde und Bombenanschläge verwickelt zu sein – und zwar nur, weil sie eine Einwanderungsgeschichte haben und die Ermittlungsbehörden Verbrechen z. B. „im Türken-Milieu“ vermuteten. Belastbare Hinweise gab es dafür nicht. Fremdenfeindliche und rassistische Tatmotive wurden hingegen bei den Ermittlungen kaum verfolgt.

Es ist gut, dass die Bundesregierung am 27.08.2014 beschlossen hat, die parteiübergreifenden Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestages für die Zuständigkeitsbereiche des Bundes per Gesetz umzusetzen. Insbesondere sollen rassistische, fremdenfeindliche oder andere menschenverachtende Beweggründe und Ziele bei der Strafzumessung konsequenter berücksichtigt werden. Das ist ein wichtiges Zeichen, denn die fremdenfeindlichen Straftaten stiegen im Jahr 2013 auf 3.248 erfasste Fälle (+11 % gegenüber dem Vorjahr).¹⁵ Ebenso sind die Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte, aber auch auf Moscheen, Synagogen und Kirchen in den letzten Jahren gestiegen.

Wir leben in Zeiten, in denen viele gewaltsame Konflikte auf der ganzen Welt uns täglich erschütternde Bilder und Nachrichten liefern. Die Folge sind schwerste Menschenrechtskrisen, die immer mehr Frauen, Männer und Kinder zwingen, aus ihrer Heimat zu fliehen. Es gehört zu unserem eigenen, nationalen wie auch zum europäischen Selbstverständnis, dass wir denen, die sich und ihre Familien in Sicherheit bringen wollen, vor Gewalt, Terror und Verfolgung nachhaltigen Schutz und Zuflucht bieten. Der Lagebericht zeigt: Deutschland übernimmt Verantwortung. Das ausdrückliche Lob unserer Flüchtlingspolitik durch den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, António Guterres,¹⁶ muss Ansporn sein, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen.

Nach Angaben des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen sind weltweit über 51 Mio. Menschen auf der Flucht, davon 17 Mio. außerhalb ihres Landes. Im Berichtszeitraum des Lageberichts, wie auch im weiteren Verlauf des Jahres 2014, hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einen deutlichen Anstieg der Asylanträge verzeichnet: Im Jahr 2012 wurden 77.651 Asylanträge (Erst- und Folgeanträge) gestellt, 2013 waren es bereits 127.023.¹⁷ Für das laufende Jahr 2014 werden ca. 200.000 Asylanträge erwartet. Damit nimmt Deutschland heute 30 % aller Asylbewerberinnen und Asylbewerber in der Europäischen Union auf. Die bereinigte Gesamtschutzquote aller Asylantragstellerinnen und Asylantragsteller in Deutschland stieg seit 2011 von 29 % auf nunmehr 44,1 %.¹⁸ Die hohen Schutzquoten unterstreichen das Ausmaß der Menschenrechtskrisen, die wir zurzeit auf der Welt erleben. Die Bundesregierung und die Bundesländer haben deshalb beschlossen, zusätzlich über eingerichtete Kontingente 25.000 syrische Bürgerkriegsflüchtlinge aufzunehmen. Vergleichbare Anstrengungen unserer europäischen Partner vermisste ich leider, mit Ausnahme von Schweden.

Insgesamt zeigt sich, dass das „Gemeinsame Europäische Asylsystem“ zwar beschlossen ist und gilt, es aber in der Praxis für die Schutzsuchenden zahlreiche Fragen aufwirft. Zehn EU-Mitgliedstaaten nehmen die meisten verfolgten Frauen, Männer und Kinder auf und tragen die größte Verantwortung für die europäische Flüchtlingspolitik. 18 Mitgliedstaaten können oder wollen ihren Beitrag nicht leisten. Deshalb wird in der kommenden Zeit dringend darüber zu sprechen sein, wie wir in Europa in absehbarer Zeit ein solidarisches, leistungsfähiges und gerechtes europäisches Asylsystem bekommen.

Mit der Übernahme der Verantwortung für die Schutzsuchenden, die nach Deutschland kommen, sind erhebliche Herausforderungen zu bewältigen. Angesichts der gestiegenen Asylbewerber- und Flüchtlingszahlen gilt den Ländern und Kommunen mein großer Dank. Sie haben in den letzten Monaten gewaltige Anstrengungen unternommen, um allen Asylbewerbern und Flüchtlingen eine menschenwürdige Unterbringung und erste Integrationsangebote zu ermöglichen. Wir alle wissen, dass viele Bundesländer und Kommunen bei der Unterbringung an ihre Grenzen stoßen und selbst Notlösungen kaum ausreichen. Deshalb braucht es eine noch größere Solidarität zwischen Bund, Ländern und Kommunen, um die aktuellen Herausforderungen zu meistern.

¹⁴ Vgl. Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz: ECRI-Bericht über Deutschland. Straßburg 2014.

¹⁵ Bundesministerium des Innern: „Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2013“, Pressemitteilung vom 29.04.2014.

¹⁶ Vgl. Interview von António Guterres in: Der Spiegel: „Vorbild für Europa: Uno-Flüchtlingskommissar lobt deutsche Asylpolitik“, vom 01.09.2014.

¹⁷ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: August 2014.

¹⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Asylgeschäftsstatistik, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 12.06.2014 (siehe auch Tabelle 20 im Lagebericht).

Unverzichtbar für das verständnisvolle Klima in unserer Gesellschaft und den humanen Umgang mit Flüchtlingen sind die vielen Nachbarschaftsinitiativen, die sich in den letzten Monaten und Jahren in der direkten Umgebung von Flüchtlingsunterkünften gegründet haben. Sie helfen den Menschen direkt vor Ort, schaffen Begegnungen und helfen dabei, Flüchtlinge in die Nachbarschaft zu integrieren. Gewerkschaften, Kirchen, Wohlfahrtsverbände und NGOs leisten hier ebenfalls unverzichtbare Dienste. Wir sind alle gemeinsam gefordert, dieses Klima zu pflegen und für ein gutes Zusammenleben in unserem Land zu sorgen. Niemand darf wegen seiner Herkunft, seines Migrationshintergrunds oder seiner Fluchtgeschichte an den Rand dieser Gesellschaft gedrängt werden.

Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode haben wir uns dazu bekannt, dass die Asylantragstellerinnen und Asylantragsteller schneller Klarheit über ihren Status benötigen. Langwierige Verfahren helfen niemandem – nicht den Antragstellerinnen und Antragstellern und auch nicht den staatlich zuständigen Akteuren. Wer schutzberechtigt ist, soll dies schnell erfahren, und auch wer nicht im Bundesgebiet verbleiben darf, sollte darüber so früh wie möglich Gewissheit erhalten. Um die Asylverfahren zu beschleunigen und monatelange Wartezeiten zu verhindern, hat der Deutsche Bundestag für den Bundeshaushalt 2014 bereits Mittel für mehr Personal für das zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bereitgestellt. Ebenso haben sich Bund und Länder im Oktober 2014 darauf verständigt, das Bauplanungsrecht zu ändern, damit vor Ort Unterkünfte für Flüchtlinge schneller bewilligt und gebaut werden können – auch in siedlungsnahen Gebieten, die bisher nicht für die Einrichtung von Unterkünften genehmigungsfähig waren. Ob die angestrebte Verfahrensbeschleunigung der Asylverfahren auch durch die gesetzliche Einstufung von Serbien, Bosnien und Herzegowina und Mazedonien als nunmehr sichere Herkunftsstaaten erreicht wird, muss die Praxis zeigen.

Es nützt auch niemandem, wenn Asylbewerberinnen und Asylbewerber (und Geduldete!) über einen langen Zeitraum einem Arbeitsverbot unterliegen und nicht arbeiten dürfen. Es ist immer und überall sichtbar: Die Menschen wollen nicht den ganzen Tag untätig in den Unterkünften sitzen. Sie wollen arbeiten und selbstbestimmt für sich sorgen können. Deshalb war es richtig, dass die Dauer des Arbeitsverbots für Asylbewerberinnen und Asylbewerber und Geduldete deutlich verkürzt wurde, auf nunmehr drei Monate. Hinzukommen sollte, dass auch die weiter bestehende Vorrangprüfung gelockert wird. Entsprechende Verabredungen der Bundesregierung mit dem Bundesrat sind hier bereits getroffen.

Ein großer Schritt für unsere Flüchtlingspolitik ist das im Koalitionsvertrag vereinbarte stichtagunabhängige Bleiberecht für langjährig Geduldete. Die Wohlfahrtsverbände, Kirchen und viele NGOs haben sich seit Jahren dafür eingesetzt. Viele Schicksale von Familien mit Kindern, die jahrelang tagtäglich mit der Angst vor der Abschiebung leben, können wir damit abwenden. Es muss Schluss damit sein, dass viele Geduldete und ihre Familien im wahrsten Sinne des Wortes auf gepackten Koffern leben müssen und ihnen Integrationschancen genommen werden. Im Jahr 2011 hatte die Bundesregierung bereits ein Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche mit einer Duldung verabschiedet. Jetzt gehen wir den nächsten Schritt.

Zur Entlastung der Länder und Kommunen bei den Folgen von Einwanderung hat sich der Bund auch im Staatssekretärsausschuss „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ bekannt. Dort wurde mit einem sachlichen Blick und ohne Hysterie erörtert, wie mögliche Belastungen gemeinsam gelöst werden können. Alle Ressorts der Bundesregierung haben in akribischer Sacharbeit gemeinsam mit den Kommunen Daten und Fakten über die Einwanderung nach Deutschland, insbesondere aus Bulgarien und Rumänien, zusammengetragen. Das wenig überraschende Ergebnis: Einwandererinnen und Einwanderer aus diesen beiden Staaten sind in der Regel gut gebildet und gehen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach. Ohne Frage trifft dies nicht auf alle zu. Und in einigen Kommunen sind verstärkt Menschen ohne berufliche Perspektive angekommen; Menschen, die in ihren Herkunftsstaaten zum Teil schwersten Diskriminierungen ausgesetzt sind und auf „gut Glück“ nach Deutschland kommen. Aber die teils aufgeregte Debatte über angeblichen „Sozialleistungsbetrug“ wurde durch die Arbeit des von der Bundesregierung eingesetzten Staatssekretärsausschusses und durch das darauf folgende Gesetz zur Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses deutlich beruhigt: Hier wurde verantwortungsvoll Handlungsfähigkeit bewiesen. So erhalten die betroffenen Kommunen finanzielle Hilfen des Bundes von über 235 Mio. €, die Gesetze zur Bekämpfung von Schwarzarbeit werden nachgebessert und sollte es Rechtsmissbrauch oder Betrug bei der Inanspruchnahme der Freizügigkeitsrechte der Europäischen Union geben, können als ultima ratio befristete Wiedereinreiseperrn verhängt werden.

Die Arbeit des Staatssekretärsausschusses steht für mich stellvertretend dafür, wie die Integrationspolitik in unserem Land am besten funktionieren kann: Sachlich, unaufgeregt und mit einem klaren Blick dafür, worüber wir eigentlich genau sprechen.

Mit dieser Herangehensweise löst sich der eine oder andere zum „Integrationsproblem“ stilisierte Sachverhalt

einfacher, als man denkt. Dann spielt es keine Rolle, dass die bzw. der Jugendliche ohne Ausbildungsplatz einen Migrationshintergrund hat, sondern es ist wichtig, dass sie oder er einen Ausbildungsplatz bekommt. Dann reden wir nicht über das „Roma-Problemhochhaus“, sondern wie wir die Menschen integrieren können und mit welchen – auch ordnungspolitischen – Maßnahmen wir eine funktionierende Nachbarschaft fördern, in der die möglichen Ängste und Sorgen der Anwohnerinnen und Anwohner sowie die Belastungen der Kommunen fair und angemessen berücksichtigt werden. Dann spielt es keine Rolle, dass die Mitarbeiterin im Jobcenter ein Kopftuch trägt, sondern es ist wichtig, dass sie ihre Kunden gut betreut und in Arbeit vermitteln kann.

Ich plädiere für diesen sachlichen und unaufgeregten Umgang in unserem Land. Denn eines müssen wir uns immer wieder deutlich machen: Unser Land ist großartig, mit seiner Vielfalt und seinen rund 81 Mio. Charakteren. Es zählen die gleichen Teilhabechancen für jede und jeden in unserer Gesellschaft – egal, welche geografische oder soziale Herkunft jemand hat. Wir sind in der Migrations- und Integrationspolitik insgesamt gut aufgestellt. Deutschland ist ein Einwanderungsland mit einer sich langsam ausprägenden Einwanderungsgesellschaft. Das zeigt der 10. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, der in seiner nächsten Fassung in zwei Jahren einen passenderen Namen tragen soll.

Ich wünsche eine anregende Lektüre!

Staatsministerin Aydan Özoğuz

Beauftragte der Bundesregierung für Migration,
Flüchtlinge und Integration

Redaktionelle Vorbemerkung

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration legt hiermit gemäß § 94 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) dem Deutschen Bundestag ihren 10. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland vor.

In Fortschreibung des 9. Berichts der Beauftragten, der im Juni 2012 vorgelegt wurde (BT-Drs. 17/10221), endet der Berichtszeitraum des vorliegenden Berichts im Mai 2014. Nur in Ausnahmefällen konnten aktuellere Entwicklungen berücksichtigt werden.

Der Lagebericht widmet sich der Lage der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund. Die bis 2005 übliche Differenzierung zwischen deutschen Staatsangehörigen einerseits und „Ausländerinnen und Ausländern“ andererseits wird der sozialen Realität in Deutschland nicht mehr gerecht. Mit 16,3 Mio. Menschen stellen Personen mit Migrationshintergrund im Jahr 2012 ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland, mehr als die Hälfte von ihnen besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit (8,9 Mio.). Diese Zahlen belegen den Wandel in der deutschen Gesellschaft und verweisen auf die große Bedeutung der Integrationspolitik.

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

Die Berücksichtigung des Migrationshintergrunds zeigt, wie viele der in Deutschland lebenden Menschen selbst zugewandert sind oder einen Elternteil haben, der nach Deutschland zugewandert ist.

Die Differenzierung der Statistiken nach Migrationshintergrund und Migrationsgruppen belegt, wie vielfältig die Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund ist. Die Tabellenstruktur des 10. Lageberichts orientiert sich an den drei Gliederungsmerkmalen mit/ohne Migrationshintergrund, mit/ohne eigene Migrationserfahrung sowie Staatsangehörigkeit. Damit lassen sich u. a. Deutsche mit eigener Migrationserfahrung und hier geborene Deutsche mit Migrationshintergrund differenziert betrachten.

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

- 1) die Person nicht auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland geboren wurde und 1950 oder später zugewandert ist und/oder
- 2) die Person keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder eingebürgert wurde.
- 3) Darüber hinaus haben Deutsche einen Migrationshintergrund, wenn ein Elternteil der Person mindestens eine der unter (1.) oder (2.) genannten Bedingungen erfüllt.

Auf dieser Grundlage liefert der Lagebericht eine statistisch fundierte Bestandsaufnahme und eine differenzierte Beschreibung und Bewertung der sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Situation von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland.

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

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

I Strukturdaten und soziale Lage

Eine hohe Lebenserwartung, eine niedrige Geburtenrate und eine wachsende gesellschaftliche Vielfalt sind seit Jahren kennzeichnend für die demografische Entwicklung in Deutschland. Deutschland ist als weltoffenes Land in seiner Bevölkerungsstruktur vielfältig.

Um die wachsende gesellschaftliche Vielfalt statistisch abzubilden, wird vom Statistischen Bundesamt¹⁹ seit dem Jahr 2005 der „Migrationshintergrund“ auf Grundlage verschiedener Merkmale des Mikrozensus erhoben. Seitdem wird die Bevölkerung nicht mehr ausschließlich nach Staatsangehörigkeit unterschieden. Die Einbindung von zusätzlichen Erfassungskriterien wie Geburtsland und Einbürgerung weisen auf eine viel stärker von Vielfalt geprägte Gesellschaft hin, als bis dahin angenommen. Der Migrationshintergrund bezeichnet ausschließlich ein statistisches Kriterium, auf das hier Bezug genommen wird.

Laut Statistischem Bundesamt begrenzt sich der „Migrationshintergrund“ nicht ausschließlich auf aktiv Eingewanderte, sondern erstreckt sich auch auf ihre Nachkommen. Die Zuschreibung eines Migrationshintergrundes unterliegt jedoch Veränderungen. Er ist statistisch dann nicht mehr nachweisbar, wenn die Eltern und das Kind als Deutsche in Deutschland geboren sind. Aus statistischer Perspektive leitet sich der Migrationshintergrund des Kindes aus den Angaben zu den Eltern ab - wie Angaben zur Staatsangehörigkeit, zum Geburtsland und zur Einbürgerung -, jedoch kann diese Zuschreibung nicht an die Kinder „vererbt“ werden. Damit wird der Prozesscharakter deutlich: Das Merkmal Migrationshintergrund kann in zeitlicher Perspektive innerhalb einer Familie „verloren“ gehen.²⁰

Der als Stichprobe erhobene Mikrozensus wird bei der statistischen Hochrechnung an die Eckdaten aus der laufenden Bevölkerungsfortschreibung angepasst, z. B. an die Gesamtbevölkerung nach Alter und Geschlecht sowie an die Zahl der deutschen und der ausländischen Bevölkerung. Mit der Bevölkerungsfortschreibung wird die offizielle Bevölkerungszahl auf der Grundlage der jeweils letzten Volkszählung fortgeschrieben. Erstmals seit 1987 wurde mit dem Zensus 2011 wieder eine Volkszählung durchgeführt. Deren Ergebnisse zeigen, dass zum Stichtag (09.05.2011) 80,2 Mio. Personen, darunter knapp 6,2 Mio. ausländische Staatsangehörige in Deutschland lebten.²¹ Das sind 1,5 Mio. Personen – davon 1,1 Mio. ausländische Staatsangehörige – weniger als bisher angenommen. Zukünftig wird die Bevölkerungsfortschreibung an die aktuellen Zensusergebnisse angepasst. Für die Erstellung des Mikrozensus für das Jahr 2012 standen die aktuellen Daten aus dem Zensus 2011 noch nicht im Detail aufbereitet zur Verfügung. Aus diesem Grund wurde der Mikrozensus 2012 noch auf Grundlage der bereits „veralteten“ Bevölkerungsfortschreibung von 1987 erstellt.²² Die statistische Bereinigung der Bevölkerungszahl um 1,5 Mio. Personen (davon 1,1 Mio. ausländische Staatsangehörige) konnte damit nicht berücksichtigt werden. Das Statistische Bundesamt wird dies sukzessive in den Mikrozensus 2011 und 2012 einarbeiten. In dieser Übergangsphase liegen Teildaten aus dem Zensus und Daten aus dem Mikrozensus vor, die erst später an den Zensus angepasst werden. Daher sind die hier vorgestellten Daten noch auf dem Stand der Bearbeitung aus dem hier beschriebenen Übergang zu verstehen.

1. Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Der Mikrozensus 2012 beziffert die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund auf 16,3 Mio., das macht 20 % der Gesamtbevölkerung aus. Damit weist jede fünfte Person in Deutschland dieses Merkmal auf. Seit Beginn der Erhebung des Migrationshintergrundes im Jahr 2005 ist die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund um knapp 1,3 Mio. gestiegen.

¹⁹ Der Mikrozensus ist die amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt, an der jährlich 1 % aller Haushalte in Deutschland beteiligt sind (laufende Haushaltsstichprobe), vgl. hierzu: www.destatis.de.

²⁰ Zu den Menschen mit Migrationshintergrund zählen „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil.“ Zitat aus: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2012, Fachserie 1, Reihe 2.2. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2013, S. 6.

²¹ Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 10. April 2014 – 135/14.

²² Die Ergebnisse aus dem Mikrozensus 2012 und dem Mikrozensus 2011 sollen an den Zensus 2011 angepasst werden, allerdings ist hierfür kein zeitlicher Rahmen bekannt. Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2012, Fachserie 1, Reihe 2.2. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2013.

Tabelle 1: Bevölkerung nach Migrationsstatus¹⁾

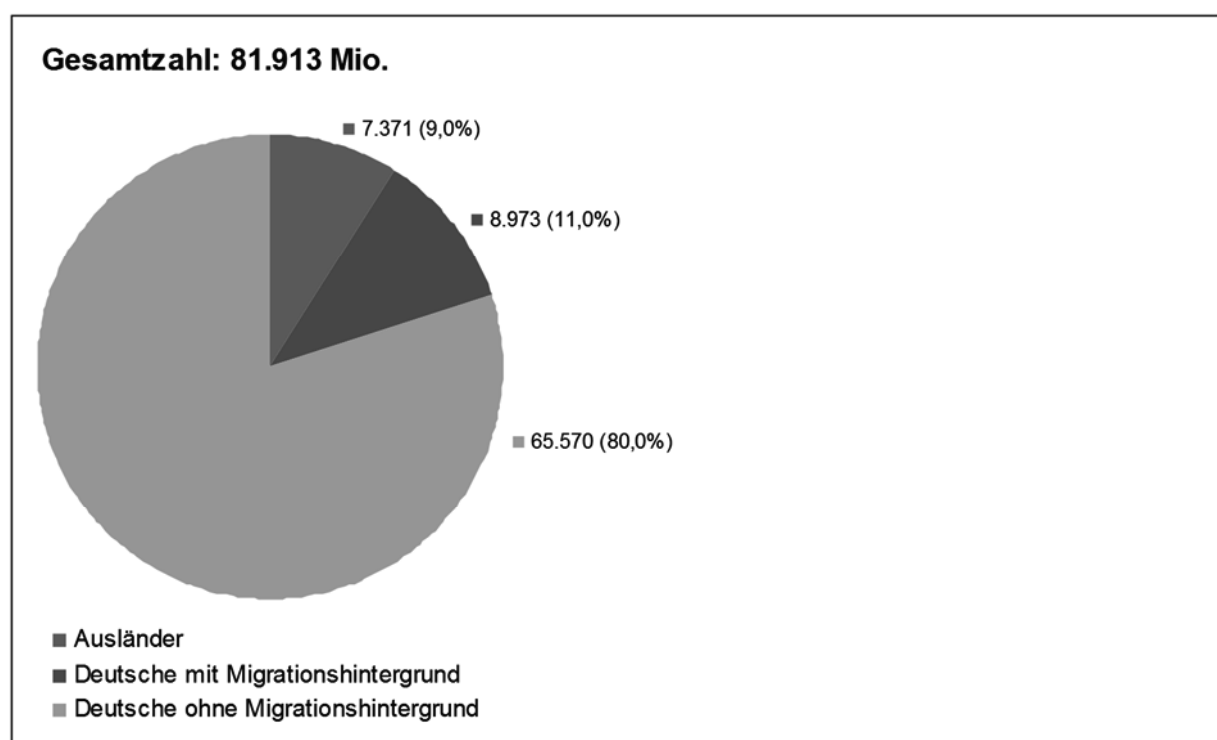
Status	2005		2010		2011		2012	
	in 1.000	%	in 1.000	%	in 1.000	%	in 1.000	%
Bevölkerung insgesamt	82.465		81.715		81.754		81.913	
Personen ohne Migrationshintergrund	67.132	81,4	65.970	80,7	65.792	80,5	65.570	80,0
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinne	15.057	18,3	15.746	19,3	15.962	19,5	16.343	20,0
mit eigener Migrationserfahrung	10.399	12,6	10.590	13,0	10.690	13,1	10.918	13,3
ohne eigene Migrationserfahrung	4.658	5,6	5.155	6,3	5.273	6,4	5.425	6,6

¹⁾ Abweichungen entstehen durch Rundungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Mit einem Anteil von 11 % an der Gesamtbevölkerung hat der größere Teil der Personen mit Migrationshintergrund eine deutsche Staatsangehörigkeit. Ausländische Staatsangehörige (9 %) stellen hingegen die kleinere Gruppe dar.

Abbildung 1: Gesamtbevölkerung nach Migrationsstatus im Jahr 2012

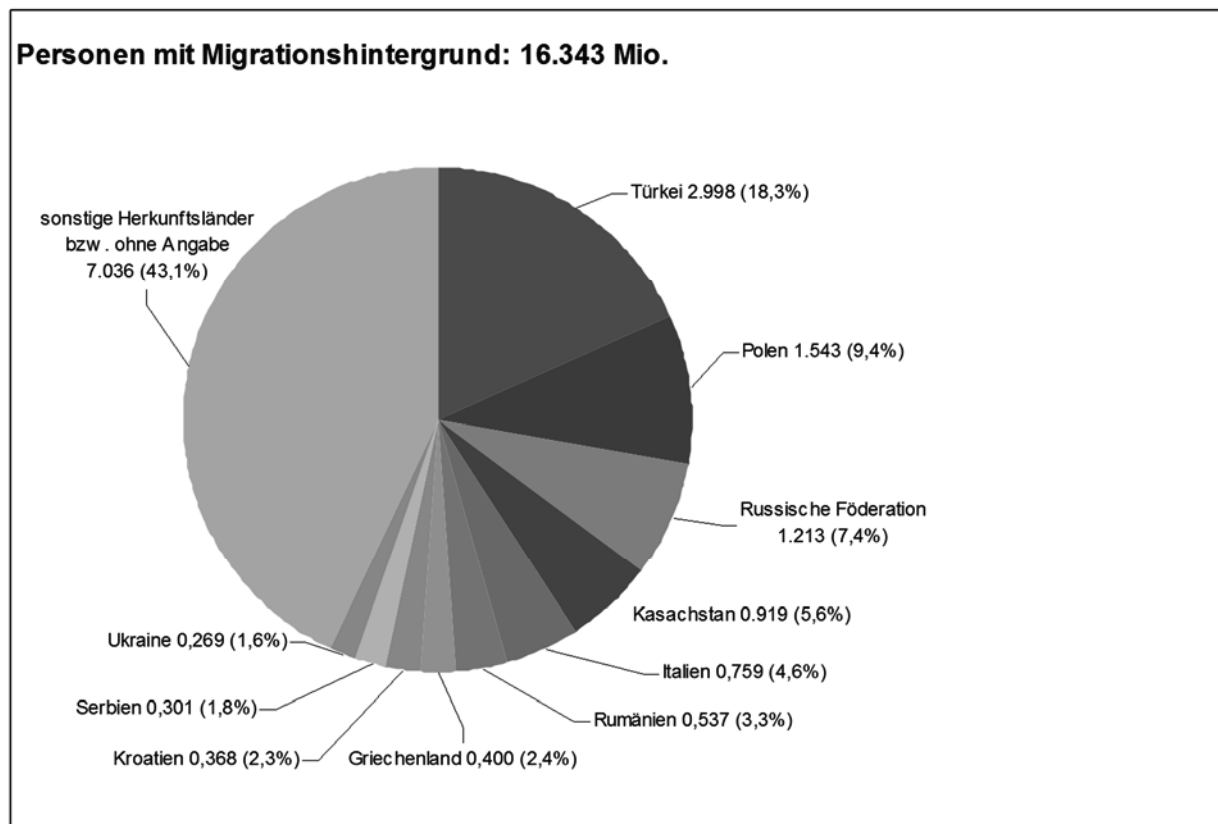


Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2012

190 Staatsangehörigkeiten aktuell existierender diplomatisch anerkannter Staaten sind in Deutschland vertreten – so das Statistische Bundesamt.²³ Personen türkischer Herkunft bilden mit 18,3 % die größte Gruppe unter der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, gefolgt von Personen mit polnischer Herkunft (9,4 %).

²³ Vgl. Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 17. Dezember 2013 – 430/13.

Abbildung 2: Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Jahr 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2012

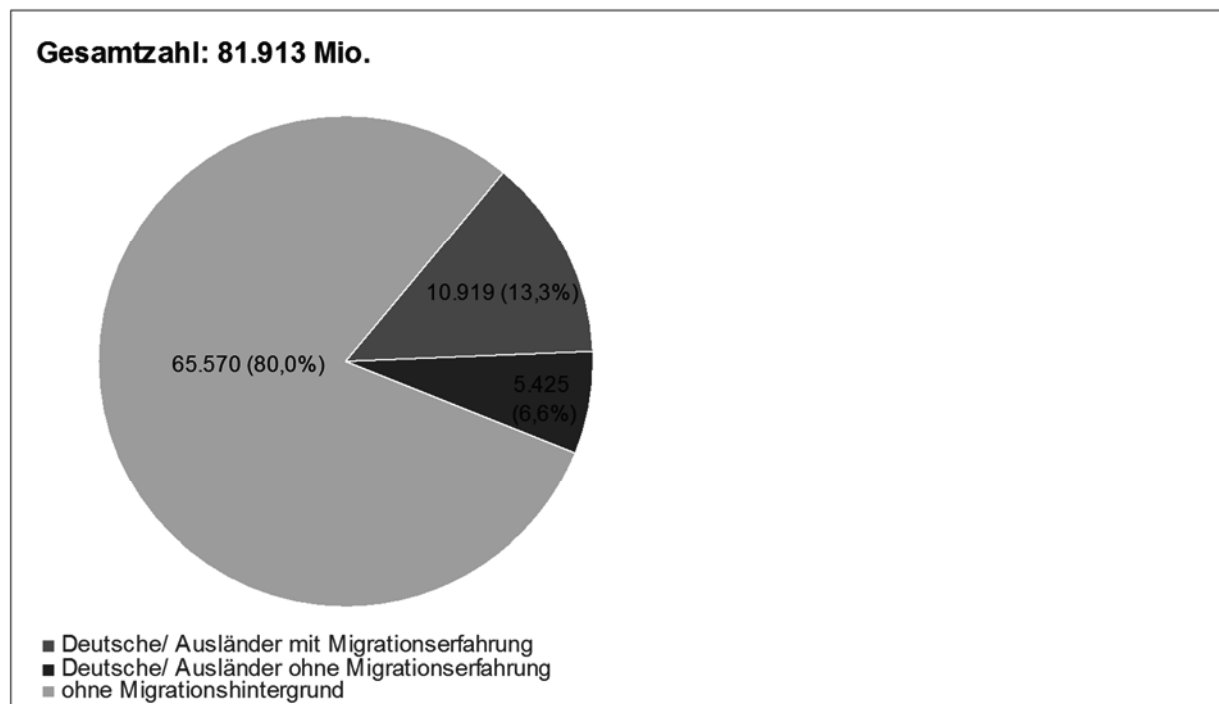
Der Anteil der jeweiligen Herkunftsländer hat sich gegenüber dem Jahr 2010 teilweise deutlich verschoben. Besonders sichtbar wird dies bei Personen mit der Zuordnung zum Herkunftsland Türkei. Für das Jahr 2010 wurde noch von 2,5 Mio. Personen türkischer Herkunft ausgegangen.²⁴ Zwei Jahre später rechnete das Statistische Bundesamt im Mikrozensus 2012 knapp 3,0 Mio. Personen aus demselben Herkunftsland aus. Die Differenz von einer halben Mio. Personen ist jedoch nicht auf tatsächliche Veränderungen in dieser Bevölkerungsgruppe zurückzuführen, sondern liegt daran, dass hier geborene Deutsche mit Migrationshintergrund einem Herkunftsland zugeordnet werden, dessen (derzeitige bzw. frühere) Staatsangehörigkeit deren Eltern besitzen, wie in diesem Fall die türkische. Deutsche mit Migrationshintergrund deren Eltern aus unterschiedlichen Herkunftsländern kommen, wurden keinem Herkunftsland zugeordnet, sondern sind nach wie vor unter der Rubrik „sonstige Herkunftsländer bzw. ohne Angabe“ zusammengefasst. Dadurch hat sich die Zahl der Personen nach Staatsangehörigkeit erhöht. Diese technische Zuordnung fand im Mikrozensus 2011 das erste Mal statt und wird nun für die Folgejahre beibehalten.

1.1 Eine wachsende Bevölkerungsgruppe: Personen ohne eigene Migrationserfahrung

Neben der Unterteilung nach Deutschen mit Migrationshintergrund und ausländischen Staatsangehörigen machen weitere Differenzierungen die heterogene Struktur innerhalb der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sichtbar. Hierzu gehört die Kategorie Personen „mit und ohne Migrationserfahrung“. Sie zeigt auf, wer aktiv eingewandert und wer in Deutschland geboren ist. Demnach sind zwei Drittel der Personen mit Migrationshintergrund nach Deutschland eingewandert und ein Drittel ist in Deutschland geboren.

²⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2010, Fachserie 1, Reihe 2.2. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden 2011, S. 64.

Abbildung 3: Bevölkerung im Jahr 2012 unterteilt nach Migrationserfahrung



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2012

Die Zahl der im Inland Geborenen, also derjenigen ohne eigene Migrationserfahrung, wächst seit Beginn der Erhebung des Migrationshintergrundes im Jahr 2005 kontinuierlich. Wurden knapp 4,7 Mio. Personen mit Migrationshintergrund im Jahr 2005 im Inland geboren (5,6 % der Bevölkerung), so stieg diese Zahl im Jahr 2012 auf 5,4 Mio. Personen (6,6 %).²⁵

1.2 Demografische Strukturdaten der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Die in Deutschland lebende Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist deutlich jünger als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Mit 35,5 % hat gut ein Drittel der Kinder in Deutschland unter fünf Jahren einen Migrationshintergrund. In den Altersgruppen bis 45 Jahren sind Personen mit Migrationshintergrund teilweise mit deutlich über 20 % vertreten. Entsprechend sind Personen mit Migrationshintergrund deutlich seltener in älteren Jahrgängen vertreten als in jüngeren. Lediglich 9,2 % der 65-Jährigen und Älteren haben einen Migrationshintergrund.²⁶

Es liegt auf der Hand, dass durch die deutlich jüngere Altersstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund auch das Durchschnittsalter niedriger ausfällt. Personen mit Migrationshintergrund sind im Durchschnitt 35,5 Jahre alt. Mit 46,4 Jahren fällt das Durchschnittsalter bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund hingegen deutlich höher aus.²⁷

Während sich die Altersstruktur unterscheidet, ist die Geschlechterstruktur ähnlich. Innerhalb der Bevölkerung mit Migrationshintergrund überwiegt mit 50,4 % nur unwesentlich der Männeranteil gegenüber dem Frauenanteil (49,6 %). In der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund beträgt der Männeranteil 48,8 %. Hier liegt mit 51,2 % der Frauenanteil geringfügig höher.

Jedoch sind herkunftsspezifische Unterschiede festzustellen. Ein höherer Männeranteil ist für die Herkunftsländer und -regionen Griechenland (55,0 %), Italien (59,2 %), Türkei (52,2 %) und Afrika (56,3 %) festzustellen. Hingegen wird aus den Herkunftsregionen Polen (52,7 %), Russische Föderation (53,8 %), Ukraine (56,5 %)

²⁵ Vgl. Tabelle 1 im Text.

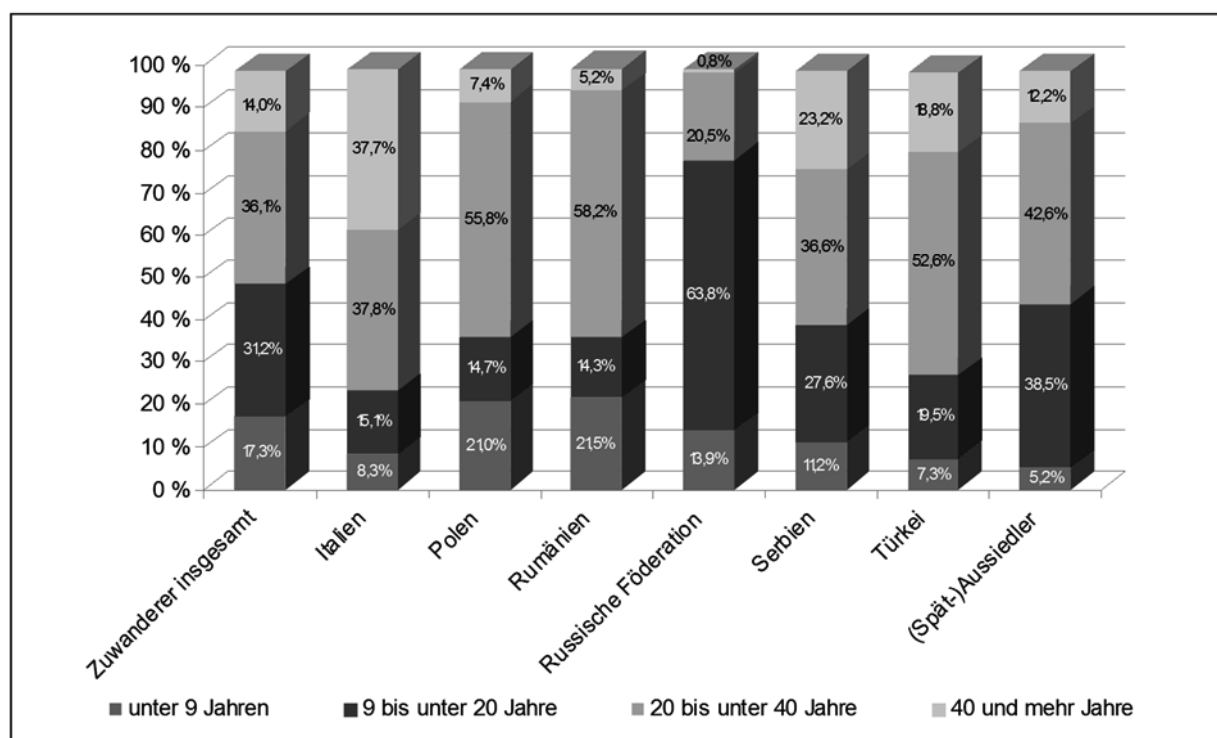
²⁶ Vgl. Tabelle 2 im Anhang.

²⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2012, Fachserie 1, Reihe 2.2. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden 2013, S. 8.

sowie Süd- und Südostasien (52,4 %) ein höherer Frauenanteil deutlich. Dies weist auf unterschiedliche geschlechtsspezifische Migrationsmuster aus diesen Ländern hin.²⁸

Einwanderung hat das Gesicht unserer Gesellschaft nachhaltig verändert. Die Daten zeigen, dass die Bevölkerung mit Migrationshintergrund längst zu Deutschland gehört. In der regionalen Verteilung und hinsichtlich der Aufenthaltsdauer kommen die historisch unterschiedlichen Einwanderungsprozesse in den alten und neuen Ländern besonders deutlich zur Geltung. Nach wie vor leben die meisten Menschen mit Migrationshintergrund in den alten Ländern.²⁹ In der Aufenthaltsdauer zeigt sich, dass Personen mit eigener Migrationserfahrung zu einer überwiegenden Mehrheit (81,3 %) länger als neun Jahre in Deutschland leben. 50,1 % der Personen mit Migrationshintergrund leben über 20 Jahre und 14 % sogar mehr als 40 Jahre in Deutschland. Dabei haben Personen aus den ehemaligen Anwerbeländern die längste Aufenthaltsdauer. Hierzu zählen Personen aus Italien (75,5 %) und der Türkei (71,4 %), die seit mindestens 20 Jahren in Deutschland leben. Personen aus der Russischen Föderation sind zu 63,8 % zwischen neun und 19 Jahren in Deutschland. Eine überwiegende Mehrheit der Personen aus Rumänien (63,4 %) lebt bereits seit mindestens 20 Jahren in Deutschland.

Abbildung 4: Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Herkunftsland und Aufenthaltsdauer im Jahr 2012¹⁾



Anmerkung: Polen, Rumänien und Russische Föderation mit (Spät-)Aussiedlern.

¹⁾ Die bei der Addition der einzelnen Aufenthaltsdauern festzustellende Differenz zu hundert Prozent ist dadurch zu erklären, dass nicht alle Personen das Jahr des Zuzugs angegeben haben.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2012

Mit der Länge der Aufenthaltsdauer steigt die Wahrscheinlichkeit, sich einbürgern zu lassen, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.³⁰ In der Regel ist eine Einbürgerung nach acht Jahren rechtmäßigen Aufenthalts möglich.

Bedeutend ist, dass erst mit der Einbürgerung volle politische und gesellschaftliche Teilhabe möglich ist.

Laut Mikrozensus 2012 hatten knapp 2,3 Mio. aller in Deutschland lebenden Personen früher eine ausländische Staatsangehörigkeit und wurden Deutsche durch Einbürgerung. Ein Großteil (rund 1,8 Mio.) hat eine eigene

²⁸ Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Migrationsbericht 2012 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Nürnberg 2014, S. 193 f.

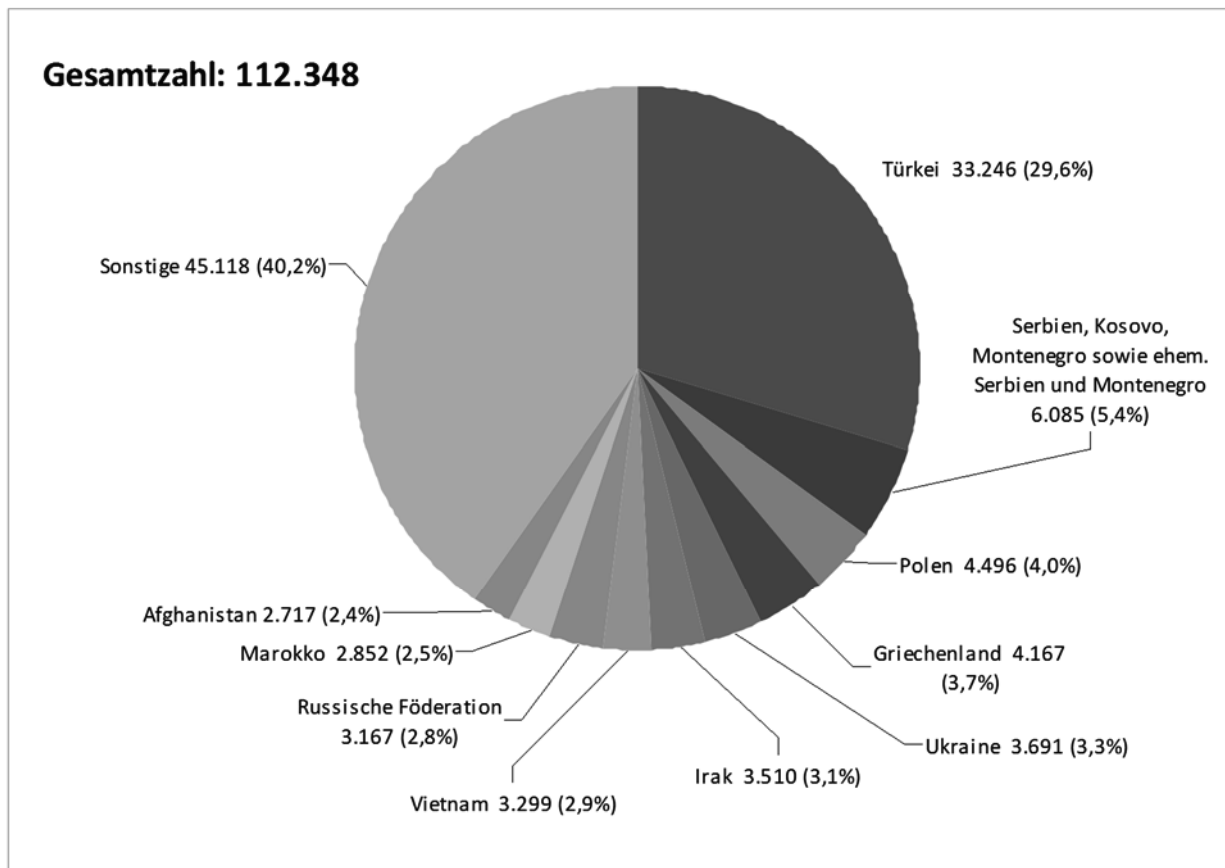
²⁹ Vgl. Tabelle 6 im Anhang.

³⁰ Vgl. Kapitel IX 1.

Migrationserfahrung und ist somit zugewandert. Eingebürgerte mit Migrationserfahrung sind im Schnitt 46,7 Jahre alt und leben seit 26,9 Jahren in Deutschland.³¹

Insgesamt wurden 112.353 Personen im Jahr 2013 eingebürgert. Damit ist die Zahl der Einbürgerungen seit dem Jahr 2008 stetig gestiegen.³² Mit knapp 25 % machen Personen mit türkischer Staatsangehörigkeit die größte Gruppe unter den Eingebürgerten aus.

Abbildung 5: Eingebürgerte Personen im Jahr 2013 nach bisheriger Staatsangehörigkeit



Quelle: Statistisches Bundesamt, Einbürgerungsstatistik

Die Aufenthaltsdauer hat nicht nur Auswirkung auf die Einbürgerung. Die Aufenthaltslänge kann auch das Heiratsverhalten beeinflussen.³³

Demografisch bedeutend ist, dass durch die jüngere Bevölkerungsstruktur ein Großteil der Personen mit Migrationshintergrund ledig (rund 7,5 Mio.) und nur zum geringen Teil verwitwet (rund 590.000) ist.³⁴

Die Entwicklungen im Zeitraum 2005 bis 2012 zeigen deutlich, dass in der Gesamtbevölkerung sowie bei Personen mit Migrationshintergrund die Ehe tendenziell an Bedeutung verliert, obwohl sie nach wie vor in beiden Gruppen die meistgewählte Lebensform ist.³⁵ Lebensgemeinschaften und Alleinerziehende sind hingegen Lebensformen, die im Zeitverlauf an Bedeutung gewonnen haben. Unter den Familien mit minderjährigen Kindern waren im Jahr 2012 in der Gesamtbevölkerung 19,9 % Alleinerziehende und unter Familien mit Migrationshintergrund 14,8 %.

³¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2012, Fachserie 1, Reihe 2.2. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden 2013, S. 8 und S. 133. Nicht berücksichtigt sind in den 2,3 Mio. die bis August 1999 als Statusdeutsche formal eingebürgerten Spätaussiedler.

³² Vgl. Kapitel IX, vgl. auch Tabelle 39 im Anhang.

³³ Vgl. hierzu bspw. Haug, Sonja: Interethnische Kontakte, Freundschaften, Partnerschaften und Ehen von Migranten in Deutschland. Working Paper 33 der Forschungsgruppe des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Nürnberg 2010.

³⁴ Vgl. Tabelle 5 im Anhang.

³⁵ Vgl. Tabelle 2 im Text.

Die amtliche Statistik der registrierten Eheschließungen in Deutschland zeigt für das Jahr 2012, dass 13,5 % (oder 52.457) aller Ehen „binationale“ Ehen waren. Der Großteil der Ehen (334.966 Ehen bzw. 86,5 %) wurde zwischen Deutschen geschlossen.³⁶ Bei einer differenzierten Betrachtung nach dem Migrationsstatus wird deutlich, dass die amtliche Statistik registrierter Eheschließungen in Deutschland kaum aussagekräftig ist, da sie die Staatsangehörigkeit, nicht jedoch das Merkmal Migrationshintergrund berücksichtigt.³⁷ So ist nicht deutlich, ob Ehen, die als deutsch-ausländische Ehen gezählt werden, nicht Ehen zwischen gleicher Herkunft, aber mit unterschiedlicher Staatsangehörigkeit sind. Auch werden Ehen, die im Ausland geschlossen wurden, nicht erfasst. Daher bilden diese Zahlen die Realität nur unvollständig ab.

Wird jedoch der Migrationshintergrund berücksichtigt, ist das Bild differenzierter. Laut Mikrozensus 2012 sind insgesamt 7,3 Mio. von 16,3 Mio. Personen mit Migrationshintergrund verheiratet. Jede/r fünfte verheiratete Deutsche/r mit Migrationshintergrund (20,3 %) lebt in einer Ehe mit einem/r Deutschen ohne Migrationshintergrund.³⁸ Der Mikrozensus 2012 zeigt auch, dass verheiratete Frauen mit Migrationshintergrund zu knapp 21 % in einer Ehe mit einem Partner ohne Migrationshintergrund leben. Verheiratete Männer mit Migrationshintergrund sind zu knapp 18 % mit einer Partnerin ohne Migrationshintergrund verheiratet. Diese Zahlen zeigen, dass keine gravierenden Unterschiede zwischen Frauen und Männern mit Migrationshintergrund bestehen, eine interethnische Ehe einzugehen.³⁹

Bei Deutschen ohne Migrationshintergrund fällt das Heiratsverhalten nur geringfügig heterogen aus. Lediglich 4,7 % der Deutschen ohne Migrationshintergrund haben eine Person mit Migrationshintergrund geheiratet. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass 95,3 % Personen ohne Migrationshintergrund untereinander geheiratet haben. Bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund beträgt dieser Anteil 74,7 %.

Obwohl in beiden Bevölkerungsteilen vorrangig aus dem gleichen Migrationsstatus geheiratet wird, zeigt sich bei Personen mit Migrationshintergrund eine größere Offenheit, eine „interethnische“ Ehe einzugehen, d. h. eine Person ohne Migrationshintergrund zu heiraten. Nicht selten wird die interethnische Trauung als Gradmesser für Integration gewertet, womit die Integrationsleistung der Personen mit Migrationshintergrund hervorgehoben wird.⁴⁰ Ob dieser Indikator ohne Verknüpfung mit anderen relevanten Informationen wie der Heiratsstruktur und dem Heiratsverhalten in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund aussagekräftig ist, ist zunächst in Frage zu stellen. Schließlich werden die Heiratsstruktur und das Heiratsverhalten in beiden Bevölkerungsteilen selten als Forschungsgegenstand erkannt. Die isolierte Betrachtung einer Gruppe ist jedoch für eine Einwanderungsgesellschaft wenig aussagekräftig.

Die Bereitschaft, interethnisch zu heiraten, wird mitunter an den sozioökonomischen Status geknüpft. So scheinen Personen mit Migrationshintergrund, die mit einer Person ohne Migrationshintergrund verheiratet sind, eine gute Bildung und oft eine Führungsposition inne zu haben.⁴¹ Da weder über die Eheschließungsstatistik noch über den Mikrozensus der Bildungsstand und die berufliche Position von Ehepartnerinnen und Ehepartnern festgehalten werden, bedarf die oben getroffene Aussage einer weitergehenden Untersuchung.

1.3 Soziale Lage der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Nach dem Mikrozensus 2012 liegt mit 26,8 % die Armutsgefährdungsquote⁴² bei Personen mit Migrationshintergrund mehr als doppelt so hoch wie bei Personen ohne Migrationshintergrund (12,3 %). Als armutsgefährdet gelten in Deutschland jene Menschen, deren verfügbares Einkommen weniger als 60 % des mittleren Einkommens beträgt. In allen Alterskohorten liegt die Quote bei Personen mit Migrationshintergrund deutlich höher als

³⁶ Hier sei darauf hingewiesen, dass auch Eheschließungen in Konsulaten anderer Staaten und im Ausland nicht in die amtliche Statistik eingehen. Vgl. Tabelle 8 im Anhang.

³⁷ Zur Situation der zugewanderten Ehegattinnen und Ehegatten aus verschiedenen Herkunftsländern hat das BAMF eine Heiratsmigrationsstudie durchgeführt. Darin wird festgestellt, dass 52,8 % der zugewanderten Ehepartnerinnen und Ehepartner mit einer deutschen Partnerin/einem deutschen Partner, aber nur 17,4 % mit einer Partnerin/einem Partner ohne Migrationshintergrund verheiratet sind. Vgl. hierzu: Büttner, Tobias/Stichs, Anja: Die Integration von zugewanderten Ehegattinnen und Ehegatten in Deutschland. Forschungsbericht 22. Nürnberg 2014, BAMF, abrufbar unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb22-heiratsmigration.html>.

³⁸ Vgl. Tabelle 5 und Tabelle 5a im Anhang.

³⁹ Vgl. zu den Unterschieden zwischen den Herkunftsländern: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2012, Fachserie 1, Reihe 2.2. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden 2013, S. 91 f.

⁴⁰ Vgl. bspw. Nottmeyer, Olga: Inter-ethnische Partnerschaften: Was sie auszeichnet – und was sie über erfolgreiche Integration aussagen, in: Wochenbericht DIW Berlin, Nr. 11/2010.

⁴¹ Ebd., S. 17 f.

⁴² Vgl. Tabelle 4 im Anhang. Vgl. auch: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2012, Fachserie 1, Reihe 2.2. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden 2013, S. 12. Siehe zu den nachfolgenden Zahlen ebd., S. 235 f., vgl. hierzu auch: Statistisches Bundesamt und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Zentrales Datenmanagement (Hrsg.): Datenreport 2013. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2013, S. 177 f.

in der Vergleichsgruppe.

Familien- und Lebensformen können mögliche Erklärungen für eine hohe Armutsgefährdung liefern. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hält fest, dass erst das Aufeinandertreffen von verschiedenen Faktoren das Armutsrisiko erhöht.⁴³ So sind Paare mit drei oder mehr Kindern, mit Migrationshintergrund und Alleinerziehende deutlich häufiger armutsgefährdet.⁴⁴

Im Jahr 2012 lebten insgesamt knapp 8,1 Mio. Familien mit minderjährigem Kind – darunter 2,4 Mio. Familien mit Migrationshintergrund in Deutschland. Hierbei ist die Ehe die deutlich häufiger gewählte Lebensform – 70,7 % in der Gesamtbevölkerung und 79,1 % bei Familien mit Migrationshintergrund. Minderjährige Kinder leben deutlich seltener in einer Lebensgemeinschaft – 9,4 % in der Gesamtbevölkerung und 6,1 % in Familien mit Migrationshintergrund.

Tabelle 2: Familien mit minderjährigen Kindern

Jahr	insgesamt in 1.000	davon (in %)		
		Ehepaare	Lebens- gemeinschaften	Allein- erziehende
2005	8.901	74,8	7,7	17,6
2006	8.761	73,9	7,6	18,5
2007	8.572	73,8	7,9	18,3
2008	8.410	72,9	8,2	18,8
2009	8.225	72,5	8,5	19,0
2010	8.123	72,0	8,6	19,4
2011	8.080	71,2	9,2	19,7
2012	8.061	70,7	9,4	19,9
darunter mit Migrationshintergrund				
2005	2.385	83,0	4,8	12,2
2006	2.337	83,0	4,4	12,7
2007	2.333	82,4	4,7	12,9
2008	2.350	81,3	5,1	13,6
2009	2.396	80,8	5,4	13,9
2010	2.337	80,4	5,3	14,2
2011	2.362	79,9	5,5	14,6
2012	2.408	79,1	6,1	14,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Ein Vergleich der Jahre von 2005 bis 2012 zeigt, dass eine Angleichung in der Familienform (weniger Ehen, mehr Alleinerziehende) zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund stattfindet. Er macht auch deutlich, dass in beiden Bevölkerungsteilen Alleinerziehende besonders von Armut betroffen sind. Mit 52,5 % war im Jahr 2012 die Hälfte der Alleinerziehenden mit Migrationshintergrund, die Kinder unter 18 Jahren hatten, besonders armutsgefährdet. Bei Alleinerziehenden ohne Migrationshintergrund ist der Wert mit 35,6 % ebenfalls hoch. Ein Unterschied ist auch bei Paaren mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren festzu-

⁴³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn 2013, S. 59 f.

⁴⁴ Ebd., S. 59 f.

stellen. Mit 26,1 % überwiegt hier die Armutsgefährdungsquote bei Paaren mit Migrationshintergrund gegenüber 7,4 % bei Paaren ohne Migrationshintergrund.⁴⁵

Der Bildungsstand hat kaum Auswirkung auf die Armutsgefährdungsquote. Der Unterschied zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund wird auch mit einer höheren Bildung nicht geringer. Die Armutsgefährdungsquote bei Personen mit Migrationshintergrund bleibt auch dann hoch, wenn sie das Abitur haben. Die Quote liegt mit 20,1 % mehr als doppelt so hoch als bei Personen ohne Migrationshintergrund und Abitur. Hier beträgt der Wert 8,9 %.

Auffallend ist, dass über alle Alterskohorten hinweg die Armutsgefährdungsquote bei Personen mit Migrationshintergrund und Abitur (20,1 %) deutlich höher ist als bei Personen ohne Migrationshintergrund und Hauptschulabschluss (14,9 %). Das auffallend hohe Ungleichgewicht ist mitunter auf den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie den Unterschieden in den Einkommen zurückzuführen.⁴⁶ Personen mit Migrationshintergrund sind fast doppelt so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen als Personen ohne Migrationshintergrund.⁴⁷ Die Beauftragte spricht sich für eine genaue Analyse der Diskrepanzen in der Armutsgefährdung aus, um die Faktoren für das Ungleichgewicht benennen und diesen entgegenwirken zu können.

1.4 Wanderungsbewegungen als normaler Tatbestand

Die Zusammensetzung der Gesellschaft wird durch Wanderungsbewegungen verändert – insbesondere dann, wenn die Zuwanderung von Dauer ist. In einer weltoffenen Gesellschaft gehören Wanderungen dazu.

In den letzten drei Jahren haben Wanderungsbewegungen zwischen Deutschland und dem Ausland deutlich zugenommen. Dabei ist das Wanderungsgeschehen nicht ausschließlich auf Zuzüge beschränkt, auch Fortzüge sind fester Bestandteil der Wanderungsbewegungen.

Lag der Wanderungsgewinn zwischen 2004 und 2009 unter 100.000, so ist für die letzten drei Jahre ein deutliches Plus festzustellen. Für das Jahr 2012 hielt das Statistische Bundesamt einen Wanderungsgewinn von +368.945 Personen fest – der höchste Wert seit 1995.⁴⁸ Nach vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes ergibt sich für das Jahr 2013 ein Wanderungsgewinn von 437.303 Personen. Damit wird der Wanderungsüberschuss der letzten Jahre übertroffen.⁴⁹

Geprägt ist das Wanderungsgeschehen in Deutschland vorrangig durch Zuwanderung aus Europa.⁵⁰ Im Jahr 2012 kamen 77,5 % der Zuwanderinnen und Zuwanderer aus dem europäischen, 22,5 % aus dem außereuropäischen Ausland.⁵¹

Wie in den letzten Jahren gehen auch die Zuzüge von nichtdeutschen Personen aus dem EU-Raum im Jahr 2012 zum einen auf Länder zurück, die von der Finanz- und Schuldenkrise betroffen sind. Dies sind Länder wie Griechenland mit einem Wanderungssaldo von 21.970, Italien (Wanderungssaldo von 21.270), Spanien (18.763) sowie Portugal (6.286). Zum anderen gab es auch einen höheren Wanderungssaldo für Länder, die 2004 bzw. 2007 der EU beigetreten sind. Hierzu gehören Ungarn (26.165), Bulgarien (25.044), Rumänien (45.684) und Polen (68.122).⁵² Die meisten Zuzüge und der höchste Wanderungsgewinn im Jahr 2012 sind aus Polen zu verzeichnen. Nach dem Migrationsbericht 2012 vom Bundesministerium des Innern (BMI), der im Auftrag der Bundesregierung erstellt wird, ist Polen seit dem Jahr 1996 das Hauptherkunftsland der Zuwanderinnen und Zuwanderer.⁵³ Trotz des hohen Wanderungsgewinns stellt die OECD-Studie „Internationaler Migrationsausblick 2013“ fest, dass im Jahr 2011 die Neuzuwanderung in Deutschland mit knapp 0,4 % gemessen an der Gesamtbevölkerung immer noch unter dem OECD-Schnitt (0,6 %) liegt.⁵⁴

⁴⁵ Vgl. Tabelle 4 im Anhang.

⁴⁶ Vgl. hierzu Kapitel IV.

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Vgl. Tab. 15 im Anhang, siehe auch: Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 7. Mai 2013 – 156/2013.

⁴⁹ Vgl. hierzu: Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 08. Januar 2014 – 7/14 und auch: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Wanderungsergebnisse für das Jahr 2013. Wiesbaden 2014, S. 5.

⁵⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 17. Dezember 2013 – 430/13.

⁵¹ Vgl. hierzu: BMI: Migrationsbericht des BAMF im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2012. Nürnberg 2014, S. 16., vgl. auch: Statistisches Bundesamt: Wanderungen 2012, Fachserie 1, Reihe 1.2. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden 2014, S. 76.

⁵² Vgl. Tabelle 16 im Anhang. Vgl. auch Statistisches Bundesamt: Wanderungen 2012, Fachserie 1, Reihe 1.2. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden 2014, S. 76 f.

⁵³ Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Migrationsbericht 2012 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Nürnberg 2014, S. 18 f.

⁵⁴ Vgl. OECD: Internationaler Migrationsausblick 2013, Pressemitteilung, Länderanalyse: Deutschland, unter: <http://www.oecd.org/berlin/presse/migrationsausblick-deutschland-2013.htm>. Berechnung bezieht sich auf das Wanderungssaldo.

Deutsche und türkische Staatsangehörige hingegen zählen zu den Auswanderern. Mit -18.204 Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit überwog im Jahr 2012 der Fortzug ins Ausland gegenüber dem Zuzug nach Deutschland. Für das Jahr 2012 wurden insgesamt 26.150 Zuzüge und 27.725 Fortzüge für türkische Staatsangehörige registriert. Damit lag der Wanderungssaldo bei -1.575.⁵⁵

Die amtliche Statistik zum Wanderungsgeschehen enthält keine primären Informationen über die Verbleibabsichten von Neuzuwanderern.⁵⁶ Die OECD hält in ihrem „Internationalen Migrationsausblick 2013“ fest, dass die Zuwanderung aus den Krisenländern kein dauerhaftes Phänomen sei. In den letzten Jahren sei nur jeder zweite Grieche und nur jeder dritte Spanier länger als ein Jahr in Deutschland geblieben.⁵⁷

Zu den wichtigsten Gründen für die Zuwanderung nach Deutschland zählt die OECD die Freizügigkeit innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums, den Familiennachzug und mit geringem Abstand dazu den humanitär begründeten Zuzug.⁵⁸ Zusätzlich stellen die Arbeitskräftenachfrage im Inland und der zeitlich begrenzte Zuzug von Studierenden aus dem Ausland weitere Gründe für das Zuwanderungsaufkommen in Deutschland dar.⁵⁹ Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) sieht in der hohen Wanderungsfluktuation⁶⁰ im innereuropäischen Raum eher den temporären Charakter der Zuwanderung als die dauerhafte Verlagerung des Wohnsitzes nach Deutschland bestätigt.

1.5 Perspektiven

Die Bevölkerungsstruktur in Deutschland ist vielfältig. Zu- und Abwanderung verstärken die Heterogenität der Gesellschaft. Wanderungsbewegungen und die damit verbundene Veränderung der Gesellschaftsstruktur gehören zu weltoffenen Einwanderungsgesellschaften dazu.

Die Ausdifferenzierung in der statistischen Erfassung wird zwar der heterogenen Bevölkerungsstruktur gerecht. Die Beauftragte weist aber auch darauf hin, dass die Reichweite des Migrationshintergrunds thematisiert werden sollte. Denn ein zugeschriebener Migrationshintergrund kann eine positive Zugehörigkeitsentwicklung zu Deutschland verhindern. Daher geht es auch um die Frage, bis in welche Generation der Migrationshintergrund hineinreichen sollte und ab wann eine Unterscheidung der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund nicht mehr sinnvoll erscheint. Die Beauftragte regt an, im Zusammenhang mit der Neufassung des Mikrozensusgesetzes sich diesen Fragen anzunehmen.

Der Migrationshintergrund ist längst nicht mehr ausschließlich als ein statistisches Merkmal zu sehen. In öffentlichen Debatten, aber auch in wissenschaftlichen Studien, wird diese Kategorie verwendet. Nicht selten dient der Migrationshintergrund dabei als Schlagwort zur Beschreibung von Defiziten.

Eine Auseinandersetzung um Zugehörigkeit und Zusammenhalt kann nicht auf statistische Kriterien reduziert werden. Hier ist auch die Migrations- und Integrationsforschung gefordert, vor allem mithilfe von qualitativer Forschung Konzepte und Ansätze für ein gelingendes Miteinander zu entwickeln.

⁵⁵ Vgl. hierzu: BMI: Migrationsbericht des BAMF im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2012. Nürnberg 2014, S. 179.

⁵⁶ Vgl. hierzu: Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 7. Mai 2013 – 156/2013.

⁵⁷ Vgl. OECD: Internationaler Migrationsausblick 2013, Pressemitteilung, Länderanalyse: Deutschland, unter <http://www.oecd.org/berlin/presse/migrationsausblick-deutschland-2013.html>.

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ SVR: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer. Berlin 2013, S. 9.

⁶⁰ Vgl. hierzu: Ebd., S. 52 f.

II Sprache

1 Sprachförderung im Elementarbereich

Deutsch in Wort und Schrift zu beherrschen, ist eine Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe sowie bessere Bildungs- und Arbeitsmarktchancen. So zeigte die OECD beispielsweise mit der internationalen Untersuchung PIAAC im Jahr 2012 für die erwachsene Bevölkerung, dass das Beherrschen der Landessprache in Deutschland – ebenso wie in anderen Ländern – mit höheren Schlüsselkompetenzen für die gesellschaftliche Teilhabe einhergeht.⁶¹ Es werden substantielle Unterschiede zwischen den bei Muttersprachlern und Nichtmuttersprachlern vorhandenen Grundkompetenzen festgestellt.⁶² Auch die Integrationsverläufe von Kindern mit Migrationshintergrund, die zunächst mit einer anderen Sprache aufwachsen, sind untrennbar mit dem Erwerb deutscher Sprachkenntnisse verbunden. Die Förderung der deutschen Sprache im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung hat daher seit Jahren einen herausgehobenen Stellenwert. Die Dynamik im qualitativen und quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung (vgl. Kapitel III 1) liegt zu einem wesentlichen Teil in den sozial- und integrationspolitischen Zielen begründet, Kinder so früh wie möglich vor allem auch sprachlich zu fördern, um die soziale Integration zu verbessern, Teilhabechancen zu erhöhen, Armutskreisläufe zu durchbrechen und auf schulische Prozesse vorzubereiten.⁶³

Über die besondere Bedeutung des frühen Erwerbs sprachlicher Kompetenzen im Deutschen für die gesamte Bildungsbiografie besteht ein breiter Konsens im fachwissenschaftlichen Diskurs, in der politischen Debatte und in der öffentlichen Wahrnehmung. Da sich Kinder in ihren ersten Lebensjahren Sprachen besonders leicht aneignen, sollen insbesondere diejenigen Kinder, die mit einer anderen Muttersprache als Deutsch aufwachsen, möglichst frühzeitig und vor dem Schuleintritt Deutsch als Zweitsprache erwerben können. Im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) liegt daher seit Jahren ein Schwerpunkt bei der Sprachentwicklungsförderung und einer vorausgehenden Sprachstandfeststellung.⁶⁴

Für viele Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund ist das Erlernen von zwei oder mehr Sprachen eine Normalität und bietet dann eine Chance, wenn beide Sprachen richtig erlernt bzw. beherrscht werden. Diese Mehrsprachigkeit gilt es aus Sicht der Beauftragten angemessen zu fördern, denn sie stellt eine besondere Fähigkeit und Ressource dar. So ist die in den Bildungsplänen der Länder festgelegte Anforderung zu begrüßen, dass Kindertageseinrichtungen die Zwei- und Mehrsprachigkeit wertschätzen und unterstützen sollen. Unter ungünstigen Bedingungen kann die sprachliche Entwicklung von Kindern jedoch behindert werden. Hierzu zählen beispielsweise unzureichende Sprachanregungen bzw. Sprachanlässe, mangelnde oder gestörte Kontakte zu Bezugspersonen in den Sprachen, die das Kind lernt, sowie die Vermittlung negativer Einstellungen gegenüber einer Sprache des Kindes bzw. ein geringes Sprachprestige der Herkunfts- oder Familiensprache. Auch die Rahmenbedingungen in der Kindertagesbetreuung sind noch nicht flächendeckend so gestaltet, dass sie einen qualitativ guten sprachlichen Bildungsprozess mehrsprachig aufwachsender Kinder, wie z. B. hinreichende Sprachanregung, vertrauensvolle Gestaltung enger Erziehungs- und Bildungspartnerschaften zwischen Kita und Eltern oder spürbare Wertschätzung der Herkunftssprache der Kinder ermöglichen.

Die Zahl der Kinder, die Deutsch als Zweitsprache erwerben bzw. mehrsprachig aufwachsen, und ihr Anteil an der Bevölkerung ist nicht bekannt. Die über Statistiken zugänglichen Zahlen geben keine Informationen darüber, wie viele Kinder bundesweit Deutsch als Zweitsprache erwerben oder gar einen nachgewiesenen Sprachförderbedarf haben. So gibt die Statistik des Mikrozensus zwar Informationen zum Migrationshintergrund, aber nicht darüber, ob ein Kind Deutsch als Muttersprache oder als Zweitsprache erwirbt. Die Kinder- und Jugendhilfestatistik erfasst für die Kinder in öffentlicher Tagesbetreuung zusammen mit dem Merkmal Migrationshintergrund die vorrangig in der Familie gesprochene Sprache (deutsch/ nicht deutsch).⁶⁵ Aber auch aufgrund dieser Statistik kann nur angenommen werden, dass ein Kind, das im Elternhaus überwiegend nicht deutsch spricht,

⁶¹ Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) untersucht mit dem „Programme for the International Assessment of Adult Competencies“ (PIAAC) zentrale Grundkompetenzen in der erwachsenen Bevölkerung – wie die Lesekompetenz, die alltagsmathematische Kompetenz und technologiebasiertes Problemlösen –, von denen angenommen wird, dass sie für die erfolgreiche Teilhabe an der heutigen Gesellschaft von zentraler Bedeutung sind. Zu den zentralen Ergebnissen siehe: www.gesis.org/fileadmin/piaac/Downloadbereich/PIAAC_Zusammenfassung.pdf (Zugriff am 25.2.2014).

⁶² Rammstedt, Beatrice (Hrsg.): Grundlegende Kompetenzen Erwachsener im internationalen Vergleich : Ergebnisse von PIAAC 2012. Münster 2013, S. 116 ff.

⁶³ 14. Kinder- und Jugendbericht, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. BT-Drs. 17/12200, Berlin 2013, S. 307.

⁶⁴ Vgl. die einschlägigen Kapitel zur Sprachförderung im Elementarbereich im 8. und 9. Lagebericht der Beauftragten.

⁶⁵ Abweichend von den Definitionen zum Migrationshintergrund in anderen Statistiken, z. B. des Mikrozensus, hat ein Kind in der Statistik der Kinder- und Jugendhilfe dann einen Migrationshintergrund, wenn mindestens ein Elternteil ausländischer Herkunft ist.

entweder mehrsprachig aufwächst oder erst mit dem Besuch einer Betreuungseinrichtung an Deutsch als Zweitsprache herangeführt wird.

Laut Statistik der Kinder- und Jugendhilfe nimmt die Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen im Alter von null bis unter sieben Jahren, die einen Migrationshintergrund aufweisen und in der Familie vorrangig nicht deutsch sprechen, in den letzten Jahren stetig zu. Von 2008 bis 2013 ist die Zahl um knapp 13 % gestiegen – von 389.248 auf 438.775. Der Anteil der Kinder, die in der Familie nicht deutsch sprechen, ist gemessen an allen Kindern mit Migrationshintergrund zwischen null und unter sieben Jahren in den Tageseinrichtungen mit jeweils knapp 60 % in den Jahren 2008 bis 2013 gleich geblieben.⁶⁶ Auch wenn diese Kinder nicht zwangsläufig Probleme beim Erwerb von Deutsch als Zweitsprache haben, verdeutlichen die Daten doch zumindest, dass die Anforderung an die pädagogischen Fachkräfte in der Tagesbetreuung, sich auf zwei- oder mehrsprachige Kinder einzustellen und die Sprachförderung dieser Kinder zu intensivieren, nicht nur bestehen bleibt sondern eher noch steigt, weil die absolute Zahl der entsprechend zu fördernden Kinder zunimmt.

Zusätzlich wirken sich Segregationstendenzen im räumlichen Wohnumfeld von Kindern in der Weise aus, dass ein großer Teil der Kinder, die in der Familie vorrangig nicht deutsch sprechen, Einrichtungen besucht, in denen sich Kinder mehrheitlich in einer ähnlichen Spracherwerbssituation befinden.⁶⁷ Für die pädagogischen Fachkräfte in solchen Einrichtungen wird die ohnehin anspruchsvolle Aufgabe der Sprachförderung dadurch erschwert, dass der Erwerb der deutschen Sprache über die alltägliche Kommunikation der Kinder untereinander vielfach entfällt und von den Fachkräften kompensiert werden muss. Im Bericht *Bildung in Deutschland 2012* werden Berechnungen für die Länder des früheren Bundesgebiets dargelegt, wonach sich ein Drittel der Kinder mit nicht-deutscher Familiensprache in Einrichtungen befindet, in denen mehr als die Hälfte der Kinder ebenfalls in ihren Familien nicht deutsch spricht.⁶⁸ In den Stadtstaaten treten diese Segregationstendenzen besonders stark auf, gefolgt von den Flächenländern Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern. Zieht man all jene in ihren Familien deutschsprachig aufwachsenden Kinder, die ebenfalls einen Sprachförderbedarf haben können, mit in die Betrachtung ein, so ergeben sich äußerst komplexe Anforderungen an die sprachliche Förderung im System frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung.

Die Zahl der Kinder mit Sprachförderbedarf bzw. Art und Umfang dieses Bedarfs lassen sich bundesweit nicht exakt ermitteln. Zwar haben nahezu alle Länder Sprachstandhebungsverfahren entwickeln lassen, diese liefern jedoch keine vergleichbaren Daten. Eine Analyse des Mercator-Instituts für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache kommt zu dem Ergebnis, dass in den Ländern derzeit 21 Verfahren eingesetzt werden.⁶⁹ Diese sind in jeder Hinsicht uneinheitlich: Es werden Screenings, Tests und Beobachtungsverfahren verwendet, die nur teilweise standardisiert sind. Zur untersuchten Zielgruppe zählen entweder nur die Kinder mit nicht-deutscher Herkunftssprache, nur die Kinder in Tageseinrichtungen oder auch alle Kinder eines Jahrgangs. Zudem kommen die Verfahren bei unterschiedlichen Altersgruppen und zu verschiedenen Zeitpunkten vor der Einschulung zum Einsatz. Das Mercator-Institut stellt fest, dass es keine vergleichbaren Qualitätsstandards gibt. Dieser Mangel ist seit Jahren offenkundig.⁷⁰ Die gängige uneinheitliche Praxis der Sprachstandhebung führt in den Ländern zwangsläufig zu völlig unterschiedlichen Anteilen von Kindern mit einem Förderbedarf, weil die Verfahren jeweils etwas anderes messen. Die Förderquoten schwanken zwischen 10 und 50 %.⁷¹ Das Mercator-Institut hat bei eingehender Befassung mit den vorliegenden Sprachstandfeststellungsverfahren zudem Defizite festgestellt, die insbesondere für die Kinder relevant sind, die mehrsprachig aufwachsen bzw. Deutsch als Zweitsprache erwerben.⁷² Die Verfahren sind überwiegend auf Kinder ausgerichtet, die sich Deutsch als Muttersprache aneignen. Die Sprachentwicklung mehrsprachiger Kinder kann so i. d. R. nur für das Deutsche beurteilt werden.

Das Ergebnis eines Sprachstandsverfahrens gibt den Ausschlag dafür, ob ein Kind ein zusätzliches Sprachförderangebot erhält. Wie bei den Verfahren weisen auch die Maßnahmen zur Sprachförderung in den Ländern

⁶⁶ Statistisches Bundesamt: Statistik der Kinder und Jugendhilfe Teil III.1, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen am 15.03.2008 und 01.03.2013; eigene Berechnung auf Grundlage der absoluten Zahlen in den genannten Statistiken.

⁶⁷ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): *Bildung in Deutschland 2012*. Bielefeld 2012, S. 58 und Tabelle C3-6A.

⁶⁸ Ebd.

⁶⁹ Neugebauer, Uwe; Becker-Mrotzek, Michael: *Die Qualität von Sprachstandsverfahren im Elementarbereich. Eine Analyse und Bewertung*. Köln: Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache. 2013.

⁷⁰ Vgl. dazu 8. und 9. Lagebericht der Beauftragten. Vgl. auch: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): *Bildung in Deutschland 2012*. Bielefeld 2012, S. 248.

⁷¹ Neugebauer, Uwe; Becker-Mrotzek, Michael: *Die Qualität von Sprachstandsverfahren im Elementarbereich. Eine Analyse und Bewertung*. Köln: Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache. 2013, S. 4.

⁷² Ebd. S. 5.

hinsichtlich der Förderdauer und der Anzahl der Förderstunden eine erhebliche Bandbreite auf:⁷³ Die Dauer reicht von drei Monaten (Brandenburg) bis zu 18 Monaten (Bayern). Beim Umfang der Förderstunden reicht die Spanne von 1 bis 12 Stunden pro Woche (Niedersachsen) bis zu 15 Stunden pro Woche (Berlin, Hessen) bzw. bis zu 240 Stunden Förderung insgesamt (Bayern). Da die Untersuchung des Sprachstandes nicht in allen Ländern landesweit bei allen Kindern durchgeführt wird, kann die Förderung nicht alle Kinder erreichen, die einen Förderbedarf hätten. Dort, wo Sprachdefizite festgestellt werden, können daraus i. d. R. keine konkreten Fördermaßnahmen abgeleitet werden. Die geschilderte Uneinheitlichkeit bei der Sprachstandfeststellung und Sprachförderung in den Ländern ist an sich noch kein Hinweis auf mangelnde Qualität. Eine detaillierte Bewertung wird aufgrund noch fehlender Evaluationen der Instrumente und Fördermaßnahmen allerdings erschwert. Um die Instrumente der Sprachstandserhebungen anzuwenden und Sprachfördermaßnahmen bzw. eine alltagsintegrierte Sprachförderung umzusetzen, sind entsprechend qualifizierte Fachkräfte notwendig. Letztlich entscheidet deren Qualifikation über die Qualität der sprachlichen Förderung. Auf die damit verbundenen gestiegenen Anforderungen müssen Pädagoginnen und Pädagogen über die verschiedenen Ausbildungsgänge und berufsbegleitenden Fort- und Weiterbildungen vorbereitet werden. Kindliche Sprachentwicklung und Sprachförderung waren jedoch lange keine Bestandteile der pädagogischen Ausbildung. Verschiedentlich wurde daher festgestellt, dass es an einschlägigen Kompetenzen und Fertigkeiten mangelt.⁷⁴ Im Rahmen der Forschungsinitiative Sprachdiagnostik und Sprachförderung (FiSS) des BMBF wurde u. a. die Sprachförderkompetenz pädagogischer Fachkräfte untersucht.⁷⁵ Das Forschungsprojekt ergab, dass die Qualifikationen pädagogischer Fachkräfte in theoretischen und angewandten Bereichen der Sprachstandseinschätzung und Sprachförderung nicht ausreichen. Bei den auf Sprachstandsverfahren und Sprachförderung bezogenen Qualifizierungen in den Ländern kann in vieler Hinsicht eine große Heterogenität festgestellt werden.⁷⁶ Die Teilnahme an geeigneten Fortbildungen ist nicht in allen Ländern verpflichtend. Inhalt und Umfang bzw. Dauer der Fortbildungen werden ebenfalls unterschiedlich gestaltet. Das Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebot ist unübersichtlich und kaum nachvollziehbar; auch das Qualifikationsprofil der pädagogischen Fachkräfte für die Sprachförderung im Elementarbereich ist letztlich nicht klar definiert.

Angesichts der großen Bedeutung der Sprachförderung für darauf aufbauende Bildungs- und Integrationsprozesse muss eine diesbezügliche Qualität aus Sicht der Beauftragten einen hohen Stellenwert einnehmen. Mit diesem Ziel haben die Länder und Kommunen sowie die öffentlichen und privaten Träger bereits erhebliche Anstrengungen unternommen und diverse Programme, die die sprachliche Bildung in Kindertageseinrichtungen fördern, etabliert.⁷⁷ Die Bundesregierung unterstützt diese Initiativen und setzt mit dem Programm „Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“ einen deutlichen Schwerpunkt bei der Implementation einer alltagsintegrierten sprachlichen Bildung. Von 2011 bis 2014 finanziert das BMFSFJ mit 400 Mio. € in bundesweit über 4.000 Tageseinrichtungen in sozialen Brennpunkten mit einem hohen Anteil an sprachförderbedürftigen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund je eine halbe Stelle für eine zusätzliche Fachkraft. Die Förderkräfte sollen zur Qualitätsverbesserung der Sprachförderung beitragen. Gute Beispiele aus der Praxis dieses Bundesprogramms sollen in die Breite getragen sowie hochwertige und verlässliche sprachliche Bildung nachhaltig in den Kindertageseinrichtungen verankert werden. Programmbegleitend entwickeln Bund und Länder Eckpunkte über Mindeststandards guter sprachlicher Bildung.

Die Qualität der frühpädagogischen Weiterbildung fördern das BMBF und die Robert Bosch Stiftung in Kooperation mit dem Deutschen Jugendinstitut (DJI) über die „Weiterbildungsinitiative für frühpädagogische Fachkräfte – WiFF“.⁷⁸ Die Initiative liefert wissenschaftlich fundierte Beiträge zur Weiterentwicklung pädagogischer Praxis. Mittlerweile stehen im Rahmen von WiFF eine Reihe von Expertisen auch zum Bereich der Sprachentwicklung und Sprachförderung zur Verfügung. Sie spiegeln den Stand der Fachdiskussion wider und geben konkrete Empfehlungen für Rahmenbedingungen und die Gestaltung von Lehr- und Lernprozessen –

⁷³ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2012. Bielefeld 2012, S. 248.

⁷⁴ Friedrich, Tina: Sprachliche Bildung: eine Frage der Kompetenz. In: DJI Impulse 4/2011, München 2011, S. 17 ff.

⁷⁵ Die „Forschungsinitiative Sprachdiagnostik und Sprachförderung (FiSS)“ ist einer der Themenschwerpunkte im BMBF-Rahmenprogramm zur Förderung der Empirischen Bildungsforschung. Ziel der Forschungsinitiative ist es, empirisch fundiertes wissenschaftliches Wissen über die Aneignung, Diagnose und Förderung sprachlicher Kompetenzen bei Kindern und Jugendlichen zu erarbeiten. Dabei werden insbesondere die spezifischen sprachlichen Anforderungen in den Bildungsinstitutionen berücksichtigt. Informationen zur Forschungsinitiative FiSS siehe: www.fiss-bmbf.uni-hamburg.de/ueber-fiss.html (Zugriff am 25.2.2014). Zum Forschungsprojekt „Sprachförderkompetenz pädagogischer Fachkräfte (SprachKoPF)“ siehe: www.anglistik.uni-mannheim.de/anglistik_i/forschung/sprachkopf_bmbf/index.html (Zugriff am 25.2.2014).

⁷⁶ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld 2010, Tab. C4-8web.

⁷⁷ Zu den Länderprogrammen siehe: www.fruehechancen.de/informationen_fuer/spk/offensive_fruehe_chancen/dok/1012.php (Zugriff am 25.2.2014).

⁷⁸ Siehe: www.weiterbildungsinitiative.de.

inklusive der Förderung von Kindern mit nicht deutscher Erstsprache.⁷⁹

Zur Verbesserung der Sprachförderung, Sprachdiagnostik und Leseförderung haben die Bundesregierung (BMBF und BMFSFJ) und die Länder (KMK und JFMK) in 2012 eine gemeinsame Initiative „Bildung durch Sprache und Schrift (BISS)“ vereinbart, die im Jahr 2013 startete. Mit diesem fünfjährigen Forschungs- und Entwicklungsprogramm soll die sprachliche Bildung von Kindern insgesamt verbessert werden.⁸⁰ Ziel des Forschungs- und Entwicklungsprogramms ist es, Kinder in ihrer sprachlichen Entwicklung vom Kindergarten bis zum Schulabschluss optimal zu fördern. In Verbänden aus Kindertageseinrichtungen und Schulen sollen Erfahrungen ausgetauscht und abgestimmte Maßnahmen der Sprachbildung umgesetzt werden. Die Verfahren und Instrumente zur Sprachförderung und -diagnostik sowie zur Leseförderung werden in ihrer Wirkung und Effizienz überprüft und weiterentwickelt. Darüber hinaus unterstützt das Programm die erforderliche Fort- und Weiterqualifizierung der Erzieherinnen und Erzieher sowie der Lehrkräfte in diesem Bereich.

Da die Sprachentwicklung auch durch die Eltern maßgeblich beeinflusst und unterstützt werden kann, haben das BMBF und die Stiftung Lesen bundesweit das Programm „Lesestart – Drei Meilensteine für das Lesen“ aufgelegt.⁸¹ Von 2011 bis 2018 erhalten alle ein-, drei- und sechsjährigen Kinder Lese- und Vorlesebücher. Eltern bekommen mit den Lesestart-Sets (mehrsprachige) Hinweise zum Umgang mit Büchern und zur Förderung der Sprache und des Lesens.

2 Schulische Sprachförderung

Die Förderung sprachlicher Fähigkeiten von Kindern und Jugendlichen stellt nicht nur im Elementarbereich einen Schwerpunkt pädagogischer Arbeit dar, sie bekommt auch in der schulischen Bildung zunehmend Gewicht. Die Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien stellten den Zusammenhang von Bildungserfolg, Sprachkompetenzen und Sprachförderung her und zeigten, dass Kinder und Jugendliche aus zugewanderten Familien in Deutschland mit oft unzureichenden Kenntnissen der deutschen Sprache im System Schule benachteiligt sind. Sprachliche Fähigkeiten sind eine elementare Voraussetzung für den Bildungserfolg. Deutsch ist Bildungs- und Unterrichtssprache und somit sind gute Deutschkenntnisse eine Bedingung dafür, dass sich Kinder und Jugendliche Unterrichtsinhalte erschließen und gemeinsam lernen können. Auf der Grundlage vornehmlich alltagsprachlicher Kompetenzen gewinnen in schulischen Zusammenhängen zunehmend fachsprachliche Kompetenzen an Bedeutung. Diese stellen hinsichtlich linguistischer Merkmale eine andere Qualität und somit eine höhere Anforderung an die Kinder und Jugendlichen dar. Spätestens mit dem Übergang in den Primarbereich sind Kinder zudem mit dem Erwerb von Schriftsprache und Lesekompetenzen konfrontiert. Je besser Kinder und Jugendliche all diese Kompetenzen im Deutschen erwerben, desto bessere Bildungs- und Teilhabechancen haben sie. Deshalb ist es ein herausragendes integrations- und bildungspolitisches Ziel, Kinder und Jugendliche möglichst frühzeitig und durchgängig im gesamten Bildungsverlauf sprachlich zu fördern.

Ogleich deutlich intensivere Anstrengungen unternommen werden, Kinder bereits in den freiwillig zu nutzenden Angeboten im System frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung sprachlich zu fördern (siehe Kapitel II 0 und III 1), kommen immer noch viele Kinder mit zu geringen deutschen Sprachkenntnissen in die Grundschulen. So stellt der Deutsche Städtetag in einem Positionspapier zum „Übergangsmanagement Kindertageseinrichtungen – Schule“ fest, dass die für den Schulbesuch förderlichen Kompetenzen und Entwicklungsstände häufig unzureichend identifiziert und bis zum Eintritt in die Grundschule vielfach nicht aufgearbeitet würden. Dies gelte beispielsweise für Sprachdefizite und Sprachförderung.⁸² Die schulische Sprachförderung und der Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) sind für viele Kinder mit nicht deutscher Erstsprache daher weiterhin unerlässlich.

Der Erwerbsprozess von einer oder mehreren Sprachen folgt bestimmten Mustern und gestaltet sich doch bei jedem Kind sehr individuell und unterschiedlich. Bei mehrsprachigen Kindern ist es von Bedeutung, ob Erst- und Zweitsprache sukzessiv oder parallel erworben werden. Entscheidend für die sprachliche Entwicklung sind neben vielen anderen Faktoren in jedem Fall eine hohe Qualität des sprachlichen Angebots und ausreichende Gelegenheiten für sprachliche Äußerung. In der Familie und in den Betreuungs- und Bildungseinrichtungen

⁷⁹ Zu beziehen unter: www.weiterbildungsinitiative.de/publikationen/category/11.html (Zugriff am 25.2.2014).

⁸⁰ Siehe: www.biss-sprachbildung.de.

⁸¹ Siehe: www.lesestart.de.

⁸² Vgl.: Deutscher Städtetag: Übergangsmanagement Kindertageseinrichtungen – Schule. Positionspapier des Deutschen Städtetages. 2010. www.kita-portal-v.de/documents/deutscher_staedtetag_positionspaier_uebergang_kita_schule.pdf

kann so unmittelbar Einfluss auf den Spracherwerbsprozess bei mehrsprachig aufwachsenden Kindern genommen werden.⁸³ Die schulische Sprachförderung muss Schülerinnen und Schüler mit jeweils unterschiedlichem Sprachentwicklungsstand und Förderbedarf in der Erst- und Zweitsprache erreichen. Die hinsichtlich ihrer Sprachkompetenzen heterogene Schülerschaft mit einem hohen Anteil mehrsprachiger Kinder und Jugendlicher erfordert

- eine diagnostisch fundierte Einschätzung der Sprachentwicklungsstände mit geeigneten Instrumenten,
- eine in den Schulalltag integrierte, kontinuierliche und fächerübergreifende Sprachförderung und sprachliche Bildung sowie
- für diese Anforderungen gut aus-, fort- und weitergebildete Lehrkräfte.

Es wird gegenwärtig länderübergreifend nicht erfasst, wie viele Schülerinnen und Schüler bundesweit vor oder zu Beginn ihrer Schullaufbahn einen Sprachförderbedarf haben. Es gibt gegenwärtig kein Instrument zur Erfassung des Bedarfs, welches bundeseinheitlich in allen Ländern bei allen Kindern im Vorschulalter bzw. vor der Einschulung zur Anwendung käme und vergleichbare Daten liefern könnte. Allein die Vielfalt der Verfahren macht vergleichbare Ergebnisse unmöglich. In den Ländern kommen unterschiedliche Sprachstandfeststellungsverfahren in der Kindertagesbetreuung bzw. am Übergang in die Grundschule zum Einsatz.⁸⁴ Darunter finden sich Tests, Screenings und Beobachtungsverfahren. In einem Bericht der Hamburger Forschungsstelle ZUSE werden sogar insgesamt 100 verschiedene diagnostische Verfahren genannt, die vor oder zum Einschulungszeitpunkt genutzt werden.⁸⁵ Für die in der Grundschulzeit in den Ländern verwendeten Verfahren werden aktuell bis zu 57 Tests genannt.⁸⁶ Die vorhandene Vielfalt ist einerseits Ausdruck eines großen Engagements, offenbart aber zugleich deutlich das Fehlen gemeinsamer Qualitätsstandards. Ein weiterer wesentlicher Mangel bei der Sprachstanderhebung besteht zudem darin, dass nur sehr wenige Tests auf mehrsprachig aufwachsende Kinder ausgerichtet sind oder die Erstsprachen der Kinder überprüfen.⁸⁷ Diese Bestandsaufnahme ist angesichts des seit Jahren hohen und stetig wachsenden Anteils der mehrsprachig aufwachsenden Kinder überraschend. Die bestehende Praxis der Sprachstandfeststellung und der darauf aufbauenden sprachlichen Bildung und Sprachförderung wird dem Bedarf dieser Kinder in zu vielen Fällen noch nicht gerecht.

Ogleich in den internationalen Vergleichsstudien über die Jahre (2000 bis 2012) eine positive Entwicklung erkennbar wird und sich die Leistungen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund leicht verbessert haben, bleibt es erforderlich, diesen Trend abzusichern.⁸⁸ Über die Wirksamkeit der in den Ländern bereits unternommenen Anstrengungen zur Förderung der Sprach- und Lesekompetenz ist noch zu wenig bekannt. Wie die Sprachdiagnostik sowie Sprach- und Leseförderung systematisch weiterentwickelt werden können, wird in einer vom BMBF in Abstimmung mit dem BMFSFJ und den Ländern in Auftrag gegebenen unabhängigen wissenschaftlichen Expertise dargelegt.⁸⁹ Auf den Empfehlungen dieser Expertise basiert die im Herbst 2013 gestartete Initiative „Bildung durch Sprache und Schrift – BISS“ des BMBF, BMFSFJ, KMK und JFMK (siehe auch Kapitel III 1).⁹⁰ In bundesweit über 100 regionalen Verbänden, die sich aus Akteuren bzw. Institutionen aller Bildungsetappen (Elementar-, Primar- und Sekundarbereich) zusammensetzen, werden in unterschiedlichen Handlungsfeldern (Diagnostik, Sprachförderung, Evaluation, Qualifizierung usw.) Erfahrungen gesammelt, wissenschaftlich ausgewertet und weiterentwickelt. Letztendlich erwarten die Initiatoren, eine durchgängige Förderung von Kindern und Jugendlichen, vom Beginn in der institutionellen Betreuung bis zum Ende der Sekundarstufe, in den zentralen sprachlichen Kompetenzen wirksamer gestalten zu können. Mit dem

⁸³ Vgl.: Tracy, Rosemarie: *Wie Kinder Sprachen lernen. Und wie wir sie dabei unterstützen können*. Tübingen 2007. Die Autorin stellt sprachwissenschaftliche Grundlagen in den Zusammenhang des pädagogischen Alltags und Auftrags von Bildungseinrichtungen. Dabei wird insbesondere der Erwerb von Erst- und Zweitsprachen berücksichtigt.

Vgl. auch: Günther, Herbert: *Sprache als Schlüssel zur Integration*. Weinheim und Basel 2011. Der Autor schildert anhand mehrerer Fallbeispiele exemplarische Sprachentwicklungsverläufe.

⁸⁴ Eine tabellarische Übersicht im Bericht *Bildung in Deutschland 2012* listet für 14 Länder 20 verschiedene Verfahren für den Elementarbereich. Vgl.: Autorengruppe Bildungsberichterstattung: *Bildung in Deutschland 2012*. Bielefeld 2012, Tab. C5-1A, S. 248. Siehe auch Kapitel II 1 mit dem Hinweis auf eine Untersuchung des Mercator-Instituts für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache, die 21 Verfahren zur Sprachstandfeststellung nennt.

⁸⁵ Redder, Angelika et al.: *Bilanz und Konzeptualisierung von strukturierter Forschung zu „Sprachdiagnostik und Sprachförderung“*. ZUSE-Berichte Band 2. Hamburg 2011.

⁸⁶ Vgl. Expertise der Bund-Länder-Initiative „Bildung durch Sprache und Schrift BISS“; S. 12, online verfügbar: www.bmbf.de/pubRD/BISS_Expertise.pdf (Zugriff am 26.2.2014).

⁸⁷ Redder, Angelika et al.: *Bilanz und Konzeptualisierung von strukturierter Forschung zu „Sprachdiagnostik und Sprachförderung“*. ZUSE-Berichte Band 2. Hamburg 2011, S. 100 ff.

⁸⁸ Prenzel, Manfred et al. (Hrsg.): *PISA 2012. Fortschritte und Herausforderungen in Deutschland*. Münster 2013. S. 289 ff.

⁸⁹ Expertise erhältlich online unter: www.bmbf.de/pubRD/BISS_Expertise.pdf.

⁹⁰ Eine ausführliche Darstellung der Bund-Länder-Initiative „Bildung durch Sprache und Schrift“ unter: www.biss-sprachbildung.de.

expliziten Hinweis auf das Erfordernis, Deutsch als vorrangige Sprache im Bildungssystem zu fördern, zählt die gezielte Förderung mehrsprachiger Kompetenzen bzw. die Förderung der Erstsprachen mehrsprachig aufwachsender Kinder folglich nicht zu den Zielen von BISS. Im Fokus steht vielmehr die Förderung von Deutsch als Bildungs- und Unterrichtssprache unter der Berücksichtigung, dass Kindern Deutsch als Zweit- oder gar Drittsprache vermittelt wird.

Die Potentiale gesellschaftlicher und individueller Mehrsprachigkeit sind allerdings Gegenstand der vom BMBF 2013 begonnenen Forschungsförderung im Bereich „Sprachliche Bildung und Mehrsprachigkeit“. Ziel des im BMBF-Rahmenprogramm zur Förderung der empirischen Bildungsforschung eingerichteten Forschungsschwerpunkts ist es, Wissen über erfolgreiche Prozesse der Entwicklung von Mehrsprachigkeit in Kindertageseinrichtungen sowie in Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I zu erarbeiten und bereitzustellen. Untersucht werden mehrsprachige Biographien, mehrsprachige Interaktionen sowie Interventionen. Aus den Ergebnissen werden Empfehlungen für die Bildungspolitik und -praxis abgeleitet.⁹¹

Die Qualität der schulischen Sprachförderung hängt entscheidend von der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte ab. Eine Studie des Mercator-Instituts für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache zeigt, dass die Hochschulregelungen zu den Anforderungen an die angehenden Lehrkräfte und die Studieninhalte in den Ländern sehr unterschiedlich ausfallen.⁹² Aus Sicht der Beauftragten könnten die Länder über Gesetze und Verordnungen hier eindeutiger und einheitlicher Vorgaben machen. Darüber hinaus wird die Empfehlung der Studie unterstützt, dass Basisqualifikationen für alle angehenden Lehrkräfte und eine Profilbildung zumindest in den sprachsensiblen Fächern nötig sind.⁹³ Die Länder hatten bereits 2008 für die Lehrerbildung beschlossen, dass hinsichtlich der Fachdidaktik für Deutsch ein mehrsprachenorientierter Deutschunterricht und der Zweitspracherwerb (insb. Schriftspracherwerb und zunehmend fachbezogenes Sprachhandeln im Unterricht) inhaltlich zu berücksichtigen sind.⁹⁴ Das Kompetenzprofil der Studierenden für die Primarstufe soll „einen differenzierten Einblick in die Entwicklung und Förderung kognitiver, sozialer und emotionaler Fähigkeiten sowie der Sprachkompetenz und der Kommunikationsfähigkeit von Kindern“ beinhalten. Zu den Studieninhalten zählen u. a. Aspekte interkultureller Bildung, Spracherwerb und Sprachförderung, Herkunftssprachen, Familiensprachen, Mehrsprachigkeit.⁹⁵ Grundschullehrkräfte sollen die Mehrsprachigkeit der Schülerinnen und Schüler berücksichtigen und Deutsch als Zweitsprache vermitteln können.

Die Qualifizierung von Sprachförderkräften, pädagogischen Fachkräften im Elementarbereich sowie Lehrerinnen und Lehrern wird auch als wesentliches Element in den geförderten Projekten der „Forschungsinitiative Sprachdiagnostik und Sprachförderung (FiSS)“ aufgegriffen.⁹⁶ In einer zweiten Laufzeit (2012-2015) finanziert das BMBF im Rahmenprogramm zur Förderung der empirischen Bildungsforschung solche Vorhaben, die die Aneignung, Diagnose und Förderung sprachlicher Kompetenzen bei Kindern und Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund untersuchen. Dabei werden insbesondere die spezifischen sprachlichen Anforderungen in den Bildungsinstitutionen berücksichtigt. Erkenntnisse in diesem Bereich sind für die Qualitätsentwicklung der schulischen Sprachförderung unerlässlich.

Ein Indikator für die Sprachkompetenzen von Schülerinnen und Schülern ist deren Lesefähigkeit. Bei Grundschülerinnen und -schülern mit Migrationshintergrund werden bereits seit vielen Jahren mangelnde Leseleistungen beispielsweise mit den vergleichenden Schulleistungsuntersuchungen IGLU 2001 und 2006 („Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung“, international PIRLS „Progress in International Reading Literacy Study“ genannt) nachgewiesen. Demnach erreichen Kinder aus Familien ohne Migrationshintergrund im Bundesdurchschnitt eine deutlich höhere Leseleistung als Kinder, bei denen beide Elternteile im Ausland geboren sind. Auch wenn nur ein Elternteil im Ausland geboren worden ist, zeigen die Kinder eine deutlich geringere

⁹¹ Zur Anlage des Forschungsschwerpunkts und zur Projektübersicht siehe: www.kombi-hamburg.de (Zugriff am 28.08.2014).

⁹² Baumann, B.; Becker-Mrotzek, M.: Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache an deutschen Schulen: Was leistet die Lehrerbildung? Überblick, Analyse und Handlungsempfehlungen. Köln 2014.

⁹³ Ebd. S. 8.

⁹⁴ Vgl. Kultusministerkonferenz, Ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken in der Lehrerbildung, Beschluss vom 16.10.2008 i. d. F. vom 16.09.2010.

⁹⁵ Ebd. S. 48 f.

⁹⁶ Bundesweit sind in der zweiten Laufzeit der „Forschungsinitiative Sprachdiagnostik und Sprachförderung“ 15 Projekte beteiligt (12 Projekte in interdisziplinären Verbundvorhaben und 3 Einzelvorhaben). In der ersten Laufzeit (2009-2012) wurden in FiSS 24 Projekte gefördert, darunter 17 Projekte in interdisziplinären Verbundvorhaben und 7 Einzelvorhaben. Beteiligte Disziplinen sind u. a. Sprachwissenschaft und Sprachdidaktik, Psychologie und Psychologisch-pädagogische Diagnostik, Pädagogik / Erziehungswissenschaften, Empirische Bildungsforschung. Zur Projektübersicht siehe: www.fiss-bmbf.uni-hamburg.de/projekte.html (Zugriff am 03.03.2014).

Leseleistung.⁹⁷ Eine Analyse der Ergebnisse von IGLU 2006 weist darauf hin, dass Grundschul Kinder mit Migrationshintergrund auf der Gesamtskala „Lesen“ niedrigere Werte erreichen als Kinder, auf die diese Merkmale nicht zutreffen. Vor allem Jungen, deren Familiensprache nicht Deutsch ist und die aus schlechteren sozioökonomischen und soziokulturellen Familienverhältnissen stammen, zeigten deutlich schlechtere Leseleistungen. Der Leistungsrückstand kann sich je nach Kind auf mehr als ein Schuljahr summieren.⁹⁸

Bereits die erste internationale Bildungsstudie PISA 2000 hatte hier einen dringenden Handlungsbedarf aufgezeigt: Über 40 % der Jugendlichen im Alter von 15 Jahren mit Migrationshintergrund, aber nur 14 % ohne Migrationshintergrund gehörten zu der sog. Risikogruppe mit geringer Lesekompetenz.⁹⁹ Vertiefte Auswertungen von PISA zeigen, dass sich das Niveau der Lesekompetenz von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund im Vergleich zu PISA 2000 gesteigert hat und Leistungsunterschiede verringert werden konnten.¹⁰⁰ Es wird zudem festgestellt, dass die Disparitäten in der Lesekompetenz zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund abgenommen haben und der Effekt der Familiensprache nachgelassen hat. Die besseren Ergebnisse können ein „Hinweis darauf sein, dass es zumindest teilweise gelungen ist, mangelnde außerschulische Lerngelegenheiten für den Erwerb der deutschen Sprache durch institutionelle Förderung auszugleichen.“¹⁰¹ Die positive Entwicklung wird schließlich auch mit der aktuellen PISA Studie von 2012 erneut bestätigt.¹⁰² Der für das deutsche Bildungssystem festgestellte starke Zusammenhang zwischen Kompetenz und sozialer Herkunft bzw. Migrationshintergrund konnte deutlich abgeschwächt werden. Die Zuwächse in allen Domänen können auf die zahlreichen Initiativen auf Bundes- und Länderebene zurückgeführt werden. Lesen als Schlüsselkompetenz für Bildungsteilhabe wird heute besonders gefördert.¹⁰³ Zusätzliche positive Effekte können von einer früh im Elternhaus einsetzenden Leseförderung bzw. Literacy-Erziehung ausgehen. Dies unterstützt das bundesweite Programm „Lesestart“, das vom BMBF gefördert und von der Stiftung Lesen durchgeführt wird.¹⁰⁴

3 Integrationskurse

Seit dem 01.01.2005 werden Integrationskurse gemäß §§ 43 ff AufenthG durchgeführt. Im Folgenden werden neben der Inanspruchnahme der Kurse insbesondere die seit Mitte 2012 – dem Zeitpunkt der Vorlage des 9. Lageberichtes der Beauftragten – erfolgten Neuerungen sowie zentrale Diskussionspunkte im Zusammenhang mit den Integrationskursen aufgezeigt.

3.1 Teilnehmerkreis

3.1.1 Teilnahmeberechtigungen und neue Kursteilnehmende

Nachdem die Teilnehmerzahlen im Jahr 2010 auf den niedrigsten Stand seit Einführung der Integrationskurse gesunken waren, ist seitdem die Nachfrage wieder gestiegen.¹⁰⁵ Das gilt insbesondere für das Jahr 2013. Dort wurde mit 167.516 ausgestellten Teilnahmeberechtigungen der höchste Stand seit 2005 erreicht (s. Abbildung 6). Gegenüber dem Vorjahr, in dem 128.171 neue Teilnahmeberechtigungen erteilt wurden, bedeutete dies einen Anstieg um 30,7 %. Dieser Anstieg beruht auf einer verstärkten Neuzuwanderung insbesondere aus den EU-Mitgliedstaaten und – zu einem geringeren Teil – von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Syrien.

⁹⁷ Bos, Wilfried et al (Hrsg.): IGLU-E 2006, Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich – Zusammenfassung. 2008, S. 22.

⁹⁸ Ebd. S. 29.

⁹⁹ Siehe: Darstellung der Ergebnisse der Bildungsforschung im Kontext von Migration in: Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2006. Bielefeld 2006, S. 171 ff.

¹⁰⁰ Klieme, Eckhard; Stanat, Petra et al. (Hrsg.): PISA 2009 – Bilanz nach einem Jahrzehnt. Münster 2010, S. 200 ff.

¹⁰¹ Ebd. S. 226.

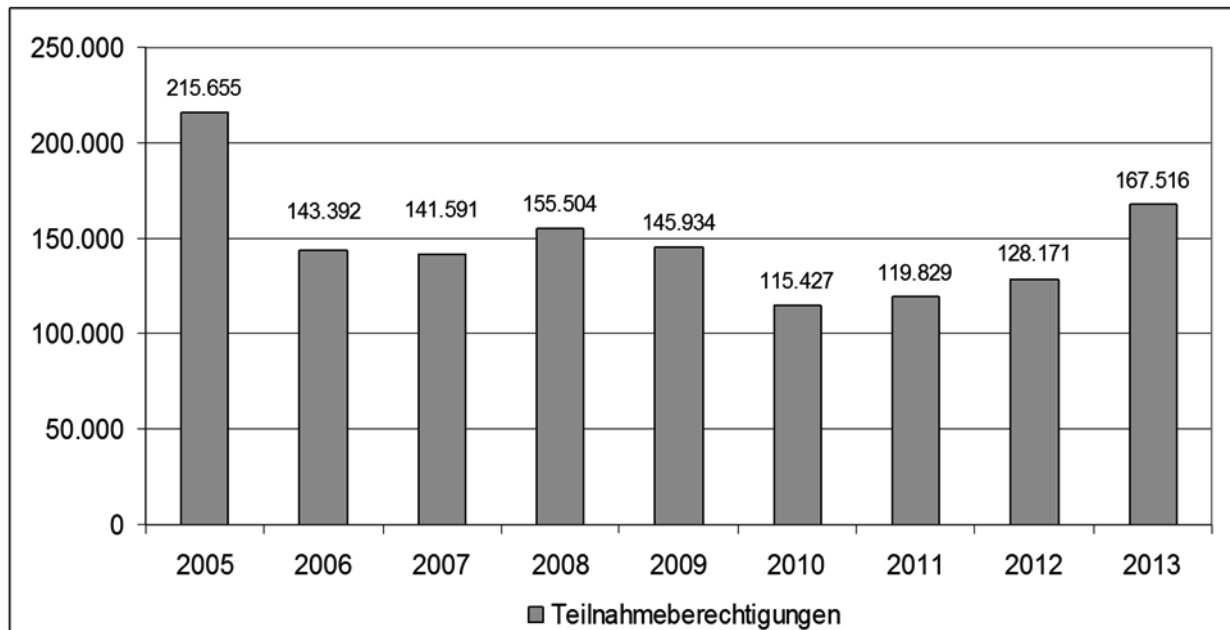
¹⁰² Prenzel, Manfred et al. (Hrsg.): PISA 2012. Fortschritte und Herausforderungen in Deutschland. Zusammenfassung. Münster 2013, S. 10 f.

¹⁰³ Neben zahlreichen Aktivitäten zur Leseförderung in den Ländern gibt es Programme, Projekte, Aktionen, Wettbewerbe und Preise mit bundesweiter Ausrichtung sowohl im Elementarbereich als auch im schulischen und außerschulischen Bereich. Im Rahmen des Portalverbundes Deutscher Bildungsserver gibt das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) gemeinsam mit kompetenten Partnern drei Spezialportale heraus, um Multiplikatoren der Leseförderung bei ihrer Arbeit zu unterstützen und um den Erfahrungsaustausch auf nationaler und internationaler Ebene anzuregen. Weitere Informationen unter: www.bildungsserver.de/Lesefoerderung-Lesekompetenz-2418.html (Zugriff am 03.03.2014).

¹⁰⁴ Für Informationen siehe: www.lesestart.de.

¹⁰⁵ Soweit nicht anderweitig gekennzeichnet, sind alle Zahlen zu den Integrationskursen der Integrationskursstatistik 2013 entnommen. Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Bericht zur Integrationskursstatistik für das Jahr 2013, Nürnberg 2014. Eine Übersicht über die Entwicklung der Integrationskurszahlen findet sich in Tabelle 36 im Anhang.

Abbildung 6: Ausgestellte Teilnahmeberechtigungen in den Jahren von 2005 bis 2013



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2013

Im Jahr 2013 haben 117.354 Personen einen Integrationskurs neu begonnen. Mehr als die Hälfte davon, nämlich 64.632 oder 55,1 %, waren bereits länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer, Unionsbürgerinnen und -bürger und Deutsche. Hier zeigt sich die verstärkte Zuwanderung aus den EU-Mitgliedstaaten, denn 50.420 neue Kursteilnehmende waren Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates. Dies entspricht einem Anteil von 43 % aller neuen Kursteilnehmenden. Erstmals stellten Staatsangehörige aus Polen die größte Gruppe der neuen Kursteilnehmenden, während die Zahl der türkischen neuen Kursteilnehmenden – der zweitgrößten Gruppe – wie in den Vorjahren weiter gesunken ist. Gegenüber 2012 ist die Zahl der neuen Kursteilnehmenden aus allen EU-Mitgliedstaaten außer aus Österreich gestiegen. Wie die folgende Abbildung zeigt, finden sich unter den zehn größten Herkunftsländern der neuen Kursteilnehmenden sieben aus der EU.

**Tabelle 3: Neue Kursteilnehmende in den Jahren 2012 und 2013
nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten**

Rang	2012		2013
	absolut	Rang	absolut
1 Polen	7.686	2	12.531
2 Türkei	11.064	1	9.312
3 Rumänien	4.283	4	7.641
4 Bulgarien	3.292	6	5.705
5 Syrien	2.335	12	5.251
6 Griechenland	3.034	7	5.083
7 Spanien	2.547	9	4.970
8 Italien	2.345	11	4.565
9 Deutschland	5.031	3	4.496
10 Russische Föderation	3.568	5	3.336
sonstige Staatsangehörige	47.858		53.547
Summe	93.043		116.437
zuzüglich Spätaussiedler*	977		917
insgesamt	94.020		117.354

* Spätaussiedler, in deren Aufnahmebescheid einbezogene Ehegatten und Abkömmlinge sowie weitere gemeinsam mit dem Spätaussiedler in Deutschland eingetroffene und mit diesem verteilte Familienangehörige nach § 8 Abs. 2 BVFG.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2013

3.1.2 Freiwillige Kursteilnahme und Teilnahmeverpflichtungen

Nachdem in den Jahren 2010 und 2011 erstmals seit Einführung der Integrationskurse mehr Teilnehmerinnen und Teilnehmer zur Kursteilnahme verpflichtet wurden als freiwillig teilgenommen haben, hat sich dies im Berichtszeitraum wieder geändert. 2012 besuchten 54 % und 2013 sogar 61,3 % der neuen Kursteilnehmenden freiwillig einen Integrationskurs. Die größte Gruppe darunter sind EU-Bürgerinnen und EU-Bürger. Von ihnen haben 29.063 im Jahr 2012 und 50.420 im Jahr 2013 einen Integrationskurs begonnen (30,9 % bzw. 43 % aller neuen Kursteilnehmenden). Die zweitgrößte Gruppe der freiwillig Teilnehmenden bilden Ausländerinnen und Ausländer, die bereits länger in Deutschland leben. Mit 9.522 Personen stellten sie im Jahr 2012 10,1 % aller neuen Kursteilnehmenden und im Jahr 2013 8,5 %. Die drittgrößte Gruppe der freiwillig Teilnehmenden stellten Neuzugewanderte mit 6.260 Personen im Jahr 2012 und 6.382 Personen im Jahr 2013 (6,7 % bzw. 5,4 % aller neuen Kursteilnehmenden). Schließlich besuchten 2012 4.929 und 2013 4.291 deutsche Staatsangehörige freiwillig einen Integrationskurs (5,2 % bzw. 3,7 % aller neuen Kursteilnehmenden).

Die Zahl der Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, die einen Integrationskurs begonnen haben, ist wie in den Vorjahren weiterhin rückläufig und betrug im Jahr 2013 lediglich noch 917 Personen. Allerdings ist 2013 die Zahl der an Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler ausgestellten Teilnahmeberechtigungen erstmals seit 2006 wieder gestiegen, nämlich auf 1.574. Das ist ein Anstieg gegenüber 2012 um 22 %. Dies könnte mit dem am 09.12.2012 in Kraft getretenen Neunten Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes zusammenhängen, mit dem die Zusammenführung von Spätaussiedlerfamilien erleichtert wurde. Demnach konnte im Härtefall eine nachträgliche Einbeziehung von Ehegatten und Abkömmlingen in den Aufnahmebescheid eines bereits nach Deutschland ausgesiedelten Spätaussiedlers erfolgen.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Vgl. Neuntes Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes, BGBl 2012 Teil I S. 2426. Durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes (BGBl 2013 Teil I Nr. 56, S. 3554 vom 13.9.2013) ist die Härtefallregelung wieder aufgehoben worden, denn es wird auf das Erfordernis der gemeinsamen Aussiedlung vollständig verzichtet. D. h. Ehegatten und Abkömmlinge können zu einem beliebigen Zeitpunkt nachträglich in den Aufnahmebescheid einer Spätaussiedlerin oder eines Spätaussiedlers einbezogen werden und nach Deutschland

Im Gegensatz zu den im letzten Lagebericht referierten Daten ist die Zahl der zur Kursteilnahme verpflichteten neuen Kursteilnehmenden im jetzigen Berichtszeitraum fast durchgängig rückläufig. Lediglich 2013 lag die Zahl der zur Kursteilnahme verpflichteten Neuzugewanderten höher als im vorherigen Berichtszeitraum. Von den Neuzugewanderten wurden im Jahr 2012 27.704 und im Jahr 2013 29.365 verpflichtet, an einem Integrationskurs teilzunehmen (29,5 % bzw. 25 % aller neuen Kursteilnehmenden). Die Zahl der durch die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende zur Kursteilnahme verpflichteten Bezieher von Arbeitslosengeld II stagnierte 2012 und 2013 mit 14.289 bzw. 14.849 Personen (15,2 % bzw. 12,7 % aller neuen Kursteilnehmenden). Ebenso verharret die Zahl der durch die Ausländerbehörden zur Kursteilnahme verpflichteten bereits länger in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer mit 1.276 Personen im Jahr 2012 und 1.209 Personen im Jahr 2013 auf niedrigem Niveau (1,4 % bzw. 1 % aller neuen Kursteilnehmenden).

3.1.3 Ausweitung der Teilnahmemöglichkeiten

Aufgrund der verstärkten Neuzuwanderung insbesondere aus den EU-Mitgliedstaaten und den (Bürger-)Kriegsregionen des Nahen und Mittleren Ostens haben in den vergangenen zwei Jahren deutlich mehr Neuzugewanderte als bereits länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer an den Integrationskursen teilgenommen. Damit ist im Berichtszeitraum der Trend der vergangenen Jahre gebrochen, dass die Integrationskurse durch den hohen Anteil an bereits länger in Deutschland lebenden Kursteilnehmenden vor allem einen bedeutenden Beitrag zur nachholenden Integration leisten.

Vor diesem Hintergrund und dem sich abzeichnenden Fachkräftemangel ist im Berichtszeitraum über eine Ausweitung der Teilnahmemöglichkeiten an den Integrationskursen diskutiert worden. Die Beauftragte fordert seit langem, Unionsbürgerinnen und -bürgern und Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln nach § 23a, § 25 Abs. 3, § 25 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 sowie § 25a Abs. 2 AufenthG einen Rechtsanspruch auf Teilnahme am Integrationskurs einzuräumen.¹⁰⁷ Ein Rechtsanspruch auf Kursteilnahme für Unionsbürgerinnen und -bürger ist ihrer Meinung nach geboten, um die europarechtlich verbotene Diskriminierung von Unionsbürgerinnen und -bürgern gegenüber eigenen Staatsangehörigen, hier Spätaussiedlerinnen und -siedlern, zu beenden. Insbesondere angesichts der Tatsache, dass Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Gründen seit Inkrafttreten der neuen Beschäftigungsverordnung zum 01.07.2013 über einen zustimmungsfreien Arbeitsmarktzugang verfügen, sollte auch Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln nach § 23a, § 25 Abs. 3, § 25 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 sowie § 25a Abs. 2 AufenthG aus Sicht der Beauftragten ein Rechtsanspruch auf Kursteilnahme eingeräumt werden. Die Teilnahme an einem Integrationskurs verbessert die Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration erheblich und gibt damit diesem Personenkreis perspektivisch die Möglichkeit, den Lebensunterhalt selbst zu verdienen und keine Sozialleistungen in Anspruch nehmen zu müssen.

Bei Asylbewerbern und Geduldeten ist die Teilnahme an Integrationskursen im Rahmen verfügbarer Plätze aus Sicht der Beauftragten integrationspolitisch sinnvoll, da viele Asylbewerberinnen und -bewerber bis zur endgültigen Entscheidung über ihren Asylantrag mehrere Jahre in Deutschland leben und auch geduldete Ausländerinnen und Ausländer vielfach über längere Aufenthaltszeiten in Deutschland verfügen. Ungenügende deutsche Sprachkenntnisse behindern die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und schränken den Zugang zum Arbeitsmarkt auch bei denen ein, die rechtlich über einen Zugang zum Arbeitsmarkt verfügen. Dies gilt umso mehr, als CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag vereinbart hatten, Asylbewerberinnen und -bewerber und Geduldeten nach drei Monaten den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erlauben.¹⁰⁸ Dieses Vorhaben ist zwischenzeitlich gesetzlich umgesetzt.¹⁰⁹

Auf Initiative Schleswig-Holsteins hat der Bundesrat einen Gesetzentwurf „zur Öffnung der Integrationskurse für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, Ausländerinnen und Ausländer mit humanitären, völkerrechtlichen oder

aussiedeln. Mussten bislang der Ehegatte der Spätaussiedlerin oder des Spätaussiedlers und sämtliche Abkömmlinge Grundkenntnisse der deutschen Sprache nachweisen, um in den Aufnahmebescheid aufgenommen werden zu können, so gilt dies nunmehr nur noch für den Ehegatten und die volljährigen Abkömmlinge. Durch diese Erleichterungen bei der Familienzusammenführung könnte die Zahl der potentiellen Integrationskursteilnehmenden aus dem Kreis der Spätaussiedler künftig weiter ansteigen.

¹⁰⁷ Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel II.5.2.1.1; 9. Lagebericht, Kapitel III.3.3.

¹⁰⁸ Vgl. Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, Berlin 2013, S. 110. Seit März 2012 können Inhaber von humanitären Aufenthaltstiteln nach § 23a (Personen mit einer Aufenthaltsgewährung in Härtefällen), § 25 Abs. 3 (subsidiär geschützte Personen) sowie § 25a Abs. 2 AufenthG (Eltern von gut integrierten Jugendlichen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach Duldung erhalten haben) im Rahmen verfügbarer Kursplätze als vorrangig zu berücksichtigende Teilnehmer ohne Teilnahmeanspruch zu einem Integrationskurs zugelassen werden. Gleiches gilt schon länger für Unionsbürger. Vgl. § 5 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 und 4 IntV.

¹⁰⁹ Vgl. Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer.

politischen Aufenthaltserlaubnissen sowie für Flüchtlinge im laufenden Asylverfahren und Geduldete“ vorgelegt.¹¹⁰ Darin wird für EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie Drittstaatsangehörige mit bestimmten Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Gründen nach §§ 22, 23 Abs. 1, 23a, § 25 Abs. 3, Abs. 4 Satz 2, Abs. 5 oder § 25a AufenthG ein Rechtsanspruch auf Teilnahme am Integrationskurs gefordert. Da diese humanitären Aufenthaltserlaubnisse „eine Verlängerung von vornherein vorsehen und auch einer Verfestigung unproblematisch offenstehen“,¹¹¹ die Entscheidung über ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht aber häufig erst nach mehrjährigem Aufenthalt erfolge, würde sich die fehlende Möglichkeit des Erwerbs von Kenntnissen der deutschen Sprache ungünstig auf die Lebensperspektive der Betroffenen auswirken. Ihre Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt, die rechtlich verbessert worden sind, würden mit den im Integrationskurs erworbenen Sprachkenntnissen deutlich erweitert und sie könnten ihre Kinder bei der Schulausbildung besser unterstützen.

Darüber hinaus sieht der Gesetzesantrag vor, Personen im laufenden Asylverfahren und Geduldete im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zuzulassen. Zur Begründung wird angeführt, dass ein Teil dieses Personenkreises „seinen Aufenthaltsstatus später verfestigen kann und sein Leben absehbar in Deutschland verbringen wird“. Zudem würde damit der Widerspruch aufgelöst, „Asylsuchenden und Geduldeten unter gewissen Voraussetzungen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erlauben, sie aber von der Teilnahme an Integrationskursen und den auch für die Berufsausübung zwingend notwendigen Möglichkeiten des Erwerbs deutscher Sprachkenntnisse auszuschließen“.¹¹² Nur Asylsuchende während ihrer Wohnverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung und Geduldete mit einem Aufenthalt von weniger als sechs Monaten sollen insbesondere aus Gründen der Praktikabilität von der Regelung ausgenommen werden.

Die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder haben auf der 9. Integrationsministerkonferenz am 19./20.03.2014 in Magdeburg den Bund aufgefordert, diese „Initiative der Länder in eine entsprechende gesetzliche Regelung zu überführen und die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen, damit auch alle berechtigten Zugewanderten einen Integrationskurs tatsächlich besuchen können“.¹¹³

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zugesagt „sorgfältig (zu) prüfen, ob die im Gesetzentwurf des Bundesrates enthaltenen Vorschriften der Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziele dienen und die dort statuierten Anforderungen erfüllen. Anhand des Ergebnisses dieser Prüfung wird dann entschieden werden, welche Maßnahmen in diesem Bereich umzusetzen sind.“¹¹⁴ Im Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsparteien darauf verständigt, „die Teilhabe von Unionsbürgern weiterhin sicher(zu)stellen“ und Asylsuchenden und Geduldeten „in Zusammenarbeit mit den Ländern den frühen Spracherwerb (zu) ermöglichen“.¹¹⁵

Das Bundesministerium des Innern (BMI) argumentiert, dass die Teilnahme von Unionsbürgerinnen und -bürgern bereits durch die jetzige Praxis sichergestellt sei, wonach sie im Rahmen freier Plätze an den Integrationskursen teilnehmen können. Aus Sicht der Beauftragten trifft dies insofern zu, als Unionsbürgerinnen und -bürger derzeit ohne erkennbare Wartezeiten an den Kursen teilnehmen können. Aber zum einen kann sich dies z. B. durch eine weiter steigende Nachfrage und gleichzeitig nicht ausreichend zur Verfügung stehende Haushaltsmittel für die Integrationskurse ändern. Zum anderen besteht nach Auffassung der Beauftragten die unionsrechtliche Notwendigkeit, Unionsbürgerinnen und -bürger bei der Inanspruchnahme der Integrationskurse nicht schlechter zu stellen als Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, die sogar einen Rechtsanspruch auf kostenlose Teilnahme am Integrationskurs besitzen.

Die Beauftragte setzt sich dafür ein, dass die Vereinbarung im Koalitionsvertrag, Asylbewerberinnen bzw. -bewerber und Geduldete „in Zusammenarbeit mit den Ländern den frühen Spracherwerb (zu) ermöglichen“,

¹¹⁰ Vgl. Gesetzesantrag des Landes Schleswig-Holstein: Entwurf eines Gesetzes zur Öffnung der Integrationskurse für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, Ausländerinnen und Ausländer mit humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Aufenthaltserlaubnissen sowie für Flüchtlinge im laufenden Asylverfahren und Geduldete, BR-Drs. 756/13 vom 5.11.2013. Vorausgegangen war ein inhaltlich in die gleiche Richtung zielender Gesetzesantrag Bremens, der aus methodischen Gründen von der Initiative Schleswig-Holsteins abgelöst wurde. Vgl. Gesetzesantrag der Freien Hansestadt Bremen: Entwurf eines Gesetzes über den Zugang von Ausländerinnen und Ausländern zu den Sprachkursmodulen der Integrationskurse, BR-Drs. 716/13 vom 2.10.2013.

¹¹¹ Ebd. S. 4.

¹¹² Beide Zitate ebd. S. 5.

¹¹³ 9. Integrationsministerkonferenz 2014 am 19./20.03.2014 in Magdeburg, Top 5.4.

¹¹⁴ Gesetzentwurf des Bundesrates: Entwurf eines Gesetzes zur Öffnung der Integrationskurse für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, Ausländerinnen und Ausländer mit humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Aufenthaltserlaubnissen sowie für Flüchtlinge im laufenden Asylverfahren und Geduldete, BT-Drs. 18/445 vom 05.02.2014, S. 12.

¹¹⁵ Koalitionsvertrag 18. Legislaturperiode, ebd., S. 107 und 110.

zügig umgesetzt wird. Sie versteht die Formulierung so, dass Bund und Länder bei dieser Frage kooperieren sollten. Sie verweist auf bereits laufende Länderprogramme, mit denen Asylsuchenden und Geduldeten die Teilnahme an den vom Bund bereitgestellten Integrationskursen finanziert wird, und deren Beispiel weitere Länder folgen könnten.

So haben in Hamburg gemeldete Asylbewerberinnen bzw. -bewerber und Geduldete mit Aufenthaltstiteln von mindestens sechs Monaten Geltungsdauer sowie Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG seit 2009 die Möglichkeit, im Rahmen der Integrationskurse in 300 Unterrichtsstunden, Grundkenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben. Begleitend erhalten sie vom Flüchtlingszentrum eine ausführliche Lernberatung und sozialpädagogische Begleitung sowie eine umfassende Beratung zu Anschlussperspektiven. Gefördert werden insbesondere Eltern mit Kindern ab drei Jahren. Im Jahr 2014 werden die Kurse mit ca. 400.000 € vom Land bezuschusst.

Brandenburg fördert seit 01.04.2014 als erstes Bundesland die Teilnahme von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sowie Geduldeten aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Der Sprachkurs umfasst bis zu 600 Stunden. Pro Kursmodul von jeweils 100 Stunden wird den Kursträgern ein Festbetrag in Höhe von 348 € erstattet. Des Weiteren werden Fahrtkosten sowie der Einstufungs- und Abschlusstest gefördert. Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz stellen die Kofinanzierung dar. Die Umsetzung im Land erfolgt durch vier Koordinierungsstellen. Das Programm ist zunächst bis zum 31.05.2015 befristet.

Auf Grundlage eines Landtagsbeschlusses vom 20.03.2013 hat der Freistaat Bayern im Sommer 2013 das Modellprojekt „Deutsch lernen und Erstorientierung für Asylbewerber“ gestartet. An bayernweit 31 Standorten wurden in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) entwickelte Kursmodule im Umfang von bis zu 300 Stunden erprobt und evaluiert. Ziel ist eine erste Orientierung im neuen Lebensumfeld verbunden mit dem Erwerb einfacher deutscher Sprachkenntnisse.¹¹⁶ Das Programm wird 2014 in überarbeiteter Form unter der Bezeichnung „Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber in Bayern“ fortgeführt. Dafür stehen im laufenden Jahr bis zu 3 Mio. € Landesmittel zur Verfügung.

3.2 Bedarfsgerechtes Angebot

Im Koalitionsvertrag haben sich CDU, CSU und SPD geeinigt, die Integrationskurse „qualitativ weiter (zu verbessern“¹¹⁷ und dazu explizit die Differenzierung nach Zielgruppen angeführt. Dies erscheint aus Sicht der Beauftragten angesichts der Entwicklung sinnvoll. In den letzten Jahren hat sich die Zusammensetzung der Kursteilnehmenden verändert und der Anteil der neuen Kursteilnehmenden, die einen allgemeinen Integrationskurs besuchen, steigt beständig. Er lag im Jahr 2012 bei 75,3 % und im Jahr 2013 bei 78,2 %. Absolut waren dies 70.821 bzw. 91.771 Personen. Die Vermutung liegt nahe, dass ein Grund für diesen Trend in der derzeitigen verstärkten Neuzuwanderung liegt, mit der eine Reihe gut ausgebildeter Menschen nach Deutschland kommt, die möglichst schnell ihre Deutschsprachkenntnisse verbessern und eine Arbeit aufnehmen möchten. Zudem kann aus Sicht der Beauftragten nicht ausgeschlossen werden, dass insbesondere in ländlichen Gebieten eine relativ konstant bleibende Zahl von Kursträgern um weniger Teilnehmerinnen und Teilnehmer konkurriert und somit zielgruppenspezifische Kurse nicht immer zustande kommen, obwohl ein entsprechender Bedarf besteht.

Trotz der grundsätzlichen Tendenz hin zu allgemeinen Integrationskursen besucht etwa jeder vierte neuer Kursteilnehmende einen zielgruppenspezifischen Kurs. Besonders stark nachgefragt werden nach wie vor Alphabetisierungskurse,¹¹⁸ Eltern- und Frauenkurse sowie Jugendintegrationskurse, wobei letztere 2013 mit 3.506 Personen den höchsten Teilnehmerstand seit Einführung der Integrationskurse erreicht haben. Gleiches gilt, wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau, für die Intensivkurse, die 2013 von 604 Personen besucht wurden (vgl. dazu auch Tabelle 36 im Anhang). Aus Sicht der Beauftragten ist es wichtig sicherzustellen, dass auch künftig dem Bedarf der Teilnehmenden entsprechende Integrationskurse angeboten werden.

Unverändert hoch, wenn auch leicht rückläufig, ist der Anteil von Migrantinnen an den Kursteilnehmenden. Sie stellten in den Jahren 2012 und 2013 ca. 60 % der neuen Kursteilnehmenden. Besonders häufig besuchen sie allgemeine Integrationskurse (75 %), Eltern- und Frauenintegrationskurse (12 %), Alphabetisierungs- (9 %) sowie Intensivkurse (0,5 %).

¹¹⁶ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber in Bayern, o.O., 2014.

¹¹⁷ Koalitionsvertrag 18. Legislaturperiode, a.a.O., S. 107.

¹¹⁸ Nachdem zum 01.03.2013 die Mindestteilnehmerzahl bei Alphabetisierungskursen um zwei auf acht Personen gesenkt worden war, wird sie aufgrund steigender Teilnehmerzahlen ab dem 01.06.2014 – allerdings nur in Großstädten – wieder auf zehn Personen angehoben. Vgl. BAMF: Trägergrundschriften 3/14 vom 21.05.2014, im Internet abzurufen unter: www.bamf.de.

Die Teilnahme junger Eltern und insbesondere von Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern am Integrationskurs hängt mitunter entscheidend davon ab, ob eine Betreuung der Kinder während des Integrationskurses sichergestellt ist. Ohne hinreichende Betreuungsangebote kann diese integrationspolitisch wichtige Zielgruppe oftmals nicht erreicht werden. Insofern befürchtet die Beauftragte, dass die vom BMI geplante Einstellung der integrationskursbegleitenden Kinderbetreuung zum 30.09.2014 junge Eltern und insbesondere Mütter von einer Kursteilnahme abhalten wird. Das BMI begründet sein Vorgehen mit dem seit 01.08.2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr, der optionalen Möglichkeit des Bezuges von Betreuungsgeld und der von monatlich durchschnittlich ca. 4.000 im Jahr 2011 auf ca. 2.500 im Jahr 2013 rückläufigen Zahl der betreuten Kinder.

Die Beauftragte teilt die Einschätzung des BMI, dass die Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten grundsätzlich Ländern und Kommunen obliegt und die integrationskursbegleitende Kinderbetreuung insofern subsidiären Charakter hat. Allerdings ist es nach ihrer Einschätzung trotz des seit August 2013 geltenden Rechtsanspruches auf Kinderbetreuung nach wie vor vielerorts, insbesondere in den westlichen Bundesländern, für viele Eltern schwierig, einen Krippen- oder Kindergartenplatz für ihre Kinder zu finden. Da der Rechtsanspruch lediglich für Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr gilt, und sich die Kommunen auf dessen Umsetzung konzentrieren, kann es für Eltern mit Kindern im ersten Lebensjahr zu Betreuungsengpässen kommen. Und in Fällen, in denen Eltern nur für die Dauer eines Integrationskurses (sechs Monate bei einem allgemeinen und neun Monate bei einem zielgruppenspezifischen Kurs) eine Betreuung ihrer kleinen Kinder wünschen, dürfte es schwierig sein, einen solch zeitlich befristeten Betreuungsplatz zu finden. Zudem kann es zu Diskrepanzen zwischen den Integrationskurs- und den Kitaöffnungszeiten sowie zu langen Fahrtzeiten zwischen den Standorten der Integrationskurse und der Kinderbetreuung kommen, wenn diese in verschiedenen Stadtteilen oder gar Kommunen liegen. Insofern befürchtet die Beauftragte, dass der ersatzlose Wegfall der integrationskursbegleitenden Kinderbetreuung junge Eltern und vor allem Mütter von einer Kursteilnahme abhalten wird. Aus Sicht der Beauftragten dürfen keine zusätzlichen Hürden für die Teilnahme am Integrationskurs aufgebaut werden.

Auch von Seiten einiger Kursträger, die eine kursbegleitende Kinderbetreuung anbieten, wird darauf hingewiesen, dass die Einstellung dieses Angebotes das Risiko erhöht, dass Teilnehmende den Kursbesuch abbrechen oder erst gar keinen Kurs beginnen. Im Unterschied zu kommunalen Angeboten blieben die Eltern während des Kurses in der Nähe der Kinder, könnten sie in den Unterrichtspausen wickeln, stillen oder füttern, und blieben somit für diese verantwortlich.¹¹⁹

Gute Kenntnisse der deutschen Sprache sind gerade für Eltern schulpflichtiger Kinder eine wichtige Voraussetzung, um die Bildungschancen ihrer Kinder zu erhöhen. Deshalb hatte das BAMF zu Beginn des Jahres 2012 eine Kampagne gestartet, um Schulen für die Durchführung von Elternintegrationskursen in den Räumlichkeiten der Schule parallel zum Schulunterricht der Kinder zu gewinnen. Um diese Elternintegrationskurse an Schulen für die Träger auch bei geringen Teilnehmerzahlen attraktiv zu machen, wurde eine Sondervergütung für diese Art des Integrationskurses eingeführt. Leider war dieses Modell nicht so erfolgreich wie gedacht. Da seit Juli 2012 insgesamt nur 28 Kurse zustande gekommen sind, wird die Sondervergütung für Elternintegrationskurse an Schulen, die nach dem 15.09.2014 beginnen, aufgehoben.¹²⁰

Wie bereits im letzten Lagebericht dargestellt, wurden im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration Online-Kurse als Möglichkeit eines orts- und zeitunabhängigen Lernangebotes ergänzend zu den bestehenden Integrationskursen identifiziert.¹²¹ In einem blended-learning-Kurs werden Kursinhalte in online-Phasen ausgelagert, die mit dem Präsenzunterricht verzahnt sind. Mehrere Institutionen haben entsprechende Angebote entwickelt und bieten sie zur Nutzung außerhalb der Integrationskurse an.¹²² Davon zu unterscheiden sind tutorierte Online-Kurse, die als räumlich flexible Lernangebote ausschließlich virtuell angeboten werden. Die Bewertungskommission wird auch weiterhin die Ergänzung der traditionellen Integrationskurse durch Online-Angebote begleiten.

¹¹⁹ Vgl. z. B. Caritasverband Mannheim: Positionspapier zum Wegfall der Kostenübernahme der integrationskursbegleitenden Kinderbetreuung im Rahmen von Integrationskursen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Mannheim 2014.

¹²⁰ Vgl. BAMF: Trägerrundschreiben 3/14 vom 21.05.2014, im Internet abrufbar unter: www.bamf.de.

¹²¹ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel III.3.3.

¹²² So das Goethe-Institut, der Deutsche Volkshochschulverband und der Hueber-Verlag.

3.3 Kursabschluss

Im Jahr 2012 ist die Zahl der Absolventinnen und Absolventen eines Integrationskurses mit 69.688 auf den niedrigsten Stand seit 2007 gesunken. 93.010 Personen haben an der Sprachprüfung „Deutsch-Test für Zuwanderer“ (DTZ) teilgenommen, davon waren 20.096 Kurswiederholer. Von allen Prüfungsteilnehmenden haben 52.001 Personen das B1-Niveau erreicht und damit den Integrationskurs im Sinne des AufenthG erfolgreich abgeschlossen. Dies entspricht einem Anteil von 55,9 % aller Prüfungsteilnehmenden. 32.930 der Prüfungsteilnehmenden (35,4 %) haben das Niveau A2 erreicht und 8.079 Personen (8,7 %) sind unter dem A2-Niveau geblieben.

Im Jahr 2013 ist die Zahl der Absolventinnen und Absolventen eines Integrationskurses wieder angestiegen und zwar auf 72.062 Personen. 92.602 Personen haben an der abschließenden Sprachprüfung teilgenommen. Von diesen wiederum haben 53.741 die B1-Prüfung bestanden. Somit haben 58 % der Prüfungsteilnehmenden „ausreichende“ Deutschsprachkenntnisse erworben, die z. B. Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis sind (§ 9 Abs. 2 Nr. 7 AufenthG). 31.321 Personen konnten deutsche Sprachkenntnisse auf A2-Niveau nachweisen (33,8 %). Unter dem Sprachniveau A2 verblieben 7.540 Personen (8,1 %).

Die Beauftragte begrüßt, dass mehr als die Hälfte der Prüfungsteilnehmenden das Sprachniveau B1 erreicht. Es bleibt aus ihrer Sicht aber wünschenswert, dass der erfolgreiche Kursabschluss im Sinne des AufenthG noch umfänglicher erreicht wird. Die Beauftragte setzt sich deshalb auch künftig dafür ein, dass die Qualität der Integrationskurse noch weiter erhöht wird.

Einer neuen Auswertung der Prüfungsteilnehmenden nach Altersgruppen und Ergebnissen zufolge wird das Niveau B1 umso häufiger erreicht, je jünger die Prüfungsteilnehmenden sind.¹²³ So erreichen bei den unter 30-Jährigen über 72 % das B1-Niveau, bei den 45- bis unter 50-Jährigen sinkt die Quote bereits auf unter 50 % und bei den über 60-Jährigen liegt sie nur noch bei gut 37 %. Proportional umgekehrt verhält es sich beim A2-Niveau. Insofern sollte aus Sicht der Beauftragten bei älteren Zugewanderten über eine Absenkung des für einen erfolgreichen Kursabschluss erforderlichen Sprachniveaus nachgedacht werden. Gleiches gilt z. B. auch für Analphabeten, wenn sich herausstellen sollte, dass ein nicht unerheblicher Teil der Teilnehmenden in Alphabetisierungskursen auch nach Ausschöpfung des maximal möglichen Stundenkontingentes von 1.200 Unterrichtseinheiten noch nicht das Sprachniveau B1 erreicht hat. Um entsprechende Aussagen treffen zu können, ist es erforderlich, den skalierten Sprachtest DTZ differenziert nach Kursarten auszuwerten.¹²⁴ Bislang erfolgt diese Auswertung lediglich teilnehmerbezogen ohne Berücksichtigung der besuchten Kursart.

Neben der Sprachprüfung umfasst der Abschlusstest des Integrationskurses auch den Orientierungskurstest. Ab dem 23.04.2013 wurde der bisherige Orientierungskurstest durch den neuen skalierten Test „Leben in Deutschland“ abgelöst. Im Jahr 2012 haben 68.294 Personen am Orientierungskurstest teilgenommen. Von ihnen haben 63.866 Personen oder 93,5 % die Prüfung bestanden. Im Jahr 2013 ist die Zahl der Teilnehmenden am Test „Leben in Deutschland“ auf 72.207 gestiegen, von ihnen haben 67.248 Personen bzw. 93,1 % den Test bestanden.

3.4 Rahmenbedingungen

Im Jahr 2012 wurden für die Durchführung der Integrationskurse 224.077 Mio. € bereitgestellt. Für das Jahr 2013 wurde der Mittelansatz auf 209.077 Mio. € gekürzt. Seit Einführung der Integrationskurse im Jahr 2005 hat der Bund über 1,5 Mrd. € in die Kurse investiert. Angesichts der von BMI für das Jahr 2014 prognostizierten Zahl von 140.000 neuen Kursteilnehmenden stehen für das laufende Jahr 244.077 Mio. € für die Finanzierung der Integrationskurse zur Verfügung. Das beinhaltet eine Aufstockung von 40 Mio. € für das Jahr 2014, um allen erwarteten Teilnehmenden einen Kursbesuch zu ermöglichen.

Ein zentraler Diskussionspunkt im Berichtszeitraum war die Vergütung der Lehrkräfte. Die Gewerkschaft Erziehung Wissenschaft (GEW) hat im September 2012 ein Schwarzbuch zur Arbeit in Integrationskursen¹²⁵ vorgelegt, in dem sie auf die unzureichende Bezahlung der Lehrkräfte und ihre prekäre Beschäftigungssituation hinweist. Schätzungsweise 75 % der derzeit für die Integrationskurse vom BAMF zugelassenen gut 21.000 Dozentinnen und Dozenten sind Honorarkräfte. Sie arbeiten vielfach ohne Kündigungsschutz, ohne Ansprüche auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und in den Ferien und tragen in der Regel ihre Sozialabgaben (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung) zu 100 % selbst. Die GEW fordert daher, feste Stellen für die

¹²³ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Bericht zur Integrationskursstatistik für das Jahr 2013, Tabelle 14, a.a.O., S. 13.

¹²⁴ Diese Forderung hat die Beauftragte bereits im 8. Lagebericht erhoben. Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel 5.2.1.3.

¹²⁵ Vgl. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft: Schwarzbuch 2. Arbeit in Integrationskursen, Arbeit in Integrationskursen, Frankfurt 2012.

Lehrkräfte in Integrationskursen einzurichten und einen Mindestanteil an festen Stellen bei den jeweiligen Kurs-trägern festzulegen. Zudem sollten die Lehrkräfte wie im Öffentlichen Dienst bezahlt werden und an dessen Tarifentwicklung angekoppelt werden. Solange es die Honorartätigkeit noch gebe, müsse ein Mindesthonorar von 30 € pro Unterrichtseinheit (UE) bezahlt und eine Mindeststundengarantie gewährt werden. Darin enthalten sein sollten anteilige Zahlungen für Renten- und Krankenversicherung sowie Urlaub und eine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.¹²⁶

Auch im Bundestag vertretene Parteien haben auf die vielfach prekäre Situation von Honorarkräften in Integrationskursen aufmerksam gemacht und eine Erhöhung der Bezahlung auf 26 bzw. 30 €/UE sowie eine größere Beschäftigungssicherheit gefordert.¹²⁷ Zudem treten auch die Lehrkräfte selbst und ihre Netzwerke immer wieder für eine Verbesserung ihrer Lage ein. Mit der VHS Osnabrück hat auch ein Kursträger in einem offenen Brief vom Mai 2013 „an die auf Bundesebene Verantwortlichen (...) appelliert, (...) den Trägern von Integrationskursen ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen, um ihre Kursleitenden angemessen entlohnen zu können“.

Mit Erlass vom 04.12.2012 wurden vom BAMF zwei Neuregelungen eingeführt, an die die Erwartung geknüpft wurde, die Situation der Lehrkräfte zu verbessern. Zum einen wurde zum 01.01.2013 der Kostenerstattungssatz an die Integrationskursträger auf der Basis eines Preisermittlungsverfahrens des Statistischen Bundesamtes von bisher 2,54 € bzw. 2,60 € (für Alphabetisierungs- und Jugendkurse sowie Kurse für behinderte Menschen) auf einheitlich 2,94 € erhöht. Zum anderen wurde die Vergütungsgrenze für Honorarlehrkräfte im Rahmen des Trägerzulassungsverfahrens des BAMF von 18 € auf 20 €/UE erhöht. Gemäß § 20 Abs. 2 Satz 4 Integrationskursverordnung (IntV) kann das BAMF die Dauer der Zulassung verkürzen, wenn eine vom Bundesamt festzulegende Vergütungsgrenze für die Lehrkräfte unterschritten wird. Der Neuregelung zufolge werden ab dem 01.01.2013 mehrjährige Zulassungen für Kursträger nur erteilt, wenn sich der jeweilige Träger verpflichtet, ein Honorar von mindestens 20 € pro Unterrichtseinheit an seine Lehrkräfte zu zahlen. Für bereits zugelassene Kursträger galt die neue Honorargrenze ab dem 01.03.2013. In der Folge haben 852 Träger, die vor dem 01.03.2013 weniger als 20 €/UE bezahlt hatten, ihr Honorar erhöht, um eine mehrjährige Trägerzulassung zu erhalten. 12 Trägern, die das von ihnen gezahlte Lehrkräftehonorar nicht auf 20 € erhöht haben, wurde eine lediglich auf ein Jahr befristete Zulassung erteilt. Nach Angaben des BAMF betrug die durchschnittlich gezahlte Mindestvergütung für Lehrkräfte zum Stichtag 01.03.2013 20,20 €/UE.¹²⁸

Nach Erkenntnissen der Beauftragten haben diese Erhöhungen bislang nicht zu einer grundlegenden Verbesserung der Situation der Lehrkräfte geführt. Dies entspricht den Erfahrungen mit den Erhöhungen des Kostenerstattungssatzes seit Einführung der Integrationskurse (2005: 2,05 €, 2007: 2,35 €, 2011: 2,54 € und 2013: 2,94 €). Wie bereits das 2009 im Auftrag des BMI erstellte Gutachten zum Finanzierungssystem der Integrationskurse gezeigt hat, werden die zusätzlichen Mittel offenbar von den Kursträgern nur „zu einem geringem Teil zur Verbesserung der Lehrkräftevergütung“¹²⁹ verwendet. Deshalb begrüßt die Beauftragte, dass der Koalitionsvertrag im Rahmen einer weiteren qualitativen Verbesserung der Integrationskurse auch eine „angemessene Honorierung der Lehrkräfte“¹³⁰ vorsieht. Dies erscheint auch vor dem Hintergrund erforderlich, dass sich ein Lehrkräftemangel in den Integrationskursen abzeichnet. Gut qualifizierte und engagierte Lehrkräfte sind die Voraussetzung für den Erfolg der Integrationskurse. Die Beauftragte wird sich deshalb auch in dieser Legislaturperiode dafür einsetzen, dass die Rahmenbedingungen für eine qualitativ hochwertige Kursdurchführung weiter verbessert werden.

Sie regt an, die Vergütungsgrenze für Honorarlehrkräfte im Rahmen des Trägerzulassungsverfahrens sukzessiv zu erhöhen. Zudem sollte die Nichterfüllung der Vergütungsgrenze zum Ausschluss des Kursträgers von weiteren Integrationskursen führen. Bislang führt eine solche Nichterfüllung lediglich zu einer einjährigen Trägerzulassung, die aber unbegrenzt wiederholbar ist. Parallel dazu müssten die Kursträger durch ausreichende Fi-

¹²⁶ Vgl. ebd. S. 60.

¹²⁷ Vgl. Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Verschlechtertes Integrationskursangebot und anhaltend unzureichende Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte, BT-Drs. 17/9876 vom 06.06.2012; Antrag der SPD-Fraktion: Arbeitsbedingungen von Lehrkräften in Integrationskursen verbessern, BT-Drs. 17/10647 vom 11.09.2012; Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN: Lehrkräfte in Integrationskursen stärken und den Kurszugang erweitern, BT-Drs. 17/11577 vom 20.11.2012; Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Entwicklung des Integrationskursangebots und der Beschäftigungsbedingungen für Lehrkräfte im Jahr 2013, BT-Drs. 18/90 vom 09.12.2013.

¹²⁸ Vgl. Protokoll der 21. Sitzung der Bewertungskommission am 10./11.06. 2013, im Internet abzurufen unter: www.bamf.de.

¹²⁹ Ramboll-Management: Kurzgutachten zum Finanzierungssystem der Integrationskurse, Berlin 2009, S. 18. Die erhöhten Stundensätze wurden zudem „zum Teil zur aktiven Verringerung der Kursgrößen und damit zur Verbesserung der Kursqualität“ und „zur Deckung der in den letzten Jahren gestiegenen Verwaltungs-, Miet- und Betriebskosten“ verwendet.

¹³⁰ Koalitionsvertrag 18. Legislaturperiode, a.a.O.; S. 107.

nanzierung ihrer Aufwendungen, die nicht zuletzt durch die vielfältigen administrativen und qualitativen Anforderungen seitens des BAMF begründet sind, in die Lage versetzt werden, die höhere Vergütungsgrenze zu erfüllen. Schließlich sollte aus Sicht der Beauftragten geprüft werden, inwieweit durch eine Ergänzung der Kriterien im Trägerzulassungsverfahren die Beschäftigungssicherheit der Lehrkräfte verbessert werden könnte. Um einen Umsetzungsvorschlag zu erarbeiten, der u. a. die komplexen vergabe-, wettbewerbs- und arbeitsrechtlichen Aspekte bei diesem Thema angemessen berücksichtigt, schlägt die Beauftragte die Einrichtung einer Expertenrunde vor.

Wie im letzten Lagebericht dargestellt,¹³¹ ist mit der Zweiten Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung von 2012 der Kostenbeitrag für die Kursteilnehmenden von 1 € auf 1,20 € pro Kursstunde angehoben worden. Damit kostet ein allgemeiner Integrationskurs mit 660 Stunden nunmehr 792 € und ein zielgruppenspezifischer Kurs mit 960 bzw. 1.260 Stunden 1.152 € bzw. 1.512 €, wovon allerdings jeweils die Hälfte bei erfolgreichem Kursabschluss gemäß § 9 Abs. 6 IntV zurückerstattet werden kann. Der Kostenbeitrag bedeutet insbesondere für Geringverdiener, die keine staatlichen Leistungen der Grundsicherung (SGB II/SGB XII) beziehen und somit grundsätzlich nicht vom Kostenbeitrag befreit werden können, erhebliche Kosten. Die Beauftragte bedauert, dass nicht bekannt ist, wie viele Menschen aufgrund des Kostenbeitrages nicht an den Kursen teilnehmen (können). Auch veröffentlicht das BAMF keine Daten über die Anzahl der Personen, die einen Antrag auf Kostenbefreiung stellen und darüber, wie viele dieser Anträge genehmigt werden. Die Beauftragte befürchtet, dass der Kostenbeitrag für diese Gruppe, die trotz eigener Erwerbstätigkeit nur über ein mit dem staatlichen Grundsicherungsbedarf vergleichbares oder geringfügig höheres Einkommen verfügt, ein Teilnahmehindernis an den Integrationskursen darstellt. Sie regt deshalb an, die sog. Härtefallregelung nach § 9 Abs. 2 Satz 2 IntV, wonach das BAMF Teilnahmeberechtigte von der Kostenbeitragspflicht befreien kann, „wenn dies für den Teilnahmeberechtigten unter Berücksichtigung seiner persönlichen Umstände und wirtschaftlichen Situation eine unzumutbare Härte darstellen würde“, konkreter zu fassen, um mehr Personen mit geringem Einkommen die Teilnahme an Integrationskursen zu ermöglichen. Denkbar wäre z. B. eine Regelung, wonach Personen, die über ein Einkommen unterhalb der Pfändungsgrenze¹³² verfügen, von der Kostenbeitragspflicht befreit werden.

Um etwaige Hemmnisse für die Teilnahme an einem Integrationskurs abzubauen, hat der Staatssekretärsausschuss zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ beschlossen, in den vier besonders von der EU-Zuwanderung betroffenen Städten Duisburg, Dortmund, Berlin und München „ausnahmsweise (...) Erleichterungen beim Nachweis der Bedürftigkeit für eine Kostenbefreiung“¹³³ anzuwenden. Die dafür erforderliche Verwaltungsvorschrift wird derzeit erarbeitet.

3.5 Perspektiven

2015 gibt es die Integrationskurse seit zehn Jahren. Seit ihrer Einführung im Jahr 2005 haben sich die Kurse zu einer der zentralen Integrationsmaßnahmen des Bundes entwickelt. Dies muss auch weiterhin gewährleistet werden. Nachdem die Zahl der neuen Kursteilnehmenden in den Jahren 2010-2012 erheblich gesunken war, steht das Integrationskurssystem aktuell vor der Herausforderung einer deutlich verstärkten Nachfrage vor allem in den Städten. Angesichts dieser Entwicklung gilt es künftig sicherzustellen, dass der bestehende Umfang gesichert wird und der steigenden Nachfrage eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Kurse gegenüber steht, damit eine Finanzierungslücke und daraus resultierende Steuerungsmaßnahmen wie im Jahr 2010 vermieden werden können.¹³⁴

Um auch zukünftig bei sich ändernden Rahmenbedingungen und Zielgruppenerfordernissen ein flächendeckendes und qualitativ hochwertiges Grundangebot der Deutschsprachförderung bereit stellen zu können, muss nach Einschätzung der Beauftragten das Integrationskurssystem weiterentwickelt werden. Dazu gehört die im Koalitionsvertrag angestrebte weitere qualitative Verbesserung der Kurse mit den Unterpunkten Differenzierung nach Zielgruppen, Kursgrößen und der angemessenen Honorierung der Lehrkräfte. Allein der letzte Punkt bedarf aufgrund seiner Komplexität umfangreicher Überlegungen unter Einbeziehung verschiedener Expertinnen

¹³¹ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel III.3.3.

¹³² Diese liegt gemäß § 850c Abs. 1 ZPO bei 930 €/Monat ohne Unterhaltspflicht.

¹³³ Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“, a.a.O., S. 55. Zudem wurde vereinbart, in den genannten vier Städten sozialpädagogisches Team-Teaching in den Integrationskursen einzuführen. Parallel zum Unterricht durch die Lehrkraft sollen die Kursteilnehmenden während der ersten 200 Unterrichtsstunden durch einen Sozialpädagogen betreut werden.

¹³⁴ Zu der Situation im Jahr 2010 vgl. 9. Lagebericht, Kap. III.3.2.

und Experten.¹³⁵ Und bzgl. der Zielgruppen sollte aus Sicht der Beauftragten überlegt werden, ob anstelle der derzeitigen Unterteilung in sieben verschiedene Kursarten (allgemeiner Integrationskurs, Alphabetisierungs-, Eltern- und Frauen-, Förder-, Jugendintegrations- sowie sonstiger Integrationskurs) den Bedürfnissen der Kursteilnehmenden nicht besser entsprochen werden kann, indem sie entsprechend ihrem Lerntempo an Kursen von unterschiedlicher Dauer (etwa 400, 600, 900 und 1.200 Stunden) ohne spezifische Zielgruppenzuordnung teilnehmen können. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Integrationskurssystems muss auch überlegt werden, wie z. B. bei zunehmend weniger Teilnehmenden in ländlichen Räumen weiterhin ein bedarfsgerechtes Angebot sichergestellt werden kann. Hier bedarf es einer stärkeren Steuerung und Kooperation der beteiligten Akteure vor Ort. Das übergeordnete Ziel bei allen Maßnahmen sollte sein, möglichst vielen Kursteilnehmenden den gemäß AufenthG erfolgreichen Kursabschluss, also das Erreichen des B1-Niveaus, zu ermöglichen.

Schließlich bedarf es aus Sicht der Beauftragten im Zusammenhang mit der verstärkten Anwerbung von ausländischen Fachkräften und der insgesamt steigenden Zuwanderung nach Deutschland einer stärkeren Koordination und Verzahnung der unterschiedlichen Deutschsprachförderangebote des Bundes, der Länder und der Kommunen.

4. Berufsbezogene Sprachkurse (ESF-BAMF-Programm)

4.1 Ausgangssituation

Die berufliche Integration zugewanderter und hier lebender Menschen mit Migrationshintergrund ist ein wesentlicher Bestandteil der nationalen Integrationspolitik. Der Erwerb berufsbezogener Sprachkenntnisse ist dabei eine besonders wichtige Voraussetzung, denn trotz der zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaftstätigkeiten sind gute Deutschkenntnisse in allen Zweigen der Wirtschaft, auch und gerade im Dienstleistungssektor, von besonderer Bedeutung.

Mit den aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten „Maßnahmen zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund im Bereich des Bundes“ hat die Bundesregierung in der ESF-Förderperiode 2007-2013 die Voraussetzungen geschaffen, die berufsbezogenen Sprachkompetenzen von Menschen mit Migrationshintergrund verbessern zu können. Mit der Durchführung des Programms wurde das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beauftragt.

Die berufsbezogene Deutschförderung verbindet Deutschunterricht mit Elementen beruflicher Qualifizierung und praktischer Erprobung. Die Kurse des ESF-BAMF-Programms werden von ausgewählten Bildungseinrichtungen durchgeführt und umfassen jeweils Vollzeitkurse von bis zu sechs Monaten oder Teilzeitkurse von bis zu 12 Monaten. Neben dem berufsbezogenen Sprachunterricht wird auch Fachunterricht erteilt. Vorgesehen ist jeweils auch ein Praktikum.

Die Kurse sind für Menschen mit Migrationshintergrund und Sprachdefiziten vorgesehen, die Arbeitslosengeld nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB III) oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) beziehen. Somit hatten auch Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus dem ESF-Bundesprogramm für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge Zugang zur berufsbezogenen Sprachförderung.

Die Kurse standen in der Förderperiode 2007 bis 2013 aber auch arbeitsuchenden Nichtleistungsbeziehenden und Nichtleistungsbeziehern offen sowie Beschäftigten mit Migrationshintergrund, wenn die Teilnahme zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit notwendig war.

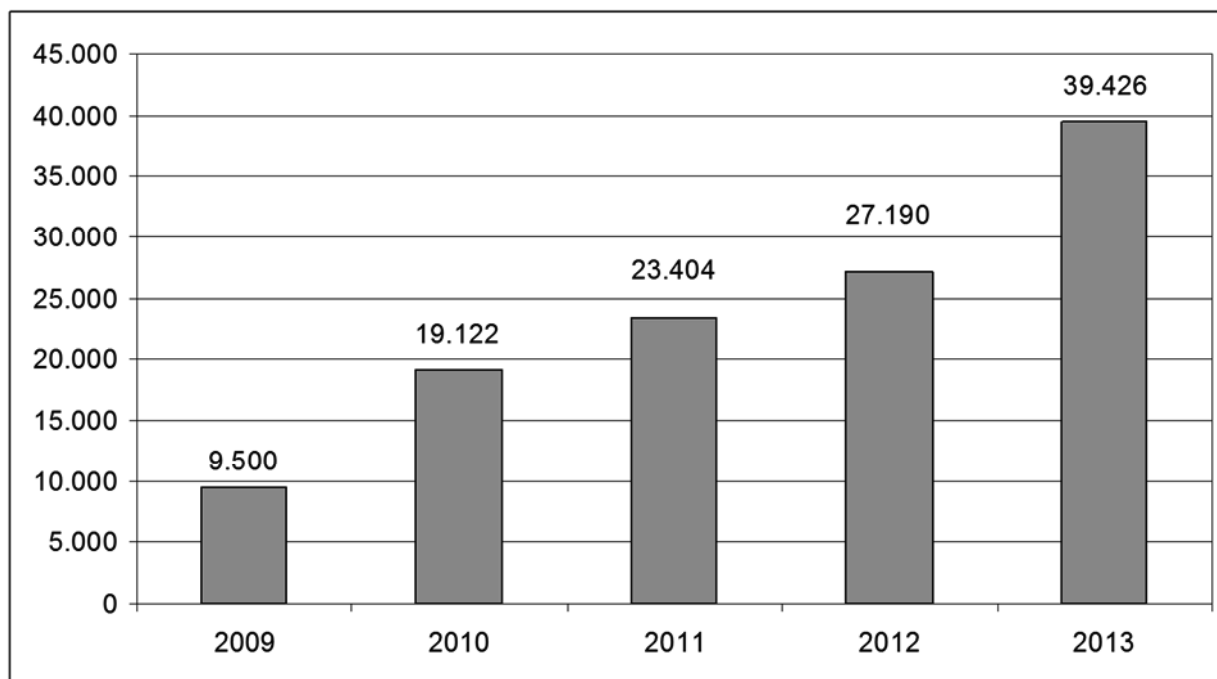
Besonderer Wert wird darauf gelegt, Förderketten zu verkürzen, in dem die berufsbezogene Sprachförderung möglichst mit den vorhandenen beruflichen Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter abgestimmt wird.

4.2 Zahlen und Fakten

Die Teilnehmerzahlen haben sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich positiv entwickelt. Das Programm begann 2009 mit einer Anzahl von knapp 10.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern pro Jahr. Diese Zahl jährlicher Teilnehmer konnte ein Jahr später bereits verdoppelt werden und hat sich im Laufe des Jahres 2013 noch einmal deutlich gesteigert.

¹³⁵ Vgl. Ausführungen in Kapitel II 3.4.

Abbildung 7: Teilnehmerinnen und Teilnehmer der berufsbezogenen Sprachkurse (ESF-BAMF-Programm)



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

Bis Ende 2013 wurden bereits deutlich über 6.000 ESF-BAMF-Kurse bewilligt und es haben insgesamt über 120.000 Menschen teilgenommen. Für das Programm stehen in der nun ausgelaufenen Förderperiode, inklusive Programmverlängerung bis Ende 2014, insgesamt rund 311 Mio. € zur Verfügung.

Neben der berufsbezogenen Sprachförderung erstreckten sich die inhaltlichen Angebote auf Kurse zur Berufsorientierung. Es wurden branchenspezifische Kurse aus sehr unterschiedlichen Branchen angeboten, darunter aus dem gewerblich-technischen Bereich, dem Gesundheits- und Sozialwesen, dem Pflegebereich, dem Handel und der Gastronomie, dem Handwerk und dem Lager- und Logistikbereich. Zudem gab es auch spezielle Angebote für Akademikerinnen und Akademiker und höher Qualifizierte, wie auch spezielle Kursangebote für Ärztinnen und Ärzte.

Der überwiegende Kreis der Teilnehmerinnen und Teilnehmer rekrutierte sich mit rund zwei Dritteln aus Leistungsbeziehern von Arbeitslosengeld II (SGB II). Dazu kamen Leistungsbezieher von Arbeitslosengeld (SGB III), Nichtleistungsempfänger, Beschäftigte in Unternehmen und Bleibeberechtigte und Flüchtlinge aus dem entsprechenden ESF-Bundesprogramm (2012). Über 60 % der bisherigen Teilnehmer waren weiblich.

4.3 Handlungsschwerpunkte

Die Maßnahmen des ESF-BAMF-Programms dienen dem operativen Ziel „Integration von Personen mit Migrationshintergrund mit besonderem berufsbezogenen Sprachförderbedarf in den Arbeitsmarkt und in Ausbildung verbessern“ im Rahmen des im Nationalen Aktionsplan Integration formulierten strategischen Ziels „Beschäftigungs- und Erwerbschancen sowie Qualifizierung erhöhen“.¹³⁶

Die Beauftragte sieht in dem Programm ein wichtiges Instrument, das durch die Kombination sprachlicher und beruflicher Inhalte Chancen für eine Teilhabe am Arbeitsmarkt oder eine Stabilisierung oder Verbesserung der beruflichen Situation Beschäftigter eröffnet.

Die Evaluierung des Programms, mit der das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und das Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) beauftragt worden waren, ergab eine Integrationsquote, in Ausbildung, Arbeit oder eine weiterführende Qualifizierung von annähernd 30 %.

Die Beauftragte begrüßt, dass das im Nationalen Aktionsplan Integration sowie im Operationellen Programm

¹³⁶ Vgl. Die Bundesregierung, Nationaler Aktionsplan Integration, 2011, S. 218 f.

des Bundes für den Europäischen Sozialfonds vereinbarte Ziel, die Quote der Teilnehmenden an ESF-BAMF-Maßnahmen, die in ein Arbeitsverhältnis, eine Ausbildung oder eine allgemeine Weiterbildung vermittelt werden, bis Ende 2013 auf mindestens 20 % zu heben, damit deutlich übertroffen wurde.

4.4 Perspektiven

Das Programm ist in der auslaufenden ESF-Förderperiode (2007-2013) bis 31.12.2014 verlängert worden.

Für die Förderperiode 2014-2020 ist die Fortführung des Programms in den Jahren 2015 bis 2018 vorgesehen. Wie bereits in der vergangenen Förderperiode wird das BAMF mit der Durchführung beauftragt.

Die Beauftragte begrüßt, dass Maßnahmen aus dem Programm über die bisherige Laufzeit hinaus auch in der neuen Förderperiode angeboten werden können. Es ist vorgesehen, dem Personenkreis der Asylbewerber und Flüchtlinge auch in der neuen Förderperiode eine Teilnahme wie bisher zu ermöglichen.

III Integration durch Bildung

1 Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung

Lernen ist ein lebenslanger Prozess, für den bereits in den ersten Lebensjahren ein Fundament gelegt wird. Von Anfang an müssen Kinder ausreichende Bedingungen für die Entwicklung sozialer, emotionaler, kognitiver, körperlicher und sprachlicher Fähigkeiten vorfinden. Zuvorderst haben Eltern auf Grundlage ihres natürlichen und verfassungsrechtlich garantierten Erziehungsvorrangs die Pflicht und Aufgabe, in der Familie geeignete Voraussetzungen dafür zu schaffen.¹³⁷ Dabei wirken sich die finanziellen, sozialen und kulturellen Ressourcen der Familien unmittelbar auf die Entwicklungschancen der Kinder aus. Zudem ist für das Heranwachsen der Kinder und Jugendlichen von zentraler Bedeutung, über welche Erziehungskompetenzen ihre Eltern verfügen, welche Bildungserfahrungen und Bildungsambitionen sie haben und ob sie erwerbstätig sind. Eltern bzw. Familien verfügen über diese Ressourcen in sehr unterschiedlichem Maße. Das führt dazu, dass bereits im Kleinkindalter ungleiche Entwicklungsmöglichkeiten und Chancen für den Erwerb von Kompetenzen bestehen. Bei Kindern mit Migrationshintergrund treten überproportional häufig drei Risikofaktoren gleichzeitig auf, die ihr Entwicklungspotenzial einschränken können: Ihre Familie ist von Armut bedroht, die Eltern sind nur in geringem Maße oder gar nicht erwerbstätig und sie haben nur niedrige Bildungsabschlüsse erreicht.¹³⁸

Vor diesem Hintergrund ist die Bedeutung der öffentlichen Fürsorge und der Angebote frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung einzuordnen: Sie sind ein Faktor neben anderen familien-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, die zur Herstellung einer vielfach geforderten Chancengerechtigkeit im Bildungsverlauf der Kinder mit Migrationshintergrund beitragen. Denn es steht seit langem außer Frage, dass eine möglichst frühe Teilhabe an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) ergänzend zur Förderung im Elternhaus für einen erfolgreichen Bildungsverlauf und die Entfaltung individueller Potenziale von großer Bedeutung ist.¹³⁹ So hat die jüngste PISA-Studie wiederholt festgestellt, dass diejenigen 15-jährigen Schülerinnen und Schüler, die eine Kindertagesbetreuung besucht haben, bessere Bildungsergebnisse erzielen. Demnach können die von sozialer Ungleichheit ausgehenden Risiken durch einen Kindergartenbesuch abgeschwächt werden.¹⁴⁰ Deutliche Effekte einer frühen Förderung wurden insbesondere für Kinder aus sozial benachteiligten Familien und Familien mit Migrationshintergrund mehrfach belegt.¹⁴¹

Diese Befunde verstärken die Bedeutung frühkindlicher Bildung und Förderung für die Zielgruppe Kinder mit Migrationshintergrund im Vorschulalter. Dieses integrationspolitische Handlungsfeld verdient auch angesichts der im Berichtszeitraum weiter gestiegenen Zahl dieser Kinder nach wie vor große Aufmerksamkeit. Im Jahr 2012 lebten laut Mikrozensus 1,166 Mio. Kinder mit Migrationshintergrund in der Altersgruppe unter fünf Jahren in Deutschland. Bei den drei bis unter fünfjährigen Kindern betrug ihr Bevölkerungsanteil 36 %. Gegenüber 2010 bedeutet dies einen leichten Anstieg um knapp einen Prozentpunkt.¹⁴²

Tabelle 4: Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund nach Altersgruppen in Prozent

	1- unter 2 Jahre	2- unter 3 Jahre	3- unter 4 Jahre	4- unter 5 Jahre	5- unter 6 Jahre	3- unter 5 Jahre	6- unter 10 Jahre
2008	36,0	34,0	32,9	33,7	33,0	33,3	30,7
2010	34,3	34,8	35,3	35,0	34,2	35,2	32,0
2012	36,1	34,9	34,9	37,1	36,6	36,0	33,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008, 2010 und 2012, Sonderauswertung

¹³⁷ Vgl. Kapitel III 3.

¹³⁸ 14. Kinder- und Jugendbericht, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. BT-Drs. 17/12200, Berlin 2013, S. 40.

Vgl. auch: BMFSFJ (Hrsg.): Familien mit Migrationshintergrund. Lebenssituation, Erwerbsbeteiligung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Berlin 2011.

¹³⁹ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2012. Bielefeld 2012, S. 48 ff.

¹⁴⁰ Vgl. OECD: „What is the role of early childhood education?“, in: Education at a glance 2013: Highlights, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2013-6-en (Zugriff 27.1.2014).

¹⁴¹ Becker, Rolf / Tremel, Patricia: Bildungseffekte vorschulischer Betreuung, Erziehung und Bildung für Migranten im deutschen Schulsystem. In: Becker, Rolf (Hrsg.): Integration durch Bildung. Wiesbaden 2011, S. 57-70. Vgl.: OECD: PISA 2012 Ergebnisse im Fokus. 2013, S. 27. Vgl. auch: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: 9. Lagebericht. Berlin 2012, S. 73 f.

¹⁴² Statistisches Bundesamt: Mikrozensus, Bevölkerung nach detailliertem Migrationsstatus, Altersgruppen und Geschlecht 2010 und 2012.

Vor dem Hintergrund der vielfach sehr unterschiedlichen Ausgangslagen von Familien können für Kinder mit Migrationshintergrund bessere Entwicklungschancen über einen frühen Zugang zu Bildung erreicht werden. Die wechselseitigen Wirkmechanismen von sozioökonomischer Lage und Bildungsteilhabe begründen bzgl. der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung die integrationspolitische Zielstellung, dass mehr Kinder mit Migrationshintergrund – mithin die Kinder, die Deutsch als Zweitsprache erwerben – von den Angeboten im System der FBBE profitieren sollen, die Qualität dieser Angebote gesteigert wird und Eltern leichtere Zugänge und bessere Partizipationsmöglichkeiten für sich und ihre Kinder erhalten.

Analog zu dieser Zielstellung hat auch der Nationale Aktionsplan Integration einen Schwerpunkt auf die frühkindliche Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund gelegt und für diesen Bereich drei übergeordnete strategische Ziele formuliert:

- Chancengerechtigkeit für alle Kinder durch Angebote früher Erziehung, Bildung und Betreuung herstellen,
- Weiterentwicklung der Qualität früher Erziehung, Bildung und Betreuung in allen Formen der Kindertagesbetreuung fördern,
- Partizipation von Eltern als Qualitätsmerkmal frühkindlicher Bildung verbessern.¹⁴³

Eine Überprüfung von Maßnahmen und Initiativen, die der Zielerreichung dienen sollen, steht noch aus und wird Gegenstand zukünftiger Berichterstattung sein.

Auf der Grundlage rechtlicher Bestimmungen hat die Kindertagesbetreuung in öffentlicher Verantwortung einen Förderungsauftrag, der gleichermaßen Erziehung, Bildung und Betreuung umfasst und sich auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung der Kinder bezieht. Der gesetzliche Auftrag schließt die Vermittlung orientierender Werte und Regeln ein.¹⁴⁴

Die Kindertagesbetreuung ist der Elementarbereich des Bildungssystems, in dem sprachliche, schriftsprachliche und mathematisch-naturwissenschaftliche Vorläuferkompetenzen vermittelt werden. Da die Angebote im System der FBBE freiwillig in unterschiedlichem Maße wahrgenommen werden und in manchen Familien die erforderliche Vorbereitung auf schulisches Lernen nicht geleistet werden kann, haben einige Kinder keine guten Startchancen in der Schule. Kinder aus Familien mit unzureichenden sozioökonomischen Ressourcen und mangelnden Entwicklungs- und Bildungsanreizen sind von Anfang an dann benachteiligt, wenn sie an den Angeboten der FBBE nicht teilnehmen.

Die Quoten von Kindern mit Migrationshintergrund in der Kindertagesbetreuung steigen zwar seit einigen Jahren, sie liegen aber dennoch unter denen der Kinder ohne Migrationshintergrund (siehe Kapitel III 1.1. und III 1.2). Eine neuere Untersuchung des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen (SVR) analysiert die Ursachen für die geringere Inanspruchnahme.¹⁴⁵ So kann aufgrund der Analyse des Migrationsstatus zunächst festgestellt werden, dass sich das Nutzungsverhalten von Eltern der zweiten Generation oder in binationalen Ehen sowie Eltern mit hoher Schulbildung kaum noch von dem der Eltern ohne Migrationshintergrund unterscheidet. Dieser Befund ist vor dem Hintergrund der im Zeitverlauf verhältnismäßig zunehmenden Zahl von Personen mit Migrationshintergrund der zweiten Generation, der höheren Bildungsabschlüsse und gestiegenen Betreuungsquoten plausibel. Eltern der ersten Generation und Eltern mit niedriger Schulbildung geben der Betreuung in der Familie deutlich den Vorzug. Werden die Faktoren Bildungs- und Migrationshintergrund gleichzeitig betrachtet, so wird deutlich, dass das Niveau der Schulbildung die Entscheidung der Eltern der ersten Generation für oder gegen eine Fremdbetreuung wenig beeinflusst. Bei Eltern der zweiten Generation oder in binationalen Ehen hingegen wirkt sich eine mittlere und hohe Schulbildung signifikant aus. Ihr Entscheidungsverhalten ist nahezu identisch mit dem von Eltern ohne Migrationshintergrund.

Die Untersuchung des SVR identifiziert bei den Eltern auch die Gründe für die Entscheidung, ihr Kind nicht in einer Tageseinrichtung betreuen zu lassen.¹⁴⁶ Dabei überwiegen deutlich normative Gründe wie die Überzeugung, das Kind in der Familie am besten betreuen zu können, sowie das Alter des Kindes, d. h. das Kind wird für zu jung gehalten, um es außerhalb der Familie betreuen zu lassen. Zusätzlich nimmt ein Teil der Eltern Hürden wahr, die eine Inanspruchnahme erschweren bzw. verhindern: den Mangel an Betreuungsplätzen, zu hohe Kosten sowie nicht erfüllte Erwartungen an die Qualität (Raumausstattung, Gruppengröße, Personalschlüssel, mangelnde interkulturelle Öffnung). In Übereinstimmung mit dem Befund des SVR betont der

¹⁴³ Vgl. Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Berlin 2012, S. 34 ff.

¹⁴⁴ Siehe: SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfegesetz KJHG § 22, sowie die jeweiligen Kita-Gesetze der Länder.

¹⁴⁵ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.): Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die frühkindliche Tagesbetreuung schicken. Berlin 2013.

¹⁴⁶ Ebd., S. 12 ff.

jüngste Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine strukturelle Benachteiligung.¹⁴⁷ Demnach führen u. a. mangelnde Plätze in der frühkindlichen Betreuung, institutionelle Barrieren, Kosten für die Betreuung und eine mangelnde interkulturelle Öffnung dazu, dass Kinder mit Migrationshintergrund im geringeren Maße an frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung teilhaben.

Im Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013 belegt die Analyse der unterschiedlichen Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund in den Bundesländern, dass mehrere Faktoren das Nutzungsverhalten der Eltern beeinflussen.¹⁴⁸ So ist beispielsweise die Betreuungsquote der Kinder mit Migrationshintergrund in den alten Bundesländern mit 86 % höher als in den neuen Ländern mit 74 %.¹⁴⁹ Im Vergleich der einzelnen Bundesländer fallen erhebliche Unterschiede auf. In Baden-Württemberg befinden sich die Betreuungsquoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund beispielsweise auf einem gleichen hohen Niveau, in Hessen liegt die Quote der Kinder mit Migrationshintergrund über der der Kinder ohne Migrationshintergrund und in Schleswig-Holstein nutzen Kinder mit Migrationshintergrund Betreuungsangebote in deutlich geringerem Maße als Kinder ohne Migrationshintergrund (34 Prozentpunkte Differenz). Diese Unterschiede weisen darauf hin, dass Ansätze, die zur Erklärung der teilweise erheblich differierenden Betreuungsquoten hauptsächlich die persönlichen Merkmale der Eltern (z. B. Migrationshintergrund, Bildungsniveau, Erwerbsstatus etc.) und deren Beweggründe in den Fokus rücken, zu kurz greifen. Um die Teilhabe an Angeboten der FBBE zu verbessern, müssen vielmehr auch die Faktoren in den Blick genommen werden, die durch landesspezifische Rahmenbedingungen vorgegeben werden (z. B. Kostenbeteiligung der Eltern, konkrete Ausgestaltung des Betreuungsangebots vor Ort).

Vor dem Hintergrund vorgenannter Befunde zum Nutzungsverhalten muss festgestellt werden, dass umfassende qualitative Studien fehlen und bis dato keine multifaktoriellen Analysen vorliegen, die ein vollständiges Bild ergeben.¹⁵⁰ Unabhängig vom unklaren Forschungsstand können bessere Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern mit Migrationshintergrund aber dennoch offenkundig dann erreicht werden, wenn Betreuungsplätze in ausreichender Zahl als grundlegende Voraussetzung vorhanden sind. Angemessene regionale Angebotsstrukturen haben eine große Bedeutung für den Zugang zu Bildung und Betreuung.¹⁵¹ Aus Sicht der Beauftragten sind darüber hinaus die interkulturelle Öffnung der Kindertageseinrichtungen und die interkulturellen Kompetenzen der pädagogischen Fachkräfte weiterzuentwickeln. Wenn Eltern aus unterschiedlichen Gründen ohnehin von einer Inanspruchnahme institutioneller Betreuung abgehalten werden, sollten aus integrationspolitischer Sicht Zugangshürden weiter abgebaut und darüber hinaus keine zusätzlichen Anreize dafür bestehen, Angebote frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung nicht in Anspruch zu nehmen.

In diesem Zusammenhang ist das zum 01.08.2013 eingeführte Betreuungsgeld zu nennen, dessen Ausgestaltung Gegenstand kontroverser politischer und öffentlicher Debatten war. Die neue Familienleistung ist im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) geregelt. Es legt fest, dass Eltern, die für ihr Kind im zweiten und dritten Lebensjahr keine frühkindliche Förderung in einer öffentlich geförderten Tageseinrichtung oder in öffentlich geförderter Kindertagespflege in Anspruch nehmen, ein monatliches Betreuungsgeld erhalten sollen. Es steht grundsätzlich allen Eltern mit Kindern, die nach dem 31.07.2012 geboren wurden (Stichtagsregelung), zu.¹⁵² Aufgrund der Stichtagsregelung stand das Betreuungsgeld zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zunächst für wenige Kinder im zweiten Lebensjahr und noch nicht für Kinder im dritten Lebensjahr bereit. Der Kreis der Kinder, die die altersmäßige Anspruchsvoraussetzung erfüllen, erweitert sich mit der Zeit. In welchem Maße das Betreuungsgeld Kinder mit einem erhöhten Förderbedarf bzw. deren Eltern tatsächlich von der Inanspruchnahme einer Betreuung abhalten wird, wird aufgrund fehlender Daten nicht gesichert überprüft werden können.

¹⁴⁷ Vgl.: Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.): Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben, Zweiter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages. Berlin 2013.

¹⁴⁸ Bock-Famulla, Kathrin; Lange, Jens: Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013. Gütersloh 2013, S. 11 f.

¹⁴⁹ Vgl. Tabelle 18 im Anhang.

¹⁵⁰ Cinar, Melihan: Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung; in: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Kinder-Migrationsreport. München 2013, S. 154 ff.

¹⁵¹ Ebd., S. 155.

¹⁵² Zum Ausschluss nicht anspruchsberechtigter Personen nach § 4a BEEG (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz). Weitere Informationen zum Betreuungsgeld und den rechtlichen Regelungen siehe: www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/themen-lotse.did=194622.html (Zugriff am 4.2.2014).

Vor der Einführung des Betreuungsgeldes in Deutschland wurden Untersuchungen und Studien über Erfahrungen in anderen Ländern, die eine solche Familienleistung anbieten, diskutiert.¹⁵³ Im Vordergrund steht die Befürchtung, dass die Teilhabechancen von Kindern insgesamt und somit auch der Kinder mit Migrationshintergrund an frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten verringert und somit integrationspolitische Zielsetzungen für eine verstärkte Inanspruchnahme dieser Angebote konterkariert werden könnten. Hinweise in diese Richtung lieferten beispielsweise Erfahrungen aus Norwegen, das 1998 ein Betreuungsgeld eingeführt hatte. Dort wurde das Betreuungsgeld stärker von Müttern mit einem niedrigeren Bildungsniveau und in besonders hohem Maße von Frauen mit Migrationshintergrund in Anspruch genommen.¹⁵⁴ Auch eine neuere Studie der OECD von 2012 belegt, dass ein Betreuungsgeld nicht nur die Teilhabe der Kinder an der frühen Bildung verhindert, sondern zusätzlich die Beschäftigungsquote der Mütter senkt.¹⁵⁵ Die tatsächlichen Auswirkungen des Betreuungsgeldes und die Entwicklungen bei der Inanspruchnahme von öffentlichen Betreuungsangeboten wird die Beauftragte kritisch beobachten.

1.1 Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund im Alter unter drei Jahren an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung

Das Kinderförderungsgesetz (KiföG) hat die Rechtsgrundlage sowohl für die Inanspruchnahme als auch für den Ausbau von Betreuungsplätzen für Kinder vom vollendeten ersten bis dritten Lebensjahr geschaffen.¹⁵⁶ Das Gesetz enthält unter anderen folgende Regelungen:

- Für die Ausbauphase bis zum 13.07.2013 werden rechtliche Verpflichtungen für die Bereitstellung von Plätzen eingeführt.
- Ab dem 01.08.2013 soll nach Abschluss der Ausbauphase ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr eingeführt werden.
- Die Kindertagespflege wird deutlich profiliert; 30 % der neuen Plätze sollen in diesem Bereich geschaffen werden.

Neben dem Betreuungsgeld ist der zeitgleich zum 01.08.2013 eingeführte Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem ersten Lebensjahr die zweite rechtliche Neuerung im Berichtszeitraum.¹⁵⁷ Abgesehen davon, dass einige Länder bereits zuvor einen Rechtsanspruch abgesichert hatten (Sachsen-Anhalt, Thüringen, Rheinland-Pfalz und Hamburg), wird von der bundeseinheitlichen Regelung ein positiver Effekt auf die Entwicklung der Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund erwartet – insofern ein bedarfsgerechtes Angebot vor Ort besteht und das Betreuungsgeld dem nicht entgegen wirkt. Vor der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz hatte die Praxis der Platzvergabe bei gleichzeitig nicht ausreichendem Platzangebot – insbesondere in den alten Bundesländern – die Teilhabe an früher institutioneller Förderung für viele unter dreijährige Kinder mit Migrationshintergrund behindert. Der Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme hat 2011 festgestellt, dass die Chancengerechtigkeit in der frühen Bildung für das einzelne Kind offenkundig von den jeweiligen länderspezifisch ausgestatteten Angebotsstrukturen abhängig ist.¹⁵⁸ Da die Platzvergabe an die Erwerbstätigkeit beider Elternteile geknüpft und die Nachfrage größer als das Platzangebot war, fiel der Anteil der Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund in der Kindertagesbetreuung allein aus diesen Gründen bisher geringer aus.

¹⁵³ 9. Lagebericht, 2012, S. 76.

¹⁵⁴ Naz, Ghazala: Effect of Cash-Benefit Reform on Immigrants' Labour Supply and Earnings. Working Papers in Economics, No. 13/06, Department of Economics, University of Bergen, 2006.

¹⁵⁵ OECD: Jobs for immigrants. 2012. Link: www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/jobs-for-immigrants-vol-3_9789264167537-en (Zugriff am 4.2.2014).

¹⁵⁶ Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG) vom 10.12.2008.

¹⁵⁷ Rechtsgrundlage ist § 24 (2) SGB VIII.

¹⁵⁸ Bock-Famulla, Kathrin; Lange, Jens: Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011. Gütersloh 2011, S. 9.

Tabelle 5: Betreuungsquoten von Kindern unter drei Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung in Prozent¹⁾

mit Migrationshintergrund						ohne Migrationshintergrund					
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
9,1	10,5	12,2	14,0	15,8	17,1	21,6	24,8	27,7	30,1	32,7	34,6

¹⁾ Vgl.: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin 2011, S. 31f.
Quellen: Zweiter Integrationsindikatorenbericht (Daten 2008 bis 2010) und Statistisches Bundesamt

Betreuungsquoten sind ein wichtiger Indikator für Integration, weil die Teilnahme der Kinder an Angeboten frühkindlicher Förderung eine Voraussetzung für bessere Bildungschancen ist. Diese Quoten zeigen über die zeitliche Entwicklung 2008 bis 2013 einen relativen Anstieg. Die Betreuungsquote der Kinder mit Migrationshintergrund ist im ausgewiesenen Zeitraum (vor der Einführung des Rechtsanspruchs) allerdings nur um 8 Prozentpunkte gestiegen, die der Kinder ohne Migrationshintergrund dagegen um 13 Prozentpunkte. Obgleich es also insgesamt einen positiven Trend zu verzeichnen gibt, hat sich der Abstand zwischen den Quoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund im dargestellten Zeitraum immer weiter vergrößert: 2008 gab es einen Abstand von 12,5 Prozentpunkten, 2010 waren es bereits 15,5 Prozentpunkte und 2013 lagen die Quoten sogar 17,5 Prozentpunkte auseinander. Kinder mit Migrationshintergrund haben demnach bislang nicht in dem Maße vom politisch mit Nachdruck geforderten und von Bund, Ländern und Kommunen geförderten Platzausbau für unter dreijährige Kinder profitiert wie Kinder ohne Migrationshintergrund. Dies zeigt, dass nicht nur der Platzausbau vorangetrieben werden muss, auch bei der Platzvergabe muss der Bedarf der Eltern und Kinder mit Migrationshintergrund stärker berücksichtigt werden.

Die Betreuungsquoten weisen im Vergleich der Bundesländer mitunter große Unterschiede auf.¹⁵⁹ In den neuen Ländern war es bereits vor der Wiedervereinigung üblich, Kinder früh in einer Einrichtung betreuen zu lassen. Dies erklärt die relativ zum Bundesgebiet hohen Quoten in den neuen Ländern sowohl für Kinder mit als auch ohne Migrationshintergrund. In 2013 betrug die Betreuungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund in der Altersspanne 0 bis unter drei Jahren in den neuen Ländern (mit Berlin) 25 % (Deutschland 17 %), bei Kindern ohne Migrationshintergrund beträgt sie 55 % (Deutschland 35 %). Unter den alten Ländern weisen Hamburg (26 %) und Rheinland-Pfalz (20 %) für die unter dreijährigen Kinder mit Migrationshintergrund die höchsten Quoten auf, dagegen werden für Niedersachsen (13 %), Nordrhein-Westfalen (14 %), Schleswig-Holstein und Bayern (je 16 %) Quoten unter dem Durchschnitt des Bundesgebiets ausgewiesen (17 %).¹⁶⁰

Die Zahlen verdeutlichen, dass die Schaffung von Betreuungsplätzen in den alten Bundesländern, die auch den deutlich höheren Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund aufweisen, vordringlich ist. In diese Richtung weist auch der Vierte Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, der u. a. den Ausbau für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kinderbetreuung beschreibt.¹⁶¹ Um die Lücke zwischen Betreuungsbedarf und -quote zu schließen, haben Bund, Länder und Kommunen mit jeweils anteiliger Finanzierung die Schaffung neuer Plätze in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege vorangetrieben. Die von den Jugendämtern auf regionaler Ebene eingesetzten Instrumente zur Bedarfserhebung und -planung werden durch ein Forschungsprojekt des BMFSFJ weiterentwickelt.¹⁶² Darüber hinaus unterstützen das BMFSFJ und die Deutsche Kinder- und Jugendstiftung die regionalen Akteure mit dem Serviceprogramm „Anschwung für Frühe Chancen“, um die Angebote der FBBE bedarfsgerecht auszubauen und qualitativ zu verbessern.¹⁶³ Die Entwicklung der Betreuungsquoten ab 2014 werden zeigen, ob unter dreijährige Kinder mit Migrationshintergrund nach Einführung des Rechtsanspruchs aufgrund des größeren Platzangebots und einer besseren Bedarfsplanung tatsächlich verstärkt an früher Bildung und Betreuung teilhaben.

¹⁵⁹ Vgl. Tabelle 17 im Anhang.

¹⁶⁰ Detaillierte Daten zur Betreuungssituation auf Länderebene sowie in Stadt- und Landkreisen siehe: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Kindertagesbetreuung regional 2013. Wiesbaden 2013.

¹⁶¹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Vierter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes. Bericht der Bundesregierung 2013 nach § 24a Abs. 5 SGB VIII für das Berichtsjahr 2012. Berlin 2013.

¹⁶² Bezeichnung des Forschungsprojekts: Kommunale Bedarfserhebungen. Der regionalspezifische Betreuungsbedarf U3 und seine Bedingungsfaktoren. Weitere Informationen unter: <http://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/317/> (Zugriff am 12.02.2014).

¹⁶³ <http://www.anschwung.de>.

1.2 Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund im Alter zwischen 3 und 6 Jahren an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung

In den letzten Jahren haben sich die Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund zwischen drei und unter sechs Jahren positiv entwickelt. Die Daten von 2008 bis 2013 zeigen mit Schwankungen insgesamt einen Anstieg um knapp 3 Prozentpunkte. Bei Kindern ohne Migrationshintergrund liegen die Quoten im gleichen Zeitraum bereits auf einem gleichbleibend höheren Niveau; hier ist ebenfalls ein Anstieg um 2,7 Prozentpunkte zu verzeichnen. Der Abstand zwischen den Quoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund schwankt. 2008 betrug der Abstand der Quoten 13,2 Prozentpunkte, 2010 lagen sie nur 9,2 und 2013 wieder 13 Prozentpunkte auseinander.

Tabelle 6: Betreuungsquoten von Kindern von drei bis unter sechs Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung in Prozent

mit Migrationshintergrund						ohne Migrationshintergrund					
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
81,8	83,6	85,7	84,9	87,0	84,7	95,0	95,6	94,9	96,6	96,3	97,7

Quellen: Zweiter Integrationsindikatorenbericht (Daten 2008 bis 2010) und Statistisches Bundesamt

Wie bei den Quoten zur Betreuung unter dreijähriger Kinder, weisen die Daten zur Beteiligung von Kindern zwischen drei und unter sechs Jahren an Angeboten der FBBE ebenfalls große regionale Unterschiede auf.¹⁶⁴ Im Vergleich der alten und neuen Bundesländer fällt auf, dass Kinder mit Migrationshintergrund in den neuen Ländern in erheblich geringerem Maße an Angeboten der FBBE teilhaben. Während die Betreuungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund im früheren Bundesgebiet (ohne Berlin) bei 86 % liegt, beträgt sie in den neuen Ländern nur 74 %. Diese sehr niedrige Quote verlangt auch deshalb besondere Beachtung, weil die Inanspruchnahme durch Kinder ohne Migrationshintergrund in den neuen Ländern bei 100 % liegt. Die in den neuen Ländern traditionell übliche Inanspruchnahme von institutioneller Betreuung und das vergleichsweise gut ausgebaute Platzangebot führen nicht zu einer stärkeren Nutzung durch Familien mit Migrationshintergrund. Dies steht im Widerspruch zu Ergebnissen einer vertiefenden Analyse von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) im Zweiten Integrationsindikatorenbericht: Demnach müsste die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten zunehmen, wenn es regional ohnehin höhere Betreuungsquoten gibt.¹⁶⁵ Es kann nur vermutet werden, dass sich ggf. der Erwerbsstatus der Eltern, das Bildungsniveau, der Migrationsstatus (1. oder 2. Generation), Zugangshürden auf Seiten der Einrichtungen oder andere Faktoren auf die Inanspruchnahme auswirken.

Im Vergleich der Betreuungsquoten in den alten Bundesländern fallen ebenfalls stark voneinander abweichende Quoten auf. Rheinland-Pfalz erreicht mit 96 % die höchste Quote bei Kindern mit Migrationshintergrund; die niedrigsten Quoten finden sich in Schleswig-Holstein (66 %), Niedersachsen (74 %), Bayern (79 %) und Hamburg (81 %). Sie liegen damit deutlich unter dem Durchschnitt des früheren Bundesgebiets (86 %). In Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bayern und Hamburg wird für Kinder mit Migrationshintergrund eine Tagesbetreuung in sehr viel geringerem Maße in Anspruch genommen als für Kinder ohne Migrationshintergrund. Der Abstand beträgt zwischen 14 und 34 Prozentpunkte. In Baden-Württemberg dagegen sind die Betreuungsquoten gleich hoch, in Hessen besuchen sogar mehr Kinder mit Migrationshintergrund eine Tagesbetreuung als Kinder ohne Migrationshintergrund. Aufgrund dieser Lage bleibt das integrationspolitische Ziel bestehen, die Betreuungsquoten der Kinder mit Migrationshintergrund insgesamt weiter zu erhöhen und denen der Kinder ohne Migrationshintergrund deutlich anzugleichen.

Da es in Deutschland an empirischem Grundlagenwissen zum Einfluss der verschiedenen Bildungs- und Betreuungsformen und den moderierenden Faktoren für eine gelingende kindliche Entwicklung und Bildung fehlt, förderte das BMFSFJ zusammen mit Stiftungen und einzelnen Landesministerien eine „Nationale Untersuchung

¹⁶⁴ Vgl. Tabelle 18 im Anhang.

¹⁶⁵ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin 2011, S. 149 ff.

zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit“ (NUBBEK-Studie). Diese Untersuchung generiert u. a. Erkenntnisse zu den Fragestellungen, wie ein früher Eintritt von Kindern mit Migrationshintergrund in die außerfamiliäre Betreuung gefördert und wie die Betreuungsqualität in Einrichtungen mit einem hohen Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund verbessert werden kann.¹⁶⁶

1.3 Qualität frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung

Es ist integrationspolitisch nicht nur von Bedeutung, Betreuungsplätze in ausreichender Zahl zu schaffen, die institutionelle Betreuung, Bildung und Erziehung muss auch qualitativ weiterentwickelt werden. Nur so lassen sich Effekte erzielen, die sich mittel- und langfristig sowohl kindbezogen auf erfolgreichere Bildungsverläufe als auch volkswirtschaftlich zu Gunsten der öffentlichen Haushalte auswirken.¹⁶⁷ Die Debatte um eine verstärkte Qualitätsentwicklung der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung wird seit über einem Jahrzehnt verstärkt geführt. In allen Bundesländern wurde über die Entwicklung und Implementierung von Bildungsplänen ein Orientierungs- und Handlungsrahmen für die Kindertagesbetreuung vorgegeben. In der politischen und öffentlichen Wahrnehmung haben sich Kindertageseinrichtungen als Orte der Bildung etabliert. Dies zeigt sich z. B. in der über die Jahre gestiegenen Inanspruchnahme außerfamiliärer Angebote im System der FBBE, weil immer mehr Eltern ihre Kinder früh an Bildung heranzuführen wollen.

Die Kindertagesbetreuung hat mittlerweile einen anspruchsvollen Bildungsauftrag zu erfüllen. Die Anforderungen zuvorderst an das pädagogische Personal und an das System insgesamt steigen: Die Kinder sollen auf schulisches Lernen vorbereitet werden und sich gleichzeitig spielerisch in einem ganzheitlichen Sinne im Bezug zu ihrer sozialen und dinglichen Umwelt entwickeln können. Dabei soll insbesondere die Sprachentwicklung gefördert und ggf. Deutsch als Zweitsprache vermittelt werden. Die Eltern sollen stärker an der institutionellen Betreuung beteiligt sein. Einige Eltern benötigen mehr Information, Beratung und Anleitung. Die Kindertagesbetreuung soll sich öffnen sowie mit Grundschulen und anderen Angeboten für Kinder und Eltern kooperieren. Aufgrund sozialräumlicher Segregation kumulieren in einigen Einrichtungen die Problemlagen der Kinder und Familien. Auch darauf müssen die Fachkräfte in den Einrichtungen und Tagespflegepersonen reagieren können. Nicht zuletzt besteht die Erwartung bzw. Notwendigkeit, die Tagesbetreuung interkulturell zu öffnen und interkulturelle Kompetenzen zu entwickeln und einzusetzen.

Diese Aufgabenfülle und zunehmenden Anforderungen haben zu zahlreichen Maßnahmen der Qualitätsentwicklung geführt. Es ist allgemein Konsens, dass die Qualität des pädagogischen Angebots darüber bestimmt, in welchem Maße Kinder von den Angeboten der Tagesbetreuung profitieren und wie der teilweise erhöhte Förderbedarf von Kindern und Familien gedeckt werden kann. Für die Bildungsqualität sind die Qualifikationen der Fachkräfte und die Personalschlüssel in den Einrichtungen zentrale Faktoren. Qualifikation und Personalausstattung sind deshalb vermehrt Gegenstand von Untersuchungen und Berichterstattungen. So stellt der Bericht Bildung in Deutschland 2012 fest, dass der Anteil der an Hochschulen ausgebildeten Fachkräfte mit 3 % verschwindend gering ist und 44 % der Tagespflegeperson ihre Tätigkeit ohne Minimalqualifikation ausüben. Der Personalschlüssel hat sich laut Bildungsbericht seit 2007 in allen Gruppenformen leicht verbessert.¹⁶⁸ Eine detaillierte Analyse – auch auf Länderebene – leistet der Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013.¹⁶⁹ Hier wird festgestellt, dass der Anteil des pädagogischen Personals mit Hochschulabschluss seit 2010 von 3,8 % auf 4,6 % gestiegen ist. Hinsichtlich der Personalressourcen kommen die Autoren des Länderreports abschließend zu dem Ergebnis, dass diese in den Bundesländern sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und die Frage aufwerfen, wie mit diesen ungleichen Rahmenbedingungen vergleichbare Bildungschancen für alle Kinder gewährleistet werden sollen.¹⁷⁰

Um die Qualität der Weiterbildung zu verbessern, starteten das BMBF, die Robert Bosch Stiftung und das Deutsche Jugendinstitut bereits 2009 das Projekt „Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte –

¹⁶⁶ Tietze, Wolfgang; Becker-Stoll, Fabienne; Kalicki, Bernhard (Hrsg.): NUBBEK. Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit. Weimar 2013, S. 15.
Vgl. auch: www.nubbek.de.

¹⁶⁷ Fritschi, Tobias; Oesch, Tom: Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) Gütersloh 2008. S. 15 ff. Siehe auch zu den Kosten- und Nutzeneffekten eines Ausbaus von Kinderbetreuungsangeboten: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Dossier – Ausbau der Kinderbetreuung. Kosten, Nutzen, Finanzierung. Gutachten im Auftrag des Kompetenzzentrums Familienleistungen im BMFSFJ. Berlin 2008.

¹⁶⁸ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2012. Bielefeld 2012, S. 60.

¹⁶⁹ Bock-Famulla, Kathrin; Lange, Jens: Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013. Gütersloh 2013. S. 25 ff.

¹⁷⁰ Ebd.: S. 29.

WiFF¹⁷¹. WiFF zielt darauf, die Qualität, Transparenz und Durchlässigkeit im frühpädagogischen Qualifizierungssystem zu verbessern. Mit themenspezifischen Wegweisern werden Qualitätskriterien für die Weiterbildung entwickelt und veröffentlicht. Die Initiative greift mit den Wegweisern auch Themen auf, die für die Integrationsförderung relevant sind, wie z. B. inklusive Frühpädagogik im Kontext von Migration, sprachliche Bildung und die Zusammenarbeit mit Eltern.¹⁷²

Das BMFSFJ unterstützt mit der „Offensive Frühe Chancen“ die Bemühungen der Länder, Kommunen und Träger, für mehr Qualität in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege zu sorgen.¹⁷³ Unter dem Dach der Offensive hat es mehrere Programme gestartet. Im Programm „Schwerpunkt-Kitas Sprache und Integration“ werden von März 2011 bis Dezember 2014 bundesweit 4.000 Kitas in Deutschland mit dem Ziel der Verbesserung sprachlicher Bildung gefördert. Um allen Kindern faire Chancen von Anfang an zu eröffnen, ist das Programm auf die sprachliche Bildung unter dreijähriger Kinder ausgerichtet. Der Fokus liegt dabei auf Kitas, die überdurchschnittlich häufig von Kindern mit besonderem Sprachförderbedarf besucht werden.

Mit dem Bundesprogramm „Lernort Praxis“ stärkt das BMFSFJ die Qualität von Kindertageseinrichtungen als Ausbildungsinstitution und damit die Ausbildungsqualität der angehenden frühpädagogischen Fachkräfte.¹⁷⁴ Seit August 2013 werden 76 qualifizierte Praxismentorinnen und Praxismentoren in Kindertageseinrichtungen aus sieben Bundesländern für eine Projektlaufzeit von drei Jahren gefördert. Diese unterstützen die Teams in den Betreuungseinrichtungen bei der Praxisanleitung, bieten den angehenden Fachkräften Möglichkeiten der Reflektion und des fachlichen Austauschs und bauen die Kooperation mit den Fach- und Hochschulen aus. Die Erfahrungen aus dem Programm münden in ein kompetenzorientiertes Curriculum, das nachhaltig Qualitätsstandards für die Praxisanleitung setzen soll.

Mit dem „Aktionsprogramm Kindertagespflege“ werden Qualität und Ausbau der Kindertagespflege gefördert.¹⁷⁵ Bundesweit wird die Qualifizierung von Tagesmüttern und -vätern nach einheitlichem Mindeststandard gefördert. Ein eigenes Gütesiegel für Bildungsträger soll die Qualität dieser Qualifizierung dahingehend sicherstellen, dass nur Bildungsangebote von Bildungsträgern gefördert werden, die über das Gütesiegel verfügen. Es werden Weiterbildungszuschüsse für Tagespflegepersonen gewährt, die tätigkeitsbegleitend einen pädagogischen Berufsabschluss erwerben wollen. Zudem fördert das Programm mit Lohnkostenzuschüssen die Festanstellung von Tagespflegepersonen und stellt darüber hinaus eine „Online-Beratung“ als Serviceangebot für Tagespflegepersonen, Eltern, Jugendämter und Träger zur Verfügung.

Mit dem gemeinsamen Serviceprogramm „Anschwung für frühe Chancen“ unterstützen das BMFSFJ und die Deutsche Kinder- und Jugendstiftung Akteure in Kommunen, Städten und Gemeinden, die Angebote frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung ausbauen und qualitativ verbessern wollen. 600 lokale Initiativen für frühkindliche Entwicklung sollen bis 2014 auf den Weg gebracht und begleitet werden; bis April 2014 konnten 508 Initiativen bundesweit realisiert werden.¹⁷⁶

2 Schulische Bildung, non-formale und informelle Bildung

Die ungleiche Teilhabe und der geringere Erfolg von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem sind seit Jahren bekannt. Spätestens mit dem sog. PISA-Schock nach 2001 wurde die bestehende Bildungsungleichheit öffentlich und politisch in ihrem Ausmaß, ihren Erscheinungsformen und Ursachen breit wahrgenommen und diskutiert. Obgleich sich die soziale Selektivität im deutschen Bildungssystem im Zeitverlauf verringert hat, belegt die internationale und nationale empirische Bildungsforschung wiederholt, dass es im deutschen Bildungssystem nach wie vor zu wenig gelingt, Chancenungleichheit und Selektivität zu überwinden. Damit bestehen für das Bildungssystem seit langem der verschärfte Druck und die größte Herausforderung, gleiche Bildungschancen für alle zu gewährleisten. Mehrere Facetten des demografischen Wandels, wie abnehmende Schülerzahlen im ländlichen Raum, zunehmende Anteile von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund und sozialräumliche Segregation, werden auch zukünftig Reformen im Be-

¹⁷¹ Weitere Information unter: <http://www.weiterbildungsinitiative.de/>.

¹⁷² Die Wegweiser stellt WiFF also kostenlose Downloads zur Verfügung unter: <http://www.weiterbildungsinitiative.de/publikationen>.

¹⁷³ www.fruehechancen.de.

¹⁷⁴ <http://www.fruehe-chancen.de/programmueberblick/dok/1221.php>.

¹⁷⁵ http://www.esf-regiestelle.eu/aktionsprogramm_kindertagespflege/index_ger.html.

¹⁷⁶ Vgl. Bericht der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung vom 03.04.2014: http://www.anschwung.de/sites/default/files/2014-04-03_Anschwung%20Status%20Quo.pdf.

reich der formalen Bildung in Schulen sowie in non-formalen und informellen Bildungszusammenhängen erfordern.¹⁷⁷ Da der gesellschaftliche Zusammenhalt und die ökonomische Entwicklung in besonderer Weise vom gerechten Zugang zu Bildung, von der Bildungsteilhabe und den Aufstiegschancen durch Bildung abhängen, ist Bildung ein zentrales gesellschafts- und somit integrationspolitisches Thema. Für die von Armut bedrohten und in bildungsarmen Familien aufwachsenden Kinder und Jugendlichen, unter denen diejenigen mit einem Migrationshintergrund überrepräsentiert sind, ist ein gerechteres Bildungssystem eine wesentliche Voraussetzung für den sozialen Aufstieg, die ökonomische Absicherung und ein weitreichend selbstbestimmtes Leben.

2.1 Datenlage zur Bildungsbeteiligung

Nach den Angaben des Mikrozensus 2012 weist ein Drittel aller Kinder und Jugendlichen im Alter unter 15 Jahren einen Migrationshintergrund auf.¹⁷⁸ In dieser für frühkindliche und schulische Bildung relevanten Gruppe lag ihr Anteil an der Bevölkerung im Jahr 2010 bei 31,9 % und ist im Jahr 2012 auf 33,1 % weiter leicht angestiegen.¹⁷⁹ Im Jahr 2012 hatten knapp 3,5 Mio. Personen im Alter unter 15 Jahren einen Migrationshintergrund; das sind 650.000 mehr als 2010.¹⁸⁰ Der Mikrozensus weist unter dem Merkmal „Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn“ auch die Personen mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit aus. Bei der Bevölkerung unter 15 Jahren mit Migrationshintergrund im Jahr 2012 sind 2,8 Mio. Deutsche und 670.000 Ausländerinnen und Ausländer. Im Jahr 2010 waren es gut 2,6 Mio. Deutsche und 774.000 Ausländerinnen und Ausländer.¹⁸¹ Es kann also festgestellt werden, dass der Mikrozensus für die Jahre von 2010 bis 2012 einen steigenden Anteil von Personen mit Migrationshintergrund unter 15 Jahren an der Bevölkerung ausweist. Die Zahl derjenigen, die die deutsche Staatsangehörigkeit haben, nimmt deutlich zu, während die Zahl der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit entsprechend sinkt.

Zur Einschätzung der Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund können verschiedene Statistiken, repräsentative Erhebungen und empirische Studien herangezogen werden. Der Mikrozensus, die Schulstatistik und die PISA-Studien liefern umfangreiche Daten. Dabei ist zu beachten, dass diese untereinander nicht oder nur bedingt vergleichbar sind, weil die statistischen Definitionen des Migrationshintergrundes voneinander abweichen oder das Merkmal Migrationshintergrund gar nicht erhoben wird.¹⁸² So kann es aufgrund dessen empirisch sowohl an den Bildungsübergängen (z. B. von der Kita in die Schule) als auch in einzelnen Bildungssegmenten wie der Schule zu bemerkenswerten Unterschieden hinsichtlich der Zahlen und Anteile dieser jeweiligen Personenkreise sowie der aus diesen Daten abgeleiteten inhaltlichen Aussagen kommen.

Die Schulstatistik¹⁸³ des Statistischen Bundesamtes setzt sich aus den gemeldeten Daten der Statistischen Landesämter zusammen, von denen nicht alle das Merkmal „Migrationshintergrund“ erheben. Aus diesem Grund folgt die Schulstatistik des Statistischen Bundesamtes noch der Unterscheidung „Deutsche“ und „Ausländerinnen/Ausländer“ und lässt somit keine differenzierten Analysen der Befunde nach dem Migrationsstatus der Schülerinnen und Schüler auf Bundesebene zu.¹⁸⁴ Es ist bislang nicht absehbar, ob und ab wann die Länder nach gemeinsamen Kriterien das Merkmal „Migrationshintergrund“ in ihren Schulstatistiken erfassen.¹⁸⁵ Einzelne Länder sind bereits dazu übergegangen, den Migrationsstatus in ihrer jeweiligen Schulstatistik nachzuweisen. Damit folgen sie dem Definitionenkatalog zur Schulstatistik der KMK, wonach bei Schülerinnen und Schülern ein Migrationshintergrund dann anzunehmen ist, „wenn mindestens eines der folgenden Merkmale zutrifft:

¹⁷⁷ Unter non-formaler Bildung wird hier beabsichtigtes, gezieltes und selbstgesteuertes Lernen außerhalb klassischer Bildungsinstitutionen verstanden. Sie findet freiwillig in mehr oder weniger stark durchorganisierten Lernangeboten statt. Informelle Bildung wird hier verstanden als ein Prozess der Selbstbildung, der sich in unmittelbaren Lebenszusammenhängen („Learning by doing“) und außerhalb von Bildungsinstitutionen sowie formulierten Absichten vollzieht. Der Erwerb sog. „soft skills“ findet oft im informellen Bereich statt.

¹⁷⁸ Der Mikrozensus ist die amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt, an der jährlich 1 % aller Haushalte in Deutschland beteiligt sind (laufende Haushaltsstichprobe). Vgl. hierzu: www.destatis.de.

¹⁷⁹ Vgl. Tabellen 3 und 3a im Tabellenanhang.

¹⁸⁰ Ebd. sowie Daten des 9. Lageberichts, Tabelle 7, S. 320.

¹⁸¹ Ebd.

¹⁸² Vgl.: Settlemeyer, A.; Erbe, J.: Migrationshintergrund. Zur Operationalisierung des Begriffs in der Berufsbildungsforschung. In: Bundesinstitut für Berufsbildung: Wissenschaftliche Diskussionspapiere, Heft 112. Bonn 2010. Stürzer, M. et al.: Schulische und außerschulische Bildungssituation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Jugend-Migrationsreport. Ein Daten- und Forschungsüberblick. Deutsches Jugendinstitut. München 2012, S. 56 ff.

¹⁸³ Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen, Fachserie 11, Reihe 1. Wiesbaden 2012.

¹⁸⁴ Vgl. dazu auch die Ausführungen in: Stürzer, M. et al.: Schulische und außerschulische Bildungssituation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Jugend-Migrationsreport. Ein Daten- und Forschungsüberblick. Deutsches Jugendinstitut. München 2012, S. 56 f.

¹⁸⁵ Vgl. hierzu den Beschluss der 45. Kommission für Statistik (Schulbereich) der KMK vom 15./16.12.2011.

- keine deutsche Staatsangehörigkeit,
- nichtdeutsches Geburtsland,
- nichtdeutsche Verkehrssprache in der Familie bzw. im häuslichen Umfeld (auch wenn der Schüler/die Schülerin die deutsche Sprache beherrscht).¹⁸⁶

Diese Konstruktion eines Migrationshintergrundes hebt darauf ab, dass eine mangelnde Bildungsbeteiligung und schlechtere schulische Leistungen teilweise auf mangelnden deutschen Sprachkenntnissen beruhen könnten. Die Definition führt aber beispielsweise auch dazu, dass in Deutschland geborene Kinder und Jugendliche mit deutscher Staatsangehörigkeit, die Zuhause nicht Deutsch sprechen und gleichwohl keinerlei Defizite bei deutschen Sprachkenntnissen aufweisen, dennoch in der Statistik als „mit Migrationshintergrund“ erfasst werden. Es ist mehr als fraglich, ob diese statistische Konstruktion und darauf beruhende Daten zielführend für bildungspolitische Entscheidungen sein können.

Die Erfassungskriterien für den Migrationshintergrund in den Schulstatistiken der Länder sind derzeit uneinheitlich. Das Ziel der Vergleichbarkeit der Schulstatistiken sowohl untereinander als auch mit anderen Datenquellen wird absehbar nicht erreicht. Schließlich wird auch Kritik an der Qualität der Daten geübt.¹⁸⁷ An vielen Schulen sind die Kapazitäten zur ordnungsgemäßen Datenerfassung nicht vorhanden. Zudem sind die Angaben der Schülerinnen und Schüler bzw. der Eltern lückenhaft, da sie aus Gründen des Datenschutzes nur freiwillig erfolgen können. Auch sind Definitionen bzw. verwendete Begriffe wie „Verkehrssprache“ unscharf, wenn innerhalb der Familien zwei oder mehr Sprachen verwendet werden.¹⁸⁸

Da viele der nach der Staatsangehörigkeitsreform aus dem Jahr 2000 im Inland geborenen Kinder ausländischer Eltern die doppelte Staatsbürgerschaft haben und in der Bevölkerungsstatistik und in der Schulstatistik i. d. R. als Deutsche nachgewiesen werden, ist die Zahl ausländischer Schülerinnen und Schüler in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesunken.¹⁸⁹ Zwischen 2004 und 2012 hat sie von gut 951.000 auf knapp 628.000 um etwa ein Drittel abgenommen.¹⁹⁰ Da nach dem Mikrozensus nur noch ein Fünftel aller Personen mit Migrationshintergrund unter 15 Jahren Ausländerinnen oder Ausländer sind und die Schulstatistik zurzeit ausschließlich nach Deutschen und Ausländern unterscheidet, ist die Aussagekraft der Schulstatistik zu Bildungsbeteiligung und Schulerfolg sehr deutlich eingeschränkt. Es ist nicht absehbar, dass in der Schulstatistik eine zwischen den Ländern vereinbarte, bundeseinheitliche Erfassung des Migrationshintergrundes vorgenommen wird.

2.2 Verteilung nach Schularten

Die Schulstatistik des Statistischen Bundesamtes gibt u. a. die Verteilung der Schülerinnen und Schüler mit ausländischer und deutscher Staatsangehörigkeit nach Schularten bzw. Bildungsbereichen an und weist dabei nicht den Migrationshintergrund aus.¹⁹¹ Laut Schulstatistik des Statistischen Bundesamtes zeigt zunächst ein Blick auf die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler an den ausgewählten Schularten der Sekundarstufe I und II, dass der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer bei 8 % liegt. Obgleich die Mehrheit der ausländischen Schülerinnen und Schüler in Deutschland geboren wurde und vor der Einmündung in die Sekundarstufe I bereits mehrere Jahre das deutsche Bildungssystem durchlaufen haben, zeigt die Tabelle 6 deutliche Unterschiede in der Verteilung nach Schularten im Vergleich zu den deutschen Schülerinnen und Schülern.

¹⁸⁶ Vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – Kommission für Statistik: Definitionenkatalog zur Schulstatistik 2012, S. 29.

¹⁸⁷ Verband Deutscher Städtestatistiker – VDSSt (Hrsg.): Migrationshintergrund in der Statistik. Definitionen, Erfassung und Vergleichbarkeit. Materialien zur Bevölkerungsstatistik Heft 2. Köln 2013, S. 25 ff.

¹⁸⁸ Ebd.: S. 26.

¹⁸⁹ Vgl. Kapitel IX.

¹⁹⁰ Statistisches Bundesamt, Schulstatistik, Fachserie 11, Reihe 1, Tabelle 4.1. Ausländische Schüler/innen 1992 bis 2012 nach Schularten, Bildungsbereichen und Ländern.

¹⁹¹ Siehe „Datenlage zur Bildungsbeteiligung“ in diesem Kapitel.

Tabelle 7: Ausländische und deutsche Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe I und II und an Förderschulen im Schuljahr 2012/13 nach Schularten¹⁾

Nationalität		n	Gesamt- schule	Haupt- schule	Real- schule	Gymnasium	Förder- schulen ²⁾
Deutsche		4.680.088	583.574	495.542	997.995	2.287.538	315.439
	%	100	12,5	10,6	21,3	48,9	6,7
Ausländer ins- gesamt		408.946	74.255	112.336	82.603	100.052	39.700
	%	100	18,2	27,5	20,2	24,5	9,7

¹⁾ ohne Abendschulen, schulartunabhängige Orientierungsstufe und Freie Waldorfschulen

²⁾ Förderschulen werden nicht separat den Bildungsbereichen zugeordnet.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Schulstatistik

Nach den Daten der Schulstatistik 2012/13 besucht ein überwiegender Teil der ausländischen Schülerinnen und Schüler die Hauptschule (27,5 %) und nur ein Viertel schafft den Übergang an ein Gymnasium (24,5 %). Von allen deutschen Schülerinnen und Schülern besuchen nur 10,6 % eine Hauptschule und knapp die Hälfte ein Gymnasium (48,9 %). Die Anteile an den jeweiligen Schülergruppen, die eine Realschule besuchen, sind bei Ausländerinnen und Ausländern mit 20,2 % und bei Deutschen mit 21,3 % dagegen annähernd gleich. Bei den Gesamtschulen liegt der Anteil an ausländischen Schülerinnen und Schülern mit 18,2 % höher als bei den Deutschen mit 12,5 %. Auffällig ist zudem, dass nahezu jede zehnte Ausländerin bzw. jeder zehnte Ausländer (9,7 %) eine Förderschule besucht; bei den deutschen Schülerinnen und Schülern liegt der Anteil bei 6,7 %.

Auch ein Blick auf die Gesamtübersicht der Schulstatistik für das Schuljahr 2012/13 zeigt, dass ausländische Schülerinnen und Schüler an Hauptschulen (18,5 %) und Förderschulen (11,2 %) gemessen an allen Schülerinnen und Schülern der jeweiligen Schulart überrepräsentiert sind.¹⁹² Dagegen ist ihr Anteil an der Schülerschaft an Gymnasien mit 3,9 % sehr gering. Dieses Bild der Verteilung nach Schularten hat sich hinsichtlich der Anteile von deutschen und ausländischen Schülerinnen und Schülern an Gymnasien einerseits, sowie Haupt- und Förderschulen andererseits nicht wesentlich verändert. Die Autoren des Bildungsberichts „Bildung in Deutschland 2012“ weisen darauf hin, dass mit den bisher vorgenommenen strukturellen Veränderungen im Schulsystem zwischen 2000 und 2009 noch keine Verringerung des Einflusses der sozialen Herkunft auf den Schulbesuch erreicht werden konnte und dass dies insbesondere für die ausländischen Jugendlichen gelte.¹⁹³ Die vorangegangenen Lageberichte der Beauftragten hatten ebenfalls durchgängig auf die fortbestehenden Ungleichheiten beim Schulbesuch hingewiesen.

Der 9. Lagebericht zeigte an einem Ausschnitt vorliegender Studien und Untersuchungen die Faktoren auf, die zu dieser Ungleichheit führen können: Einfluss sozialer Herkunft bei Notenvergabe und Schulübergangsempfehlung, mangelnde Wertschätzung und Akzeptanz gegenüber bestimmten Herkunftsgruppen, geringere Leistungserwartung, Unterschätzung kognitiver Potenziale, fehlende ethnische Diversität der Lehrerschaft und im Lehrmaterial, verinnerlichte negative Stereotype sowohl auf Seiten der Lehrerinnen und Lehrer als auch bei Schülerinnen und Schülern.¹⁹⁴ Aus Sicht der Beauftragten besteht auch zukünftig weiterer Forschungsbedarf hinsichtlich der Einflussfaktoren und v. a. zu wirkungsvollen Handlungsansätzen, um die bestehende Bildungsbenachteiligung zu verringern. Dabei sollten insbesondere die Übergänge von der Grundschule in die Sekundarstufe I und von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II in den Blick genommen werden, weil hier über die weitere Bildungslaufbahn entschieden und der Bildungsweg zumindest für viele Jahre festgelegt wird.

¹⁹² Statistisches Bundesamt, Schulstatistik, Fachserie 11, Reihe 1, Tabelle 1.1.

¹⁹³ Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2012. Bielefeld 2012, S. 99.

¹⁹⁴ 9. Lagebericht, S. 82 f.

2.3 Niveau der Schulabschlüsse

Der Bericht Bildung in Deutschland 2014 weist neben anderen Daten auch die Abschlüsse von Schülerinnen und Schülern mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit aus.¹⁹⁵ Besonders eklatante Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen finden sich in den Kategorien „ohne Hauptschulabschluss“ und „Allgemeine Hochschulreife“.

Tabelle 8: Deutsche und ausländische Absolventen/Abgänger allgemeinbildender und beruflicher Schulen im Jahr 2012 nach Abschlussarten und Geschlecht (in % der Wohnbevölkerung im jeweils typischen Abschlussalter)¹⁾

Abschlussart		insgesamt	Männer	Frauen
Ohne Hauptschulabschluss	insgesamt	6,0	7,0	4,9
	Deutsche	5,4	6,4	4,4
	Ausländer	11,6	13,3	9,7
Hauptschulabschluss	insgesamt	23,8	27,2	20,2
	Deutsche	22,0	25,4	18,4
	Ausländer	40,4	44,0	36,5
Mittlerer Abschluss	insgesamt	54,7	53,9	55,5
	Deutsche	55,2	54,8	55,7
	Ausländer	49,6	46,1	53,4
Fachhochschulreife²⁾	insgesamt	16,7	17,2	16,1
	Deutsche	17,4	18,0	16,7
	Ausländer	10,7	10,2	11,2
Allgemeine Hochschulreife	insgesamt	41,2	36,7	46,0
	Deutsche	44,3	39,5	49,2
	Ausländer	16,2	13,6	18,9

¹⁾ Bezogen auf den Durchschnitt der Wohnbevölkerung (am 31.12. des Vorjahres) im jeweils typischen Abschlussalter (ohne/mit Hauptschulabschluss: 15 bis unter 17 Jahre; Mittlerer Abschluss: 16 bis unter 18 Jahre; Fachhochschulreife und Allgemeine Hochschulreife: 18 bis unter 21 Jahre).

²⁾ Abweichungen zur KMK-Statistik erklären sich dadurch, dass auch Personen erfasst sind, die nur den schulischen, nicht aber den beruflichen Teil der Fachhochschulreife erlangt haben.

Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2014, Tabelle D7-6web. Bielefeld 2014

Im Jahr 2012 verließen 11,6 % der Ausländerinnen und Ausländer die Schule ohne Hauptschulabschluss, unter den deutschen Schülerinnen und Schülern betrug der Anteil nur 5,4 %. Beim Erreichen der allgemeinen Hochschulreife verhält es sich umgekehrt. Hier haben 44,3 % der deutschen Schülerinnen und Schüler die allgemeine Hochschulreife erlangt, während dies unter den ausländischen Schulabsolventinnen und –absolventen nur 16,2 % schafften. Die Anteile beim Erreichen eines Mittleren Abschlusses weisen die größte Annäherung auf: bei den deutschen Schülerinnen und Schülern sind es 55,2 % und bei den ausländischen Jugendlichen 49,6 %. Den Hauptschulabschluss haben mit 40,4 % etwa doppelt so viele ausländische Absolventinnen und Absolventen wie deutsche mit 22,0 %. So zeigt sich wie in den vorangegangenen Lageberichten weiterhin eine erhebliche Diskrepanz in den Bildungserfolgen, die angesichts der Daten zur Verteilung nach Schularten nicht überrascht.

¹⁹⁵ Zur Darstellung der Schulabschlüsse verweist der Bildungsbericht 2014 auf eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, der Schulstatistik und der Bevölkerungsstatistik. Vgl.: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2014, Tab. D7-6web. Bielefeld 2014.

Ein Vergleich der Schulabschlüsse im Jahr 2012 mit den Daten vorhergehender Schuljahre zeigt positive Veränderungen bei allen Abschlussarten.¹⁹⁶ So fällt zunächst auf, dass bei allen Schülergruppen die Anteile derjenigen ohne Hauptschulabschluss insgesamt abgenommen haben. Bei den ausländischen Jugendlichen ist der Anteil derer ohne Hauptschulabschluss von 16,4 % im Jahr 2004 auf 11,6 % im Jahr 2012 sogar deutlicher gesunken als bei den deutschen. Auch bei den anderen Abschlussarten ist über die Jahre 2004 bis 2012 ein positiver Trend zu höheren Abschlüssen zu beobachten. Bei den ausländischen Schülerinnen und Schülern ist der Anteil der Hauptschulabsolventinnen und -absolventen von 43,3 % in 2004 auf 40,4 % in 2012 gesunken, während die Anteile mit Mittlerem Abschluss im gleichen Zeitraum von 36,2 % auf 49,6 % und mit allgemeiner Hochschulreife von 9,2 % auf 16,2 % gestiegen sind. Wenngleich die Diskrepanzen zwischen den Schulabschlüssen deutscher und ausländischer Jugendlicher (wie oben dargestellt) im Jahr 2012 noch vorhanden waren, so haben sie sich doch über die Jahre verringert.

Die hier dargestellten Daten der Schulstatistik zeigen neben den bestehenden Unterschieden nach Staatsangehörigkeit darüber hinaus geschlechtsspezifische Disparitäten. In allen Schuljahren erreichen junge Ausländerinnen im Schnitt höhere Abschlüsse als junge Ausländer. Wie bei deutschen Jugendlichen auch, erreichen deutlich mehr Mädchen den Realschulabschluss bzw. das Abitur und erheblich weniger verlassen die Schule mit bzw. ohne Hauptschulabschluss.

Die Erfassung der Schulabsolventinnen und -absolventen nach Staatsangehörigkeit nach der Schulstatistik verdrängt die Tatsache, dass sich unter den deutschen Jugendlichen auch diejenigen befinden, die das Merkmal Migrationshintergrund aufweisen. Die Mikrozensusdaten 2012 ermöglichen weitergehende Aussagen über das schulische Bildungsniveau der in Deutschland lebenden Bevölkerung ohne und mit Migrationshintergrund. Diese Daten können allerdings u. a. deshalb nicht mit der Schulstatistik verglichen werden, weil hier – anders als in der Schulstatistik – Alterskohorten befragt werden und keine Angaben zu einzelnen Abschlussjahrgängen vorliegen.

Tabelle 9: Vergleich von Schulabschlüssen der 15 bis unter 20-Jährigen mit und ohne Migrationshintergrund im Zeitraum 2005 bis 2012 in Prozent

Mikrozensus im Jahr / Abschlussart		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ohne Abschluss¹⁾	+ MH	-	-	-	18,7	17,2	16,6	14,7	14,9
	- MH	-	-	-	10,8	10,4	10,5	8,7	8,2
Hauptschule	+ MH	46,4	47,4	46,6	39,7	38,2	36,6	36,9	32,4
	- MH	33,0	32,5	32,4	29,1	27,8	26,8	27,0	24,8
Mittlere Abschlüsse	+ MH	34,0	34,1	35,1	33,0	35,6	37,3	35,7	39,7
	- MH	50,9	50,7	49,5	47,8	48,8	49,1	49,1	48,9
FH Reife, Abitur	+ MH	8,1	7,8	7,8	8,5	9,0	9,5	12,8	12,5
	- MH	10,2	10,7	12,3	12,3	13,0	13,6	15,2	18,0

+ MH = mit Migrationshintergrund; - MH = ohne Migrationshintergrund

¹⁾ Ab 2008 veränderte Datenerfassung: Einschließlich Personen mit Abschluss nach höchstens sieben Jahren Schulbesuch.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus

Die Daten des Mikrozensus zu den Schulabschlüssen junger Menschen im Alter zwischen 15 bis unter 20 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund bestätigen die Trends für ausländische Jugendliche in der Schulstatistik. Zum einen sinkt auch hier zwischen 2008 und 2012 bei den Personen mit Migrationshintergrund der Anteil derjenigen ohne Abschluss. Zum anderen nehmen von 2005 bis 2012 die Anteile der Personen mit Hauptschulabschluss ab. Gleichzeitig haben mehr Personen mit Migrationshintergrund einen mittleren bzw. höheren Ab-

¹⁹⁶ Vgl. Tabelle 20 im Anhang.

schluss (Fachhochschulreife, Abitur) erreicht. Diese positive Entwicklung hin zu höher qualifizierenden Abschlüssen wird dadurch überschattet, dass es zwar über die Jahre geringere, aber dennoch große Unterschiede zwischen den Abschlussarten in beiden Gruppen gibt. Insofern sind weiterhin Maßnahmen und strukturelle Veränderungen vorzunehmen, um gleiche Voraussetzungen für annähernd gleiche Bildungsniveaus zu erreichen. Es bleibt die Aufgabe aller am Bildungssystem beteiligten Akteure, den im OECD-Ländervergleich in Deutschland festgestellten nach wie vor starken Zusammenhang von Bildungserfolg und sozialer bzw. ethnischer Herkunft zu durchbrechen.¹⁹⁷

2.4 Schulische Leistungen im internationalen Vergleich

Die OECD stellt seit dem Jahr 2000 in regelmäßigen Abständen international vergleichende Bildungsuntersuchungen an. Die PISA-Studie 2012 ist seit dem Jahr 2000 die fünfte Erhebung in Folge.¹⁹⁸ In den teilnehmenden OECD-Staaten (34) und Partnerländern (31) werden die Leistungen von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern in drei Lernbereichen (Mathematik, Lesen, Naturwissenschaften) untersucht. Ein Lernbereich bildet jeweils den Schwerpunkt einer Studie (sog. Hauptdomäne). Wie in der zweiten Erhebung (2003) ist auch in der fünften Erhebung (2012) Mathematik die Hauptdomäne. 2000 und 2009 war es Lesen, 2006 Naturwissenschaften. Die erste PISA-Studie 2000 mit dem Schwerpunkt Lesen hatte für Schülerinnen und Schüler an deutschen Schulen im internationalen Vergleich nicht nur ein unterdurchschnittliches Ergebnis belegt, es attestierte dem deutschen Bildungssystem vor allem auch die starke Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft und eine mangelnde Durchlässigkeit des Schulsystems („PISA-Schock“). PISA 2012 untersucht die Abhängigkeit der Leistung vom Migrationshintergrund nur für die Hauptdomäne Mathematik.

Die durchschnittlichen Ergebnisse aller Schülerinnen und Schüler in Deutschland zeigen seit PISA 2000 signifikante Verbesserungen in allen drei Test-Domänen. Am deutlichsten fallen über den gesamten Zeitraum hinweg die Veränderungen im Bereich Naturwissenschaften aus, deutlich auch in Mathematik, mittlerweile ebenso im Bereich Lesen. Mittlerweile liegt Deutschland in allen drei Domänen über dem OECD-Durchschnitt. Deutschland ist neben Mexiko und der Türkei das einzige Land, in dem sich sowohl das Kompetenzniveau der Schülerinnen und Schüler verbessert als auch der Einfluss der sozialen Herkunft verringert haben. Die sog. „Risikogruppe“ der leistungsschwächsten Schülerinnen und Schüler ist in allen drei Bereichen kleiner geworden und liegt mittlerweile unter dem OECD-Durchschnitt. Die Kopplung schlechterer Leistungen in Mathematik mit einem niedrigen sozioökonomischen Hintergrund bzw. mit dem Migrationshintergrund von Schülerinnen und Schülern hat sich zwischen 2003 und 2012 zwar abgeschwächt, ist aber dennoch vorhanden. In Deutschland sind zudem die Unterschiede zwischen unterschiedlichen Schulen stärker als innerhalb einzelner Schulen – dies kann ein Indiz für die Selektivität des mehrgliedrigen Schulsystems sein, das zu einer relativ leistungshomogenen Schülerschaft an den einzelnen Schulen führt.

2012 haben in Deutschland nach OECD/PISA-Erfassung 25,8 % der 15-Jährigen Schülerinnen und Schüler einen Migrationshintergrund. Damit liegt Deutschland im Mittelfeld vergleichbarer Einwanderungsländer (z. B. Österreich, Schweden). Diese Jugendlichen haben im Vergleich zu Jugendlichen ohne Migrationshintergrund einen durchschnittlich deutlich geringeren sozioökonomischen Status. Die Abhängigkeit der mit PISA gemessenen Leistung vom Migrationshintergrund bleibt jedoch auch dann noch bestehen, wenn die sozioökonomischen Verhältnisse kontrolliert werden. Bei identischem sozioökonomischem Status erzielen Jugendliche mit Migrationshintergrund im Schnitt schlechtere Ergebnisse.

Insgesamt erzielen Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in Mathematik dennoch Leistungen, die nur knapp unter dem Durchschnitt *aller* Jugendlichen in allen teilnehmenden OECD-Ländern liegen. Fünfzehnjährige mit Migrationshintergrund in Deutschland verfügen im Mittel jedoch über geringere Mathematikkompetenzen als gleichaltrige Jugendliche ohne Migrationshintergrund. Der Leistungsabstand entspricht mehr als einem Schuljahr. Im Vergleich zu PISA 2003 ist allerdings eine Annäherung der Mathematikkompetenzen von Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund zu verzeichnen, was im deutlich besseren Abschneiden der Jugendlichen mit Migrationshintergrund begründet ist. Die Disparitäten aufgrund des Migrationshintergrundes schwächen sich also ab. Diese Entwicklung konnte bei PISA 2009 auch für die Lesekompetenz aufgezeigt werden. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund mit einer geringen Lesekompetenz lag 2009 in Deutschland bei 31 % und ist somit mehr als doppelt so hoch wie jener Anteil bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund (14 %).

¹⁹⁷ OECD: Bildung auf einen Blick 2011. OECD-Indikatoren, Bielefeld 2011, S. 108-118.

¹⁹⁸ Zu allen in diesem Kapitel dargestellten Ergebnissen siehe: Prenzel, M. et al. (Hrsg.): PISA 2012. Fortschritte und Herausforderungen in Deutschland. Münster 2013.

In der Bewertung der PISA-Ergebnisse insgesamt zeigt sich im Trend über die Jahre 2000 bis 2012 für die Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in Deutschland eine signifikant positive Entwicklung, was von der OECD ausdrücklich anerkannt wird. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass sich die schulischen Leistungen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund – in PISA 2012 gemessen anhand der mathematischen Kompetenzen – verbessert haben. Ebenfalls hat sich die Abhängigkeit der Schulleistung vom sozioökonomischen Umfeld verringert. Positiv einzuschätzen ist zudem, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund in Bezug auf ihre mathematischen Kompetenzen im Vergleich zu 2003 fast ein Schuljahr aufgeholt haben. Bedenklich erscheint allerdings die nach wie vor ausgewiesene Differenz im Kompetenzerwerb im Umfang von immer noch mehr als einem Schuljahr. Hier besteht nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf, insbesondere mit Blick auf das Erreichen der Ausbildungsreife.

2.5 Non-formale und informelle Bildung

Schule ist für alle Kinder und Jugendlichen ein zentraler Bildungsort. Sie bestimmt zum großen Teil die Bildungsbiografie, weil sie sehr viel Zeit beansprucht und sowohl fachliches und methodisches Wissen vermittelt als auch die Entwicklung sozialer und persönlicher Kompetenzen unterstützt. Ebenso bedeutsam für Bildung sind non-formale und informelle Lernzusammenhänge außerhalb von Schule sowie der Einfluss von Eltern, Familie und sozialem Umfeld.¹⁹⁹ So erhalten heute einige junge Menschen über Patenschafts- und Mentoringprogramme zusätzliche informelle Lerngelegenheiten, die einen Zuwachs an Kompetenzen ermöglichen. Die Ressourcen der Eltern bzw. der Familie wirken sich weitreichend auf den Bildungsverlauf junger Menschen aus.²⁰⁰ Die ökonomische Situation der Familie, die kulturellen Ressourcen der Eltern, deren Bildungsabschlüsse sowie die Bildungsgelegenheiten in der Familie beeinflussen sehr weitgehend den Bildungsverlauf der Kinder.

Der 14. Kinder- und Jugendbericht verweist darauf, dass sich Kindheit und Jugend in einem System verschränkter Verantwortlichkeiten von mehreren öffentlichen, zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren abspielen.²⁰¹ Ein erweiterter Bildungsbegriff führt – auch in Bezug auf junge Menschen mit Migrationshintergrund – zu einer Perspektive, die Bildung nicht auf Schule beschränkt und den Bildungsprozess als Zusammenwirken vieler Akteure – einschließlich der jungen Menschen selbst – definiert. Somit sind Entwicklungschancen zwar in hohem Maße, aber nicht ausschließlich von Schulnoten und Schulabschlüssen abhängig. Weitreichende Auswirkungen auf den schulischen Erfolg haben ergänzend kooperative Bildungsstrukturen, die die Eltern und weitere Partner aktiv beteiligen. Manche Kinder und Jugendliche, deren Familien aus unterschiedlichsten Gründen nur über geringe Bildungsressourcen verfügen, benötigen längere Lernzeiten sowie gute Zugänge zu non-formalen und informellen Lerngelegenheiten und Angeboten. Solche erweiterten Lerngelegenheiten bieten beispielsweise Ganztagserschulungsangebote, aber auch außerschulische Bildungszusammenhänge wie Vereine oder Freiwilligendienste.

Viele Bildungskonzepte ermöglichen Kindern und Jugendlichen erweiterte Handlungs- und Entwicklungsmöglichkeiten durch die Öffnung der Schulen und Bildungseinrichtungen in den Stadtteilen oder die Kooperation mit Eltern und außerschulischen Partnern wie z. B. Vereinen und Unternehmen. Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern, die im Fachunterricht nicht gefördert werden bzw. nicht zur Geltung kommen, können auf diese Weise in außerschulischen Bildungszusammenhängen zum Tragen kommen. Das Modell „Ein Quadratkilometer Bildung“ steht als ein Beispiel dafür, wie lokale Bündnisse für Bildung aufgebaut, Förderlücken in den Bildungseinrichtungen vor Ort identifiziert und geschlossen sowie eine neue Bildungsqualität entwickelt werden können.²⁰² Die sog. Lern- und Entwicklungsplattformen für Personen und Institutionen im „Quadratkilometer Bildung“ sind mittlerweile überregional an mehreren Standorten, z. B. in Berlin-Moabit, Berlin-Neukölln, Wuppertal, Herten und Mannheim in einem Bündnis von Landesverwaltungen, Kommunen und Stiftungen entstanden.

Solche Modelle werden meist dort initiiert, wo durch sozialräumliche Segregation eine Kumulation von Problemlagen entstanden ist, die die Kinder und Jugendlichen und somit auch die Bildungseinrichtungen im Stadtteil erreicht und neue Konzepte quasi erzwingt.²⁰³ Für junge Menschen, die besondere Unterstützung benötigen,

¹⁹⁹ Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2012. Bielefeld 2012, S. 86.

²⁰⁰ Vgl.: Kapitel III 3, vgl. auch: Wippermann, Katja; Wippermann, Carsten; Kirchner Andreas: Eltern - Lehrer – Schulerfolg. Wahrnehmungen und Erfahrungen im Schulalltag von Eltern und Lehrern. Stuttgart 2013.

²⁰¹ 14. Kinder- und Jugendbericht, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. BT-Drs. 17/12200, Berlin 2013, S. 40.

²⁰² Für weitere Informationen siehe: www.ein-quadratkilometer-bildung.org.

²⁰³ Ein Beispiel, das öffentlich sehr breit wahrgenommen worden ist, ist die Rütli-Schule in Berlin-Neukölln. Siehe: www.campusrütli.de/konzept/.

weil eine individuelle Förderung oder ausreichende Lerngelegenheiten in der Familie und im sozialen Umfeld fehlen, bündelt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in der Initiative JUGEND STÄRKEN bundesweit Modellprogramme, mit denen die individuelle Entwicklung und gesellschaftliche Teilhabe der Jugendlichen sowie die Vernetzung und Kooperation aller relevanten Akteurinnen und Akteure vor Ort (Familien, Schulen, Jugendämter, Träger der Jugendsozialarbeit, Arbeitsagenturen, lokale Unternehmen und Betriebe.) verbessert werden sollen. Zu den Programmen gehören die Jugendmigrationsdienste und (in der ESF-Förderperiode 2007 bis 2014) die vier Programme: „Aktiv in der Region“, „Schulverweigerung – Die 2. Chance“, „Kompetenzagenturen“ und „STÄRKEN vor Ort“. In der ESF-Förderperiode 2014 bis 2020 wird ein neues Modellprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit aufgelegt.²⁰⁴ Ziel ist, benachteiligte Jugendliche und junge Menschen mit Migrationshintergrund während der Schulzeit, beim Übergang von der Schule in den Beruf und in der Phase der beruflichen Orientierung mit individueller sozialpädagogischer Beratung und Begleitung zu stärken. Durch Mikroprojekte im Quartier werden die Kommunen noch besser darin unterstützt, flexibel und passgenau Hilfen für Jugendliche anzubieten.

Auch die bundesweit rund 450 Mehrgenerationenhäuser, die vom BMFSFJ im Rahmen des Aktionsprogramms Mehrgenerationenhäuser II gefördert werden, sind wichtige Orte des Lernens und Teil der lokalen Bildungslandschaft. Mit niedrigschwelligen und vielfältigen Bildungsangeboten ergänzen sie klassische Bildungseinrichtungen wie Schulen oder Ausbildungsstätten und unterstützen formale sowie non-formale und informelle Lernprozesse. Dies geschieht mit generationenübergreifenden Angeboten wie beispielsweise Sprach- oder Computerkursen, Hausaufgabenhilfen oder Sport-, Kunst- oder Musikgruppen.

Um bildungsbenachteiligten Kindern und Jugendlichen zusätzliche Bildungsangebote im Rahmen von Bildungs Kooperationen zu schaffen, hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) das Programm „Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung“ gestartet.²⁰⁵ Seit 2013 werden bundesweit lokale Bündnisse für Bildung unterstützt, die sich vor Ort aus unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Akteuren – insbesondere aus dem Bereich der kulturellen Bildung – zusammensetzen (z. B. Chöre, Musikgruppen, Sportvereine, Stiftungen, Bibliotheken, Theater- und Jugendgruppen). Das Programm zielt darauf, neue Bildungschancen für benachteiligte Kinder und Jugendliche durch außerschulische Angebote kultureller Bildung zu eröffnen, Bildungsakteure auf lokaler Ebene zu vernetzen und bürgerschaftliches Engagement im Bildungsbereich zu stärken. Die Beauftragung der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) initiiert und unterstützt ebenfalls zahlreiche Vorhaben, um Teilhabechancen zu verbessern. Dabei spielt die Vernetzung von Akteuren aus Bildung und Kultur eine wichtige Rolle. Deshalb finanziert die BKM beispielsweise das „Netzwerk Kulturelle Bildung und Integration“, das in der Stiftung Genshagen angesiedelt ist. Davon profitieren auch bildungsbenachteiligte Kinder und Jugendliche.

2.6 Reformansätze und Bildungsforschung

Als übereinstimmendes Ergebnis aller jüngeren empirischen Analysen ist festzuhalten, dass sich die schulischen Leistungen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an diejenigen ohne Migrationshintergrund schrittweise annähern. Der Anteil junger Menschen mit Migrationshintergrund ohne Schulabschluss sinkt, während mehr Jugendliche die allgemeinbildende Schule mit der Hochschulreife abschließen. Dennoch bleibt angesichts der großen aufzuholenden „Rückstände“ sehr viel zu tun auf dem Weg zur Chancengleichheit im Bildungssystem.

Zu den großen bildungspolitischen Reformen von Bund und Ländern gehören der quantitative Ausbau und die qualitative Weiterentwicklung von Ganztagschulen.²⁰⁶ Mittlerweile verfügt mehr als jede zweite Schule über Ganztagsangebote. Ganztagschulen bieten den Rahmen für die Verbindung von unterrichtlichem und außerunterrichtlichem Lernen. Kinder und Jugendliche erhalten die Chance, zusätzliche sportliche, kulturelle und andere Bildungsangebote zu nutzen. Mit dem Ganztagschulangebot ist die Erwartung verknüpft, die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft zu verringern. Tatsächlich werden Schulen mit einem verbindlichen Ganztagschulangebot tendenziell stärker von Kindern aus Familien mit niedrigem sozioökonomischen Status besucht.²⁰⁷ Mit den sportlichen und kulturellen Bildungsangeboten in Ganztagschulen werden

²⁰⁴ www.jugend-staerken.de.

²⁰⁵ Im Jahr 2013 stellt die Bundesregierung für die Bündnisse für Bildung 30 Mio. € bereit, für die Folgejahre ist eine Steigerung auf bis zu 50 Mio. € geplant. Für weitere Informationen siehe: www.buendnisse-fuer-bildung.de.

²⁰⁶ Umfangreiche Informationen finden sich unter: www.ganztagschulen.org/.

²⁰⁷ Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2012. Bielefeld 2012, S. 79 f.

auch Kinder und Jugendliche erreicht, die solche Angebote außerhalb von Schule gewöhnlich nicht nutzen.²⁰⁸ In den Jahren 2003 bis 2009 förderte die Bundesregierung den bedarfsgerechten Auf- und Ausbau von Ganztagschulen in allen 16 Ländern mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“. Für eine qualitative Weiterentwicklung dieser Schulform fördert das BMBF bis 2014 das Begleitprogramm „Ideen für mehr! Ganztägig lernen“ sowie die Begleitforschung „Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen - StEG“ von 2012 bis 2015.²⁰⁹

Einen weiteren Schwerpunkt bildungspolitischer Reformen bildet die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften.²¹⁰ Der Forschungsschwerpunkt „Professionalisierung des pädagogischen Personals“ im BMBF-Rahmenprogramm zur Förderung der empirischen Bildungsforschung zeigte, dass die Kompetenz und das Handeln der pädagogischen Fachkräfte entscheidend für Lehr- und Lernprozesse sind und unmittelbare Auswirkungen auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler haben.²¹¹ Hieran anschließend haben Bund und Länder im Jahr 2013 eine Vereinbarung über ein gemeinsames Programm „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ beschlossen.²¹² Es hat eine Laufzeit bis Ende 2023. Neben anderen Zielen soll mit dieser Qualitätsoffensive die Lehrerbildung in Bezug auf die Anforderungen der Heterogenität und Inklusion fortentwickelt werden. Es ist vereinbart, eine praxisorientierte Ausbildung von Lehrkräften zu fördern, die die Schulwirklichkeit stärker berücksichtigt.

Im Bildungssystem sind für Integrationsprozesse neben den handelnden Personen auch die im Unterricht eingesetzten Lehr- und Lernmaterialien von Bedeutung. Eine Studie der Beauftragten zur Darstellung kultureller und ethnischer Vielfalt in Schulbüchern soll Verlage sensibilisieren und dazu beitragen, Lehr- und Lernmaterialien weiterzuentwickeln und zu verbessern. Aus Sicht der Beauftragten sollen Schulbücher eine notwendige Auseinandersetzung über Zugehörigkeit, Anerkennung und Teilhabe anregen sowie zu einem reflektierten und offenen Umgang mit migrationsbedingter Vielfalt beitragen können.

Mit den Fragen gerechterer Zugänge zu Bildung und gleicher Aufstiegschancen befasst sich seit 2011 der Forschungsschwerpunkt „Chancengerechtigkeit und Teilhabe. Sozialer Wandel und Strategien der Förderung“, den das BMBF im Rahmenprogramm zur Förderung der empirischen Bildungsforschung finanziert.²¹³ Die insgesamt 41 Projekte dieses Forschungsvorhabens zielen darauf, fundierte Erkenntnisse über Bildungsprozesse und ihre Rahmenbedingungen zu generieren und diese für Entscheidungen und Reformen im Bildungssystem zur Verfügung zu stellen. Es werden Erkenntnisse zur Wirksamkeit und Wirkungsweise von Maßnahmen zur Verringerung von Bildungsungleichheit erwartet. Über die institutionellen Bildungsprozesse hinaus wird auch das non-formale und informelle Lernen mit seinen Funktionen und Wirkungen in den Blick genommen. Die Ergebnisse sollen in die Entwicklung von Förderstrategien für die pädagogische Praxis einfließen und für die Aus- und Fortbildung des Fachpersonals in Bildungsinstitutionen nutzbar gemacht werden.

Um Informationen über Bildungsverläufe von der frühen Kindheit bis ins hohe Erwachsenenalter zu generieren und auszuwerten, fördert das BMBF seit 2009 das Nationale Bildungspanel (National Educational Panel Study – NEPS) innerhalb seines Rahmenprogramms zur Förderung der empirischen Bildungsforschung.²¹⁴ NEPS ist die bisher größte breit angelegte empirische Längsschnittuntersuchung zu Bildungsprozessen und Kompetenzentwicklung in Deutschland mit insgesamt rund 100.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Die Bundesländer unterstützen das Nationale Bildungspanel über die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK). Die gemeinsame Forschungsförderung wurde mittlerweile verstetigt. Ziel der NEPS-Studie ist die Erhebung von Längsschnittdaten zu Kompetenzentwicklung, Bildungsprozessen und Bildungsentscheidungen sowie Bildungsrenditen in formalen, nicht-formalen und informellen Kontexten über den gesamten Lebensverlauf. Dabei berücksichtigt NEPS bei der Erhebung über alle Bildungsetappen hinweg

²⁰⁸ Fischer, N., Holtappels, H. G., Klieme, E., Rauschenbach, T., Stecher, L., Züchner, I. (Hrsg.): Ganztagschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen: Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG). Weinheim und Basel 2011. Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2012. Bielefeld 2012.

²⁰⁹ Weitere Informationen zum Begleitprogramm „Ideen für mehr! Ganztägig lernen“ und zur Begleitforschung „Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen - StEG“ unter: www.ganztaegig-lernen.de/ und www.projekt-steg.de.

²¹⁰ Die Meta-Analyse „Visible Learning“ (2009) von John Hattie richtet ihren Fokus auf die Einflussfaktoren beim schulischen Lernen. Die Unterrichtspraxis sowie das Klassenklima werden als zentrale Faktoren für Schulerfolg herausgestellt. Daraus abgeleitet präsentiert Hattie in dem Nachfolgewerk „Visible Learning for Teachers“ (2011) konkrete Techniken, die Lehrkräfte bei der Steigerung von Lernerfolgen unterstützen. Im Mittelpunkt stehen die Kompetenzen der Lehrkräfte und ihre Fähigkeit, das Lernen zu evaluieren und aktivieren.

²¹¹ Siehe: www.propaeda.de/.

²¹² Informationen zur „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ unter: www.bmbf.de/de/21697.php.

²¹³ Siehe: www.bmbf.de/pub/flyer_chancengerechtigkeit_und_teilhabe.pdf; www.bmbf.de/pub/broschuere_chancengerechtigkeit_und_teilhabe.pdf.

²¹⁴ Siehe: www.neps-studie.de.

das Merkmal Migrationshintergrund.

Neben den staatlichen Akteuren liefern nicht zuletzt auch Stiftungen und Migrantenorganisationen wichtige Beiträge für notwendige Verbesserungen im Bildungssystem. Schwerpunkte sind insbesondere eine bessere Information von Eltern über das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem, verbindlichere und engere Elternbeteiligung sowie verstärkte Elternarbeit im Bildungsprozess.²¹⁵ Stiftungen geben Impulse für die Bildungsforschung und fördern Schülerinnen und Schüler bzw. Studierende mit Migrationshintergrund über verschiedene Stipendien- und Talentförderprogramme.

Investitionen in integrationsrelevante Maßnahmen und Innovationen im Bildungssystem sind angesichts einer immer stärker wachsenden kulturellen Vielfalt in den Klassenzimmern auch zukünftig dringend geboten. Geringere Bildungserfolge führen häufiger zu verzögerten Schullaufbahnen und entsprechend geringeren Ausbildungschancen und -beteiligung. Solche mangelnden Zukunftsperspektiven sind nicht allein für die jungen Menschen untragbar. Sie bedrohen auch die künftige Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme. Hinsichtlich der Integrationseffekte im Bildungssystem ist zu berücksichtigen, dass sich bildungspolitische Anstrengungen und Reformen in aller Regel erst auf mittlere und längere Sicht in den Bildungsdaten niederschlagen. Angesichts der bestehenden Integrationsrückstände, die aufzuholen sind, müssen diese Anstrengungen jedoch mit Nachdruck weiter verfolgt werden.

3 Elternbeteiligung und Elternbildung

Nach dem sog. PISA-Schock haben der immense Einfluss von Eltern auf die Bildung ihrer Kinder und die Erkenntnisse darüber, inwieweit dieser Einfluss gezielt gefördert werden kann, eine höhere Aufmerksamkeit erfahren.²¹⁶ Zudem sind auch die Eltern selbst durch die breite bildungspolitische und öffentliche Diskussion über die Ergebnisse von Vergleichsstudien zu Schülerleistungen für das Thema Bildung stärker sensibilisiert. Möglichst hohe Schulabschlüsse werden als entscheidende Voraussetzung für sozialen Aufstieg und ökonomische Absicherung gesehen, was sich beispielsweise darin niederschlägt, dass zunehmend mehr Eltern für ihr Kind das Gymnasium als favorisierte Schulform anstreben. Auch Eltern mit Migrationshintergrund haben hohe Erwartungen, Wünsche und Ziele in Bezug auf den Bildungserfolg ihrer Kinder. Nach Daten der SINUS-Studie über Migranten-Milieus in Deutschland sind für 80 % dieser Eltern Leistung und für 74 % Bildung und Wissen persönlich wichtige Werte.²¹⁷ Fast alle anlässlich der Studie befragten Eltern bewerten den Schulabschluss ihres Kindes als „sehr wichtig“ oder „eher wichtig“. Eine ausgeprägte Bildungsorientierung und große Erwartungen an die berufliche Zukunft der Kinder sind in nahezu allen untersuchten Milieus vorhanden.²¹⁸ Wie Studien wiederholt nachgewiesen haben, können die im Durchschnitt tatsächlich schlechteren Bildungsergebnisse der Kinder folglich nicht auf vermeintlich geringere Bildungsambitionen der Eltern zurückgeführt werden.²¹⁹ Eine Studie im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland zu den Bildungsambitionen und Erziehungszielen von Eltern ergab, dass eine herkunftsbedingte Bildungsbenachteiligung nicht auf die mangelnde Bildungsaspiration der Eltern zurückzuführen ist, sondern auf mangelndes Systemwissen, sprachliche Defizite und die Überforderung der Eltern bei der Begleitung des schulischen Lernens ihrer Kinder.²²⁰

Es sind vielfältige Faktoren, die den Bildungsprozess von Kindern und Jugendlichen beeinflussen.²²¹ Dabei

²¹⁵ Vgl. Kapitel III.3.

²¹⁶ Vgl.: 14. Kinder- und Jugendbericht, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. BT-Drs. 17/12200, Berlin 2013, S. 298 ff. Vgl. Robert Bosch Stiftung (Hrsg.): Starke Familie – Solidarität, Subsidiarität und kleine Lebenskreise. Bericht der Kommission „Familie und demografischer Wandel“ im Auftrag der Robert Bosch Stiftung. 2009. S. 48 f.

²¹⁷ Informationen zur SINUS Milieu-Studie siehe: Wippermann, Carsten; Flaig, Berthold Bodo: Lebenswelten von Migrantinnen und Migranten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 5, 2009, S. 3–11. Siehe: www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/32218/lebenswelten-von-migrantinnen-und-migranten (Zugriff am 5.3.2014).

²¹⁸ Merkle, T.; Wippermann, C.: Eltern unter Druck. Selbstverständnis, Befindlichkeiten und Bedürfnisse von Eltern in verschiedenen Lebenswelten. Stuttgart 2008, S. 35.

²¹⁹ Vgl: Beicht, U.; Granato, M.: Prekäre Übergänge vermeiden – Potenziale nutzen. Junge Frauen und Männer mit Migrationshintergrund an der Schwelle von der Schule zur Ausbildung. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung. In: Diskurs, Heft Juli 2011, S. 20.

²²⁰ Vgl.: Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland mit dem Titel „Zwischen Ehrgeiz und Überforderung: Eine Studie zu Bildungsambitionen und Erziehungszielen von Eltern in Deutschland“. Düsseldorf 2011. S. 34 ff., abrufbar unter: www.vodafone-stiftung.de/pages/thinktank/diskurs/presse/news/subpages/eltern_wuenschen_sich_mehr_staatliche_unterstuetzung_fuer_die_bildung_ihrer_kinder/index.html (Zugriff am 5.3.2014).

²²¹ Zu den Einflussfaktoren auf den Bildungserfolg siehe die Meta-Analyse von John Hattie: Hattie, John A. C.: Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement. Oxon: Routledge 2009. Die Meta-Analyse „Visible Learning“ richtet ihren Fokus auf das schulische Lernen. Sie analysiert über 800 Meta-Studien, die wiederum auf 52.637 quantitativen Studien aus dem englischsprachigen Raum basieren. An diesen Erhebungen haben insgesamt 240 Mio. Schülerinnen und Schüler teilgenommen. Es werden 138 Einflussfaktoren für den

erschöpft sich Bildung bzw. ein Bildungserfolg nicht allein in einer am Notendurchschnitt bemessenen erfolgreichen Schullaufbahn, sondern schließt den Erwerb von umfangreichen Kompetenzen mit ein, die eine individuelle Lebens- und Handlungsfähigkeit über die Schule hinausreichend ermöglichen. Neben den Rahmenbedingungen in Schulen, den Qualifikationen und Haltungen von Lehrkräften und den außerfamiliären Bedingungen für Bildungsprozesse wirken sich nicht zuletzt die elterlichen bzw. familiären Ressourcen maßgeblich aus. Sie tragen nicht nur entscheidend dazu bei, dass Kinder Kompetenzen erwerben, Bildungserfolge erzielen und Teilhabechancen erhalten, sie haben sogar mehr Einfluss als die Rahmenbedingungen in der Schule.²²² Die notwendigen Ressourcen sind allerdings in unterschiedlichem Maße vorhanden. Soziale, ökonomische und psychische Belastungssituationen, mangelnde (deutsche) Sprachkenntnisse, Informationsdefizite zum Betreuungs- und Bildungssystem, ein geringes eigenes Bildungsniveau sowie geringe oder fehlende Erwerbstätigkeit können Eltern daran hindern, ihre Kinder adäquat konkret zu unterstützen und im Bildungsprozess aktiv zu begleiten.²²³ Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass sich Eltern, die über geringe Ressourcen verfügen, hilflos oder überlastet fühlen und nicht wissen, wie sie ihre Kinder unterstützen können. Entsprechend äußerten in o. g. Studie der Vodafone Stiftung Deutschland 40 % der befragten Eltern insgesamt und 59 % der Eltern mit türkischem Migrationshintergrund den Wunsch nach mehr staatlicher Unterstützung.²²⁴

Vor diesem Hintergrund gewinnt seit einigen Jahren das integrationspolitische Ziel, Eltern als Partner im Erziehungs- und Bildungssystem zu gewinnen, immer mehr an Gewicht.²²⁵ Entsprechend führte die gestiegene gesellschaftliche und politische Aufmerksamkeit für die Erziehung und Bildung junger Menschen laut 14. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung in den letzten Jahren zu einem „Boom an Elternbildungsangeboten“.²²⁶ Der Bericht konstatiert, dass das Spektrum dieser Angebote aufgrund fehlender Daten im Detail nicht darstellbar ist. Es ist auch nicht bekannt, wie viele Eltern welche Hilfe und Unterstützung in Anspruch nehmen und wie Eltern mit Migrationshintergrund die Angebote nutzen. Bund, Länder und Kommunen, Freie Träger der Wohlfahrtspflege, Stiftungen und Migrantenorganisationen haben eine große Zahl an Programmen und Initiativen aufgelegt bzw. gestartet, um Eltern in ihren Erziehungskompetenzen zu unterstützen. So finanziert das BMFSFJ seit 2011 das Bundesprogramm „Elternchance ist Kinderchance – Elternbegleitung der Bildungsverläufe der Kinder“.²²⁷ Es zielt darauf ab, Eltern bei den Lern- und Bildungswegen ihrer Kinder im Alltag zu begleiten. 4000 frühpädagogische Fachkräfte aus Kitas, Mehrgenerationenhäusern und anderen Einrichtungen der Familienbildung werden bis Ende 2014 zu Elternbegleiterinnen und -begleitern weiterqualifiziert. Sie sind als Vertrauenspersonen von Familien bei Fragen der frühen Förderung, der Bildungswege und -übergänge und der Kindesentwicklung aktiv. Eltern werden durch ihre Angebote für frühe Bildungsfragen gewonnen. Im Bereich der Eltern- und Familienbildung zur Bildungsbegleitung von Kindern werden lokale Vernetzungsstrukturen erprobt („Elternbegleitung Plus“).

In Ländern und Kommunen existieren darüber hinaus zahlreiche weitere Projekte und Programme in unterschiedlicher Trägerschaft, die an Kindertageseinrichtungen, Familienzentren, Mehrgenerationenhäuser oder Bildungseinrichtungen gekoppelt sind und häufig mehrere Akteure aus Betreuungs- und Bildungseinrichtungen sowie der Kinder- und Jugendarbeit einbeziehen. Zahlreiche Projekte erfahren eine Förderung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). So weist das Projektjahrbuch 2012 des BAMF zahlreiche Maßnahmen aus, die einen Schwerpunkt bei der Vermittlung von Wissen über das deutsche Schul- und Ausbildungssystem, bei der Förderung der Elternmitwirkung an Schulgremien sowie bei der Qualifizierung und dem Einsatz von Multiplikatorinnen, Multiplikatoren und Elternpaten haben.²²⁸ Die Projekte sollen dazu beitragen, dass Eltern ihre Erziehungsaufgabe eigenständig wahrnehmen und die Entwicklung ihrer Kinder adäquat fördern können.

Lernerfolg identifiziert, welche sechs Bereichen zugeordnet werden: Elternhaus, Schülerinnen und Schüler, Schule, Curriculum, Lehrkräfte und Unterricht.

²²² Vgl.: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration SVR (Hrsg.): Migrantenorganisationen in der kooperativen Elternarbeit. Potenziale, Strukturbedingungen, Entwicklungsmöglichkeiten. Berlin 2014, S. 5.

²²³ Vgl. dazu: Lutz, Ronald (Hrsg.): Erschöpfte Familien. Wiesbaden 2012.

²²⁴ Vgl.: Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland mit dem Titel „Zwischen Ehrgeiz und Überforderung: Eine Studie zu Bildungsambitionen und Erziehungszielen von Eltern in Deutschland“. Düsseldorf 2011. S. 17.

²²⁵ Boos-Nünning, U.: Migrationsfamilien als Partner von Erziehung und Bildung. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.). In: WISO Diskurs Dezember 2011. Bonn 2011.

²²⁶ 14. Kinder- und Jugendbericht, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. BT-Drs. 17/12200, Berlin 2013, S. 298.

²²⁷ Siehe: www.elternchance.de.

²²⁸ Siehe: www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2013/20131024-projektjahrbuch-2012.html (Zugriff am 10.3.2014).

Die Konzepte, Zielrichtungen und die praktische Ausgestaltung der unterstützenden Angebote für Eltern sind vielfältig. Dazu gehören Elternbildung, -beratung und -anleitung, die Einbindung von Eltern mit Migrationshintergrund als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren oder Lotsinnen und Lotsen sowie die enge Beteiligung der Eltern im Bildungsgeschehen. Beispielsweise ist hier das Modell der Stadtteilmütter bzw. Nachbarschaftsmütter zu nennen (z. B. in Berlin, Hamburg, Dortmund), das zunehmend Verbreitung findet. Im Land NRW werden die Programme „Griffbereit“ und „Rucksack-Kita“ der Kommunalen Integrationszentren seit einigen Jahren erfolgreich durchgeführt, in denen die Themen „durchgängige sprachliche Bildung“ und „Zusammenarbeit mit Eltern“ einen besonderen Stellenwert erhalten.²²⁹ Auch diese Programme sind mittlerweile in vielen Kommunen anderer Bundesländer adaptiert worden. Weitere Beispiele sind die bundesweit vertretenen Programme „Opstapje“ für Eltern mit Kindern unter drei Jahren, „HIPPY Kids 3“ für Eltern mit dreijährigen Kindern und „HIPPY“ für Eltern mit Kindern zwischen vier und sieben Jahren.²³⁰ Gemeinhin verfolgen alle Programme das Ziel, Eltern so früh wie möglich als Partner der Erziehung und Bildung einzubinden.

Darauf, dass mit dieser Zielstellung auch zahlreiche Migrantenorganisationen seit Jahren Angebote für Eltern entwickelt haben und durchführen, verweist ein Policy Brief des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen (SVR).²³¹ Mit verschiedenen methodischen Ansätzen werden Eltern in erster Linie über das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem informiert, in ihrer Erziehungskompetenz gestärkt und hinsichtlich ihrer Möglichkeiten, den Bildungsprozess ihrer Kinder aktiv zu begleiten, beraten und angeleitet. Eine Übersicht dieser Projekte und Initiativen ist bislang nicht verfügbar. Das Engagement der Migrantenorganisationen und Elternvereine auf lokaler Ebene ist groß und breit gefächert.²³² Auf Bundes- und Länderebene sind überdies Strukturen entstanden, die eine Vernetzung der Akteure zum Zwecke der Interessenvertretung sowie den Erfahrungs- und Wissenstransfer ermöglichen. Exemplarisch werden hier für die Landesebene das „Elternnetzwerk NRW. Integration miteinander e. V.“ und das „MigrantenElternNetzwerk“ in Niedersachsen (MEN) genannt. Als Dachverband auf Bundesebene fungieren beispielsweise die Föderation türkischer Elternvereine in Deutschland e. V. (FÖTED), der Bund der spanischen Elternvereine e. V. und der Bundesverband russischsprachiger Eltern e. V. (BVRE). Obgleich die Organisationen mit ihren Eltern-Projekten wertvolle Hilfe und Unterstützung anbieten, steht das Engagement seit Jahren vor Herausforderungen.²³³ Diese beruhen vor allem darauf, dass Migrantenorganisationen zur Professionalisierung der Arbeit, zur Organisation der vielfach ehrenamtlich tätigen Personen und zum Aufbau struktureller Rahmenbedingungen in den meisten Fällen eine langfristige finanzielle Absicherung fehlt. Um hier teilweise Abhilfe zu schaffen, wurde 2013 durch das BAMF eine Strukturförderung von Migrantenorganisationen auf Bundesebene gestartet.²³⁴ Allerdings ist auch diese Förderung zeitlich befristet und i. d. R. erhalten Migrantenorganisationen nur in Einzelfällen eine dauerhafte Finanzierung über das Land oder die Kommune. Bislang fehlt eine Absicherung dieses wichtigen Engagements für Eltern.

Da die Erziehung, Betreuung und Bildung von Kindern eine Gestaltungsaufgabe in geteilter privater und öffentlicher Verantwortung ist, die Bedeutung elterlicher und familiärer Ressourcen mit ihrem Einfluss auf die kindliche Entwicklung anerkannt wird und das Engagement der Eltern entweder vorhanden ist oder leicht aktiviert werden kann, muss es aus Sicht der Beauftragten zu einer stärkeren regelhaften Verschränkung von Eltern und Kita bzw. Eltern und Schule kommen. Für Eltern im Allgemeinen und Eltern mit Migrationshintergrund im Besonderen ist es nicht nur wichtig, über das deutsche Betreuungs-, Bildungs- und Ausbildungssystem informiert und in soziale Netzwerke eingebunden zu sein, sie müssen außerdem auf Betreuungs- und Bildungsstrukturen treffen, die einen leichten Zugang eröffnen und eine aktive Beteiligung ermöglichen. Es sind strukturelle Rahmenbedingungen und gesetzliche Bestimmungen zur Elternbeteiligung in Kita und Schule erforderlich, die auch denjenigen Eltern die Mitwirkung ermöglicht, die nicht über spezifische Systemkenntnisse oder geringe sprachliche und kommunikative Kompetenz verfügen. Für die aktive Elternbeteiligung ist die Bereitschaft auf Seiten der Eltern genauso erforderlich wie pädagogische Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung und Lehrkräfte an Schulen, die in der Aus-, Fort- und Weiterbildung darauf vorbereitet werden. Praktische Hinweise und Impulse für eine qualitätsvolle Zusammenarbeit von Eltern und Schule wurden 2013 von der Vodafone

²²⁹ Die Kommunalen Integrationszentren haben 2013 die Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) in NRW abgelöst. Die neue Landesweite Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren (LaKI) soll alle Kommunalen Integrationszentren, die seit Inkrafttreten des Teilhabe- und Integrationsgesetzes in den nordrhein-westfälischen Kreisen und kreisfreien Städten errichtet wurden, koordinieren und vernetzen. Zu den Programmen „Griffbereit“ und „Rucksack-Kita“ siehe: www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/fruehe_bildung (Zugriff am 10.3.2014).

²³⁰ Zu den Programmen siehe: www.impuls-familienbildung.de/Programme.html (Zugriff am 10.3.2014).

²³¹ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration SVR (Hrsg.): Migrantenorganisationen in der kooperativen Elternarbeit. Potenziale, Strukturbedingungen, Entwicklungsmöglichkeiten. Berlin 2014.

²³² Ebd.: S. 8 ff.

²³³ Ebd.: S. 10 ff.

²³⁴ Vgl.: www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/Strukturfoerderung-MO/strukturfoerderung-mo-node.html (Zugriff 11.3.2014).

Stiftung Deutschland herausgegeben.²³⁵ Die Publikation nennt zentrale Qualitätsmerkmale, leitet daraus Ziele ab und beschreibt konkret praktische Maßnahmen.

Grundlegend sind im Bereich der schulischen Bildung für die Mitwirkung der Elternschaft und die Einrichtung von Elternvertretungen rechtliche Rahmenbedingungen maßgebend. In den Schulgesetzen der Länder sind die Aufgaben und Mitwirkungsrechte von Eltern uneinheitlich geregelt. Einige Schulgesetze sehen explizit vor, dass Eltern mit Migrationshintergrund ihrer Zahl entsprechend angemessen in den Elterngremien vertreten sind.²³⁶ Die Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schule bzw. Lehrkräften muss den Erziehungsvorrang der Eltern und den öffentlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schulen berücksichtigen. Mittels Bildungs- und Erziehungsvereinbarungen regeln die Schulgesetze die gegenseitige Information, die Beratung der Eltern in Erziehungs-, Bildungs- und Unterrichtsfragen, die Entscheidungsfreiheit hinsichtlich weiterführender Schulen sowie die gemeinsame Verständigung von Schule, Schülerinnen und Schülern sowie Eltern auf Erziehungsziele und -grundsätze.²³⁷ Für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Schulen und Eltern mit Migrationshintergrund ist die Verständigung über einen gemeinsam getragenen Konsens zu den jeweiligen Aufgaben und Verantwortungsbereichen notwendig. Hierzu wurde bereits 2008 von der Ständigen Konferenz der Kultusminister (KMK) und von Vertretern der Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund eine erste gemeinsame Erklärung „Integration als Chance - gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit“ verabschiedet.²³⁸ In 2013 haben die KMK und Migrantenorganisationen in einer Folgeerklärung das Ziel bekräftigt, durch intensiviertere Bildungs- und Erziehungspartnerschaften zwischen Schulen und Eltern die Bildungschancen aller Kinder und Jugendlichen zu verbessern.²³⁹ Die Länder verpflichten sich mit dieser Erklärung, die Schulen unter Beteiligung der Migrantenorganisationen darin zu unterstützen, Konzepte einer interkulturellen Elternbeteiligung zu entwickeln und umzusetzen.²⁴⁰ Aus Sicht der Beauftragten ist es zu begrüßen, dass die vereinbarten Ziele und Maßnahmen von den Beteiligten nach zwei Jahren überprüft werden sollen.

4 Berufliche Bildung

4.1 Ausgangssituation

Trotz positiver Entwicklungen ist eine Trendwende auf dem Ausbildungsmarkt für Jugendliche mit Migrationshintergrund noch nicht erreicht. Wie im Kapitel III.2 dargestellt, sind für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im Bereich der schulischen Bildung insgesamt Fortschritte zu verzeichnen. Bessere schulische Abschlüsse bei jungen Menschen mit Migrationshintergrund führen allerdings noch nicht zu einer besseren Beteiligung am Ausbildungsmarkt. Ihnen gelingt der Übergang in eine betriebliche Ausbildung im Vergleich zu Jugendlichen ohne Migrationshintergrund nach wie vor seltener und mit erheblicher Verzögerung. Zahlreiche Untersuchungen weisen darauf hin, dass hier eine Chancenungleichheit vorliegt, die sich nicht ausschließlich auf geringere schulische Leistungen oder die soziale Lage, noch auf abweichende Berufswegplanungen bzw. abweichendes Bewerbungsverhalten zurückzuführen lässt. Gründe dafür sehen verschiedene Studien insbesondere in den Auswahlprozessen bei der Ausbildungsplatzvergabe.

Der Unterschied in einzelnen Bereichen der beruflichen Bildung hat sich verringert. So wurde bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund eine Erhöhung der Einmündungsquote in eine betriebliche Ausbildung sowie die Verringerung ihres Anteils an den so genannten Altbewerbern erreicht. Nach wie vor besitzen junge Erwachsene mit Migrationshintergrund aber doppelt so häufig keinen beruflichen Abschluss wie jene ohne Migrationshintergrund. Dabei handelt es sich keineswegs nur um ein arbeitsmarktpolitisches Problem. Mangelnde berufliche Qualifikation führt zu weitreichenden Folgeproblemen niedrigqualifizierter Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und des damit einhergehenden Fehlens gesellschaftlicher Teilhabe.

Die Bundesregierung hat zur Verbesserung der Beteiligung an Bildung und Ausbildung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zahlreiche Maßnahmen durchgeführt. Jeder dadurch vermiedene Schul- und Ausbildungsabbruch erspart ein Vielfaches an gesellschaftlichen Folgekosten. Laut Statistischem Bundesamt sind im

²³⁵ Vodafone Stiftung Deutschland (Hrsg.): Qualitätsmerkmale schulischer Elternarbeit. Ein Kompass für die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Schule und Elternhaus. Düsseldorf 2013.

²³⁶ Vgl. Niedersächsisches Schulgesetz § 88 (3) und § 90 (2); Hessisches Schulgesetz § 109.

²³⁷ Bildungs- und Erziehungsvereinbarungen können ein probates Mittel sein, um gegenseitige Rechte und Pflichten zu definieren. Im Schulgesetz NRW § 42 (5) wird beispielsweise festgelegt: „In Bildungs- und Erziehungsvereinbarungen sollen sich die Schule, Schülerinnen und Schüler und Eltern auf gemeinsame Erziehungsziele und -grundsätze verständigen und wechselseitige Rechte und Pflichten in Erziehungsfragen festlegen.“

²³⁸ Die Erklärung ist online verfügbar unter: www.kmk.org/index.php?id=1261&type=123 (Seitenabruf am 11.3.2014).

²³⁹ Vgl.: www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2007/2007_12_13-Integration.pdf (Zugriff am 11.03.2014).

²⁴⁰ Ebd., S. 2.

Jahr 2013 immerhin noch 257.626 Jugendliche in Maßnahmen des Übergangssystems eingemündet und brauchen den Anschluss an eine Ausbildung.

Bezogen auf die berufliche Bildung sind im Wesentlichen Daten der Berufsbildungsstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder relevant. Dabei handelt es sich um eine Totalerhebung statistischer Daten über die duale Berufsausbildung nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) bzw. Handwerksordnung (HwO). Die Erhebung erfolgt jährlich, das Berichtsjahr bezieht sich jeweils auf ein Kalenderjahr. Sie weist verschiedene Teildatensätze aus, u. a. zu den Auszubildenden-, Vertrags- und Prüfungsdaten zu staatlich anerkannten Ausbildungsberufen.

Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) erhält diese Daten zur Erstellung des Berufsbildungsberichtes und der Durchführung der Berufsbildungsforschung. Veröffentlicht werden ausgewertete Daten im Datenreport zum Berufsbildungsbericht. Darüber hinaus veröffentlicht das BIBB die BA/BIBB-Bewerberbefragung, dabei handelt es sich um eine postalische Stichprobenuntersuchung von Jugendlichen, die bei der Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit (BA) als Ausbildungsstellenbewerberinnen und Bewerber registriert waren. Die Befragung wird nach Abschluss des Vermittlungsjahres (30. September) durchgeführt mit dem Ziel, die Daten der amtlichen Statistik durch zusätzliche Informationen zu ergänzen. In der Befragung können in differenzierterer Form Strukturmerkmale wie der Migrationshintergrund berücksichtigt werden.

Mit dem vom BMBF finanzierten Projekt zur integrierten Ausbildungsberichterstattung (iABE) des BIBB wurde ein System entwickelt, welches das Ausbildungsverhalten von Jugendlichen im Anschluss an die Sekundarstufe I sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene vollständig und systematisch darstellt. Die Daten stammen von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder sowie der Bundesagentur für Arbeit.

Somit stehen zahlreiche Ergebnisse zur aktuellen Lage auf dem Ausbildungsmarkt zur Verfügung, die jedoch aufgrund unterschiedlicher Definitionsgrundlagen in ihren Aussagen voneinander abweichen können und daher in den folgenden Darstellungen jeweils einzeln betrachtet werden.

Nach Angaben des Mikrozensus 2012 hat in der Ausbildungszielgruppe der 15 bis 19-Jährigen jeder vierte Jugendliche in Deutschland einen Migrationshintergrund (knapp 1,1 Mio. Personen). Das entspricht einem Anstieg von 2,1 % im Vergleich zum Vorjahr. Dabei ist zu beachten, dass der Mikrozensus unter dem Merkmal „Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn“ Personen mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit berücksichtigt.²⁴¹ Dementsprechend wichtig für das gesamte Ausbildungssystem sind Anstrengungen zur Verbesserung der Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der wachsenden Herausforderung von Betrieben, Ausbildungsstellen zu besetzen.

4.1.1 Übergang Schule – Beruf

Der Zugang zu vollzeitqualifizierender dualer Ausbildung hängt insbesondere vom erreichten Schulabschluss und den Noten des Abschlusszeugnisses ab. Jugendliche mit Migrationshintergrund erreichen oft aufgrund ihrer sozioökonomisch ungünstigeren Ausgangslage deutlich geringere schulische Qualifikationen im Vergleich zu ihren Altersgenossen ohne Migrationshintergrund.²⁴² Das erschwert ihnen den Übergang in eine Ausbildung erheblich. Allerdings sind nicht nur schulische Qualifikationen ausschlaggebend. Selbst unter gleichen Bedingungen sind die Chancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, direkt in eine betriebliche Ausbildung zu münden, geringer.²⁴³

In der Berufswahl und in Bewerbungsprozessen verhalten sich Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund im Wesentlichen gleich. Allgemein ist eine stärkere Orientierung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund hin zu schulischen (Berufs-)Bildungsgängen zu beobachten. Gemäß der BIBB-Untersuchungen des Bewerberverhaltens liegen die Gründe für die geringeren Einmündungschancen dieser Jugendlichen in eine berufliche Ausbildung nicht, wie häufig angenommen, in einer unzureichenden Bildungsorientierung oder einer weniger intensiven Ausbildungsplatzsuche.²⁴⁴

Die jüngste BA/BIBB-Bewerberbefragung 2012 bestätigt Ergebnisse früherer Studien, nach denen Jugendliche

²⁴¹ Sowohl die Schulstatistik als auch die Berufsbildungsstatistik erfassen die Staatsangehörigkeit und nicht den Migrationshintergrund, d. h. hier werden nur Teilgruppen der jungen Menschen mit Migrationshintergrund ausgewiesen. Vgl. Darstellung der Datenlage im Kapitel III 2.1.

²⁴² Vgl. Kapitel III 2.

²⁴³ Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014, Bonn 2014, S. 91.

²⁴⁴ Granato, Mona e. a.: Ausbildungschancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Abschlussbericht, BIBB, Juli 2011, S. 26.

mit Migrationshintergrund bei Einstellungsentscheidungen mit Vorbehalten konfrontiert werden, die ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz erheblich verringern. Ihre geringere Ausbildungsbeteiligung kann daher nicht ausschließlich mit Faktoren wie Schulabschluss, Wohnort oder Elternhaus erklärt werden.²⁴⁵ Die BA/BIBB-Bewerberbefragung bezieht sich auf die knapp 560.000 bei der BA gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber des Ausbildungsjahres 2011/2012, die nach Einschätzung der BA über die notwendige Ausbildungsreife und Berufseignung für eine duale Berufsausbildung verfügen.²⁴⁶ Damit waren es 16.847 (+3,1 %) mehr als im Berichtsjahr 2010/2011. Von den Bewerberinnen und Bewerbern hatten 25 % einen Migrationshintergrund, 66 % davon mit deutschem Pass.²⁴⁷ In der Analyse wird zudem nach Herkunftsgruppen differenziert.

Das Bewerbungsverhalten von Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund zeigt laut BA/BIBB-Bewerberbefragung nur wenige Abweichungen; diese weisen auf größere Bewerbungsanstrengungen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund hin. So erkundigten sie sich bei mehr Betrieben bzgl. bestehender Ausbildungsangebote (23 % gegenüber 20 % von Jugendlichen ohne Migrationshintergrund). Sie ziehen mehr Berufe in Erwägung und versenden im Durchschnitt auch mehr Bewerbungen. Die meisten Bewerbungen versenden Jugendliche türkischer und arabischer Herkunft. Trotz dieser Bemühungen werden sie erheblich seltener zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen als Jugendliche ohne Migrationshintergrund (67 % gegenüber 55 %, bzw. 51 % bei Jugendlichen südeuropäischer Herkunft).

Jugendliche osteuropäischer und türkischer Herkunft versuchen etwas seltener, bei der Ausbildungsplatzsuche von Beziehungen zu Verwandten, Bekannten etc. zu profitieren, was daran liegen könnte, dass sie seltener über erfolversprechende Kontakte verfügen. Deutlich seltener beziehen Jugendliche mit Migrationshintergrund ihre Eltern in die Berufswahl- und Ausbildungsstellensuche ein (62 % gegenüber 73 %).²⁴⁸ Nur 7 % der Jugendlichen erhielten während der Berufswahlphase und Ausbildungsplatzsuche Unterstützung durch eine Berufseinstiegsbegleitung, Jugendliche türkischer und arabischer Herkunft sogar lediglich 5 %. Hier zeigt sich ein deutlicher Handlungsbedarf, Jugendliche und ihre Eltern gezielt zu unterstützen.

**Tabelle 10: Einmündung der Bewerberinnen und Bewerber in betriebliche bzw. betriebliche/außerbetriebliche Berufsausbildung nach Migrationshintergrund und Schulabschluss
(Anteil je Personengruppe in %)**

Einmündung in	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund	davon mit Herkunft aus:				Insg.
			osteuropäischen Staaten, GUS-Staaten	südeuropäischen Staaten	Türkei, arabischen Staaten	anderen Staaten	
betriebliche Ausbildung							
bei maximal Hauptschulabschluss	34	26	27	32	21	35	31
bei mittlerem Schulabschluss	48	29	32	28	29	25	44
bei (Fach-) Hochschulreife	49	35	38	46	24	34	46
insgesamt	44	29	31	31	25	28	40

²⁴⁵ Beicht, Ursula: Junge Menschen mit Migrationshintergrund: Trotz intensiver Ausbildungsstellensuche geringere Erfolgsaussichten. BIBB-Report, Heft 16, Dezember 2011.

²⁴⁶ Beicht, Ursula / Julia Gei: Ausbildungschancen junger Menschen mit Migrationshintergrund nach Herkunftsregionen. In: Ausbilder-Handbuch 153. Erg.-Lfg. – November 2013, S. 4.

²⁴⁷ Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014, Bonn 2014, S. 80 ff. Es handelt sich bei der BA/BIBB-Bewerberbefragung um eine Repräsentativbefragung von 13.200 Personen, die im Abstand von 2 Jahren durchgeführt wird. Neben den bei der BA gemeldeten Bewerberinnen und Bewerbern gab es nach Schätzungen des BIBB im Jahr 2012 insgesamt rund 265.000 Jugendliche, die ohne Einschaltung der BA einen Ausbildungsvertrag abschlossen. In dieser Befragung weicht die Definition der Kategorie Migrationshintergrund vom Mikrozensus ab. Hier werden in Deutschland geborene Bewerber und Bewerberinnen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die als Muttersprache ausschließlich Deutsch gelernt haben, als Deutsche ohne Migrationshintergrund definiert. Bei allen anderen liegt ein Migrationshintergrund vor.

²⁴⁸ Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014, Bonn 2014, S. 83.

Einmündung in	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund	davon mit Herkunft aus:				Insg.
			osteuropäischen Staaten, GUS-Staaten	südeuropäischen Staaten	Türkei, arabischen Staaten	anderen Staaten	
betriebliche / außerbetriebliche Ausbildung							
bei maximal Hauptschulabschluss	44	37	40	40	32	38	42
bei mittlerem Schulabschluss	51	33	35	32	33	27	47
bei (Fach-) Hochschulreife	51	37	40	52	24	34	48
insgesamt	49	35	37	37	32	30	45

Quelle: BA/BIBB-Bewerberbefragung 2012, gewichtete Ergebnisse

Laut BA/BIBB-Bewerberbefragung (vgl. Tabelle 10) belegen die Einmündungsquoten in eine duale Ausbildung, dass die Bewerbungsanstrebungen unterschiedlich fruchten. Von den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund sind bis zum Ende der Nachvermittlungsphase Anfang 2013 44 % erfolgreich in eine betriebliche Ausbildung eingemündet.²⁴⁹ Bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund waren es dagegen nur 29 % (osteuropäischer 31 %, südeuropäischer 31 %, türkischer und arabischer Herkunft 25 %). Die BA/BIBB-Bewerberbefragung verdeutlicht, dass die Einmündung in Ausbildung bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund insgesamt schlechter verläuft. Dabei gelingt es Jugendlichen türkischer und arabischer Herkunft am seltensten (25 %), eine betriebliche Ausbildung aufzunehmen. Während die Chancen auf einen Ausbildungsplatz von Jugendlichen türkischer oder arabischer Herkunft mit (Fach-)Hochschulreife bei 24 % liegen, sind die Chancen der Schüler osteuropäischer Herkunft mit 38 % und südeuropäischer Herkunft mit 46 % weit besser. Jugendliche türkischer oder arabischer Herkunft mit einer (Fach-)Hochschulreife weisen sogar eine niedrigere Einmündungsquote auf als Jugendliche derselben Herkunftsgruppe mit einem mittlerem Schulabschluss (29 %). Die positive Wirkung des Faktors „besserer Bildungsabschluss“ kann also bei einer bestimmten Herkunft seine positive Wirkung einbüßen.²⁵⁰

Folgende Befunde weisen hier auf einen dringenden Handlungsbedarf hin: Während sich bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund das Vorliegen eines mittleren Schulabschlusses in höheren Einmündungsquoten (48 %) widerspiegelt gegenüber maximal einem Hauptschulabschluss (34 %), fällt dieser Vorteil bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund viel geringer aus. Bei einem mittleren Schulabschluss münden 29 % von ihnen in betriebliche Ausbildung ein, bei maximal einem Hauptschulabschluss gelingt dies 26 %. Jugendliche türkischer und arabischer Herkunft haben die geringste Möglichkeit, ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz durch höhere Bildungsabschlüsse zu erhöhen. Auffällig ist, dass bei ihnen eine (Fach-)Hochschulreife im Vergleich zum mittleren Schulabschluss nicht zu einer höheren Einmündungsquote in eine betriebliche Berufsausbildung führt, während bei allen anderen Herkunftsgruppen eine Chancenverbesserung festzustellen ist.²⁵¹

Eine weitere Ungleichheit zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund weist die sogenannte Verbleibsquote auf. Vergleicht man die Entwicklung dieser Quote im Zeitraum 2004 bis 2012, so lag 2012 der Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in betrieblicher Ausbildung bei 30 % (2004: 27 %, Erhöhung um 3 %). Dagegen erhöhte sich der Anteil der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund auf 46 % (2004: 38 %, Erhöhung um 8 %). D. h. von der verbesserten Ausbildungsmarktsituation profitieren Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund deutlich seltener.²⁵²

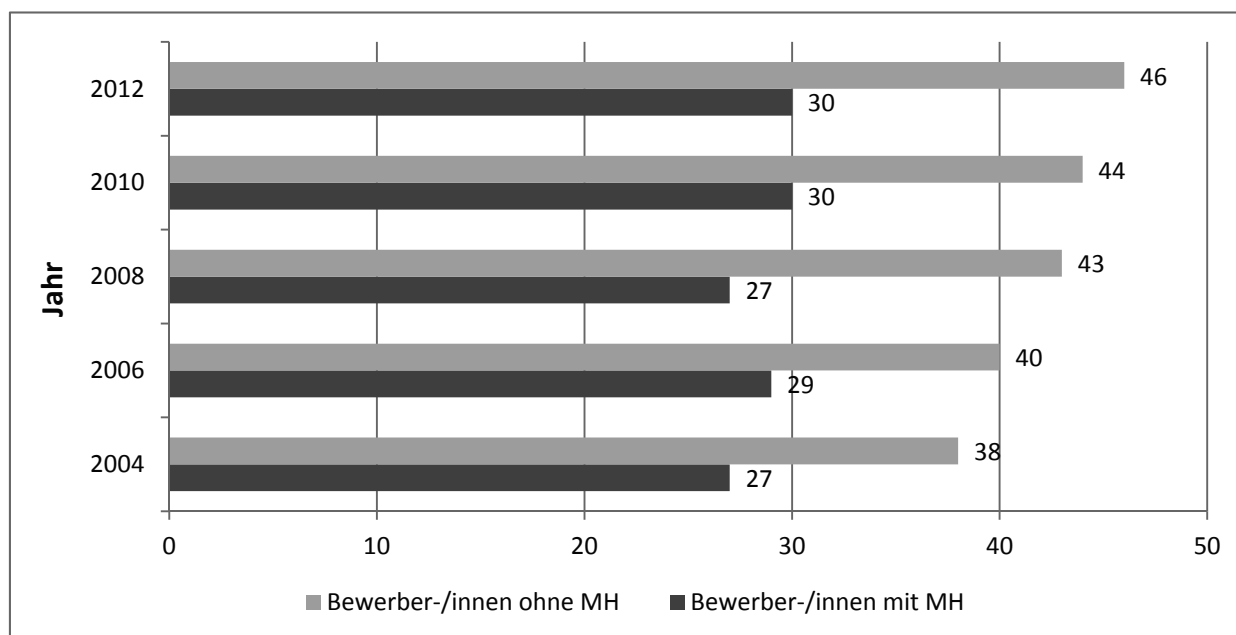
²⁴⁹ Die BA/BIBB-Bewerberbefragung 2012 berücksichtigt nicht Einmündungen in Ausbildungsverhältnisse, die zwischenzeitlich gelöst wurden.

²⁵⁰ Vgl. Beicht, Ursula / Julia Gei: Ausbildungschancen junger Menschen mit Migrationshintergrund nach Herkunftsregionen. in: Ausbilder-Handbuch 153. Erg.-Lfg. – November 2013, S. 14.

²⁵¹ Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014, Bonn 2014, S. 85 Tabelle, A3.1-4.

²⁵² Ebd., S. 187. Zu beachten ist: „Die Verbleibsquote in betriebliche Ausbildung liegt etwas höher als die Einmündungsquote in betriebliche Ausbildung. Zu den Bewerbern und Bewerberinnen, die in einer betrieblichen Ausbildung verbleiben, zählen auch einige Jugendliche (rund 4 %), die „aus einem bestehenden Ausbildungsverhältnis heraus nach einer neuen Ausbildungsstelle gesucht hatten und dann schließlich in ihrer ursprünglichen Ausbildung verblieben sind: Sie werden nicht zu den erfolgreich eingemündeten Bewerbern und Bewerberinnen gezählt.“

Abbildung 8: Verbleib in betrieblicher Ausbildung – Bewerberinnen und Bewerber mit und ohne Migrationshintergrund 2004 bis 2012



Quelle: BA/BIBB-Bewerberbefragungen 2004 bis 2012; gewichtete Daten

Berücksichtigt man neben den besonders einflussreichen Schulabschlüssen weitere Faktoren (z. B. Lage auf dem regionalen Ausbildungsmarkt, Alter) so zeigt sich, dass unter Kontrolle aller dieser Faktoren das Merkmal „Migrationshintergrund“ nachweisbar negative Wirkungen bei den Auswahlentscheidungen der Betriebe hat: Bei ansonsten gleichen Bedingungen stehen die Chancen Jugendlicher mit Migrationshintergrund, einen betrieblichen Ausbildungsplatz zu erhalten, deutlich schlechter. Innerhalb der Gruppe Jugendlicher mit Migrationshintergrund sind die Aussichten für jene türkischer und arabischer Herkunft am schlechtesten. Die Folgen: Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund finden sich im Vergleich zu jenen ohne Migrationshintergrund anstelle der gewünschten Ausbildung häufiger in alternativen – oftmals nicht abschlussbezogenen – Bildungsgängen wieder (32 % gegenüber 21 %) oder befinden sich außerhalb des Bildungssystems (23 % gegenüber 18 %).²⁵³ Entsprechend geringer ist die Quote der Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die ihre aktuelle berufliche Situation als wunschgemäß bezeichnen oder die aktuelle Bildungsform schon von vornherein als Alternative in Betracht gezogen haben (49 % gegenüber 63 %).²⁵⁴

Der deutlich schwierigere Zugang zu betrieblicher Ausbildung erklärt den überproportionalen Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im sogenannten Übergangssystem. Maßnahmen und Bildungsgänge in diesem Segment des beruflichen Bildungssystems vermitteln keine vollqualifizierende Ausbildung und sind die Bildungsverläufe durch Umwege, Mehrfachdurchläufe, „Warteschleifen“ und „Maßnahme-Karrieren“ geprägt, aus denen der Weg in eine qualifizierte Berufsausbildung nur schwer zu finden ist.

Der Vergleich der Anteile deutscher und ausländischer Schülerinnen und Schüler an verschiedenen beruflichen Schulen im Übergangsbereich unterstreicht dies. Nach der Integrierten Ausbildungsberichterstattung, die das Merkmal Staatsangehörigkeit erfasst, lag der Anteil der Ausländer und Ausländerinnen, die 2012 eine Maßnahme im Übergangsbereich aufgenommen haben bei 17,2 %. Mit einem Anteil von 25,6 % sind sie am stärksten im Berufsvorbereitungsjahr einschließlich einjähriger Berufseinstiegsklassen vertreten. Überproportional hoch sind ihre Anteile an Berufsschulen für erwerbstätige bzw. erwerbslose Schülerinnen und Schüler ohne Ausbildungsvertrag (18,9 %) sowie an Berufsfachschulen, die eine anrechenbare berufliche Grundbildung vermitteln (18,8 %).²⁵⁵ Bei einem Gesamtanteil von 8,1 % an allen Schülerinnen und Schülern der beruflichen

²⁵³ Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014, Bonn 2014, S. 89 f.

²⁵⁴ Ebd., S. 90.

²⁵⁵ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2014, S. 39. Zu beachten: Die Integrierte Ausbildungsberichterstattung erlaubt keine Aussagen zu Bildungsverläufen von Personen, jedoch über Einmündungen in Maßnahmen des Übergangsbereichs.

Schulen waren ausländische Jugendliche im Schuljahr 2012/2013 somit am Berufsvorbereitungsjahr und Berufsprüfungsjahr überproportional vertreten.²⁵⁶

Gemäß der oben genannten BA/BIBB-Bewerberbefragung 2012 haben sich Jugendliche mit Migrationshintergrund gegenüber jenen ohne Migrationshintergrund häufiger vor diesem Ausbildungsjahr erfolglos um einen Ausbildungsplatz beworben (34 % zu 30 %), wobei bei beiden Gruppen eine Verringerung zur Bewerberbefragung 2010 festzustellen ist (42 % zu 36 %). Während ein Berufsvorbereitungs-, Berufseinstiegs- oder Berufsorientierungsjahr (9 % bzw. 8 %) etwa in gleichem Maß besucht wurde, haben Jugendliche mit Migrationshintergrund, so die BA/BIBB-Bewerberbefragung 2012, etwas häufiger eine berufsvorbereitende Maßnahme absolviert (17 % zu 15 %), um damit ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz zu erhöhen. Bei Jugendlichen türkischer und arabischer Herkunft waren es sogar 20 %. Eine betriebliche Einstiegsqualifizierung absolvierten 3 % der Jugendlichen mit Migrationshintergrund und 4 % der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund (vgl. 2010: 7 % zu 5 %).²⁵⁷

Positiv zu vermerken ist, dass die Altbewerberanteile, also der Anteil derjenigen, denen nach einem Jahr (oder länger) nach Verlassen der Schule kein Einstieg in eine berufliche Ausbildung gelungen ist, seit 2007/2008 deutlich zurückgegangen sind. Laut BA/BIBB-Bewerberbefragung 2012 waren insgesamt 31 % der Ausbildungsstellenbewerberinnen und -bewerber sogenannte Altbewerberinnen und -bewerber, die sich bereits in Vorjahren erfolglos um eine Ausbildungsstelle beworben hatten. Darunter waren Jugendliche mit Migrationshintergrund etwas häufiger vertreten (27 % gegenüber 23 %). Trotz der positiven Entwicklungen sind Altbewerberinnen und -bewerber in hohem Maße von Ausbildungs- und Perspektivlosigkeit bedroht.²⁵⁸

Studien weisen darauf hin, dass die Gründe für den wesentlich schwierigeren Zugang von ausbildungsinteressierten Jugendlichen mit Migrationshintergrund in betriebliche Ausbildung in den Auswahlprozessen der Ausbildungsbetriebe liegen. Gemäß der sogenannten Signaltheorie greifen Betriebe bei der Bewertung von Zuverlässigkeit und „Passung“ der Bewerberinnen und Bewerber neben den schulischen Voraussetzungen auch auf zuschreibende Merkmale wie den Migrationshintergrund zurück. So wird ein niedriger Schulabschluss z. B. mit weniger Leistungsfähigkeit und Motivation in Verbindung gebracht. Problematisch ist insbesondere, dass diese Eigenschaften dann der gesamten Gruppe der Jugendlichen mit Migrationshintergrund zugeschrieben werden, da sie häufiger über eine geringere schulische Qualifikation verfügen als diejenigen ohne Migrationshintergrund.

Eine aktuelle Studie des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) zu Diskriminierung am Ausbildungsmarkt stellt fest, dass überproportional viele Jugendliche mit Migrationshintergrund ohne Ausbildungsplatz bleiben. Das liege nicht nur daran, dass sie im Hinblick auf Zensuren und Abschlüsse im Durchschnitt schlechter abschneiden als Jugendliche ohne Migrationshintergrund, vielmehr seien die Chancen beim Zugang zur Ausbildung von Anfang an ungleich verteilt. Jugendliche mit türkischem Namen würden bereits in der ersten Bewerbungsphase diskriminiert, d. h. bei gleich guten schulischen und anderen Voraussetzungen hätten sie deutlich schlechtere Aussichten, zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden, als Schüler mit einem deutschen Namen. Das zeigen die Ergebnisse eines bundesweiten quantitativen Korrespondenztests in Ausbildungsbetrieben, die der SVR-Forschungsbereich durchgeführt hat.²⁵⁹

So lautet das Fazit der Studie, dass selbst bei gleichen Qualifikationen der Bewerberinnen und Bewerber für jene mit türkischem Namen schlechtere Zugangschancen bestehen.

Jugendliche mit Migrationshintergrund am Übergang in eine Ausbildung werden mit verschiedenen Vorbehalten konfrontiert. So werden ihnen u. a. defizitäre Sprachkenntnisse unterstellt oder negative Reaktionen beim Kontakt mit Kunden erwartet, was nicht selten zum Ausschluss dieser Bewerbergruppe führt.²⁶⁰ Diese Vorbehalte wurden insbesondere bei Dienstleistungsunternehmen mit Kundenkontakt gegenüber Bewerberinnen und

²⁵⁶ Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 2, 2012/13. Die hier aufgeführten Daten stammen aus den Schulstatistiken der einzelnen Bundesländer.

²⁵⁷ Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014, Bonn 2014, S. 80 ff.

²⁵⁸ Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014, Bonn 2014, S. 92.

²⁵⁹ Vgl. Diskriminierung am Ausbildungsmarkt: Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven. Hg: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Berlin 2014 (http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2014/03/SVR-FB_Diskriminierung-am-Ausbildungsmarkt.pdf).

²⁶⁰ Beicht, Ursula: Junge Menschen mit Migrationshintergrund: Trotz intensiver Ausbildungsstellensuche geringere Erfolgsaussichten. BIBB-Report, Heft 16, Dezember 2011, S. 17.

Bewerbern türkischer Herkunft geäußert.²⁶¹ Die entsprechende BIBB-Studie resümiert: „Sollten solche Haltungen bei Personalverantwortlichen in Betrieben und Verwaltungen in Deutschland weit verbreitet sein, könnte dies eine Erklärung für die besonders geringen Zugangschancen in Berufsausbildung von Jugendlichen mit türkisch-arabischem Hintergrund darstellen.“²⁶² Vor diesem Hintergrund weist die Beauftragte auf die Notwendigkeit hin, insbesondere Auswahlverantwortliche der Unternehmen für die Potenziale Jugendlicher mit Migrationshintergrund zu sensibilisieren. Durch die demografische Entwicklung sowie zunehmende Passungsprobleme wird es für Betriebe in Zukunft noch schwerer, ihre Ausbildungsstellen zu besetzen. Ein Berufsabschluss ist für junge Menschen eine wesentliche Voraussetzung für Beschäftigung und gesellschaftliche Integration. Angesichts der dargestellten Benachteiligungen ist die Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund wirtschaftlich wie gesellschaftlich von großer Bedeutung.

Die Analysen der BA/BIBB-Bewerberbefragung zeigen auf, dass Berufseinstiegsbegleiter die „mögliche Skepsis“ der Betriebe gegenüber Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund durch ihre Unterstützung vor und während der Ausbildung lindern helfen können.²⁶³ Vor allem für diese Bewerbergruppe erhöht die Berufseinstiegsbegleitung die Einmündungschancen in eine betriebliche Ausbildung signifikant.

4.1.2 Ausbildungsbeteiligung

Die Ausbildungsbeteiligung bei jungen Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit fällt seit Jahren nur etwa halb so hoch aus wie bei jungen Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit. Die bislang gebräuchliche Ausbildungsbeteiligungsquote²⁶⁴ wurde ersetzt durch die Ausbildungsanfängerquote (AAQ), welche ebenfalls einen Vergleich der Ausländeranteile an den Auszubildenden mit dem Ausländeranteil in der Wohnbevölkerung im jeweiligen Alter ermöglicht. Die vom BIBB berechnete Ausbildungsanfängerquote erfolgt auf der Grundlage von Daten aus der Berufsbildungsstatistik und der Bevölkerungsfortschreibung der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, die nur die Unterscheidung zwischen Deutschen und Ausländern ermöglicht, da der Migrationshintergrund nicht erfasst wird. Dabei werden anstelle der Neuabschlüsse die Anfängerinnen und Anfänger nach Alter auf die Wohnbevölkerung bezogen. Diese Quote vermeidet im Vergleich zur früheren Ausbildungsbeteiligungsquote Überschätzungen, da Mehrfachzählungen von Verträgen nicht mehr auftreten. Seit der Umstellung auf die Erfassung von Individualdaten kann unter den Auszubildenden mit neu abgeschlossenen Verträgen die Gruppe der Ausbildungsanfängerinnen und –anfänger annähernd bestimmt werden. Nachdem in den letzten Jahren eine leichte Verbesserung der Ausbildungsanfängerquote junger Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit erzielt werden konnte, ist dies 2012 nicht der Fall (2011: 29,8 % vgl. 2012: 29,4 %).²⁶⁵ Die Gesamtquote sank ebenfalls (2011: 56,9 % vgl. 2012: 55,7 %) leicht ab. Die Ausbildungsanfängerquote deutscher Jugendlicher lag mit 60,2 % im Jahr 2011 und 58,9 % im Jahr 2012 weiterhin knapp doppelt so hoch.

Trotz des stetigen Anstiegs der Quoten der jungen ausländischen Frauen während der letzten vier Jahre fallen sie 2012 mit 27 % immer noch am niedrigsten aus.²⁶⁶

²⁶¹ Janßen, Andrea / Polat, Ayca: Zwischen Integration und Ausgrenzung – Lebensverhältnisse türkischer Migranten der zweiten Generation. Dissertation an der Universität Oldenburg. Oldenburg 2005, S. 196 ff.

²⁶² Beicht, Ursula: Junge Menschen mit Migrationshintergrund: Trotz intensiver Ausbildungsstellensuche geringere Erfolgsaussichten. BIBB-Report, Heft 16, Dezember 2011, S. 17. Vgl. auch Diehl, Claudia e. a.: Jugendliche ausländischer Herkunft beim Übergang in die Berufsausbildung: Vom Wollen, Können und Dürfen. Zeitschrift für Soziologie, Jg. 38, Heft 1 (2009), S. 48-67, S. 58.

²⁶³ BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012, Bonn 2012, S. 85.

²⁶⁴ Ab dem Berichtsjahr 2011 berechnet das BIBB nur noch die Ausbildungsanfängerquote (AAQ) zur Bemessung der Ausbildungsbeteiligung. Sie wurde infolge der Revision der Berufsbildungsstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder neu entwickelt und ermöglicht gegenüber der früheren Ausbildungsbeteiligungsquote (AQ) eine verbesserte Berechnung der Bildungsbeteiligung der Jugendlichen im dualen System.

²⁶⁵ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2014, S. 54.

²⁶⁶ Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014, Bonn 2014, S. 142, Tabelle A4.5-4.

Tabelle 11: Ausbildungsanfängerquote nach Personenmerkmal und Region¹, 2009 bis 2012 (in %)²

Jahr	Ausbildungsanfängerquote ³⁾								
	Gesamt	Deutsche davon:			Ausländer/-innen davon:			West	Ost
		Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen		
2009	53.5 ³	56.4	63.6	48.9	27.5	29.3	25.8	53.6	53.7
2010	54.9	57.8	66.1	49.0	29.5	32.1	26.8	55.1	54.4
2011	56.9	60.2	70.2	49.6	29.8	32.6	26.9	57.4	54.6
2012	55.7	58.9	68.7	48.6	29.4	31.7	27.0	56.1	53.4

¹ Da die Berufsbildungsstatistik den Wohnort der Auszubildenden nicht erfasst, können Pendlerbewegungen nicht berücksichtigt werden. Diese können die berechneten Quoten für einzelne Regionen verzerren, da Pendler bei den Ausbildungsanfängerzahlen dem Ort der Ausbildungsstätte zugeordnet werden, während sie bei der Wohnbevölkerung am Ort ihres Hauptwohnsitzes erfasst sind.

² Seit der Umstellung auf eine Individualdatenerfassung im Berichtsjahr 2007 kann unter den Auszubildenden mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag die Personengruppe der Ausbildungsanfänger/-innen identifiziert werden; da somit Mehrfachzählungen des Vertragsabschlusses vermieden werden können, erfolgt die Einführung der Ausbildungsanfängerquote.

³ Die Berechnungsweise der Ausbildungsanfängerquote wurde im Laufe des Jahres 2011 verfeinert. Die im BIBB-Datenreport 2011, Kapitel A4.5, ausgewiesene Ausbildungsanfängerquote für das Berichtsjahr 2009 wurde neu berechnet.

Quelle: „Datenbank Auszubildende“ des Bundesinstituts für Berufsbildung auf Basis der Daten der Berufsbildungsstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Erhebung zum 31. Dezember), Berichtsjahre 2009 bis 2012, und Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes, Berichtsjahre 2009 bis 2012. Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung.

Die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge hat sich - mit Ausnahme eines kleinen Anstiegs im Jahr 2011 - seit 2007 stetig verringert. 2013 sank sie gegenüber dem Vorjahr um 20.600 bzw. 3,7 % auf 530.700 und fiel damit auf einen historischen Tiefstand.²⁶⁷

In den Jahren 2009 bis 2013 ist dagegen die absolute Zahl der bei der Arbeitsverwaltung gemeldeten Ausbildungsstellenbewerberinnen und -bewerber mit ausländischer Staatsangehörigkeit stetig gestiegen und lag 2013 bei 67.432 (vgl. 2009: 58.232). Im Vergleich dazu nimmt die Zahl der gemeldeten Ausbildungsstellenbewerberinnen und -bewerber mit deutscher Staatsangehörigkeit im selben Zeitraum ab und lag 2013 bei 492.776 (vgl. 2009: 502.459).²⁶⁸

4.1.3 Die Ausbildungsbeteiligung von jungen Frauen

Die Ausbildungsanfängerquote der jungen Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit fällt (nach dem BIBB-Berechnungsverfahren) im Jahr 2012 mit 27 % um 4,7 Prozentpunkte geringer aus als bei den Männern mit ausländischer Staatsangehörigkeit und um rund 22 Prozentpunkte niedriger als bei den Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit, deren Quote bei 48,6 % liegt.²⁶⁹

Weiterhin gilt, dass junge Frauen nur in wenigen Ausbildungsberufen qualifiziert werden. 75,2 % aller Ausbildungsanfängerinnen fanden sich 2013 in nur 25 Berufen wieder. Die Zahl der Berufe, in denen weibliche Auszubildende mit ausländischer Staatsangehörigkeit qualifiziert werden ist noch kleiner. Sie sind genauso vielseitig interessiert wie junge Frauen deutscher Staatsangehörigkeit, doch schränken sich beide Gruppen auf der Suche nach Ausbildungsmöglichkeiten entsprechend der jeweils wahrgenommenen Ausbildungs- und Arbeitsmarktrealitäten ein.²⁷⁰ Laut Daten des Statistischen Bundesamtes absolvierten im Jahr 2012 47,8 % der deutschen weiblichen Auszubildenden in dualen Ausbildungsberufen eine Ausbildung in den zehn am stärksten besetzten Ausbildungsberufen. Bei den weiblichen Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit befand sich schon ein Anteil von 52,3 % in den fünf am stärksten besetzten Ausbildungsberufen, in den zehn am

²⁶⁷ Vgl. Joachim Gerd Ulrich, Stephanie Matthes, Simone Flemming, Ralf, Olaf Granath, Elisabeth M. Krekel, BIBB/Bonn, Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2013: Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge fällt auf historischen Tiefstand. BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge zum 30. September (Fassung vom 20.01.2014).

²⁶⁸ Ebd., S. 21 Übersicht 17.

²⁶⁹ Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014, Bonn 2014, S. 187.

²⁷⁰ Vgl. Ergebnisse der „Forschungsreihe Girls'Day“ unter http://www.girls-day.de/Aktuelles/Girls_Day/Forschungsreihe_Girls_Day_-_Teil_3.

stärksten besetzten Ausbildungsberufen waren es 71,9 %, bei den 20 am stärksten besetzten Ausbildungsberufen waren es 85,4 %. Die übrigen 14,6 % verteilten sich auf die restlichen 345 anerkannten dualen Ausbildungsberufe.

Die Ausbildungsberufe, in die junge Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit einmünden, ähneln zwar denen der deutschen Frauen, doch es gibt bedeutende Unterschiede hinsichtlich Rangfolge und Häufigkeit. In Bezug auf Verdienst- und Entwicklungsmöglichkeiten sind ihre konkreten Perspektiven noch eingeschränkter, erst recht im Vergleich zu den männlichen Auszubildenden. 28,5 % der männlichen Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit befanden sich in der Ausbildung zu einem der fünf am stärksten besetzten Ausbildungsberufe und insgesamt ein Anteil von 42,7 % in der Ausbildung zu einem der zehn am stärksten besetzten Berufe.²⁷¹ Die starke Besetzung bestimmter Ausbildungsberufe bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, dass sich Jugendliche besonders für diese Berufe interessieren. Die Berufsbildungsstatistik erfasst nur, in welchen Berufen die höchsten Vertragszahlen abgeschlossen werden. Laut BIBB werden in Berufen, in denen viele Ausbildungsplätze angeboten werden, entsprechend viele Ausbildungsverträge abgeschlossen.

4.1.4 Junge Menschen mit Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss

Ein qualifizierter Berufsabschluss oder Studienabschluss sind wesentliche Grundlagen für eine erfolgreiche Teilhabe am Erwerbsleben. Technische Entwicklungen mit steigenden Qualifikationsanforderungen machen eine ständige Weiterbildung während des Berufslebens notwendig. Diese Situation führt zu abnehmenden Beschäftigungsmöglichkeiten für gering- oder unqualifizierte Personen und erschwert ihnen eine stabile Arbeitsmarktintegration. Junge Erwachsene mit Migrationshintergrund bleiben im Weiterbildungssystem zurück, ihre Quote der Weiterbildung stagniert bei 33 %. Dagegen ist sie im Jahr 2012 bei jungen Erwachsene ohne Migrationshintergrund von 45 % (2010) auf 52 % gestiegen.²⁷²

In den letzten Jahren ist der Anteil bei den Personen mit Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss leicht rückläufig. Es kann bei weitem nicht von einer Angleichung ausgegangen werden, insbesondere bei mittelfristiger Betrachtung der Entwicklung. Im Jahr 2011 verfügten nach Mikrozensusberechnungen 13,5 % (hochgerechnet 1,33 Mio.) der jungen Menschen zwischen 20 und 29 Jahren in Deutschland über keinen Berufsabschluss. Der Anteil der jungen Erwachsenen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die keinen Berufsabschluss (30,5 %) haben, ist fast dreimal so hoch wie der von jungen Erwachsenen mit deutscher Staatsangehörigkeit (10,9 %).²⁷³

Eine Betrachtung des Migrationsstatus laut BIBB-Berechnungen ergibt, dass bei Personen im Alter von 20 bis 34 Jahren mit Migrationshintergrund jedoch ohne eigene Migrationserfahrung der Anteil derjenigen ohne berufsqualifizierenden Abschluss mit 22,4 % niedriger ist als bei Personen mit eigener Migrationserfahrung (29,8 %). Unter den Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit hatten sogar 33,1 % keinen beruflichen oder Studienabschluss.²⁷⁴

Die Anteile der Menschen mit Migrationshintergrund ohne berufsqualifizierende Abschlüsse sind bei den Alterskohorten über 35 Jahren noch höher. Hier spiegeln sich auch der mangelnde Ausbildungsstand bzw. die fehlende Anerkennung beruflicher Qualifikationen der Migrantinnen und Migranten wider. Für Personen ohne berufsqualifizierenden Abschluss ist das Risiko der Arbeitslosigkeit am höchsten. Um nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen, ist es unabdingbar, mehr Jugendliche in vollqualifizierende Ausbildung und zu einem Berufsabschluss zu führen. Hier besteht aus Sicht der Beauftragten weiterhin erheblicher bildungs- und arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf.

²⁷¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Berufliche Bildung 2012, Fachserie 11, Reihe 3, 2013, S. 28 ff. Der Ausbildungsberuf Zahnmedizinische Fachangestellte ist mit 13,3 % der von weiblichen Auszubildenden ausländischer Staatsangehörigkeit am stärksten besetzte Beruf. Auf den nächsten Rängen der stark besetzten Berufe folgte die Friseurin, Medizinische Fachangestellte, Verkäuferin, Kauffrau im Einzelhandel. Die Bürokauffrau liegt mit 4,9 % auf Rang sieben. Bei den weiblichen Auszubildenden mit deutscher Staatsangehörigkeit war auf Rang eins der stark besetzten Berufe die Bürokauffrau (6,8 % Anteil) bzw. die Industriekauffrau auf Rang vier (6,1 % Anteil). Die „Top 5“ der am stärksten besetzten Ausbildungsberufe der deutschen Frauen hielten insgesamt einen Anteil von 30,8 %. Friseurin befand sich auf Rang acht (4,0 % Anteil).

²⁷² Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2014, S. 164.

²⁷³ Ebd., S. 51.

²⁷⁴ Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014, Bonn 2014, S. 289. Die Kategorie Ausländer beinhaltet hier auch Menschen mit doppelter Staatsangehörigkeit.

4.2 Handlungsschwerpunkte

Staat und Zivilgesellschaft haben im Nationalen Aktionsplan Integration (NAP-I) Handlungsschwerpunkte gebündelt, die gleiche Teilhabechancen im System der beruflichen Bildung für Kinder und Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund gewährleisten sollen.²⁷⁵ Der 9. Lagebericht liefert eine umfangreiche Übersicht zu diesen Schwerpunkten und die damit verbundenen Teilziele und Instrumente für gleichberechtigte Teilhabe an beruflicher Bildung.²⁷⁶

Des Weiteren wird mit Blick auf Bildungs- und arbeitsmarktpolitische Angebote in Deutschland auf den Nationalen Implementierungsplan zur Umsetzung der EU-Jugendgarantie des BMAS verwiesen.²⁷⁷

Die demografische Entwicklung führt zu einer veränderten Situation auf dem Ausbildungsmarkt. In einzelnen Branchen und Regionen besteht bereits heute ein Bewerbermangel. Gleichzeitig gibt es nach wie vor eine erhebliche Zahl von Ausbildungssuchenden, denen der Übergang von der Schule in Ausbildung nicht sofort gelingt. Dies betrifft in hohem Maße auch Jugendliche mit Migrationshintergrund.

Die Förderung der gleichberechtigten Teilhabe von jungen Menschen mit Migrationshintergrund im Ausbildungssystem setzt die Bundesregierung zudem als Querschnittsaufgabe in einer Reihe von Maßnahmen und Programmen um. Sie wurden im „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ im Jahr 2010 mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft und der Kultusministerkonferenz abgestimmt und im Berichtszeitraum umgesetzt. Die Beauftragte und die Kultusministerkonferenz sind seit 2010 Vollmitglieder im Pakt. Die Beauftragte konnte in den Gesprächen zur Verlängerung des Ausbildungspaktes von Oktober 2010 bis 2014 die Paktpartner für die Schwerpunktsetzung auf besserer Berufsbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund gewinnen und dazu eigene Beiträge leisten. Die Partner des Ausbildungspaktes haben zugesagt, sich für die durchgängige Erfassung des Merkmals „Migrationshintergrund“ in der Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktstatistik einzusetzen. Mittlerweile erhebt die Bundesagentur für Arbeit den „Migrationshintergrund“ in der Arbeitsmarktstatistik.

Um alle Potenziale zu erschließen, wollen die Paktpartner die Ausbildungsreife der Abgängerinnen und Abgänger von Haupt- und Realschulen verbessern, schwächere Jugendliche intensiver fördern und die Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund erhöhen. Von besonderer Bedeutung ist hierfür das abgestimmte Zusammenwirken aller verantwortlichen Akteure an der Schnittstelle Schule – Ausbildung. Hierzu zählen u. a. allgemeinbildende und berufsbildende Schulen, Agenturen für Arbeit, Kommunen, Kammern und Unternehmen.

In der amtlichen Statistik liegt für die berufliche Bildung eine Reihe von Indikatoren vor, die in der integrierten Ausbildungsberichterstattung zusammengeführt werden. Die Beauftragte weist auf die Notwendigkeit hin, darin eine durchgängige Erfassung des Merkmals Migrationshintergrund zu erreichen, insbesondere vor dem Hintergrund der Auswirkungen der ius-soli-Regelung auf die amtliche Statistik.

Entlang der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder für die berufliche Bildung haben sich auch die Länder ihrer Verantwortung gestellt und sind dabei, die Datenlage für den Übergang Schule – Beruf neu zu gestalten.²⁷⁸

4.2.1 Gleichberechtigte Teilhabemöglichkeiten und Zugänge zu beruflicher Ausbildung verbessern

Gute institutionelle Bedingungen tragen neben den individuellen Voraussetzungen und Ressourcen der Jugendlichen in erheblichem Maße dazu bei, dass der Zugang zur beruflichen Ausbildung gelingt. Sie bilden daher einen wesentlichen Ansatzpunkt für Verbesserungen.²⁷⁹ Dementsprechend sollten die Wirtschaftsverbände bei den Betrieben verstärkt für die Ausbildung Jugendlicher mit Migrationshintergrund werben und Unternehmensinitiativen wie die „Charta der Vielfalt“ gemeinsam mit der Beauftragten verbreiten. Ebenso gezielt sollten sie Jugendliche mit Migrationshintergrund über Ausbildungsmöglichkeiten und -voraussetzungen informieren. Die Bundesagentur für Arbeit spricht hierfür Menschen mit Migrationshintergrund gezielt über sogenannte JOB-AKTIV-Börsen an. Die Beauftragte hat im Rahmen ihrer Aktivitäten im Ausbildungspakt jährlich regionale

²⁷⁵ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Der Nationale Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011.

²⁷⁶ 9. Lagebericht, S. 106 ff.

²⁷⁷ Vgl. Nationaler Implementierungsplan zur Umsetzung der EU-Jugendgarantie in Deutschland, abrufbar unter: <http://www.bmas.de/DE/Service/Publicationen/a761-implementierungsplan-jugendgarantie.html>.

²⁷⁸ Integrationsministerkonferenz der Länder / Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Beitrag der Länder zum Nationalen Aktionsplan Integration. Berlin 2011.

²⁷⁹ Granato, Mona u. a.: Ausbildungschancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Abschlussbericht, BIBB, Juli 2011, S. 26.

und bundesweite Konferenzen durchgeführt. Sie dienten der Verbreitung guter Praxis integrationsfördernder Beratung und Vermittlung der Akteure am Übergang Schule – Beruf, sie stärkten Elternarbeit und haben Multiplikatoren, darunter Migrantenorganisationen, verstärkt eingebunden.

Mit dem Modellversuch-Förderschwerpunkt „Neue Wege in die duale Ausbildung – Heterogenität als Chance für die Fachkräftesicherung“ wollte das BMBF kleineren und mittleren Unternehmen Instrumente an die Hand geben, um das Potenzial an Auszubildenden besser zu nutzen. Dabei wurde die Heterogenität der Jugendlichen als Herausforderung und Chance begriffen, Fördermaßnahmen wie ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) und externes Ausbildungsmanagement wurden genutzt, an die regionalen betrieblichen Bedürfnisse angepasst und ergänzt. Daraus entstanden übertragbare Konzepte, die dauerhaft in der Praxis umgesetzt werden können. Die Ergebnisse des Modellversuchsförderschwerpunkts wurden im Mai 2014 präsentiert.²⁸⁰

Zur Steigerung der Ausbildungsbeteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund hat die Bundesregierung u. a. Foren mit Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Rahmen des Ausbildungsstrukturprogramms „JOBSTARTER“ durchgeführt. Weiterhin setzte der Bund mit KAUSA – der Koordinierungsstelle Ausbildung bei Selbständigen mit Migrationshintergrund – im JOBSTARTER-Programm und mit der Initiative „Aktiv für Ausbildung“ einen Schwerpunkt darauf, Unternehmen, deren Inhaberinnen und Inhaber einen Migrationshintergrund haben, für die Ausbildung zu gewinnen. Der Arbeitsbereich von KAUSA wurde erweitert und richtet sich nun sowohl an Unternehmen als auch an Jugendliche mit Migrationshintergrund, um diese für eine Berufsausbildung zu gewinnen.

Eltern sind wesentliche Ratgeber bei der Berufswahlentscheidung ihrer Kinder. Deshalb sind zahlreiche Akteure dabei, die interkulturelle Elternkooperation in der Berufsorientierung zu stärken und zu diesem Zweck enger mit Migrantenorganisationen zusammenzuarbeiten. Die Beauftragte hat hier einen besonderen Schwerpunkt gesetzt, unter anderem durch die bereits erwähnten Konferenzen im Rahmen des Ausbildungspaktes.

Autoren einschlägiger BIBB-Studien kommen zu dem Schluss, dass ausbildungsreife, marktbenachteiligte Schulabgängerinnen und Schulabgänger mit Migrationshintergrund durch Maßnahmen im Übergangssystem ihre Chancen auf eine Ausbildung nur unterproportional steigern können. Sie folgern daher: Jeder Schulabgängerin und jedem Schulabgänger sollte bei Ausbildungsreife und Interesse an einer Berufsausbildung im Anschluss an die allgemeinbildende Schulzeit ein vollqualifizierender Ausbildungsplatz angeboten werden – betrieblich bzw., wenn nicht ausreichend vorhanden, außerbetrieblich in betriebsnaher Variante.²⁸¹ Jugendliche brauchen Perspektiven und Sicherheit für ihre berufliche Zukunft. Die Beauftragte unterstützt im Rahmen der Weiterentwicklung des Ausbildungspaktes zu einer „Allianz für Aus- und Weiterbildung“ die im Koalitionsvertrag vereinbarte Umsetzung der Ausbildungsgarantie. Jeder ausbildungsinteressierte junge Mensch soll möglichst früh zu einem Berufsabschluss geführt werden. Vorrang hat dabei die betriebliche Ausbildung. Der Fokus ist dabei auch auf junge Menschen mit Migrationshintergrund gerichtet.

4.2.2 Übergänge im Ausbildungssystem effizienter gestalten und Anschlüsse sichern

Es gibt eine Vielzahl an Fördermaßnahmen für Jugendliche mit schwachen schulischen Leistungen, zu denen Jugendliche mit Migrationshintergrund aufgrund der im Bildungskapitel beschriebenen Benachteiligungen überproportional zählen. Um wirksam zu sein, müssen die Angebote auch auf sozial Benachteiligte mit Migrationshintergrund zugeschnitten sein und sie entsprechend erreichen.

Das BMBF hat als Handlungsschwerpunkt im Nationalen Ausbildungspakt gemeinsam mit den Ländern, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit für den Zeitraum 2010 bis 2014 die Initiative „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“ gestartet. Die Ziele der Initiative sind die präventive und ganzheitliche Sicherung des Bildungserfolgs junger Menschen und die sukzessive Schaffung einer strukturierten und kohärenten Förderpolitik von Bund und Ländern im Übergangsbereich. Die Initiative umfasst frühzeitige Potenzialanalysen bereits in der Schule, eine praxisorientierte Berufsorientierung und eine ganzheitliche Förderung und individuelle Begleitung ab der 7. Klasse bis zum Ausbildungsabschluss. Zur Erreichung der Ziele hat das BMBF verschiedene Programme und Aktivitäten im Übergang von der Schule in die duale Berufsausbildung in der Initiative verzahnt. Hierzu zählen insbesondere das Berufsorientierungsprogramm in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten (BOP), das Ausbildungsstrukturprogramm JOBSTARTER und JOBSTARTER CONNECT sowie das mittlerweile abgeschlossene Programm Perspektive Berufsabschluss. Die Initiative wird flankiert durch die ehrenamtliche Begleitung

²⁸⁰ Informationen zu den konkreten Ergebnissen des Modellversuchs lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

²⁸¹ Granato, Mona e. a.: Ausbildungschancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Abschlussbericht, BIBB, Juli 2011, S. 35 f.

von Jugendlichen, die im Rahmen der Initiative „Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen“ (VerA) stattfindet.²⁸²

Über das Bildungsketten-Programm und die Förderung der Bundesagentur für Arbeit wurden zu Beginn des Jahres 2013 16.584 Jugendliche von Berufseinstiegsbegleiterinnen und -begleitern am Übergang von der Schule in eine Ausbildung unterstützt.²⁸³ Die Berufseinstiegsbegleitung hat sich als ein wichtiges Instrument für Schülerinnen und Schüler mit Schwierigkeiten beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in Ausbildung oder Beschäftigung erwiesen. Erste Analysen weisen darauf hin, dass insbesondere Jugendliche mit Migrationshintergrund davon profitieren. Die Maßnahme wurde mit der Instrumentenreform im Arbeitsförderungsrecht dauerhaft eingeführt (§ 48 SGB III) und kann künftig an allen allgemeinbildenden Schulen durchgeführt werden. Bedingung ist, dass sich Dritte, in erster Linie die Länder, an der Finanzierung beteiligen. Die Beauftragte unterstützt die im Koalitionsvertrag getroffene Vereinbarung, die Chancen der assistierten Ausbildung zu nutzen sowie Berufseinstiegsbegleitung am Übergang zur Ausbildung auszubauen und angesichts der guten Erfahrungen an allgemeinbildenden Schulen das Angebot auch für Jugendliche an berufsbildenden Schulen des Übergangssystems bereit zu stellen. Besonders Jugendliche mit schlechteren Startchancen und fehlender familiärer Unterstützung würden von diesem Ansatz profitieren.

Um Ausbildungsabbrüche zu vermeiden, werden im Rahmen der Bildungsketten während der Ausbildung weitere ehrenamtliche Praktiker mit Berufserfahrung zur Betreuung eingesetzt. Über die Bundesagentur für Arbeit stehen verschiedene Förderangebote zur Verfügung. Dazu gehören ausbildungsbegleitende Hilfen sowie organisatorische Unterstützung. Die Initiative „Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen VerA“ des BMBF und der Kammern dient ebenfalls dem Ziel, den Ausbildungserfolg von Jugendlichen zu erhöhen.

Das Förderprogramm „Passgenaue Vermittlung Auszubildender an ausbildungswillige Unternehmen“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie unterstützt mit ESF-Mitteln die Vermittlung von Jugendlichen, auch mit Migrationshintergrund, in Ausbildungsverhältnisse durch zusätzliche Beraterinnen und Berater in den Kammern. Neben Bund, Ländern und Kommunen bietet insbesondere auch die Wirtschaft Maßnahmen zur besseren Berufsorientierung und zur individuellen Begleitung von Jugendlichen am Übergang Schule-Ausbildung an.

Ein erfolgreiches Instrument am Übergang in Ausbildung ist die im Ausbildungspakt entwickelte und mittlerweile gesetzlich verankerte Einstiegsqualifizierung (EQ). Denn mehr als 60 % der EQ-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer münden in eine betriebliche Ausbildung. Über EQ lernen Betriebe Jugendliche kennen. Vorbehalte, die bei Einstellungsentscheidungen bestehen können, nehmen durch den persönlichen Kontakt im Rahmen eines einjährigen Praktikums offenbar ab. Seit 2011 ermöglicht „EQ Plus“ speziell für förderungsbedürftige Jugendliche die Kombination von EQ und Fördermaßnahmen wie den ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH). Auch unabhängig von EQ ist die regelmäßige Betriebsanbindung bereits während der Schulzeit wichtig, gerade wegen geringerer Chancen für Jugendliche mit Migrationshintergrund, die nicht nur auf schulische Leistungsunterschiede zurückzuführen sind.²⁸⁴ Für EQ stellten die Betriebe im Jahr 2013 rund 18.500 Plätze zur Verfügung, davon 5.000 EQ Plus-Plätze speziell für förderungsbedürftige Jugendliche. Rund 14.000 junge Menschen nahmen an einer EQ teil, allerdings blieben 4.900 gemeldete EQ-Plätze im Januar 2014 noch unbesetzt. Die Paktpartner haben daher in der Gemeinsamen Erklärung „Einstiegsqualifizierung als Sprungbrett in Ausbildung stärken“²⁸⁵ Maßnahmen zur besseren und gezielteren Nutzung von EQ und EQ Plus vereinbart.

Es ist weiterhin erforderlich, die vielfältigen Instrumente und Förderprogramme am Übergang Schule-Beruf effizient zu gestalten, sinnvoll zu verzahnen und bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Ferner müssen kohärente Förderstrategien an den Schnittstellen von Sozialgesetzbuch (SGB) II, SGB III und SGB VIII entwickelt werden. Darauf zielen neben der Initiative „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“ auch Vereinbarungen, die die Partner im Rahmen des Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs für den Zeitraum 2010 - 2014 getroffen haben. Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, die Kooperation zwischen den Akteuren vor Ort - den Trägern der Arbeitsförderung sowie den Kommunen und den Schulträgern - beim Übergang von der Schule in den Beruf gemeinsam mit den Ländern zu verbessern. Unter dem Dach der „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“ werden bereits eine Reihe von Projekten der Zusammenarbeit verfolgt. Gegenwärtig bestehen 147 solcher Arbeitsbündnisse. Sie enthalten auf die jeweiligen regionalen

²⁸² Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2014, S. 70 f.

²⁸³ Ebd., S. 76.

²⁸⁴ Baumert, Jürgen, u. a.: Expertenrat Herkunft und Bildungserfolg: Empfehlungen für Bildungspolitische Weichenstellungen in der Perspektive auf das Jahr 2020 (BW 2020), Baden-Württemberg 2011, S. 138.

²⁸⁵ Vgl. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2014-02-05-gemeinsame-eq-erklaerung.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Verhältnisse zugeschnittene Lösungen. Manche dieser Arbeitsbündnisse werden als Jugendberufsagentur, Jugendjobcenter oder unter ähnlichen Bezeichnungen geführt. Mit dem Programm „Perspektive Berufsabschluss“ förderte das BMBF bis Oktober 2013 in 97 Regionen die Etablierung und Stärkung wirksamer Strukturen im Übergang von der Schule in die Berufsausbildung und in der beruflichen Nachqualifizierung (junger) Erwachsener ohne Berufsabschluss. Zum „Regionalen Übergangsmanagement“ gehörte die Gesamtheit der Institutionen und Angebote, die die Übergänge der Jugendlichen von der Schule in die Ausbildung vorbereiten, begleiten und durchführen. Unter den Ergebnissen der regionalen Projektarbeit sind besonders hervorzuheben, dass eine verbesserte und koordinierte Abstimmung der Entscheidungsträger im Bildungsbereich erreicht wurde. Es wurden Bildungsbeauftragte in Migrantenorganisationen etabliert, die u. a. eine Brückenfunktion zwischen ethnischen Communities und den Einrichtungen der Regelstruktur wahrnehmen ebenfalls wurden Unternehmen für chancenärmere Jugendliche sensibilisiert und frühzeitig in Kontakt mit Schülerinnen und Schülern gebracht.

Die Programme der Initiative JUGEND STÄRKEN des BMFSFJ zielen auf die soziale, schulische und berufliche Integration junger Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf beim Übergang Schule - Beruf. Sie richten sich auch an junge Migrantinnen und Migranten, die von anderen Akteuren am Übergang Schule – Beruf nicht mehr erreicht werden. Mit dem Programmteil „JUGEND STÄRKEN: Aktiv in der Region“ hat der Bund von Ende 2010 bis Ende 2013 mit 35 Kommunen neue Ansätze für kommunale Gesamtstrategien zur Stärkung der Jugendsozialarbeit erprobt und Anreize für eine stärkere Koordinierung und Vernetzung an den Schnittstellen Schule, SGB II, SGB III und SGB VIII unter Einbeziehung lokaler Unternehmen gesetzt. Im Rahmen der neuen ESF-Förderperiode 2014 - 2020 wird ein neues Modellprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit aufgelegt. Dieses verknüpft Angebote individueller sozialpädagogischer Beratung und Begleitung mit Mikroprojekten zur Stärkung junger Menschen, von denen auch das Wohnumfeld profitiert. Gleichzeitig werden die Kommunen noch besser darin unterstützt flexibel und passgenau Hilfen für Jugendliche anzubieten, das das Programm Ressourcen in Stadt- und Ortsteilen bündelt, in denen sich die Lage für junge Menschen besonders schwierig gestaltet (Gebiete des Programms „Soziale Stadt“ oder andere „soziale Brennpunkte“). Innerhalb des ebenfalls vom BMFSFJ geförderten Aktionsprogramms Mehrgenerationenhäuser II stellen die Stärkung der persönlichen und sozialen Kompetenzen sowie die Bereiche Qualifikation und Weiterbildung wichtige Aspekte im Handlungsschwerpunkt „Integration und Bildung“ dar. Beispielsweise gibt es Patenschaftsprojekte, die die Jugendlichen dabei unterstützen sollen, einen erfolgreichen Schulabschluss und einen gelingenden Übergang in Ausbildung, Beruf oder Studium zu erreichen. Das Erreichen des Ziels von Bund und Ländern, die Zahl der jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bis zum Jahr 2015 im Bundesdurchschnitt auf 8,5 % zu reduzieren, ist in hohem Maße gekoppelt an die nur langsam sinkende Zahl der Schulabbrecher.²⁸⁶ Deshalb ist es wichtig, parallel Strategien und Verfahren der „zweiten Chance“ für junge Erwachsene mit und ohne Migrationshintergrund flächendeckend anzubieten und verstärkt zu nutzen, um sie in einem anerkannten Beruf nachzuqualifizieren. Die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) haben für insgesamt 18 Berufe standardisierte und damit bundeseinheitliche Ausbildungsbausteine bzw. arbeitsmarktfähige Teilqualifikationen entwickelt. Insbesondere Personen mit ausländischen Abschlüssen und Qualifikationen erhielten in den geförderten Regionen der „Perspektive Berufsabschluss“ des BMBF die Möglichkeit, die Kenntnisse, die ihnen zur Anerkennung des Abschlusses in Deutschland noch fehlen, in Modulen nachzuholen.

4.3 Perspektiven

Ziel aller Partner des Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland 2010 - 2014 ist es, alle Ausbildungspotentiale auszuschöpfen. Jugendliche mit Migrationshintergrund können ihre Potenziale jedoch seltener entfalten. Dabei sollten die aktuellen Rahmenbedingungen es eigentlich erleichtern, das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe an beruflicher Bildung zu erreichen: Die Wirtschaft wächst, der demografische Wandel wird spürbar, der Fachkräftebedarf steigt. Und dennoch profitieren Jugendliche mit Migrationshintergrund von dieser verbesserten Ausbildungsmarktsituation deutlich weniger. Eine gute berufliche Bildung für junge Menschen mit Migrationshintergrund ist aber ein doppelter Gewinn: Sowohl die Jugendlichen als auch die Unternehmen profitieren davon. Wie im Koalitionsvertrag dargestellt, will die Bundesregierung den Ausbildungspakt zu einer Allianz für Aus- und Weiterbildung fortentwickeln, an der sich neben der Wirtschaft auch die Gewerkschaften beteiligen werden.

Teilhabe und die Sicherung des Fachkräftebedarfs sind eng miteinander verknüpft. Beides ist gemeinsam vo-

²⁸⁶ Klemm, Klaus: Drei Jahre nach dem Bildungsgipfel – eine Bilanz. Die Umsetzung der Ziele des Dresdner Bildungsgipfels vom 22.10.2008, Deutscher Gewerkschaftsbund. Berlin 2011.

ranzubringen. Das BIBB prognostiziert auf Basis der bisherigen Analysen, dass sich die beschriebenen Zugangsprobleme mit der Verbesserung der Ausbildungsmarktsituation nicht automatisch lösen werden und betont zu Recht, „dass *allen* in Deutschland lebenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine fundierte Berufsausbildung ermöglicht werden muss, denn diese ist die unverzichtbare Grundlage für eine erfolgreiche Positionierung auf dem Arbeitsmarkt. Und diese gilt wiederum als eine der wichtigsten Voraussetzungen für die gesamtgesellschaftliche Integration junger Menschen“.²⁸⁷

Um zu einer solchen fundierten Berufsausbildung zu gelangen, sind gemäß Bildungsforschern am ehesten Maßnahmen zu verfolgen, die zur Erhöhung des Schulabschlusses über den Hauptschulabschluss hinaus zu einem mittleren Abschluss oder direkt in eine Ausbildung führen. Angesichts der geringeren Ausbildungschancen von Jugendlichen mit maximal einem Hauptschulabschluss gelten diese Maßnahmen als deutlich effektiver, verglichen mit indirekten Maßnahmen, die die Ausbildungschancen verbessern sollen.²⁸⁸ Angesichts der weiterhin bestehenden Überrepräsentanz von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im sogenannten Übergangssystem und ihres unterdurchschnittlichen Übergangs von dort in eine vollqualifizierende Ausbildung sind sie besonders darauf angewiesen, dass dieses System verschlankt und gestrafft wird und sie schneller in Ausbildung führt.

Der gemeinsame Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages gemäß § 27 Abs. 4 AGG, der dem Bundestag 2013 vorgelegt wurde, hat sich der individuellen und strukturellen Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben gewidmet. Aktuelle Studien zeigen, dass junge Menschen mit fremd klingenden Namen bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz selbst bei sehr guten Abschlüssen und Schulnoten seltener von Betrieben zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen werden. Die Ergebnisse des Berufsbildungsberichts 2014 verdeutlichen die großen Herausforderungen, vor denen Deutschland beim Thema Ausbildung steht - insbesondere mit Blick auf Jugendliche mit Migrationshintergrund: Für das Jahr 2013 werden insgesamt rund 21.000 unversorgte Bewerberinnen und Bewerber verzeichnet. Prozentual besonders häufig betroffen sind solche mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit. Der Bericht zeigt auch, dass inzwischen weniger Betriebe ausbilden. Der relativ konstante Anteil der Ausbildungsbetriebe (24 %) an allen Betrieben hat sich seit 2009 geändert. Während die Gesamtzahl der Betriebe weiter gewachsen ist, ging die Zahl der Ausbildungsbetriebe zurück (2012: 21,3 %). Angesichts des sich abzeichnenden Fachkräftemangels sollten künftig deutlich mehr Betriebe für eine hochwertige betriebliche Ausbildung gewonnen werden, um ihren Fachkräftebedarf auch künftig decken zu können.

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen hat die Beauftragte im Jahr 2014 das Thema Ausbildung als Schwerpunkt ihrer Arbeit gewählt. Dabei stehen vier Ziele im Mittelpunkt: die Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen insgesamt und im Besonderen von denen mit Migrationshintergrund erhöhen, mehr Unternehmen für Ausbildung gewinnen, interkulturelle Sensibilität bei der Bewerberauswahl stärken und Diskriminierung bekämpfen.

Der Schwerpunkt Ausbildung war auch das zentrale Thema der Bundeskonferenz aller Integrationsbeauftragten von Ländern und Kommunen 2014 und wird auch den Integrationsgipfel der Bundeskanzlerin Ende 2014 prägen.

5 Hochschulbildung

Mobilität und Wissenstransfer sind wichtige Grundlagen für weltoffene und innovative Hochschulen. Entwicklungen und Erfolge in der Wissenschaft und Forschung sind zunehmend von einer heterogenen Zusammensetzung der Beschäftigten und der Studierendenschaft geprägt. Dies erfordert eine stärkere Orientierung von Hochschulen an Diversity-Konzepten. Entscheidend für die Sichtbarkeit von Heterogenität ist dabei ihre Dokumentation in Daten, anhand derer Trends und Entwicklungen deutlich gemacht werden können. Dem tertiären Bildungsbereich kommt eine entscheidende Schlüsselfunktion beim Zugang zu höheren Berufs- und Führungspositionen und zur Sicherung des Fachkräftebedarfs zu.

²⁸⁷ Beicht, Ursula: Junge Menschen mit Migrationshintergrund: Trotz intensiver Ausbildungsstellensuche geringere Erfolgsaussichten. BIBB-Report, Heft 16, Dezember 2011, S. 18.

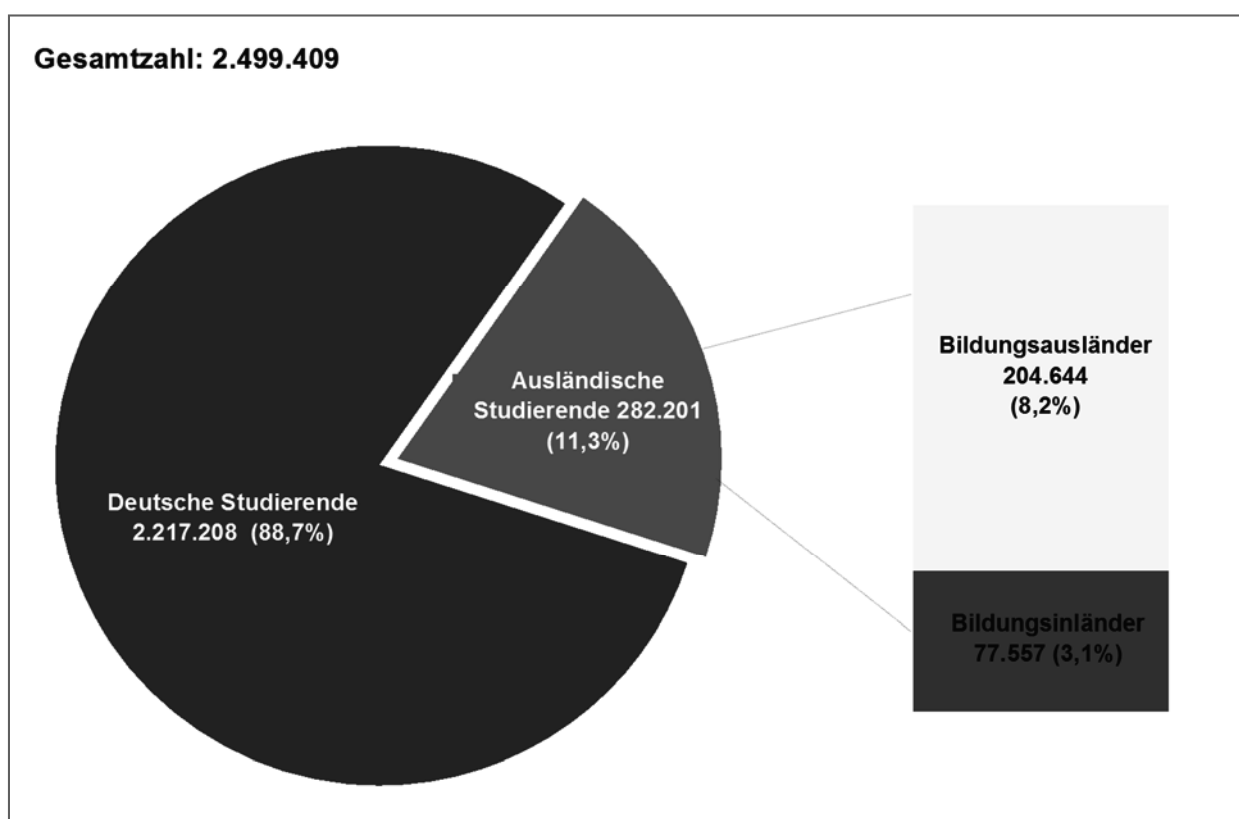
²⁸⁸ Baumert, Jürgen, u. a.: Expertenrat Herkunft und Bildungserfolg: Empfehlungen für Bildungspolitische Weichenstellungen in der Perspektive auf das Jahr 2020 (BW 2020). Baden Württemberg 2011, S. 131.

5.1 Studierende mit Migrationshintergrund: Datenlage

Im Jahr 2012 studierten insgesamt knapp 2,5 Mio. Personen an Hochschulen in Deutschland.²⁸⁹ Davon waren 282.201 ausländische Studierende – das sind 11,3 % der Studierenden insgesamt. Damit stieg die Zahl der ausländischen Studierenden im Vergleich zum Vorjahr. Zugleich ist auch ein Anstieg an der Gesamtzahl der Studierenden zu beobachten, so dass sich die Relation zwischen Studierenden mit ausländischer und deutscher Staatsangehörigkeit nur geringfügig verändert hat.²⁹⁰ Auch im Wintersemester 2013 stieg die Zahl der ausländischen Studierenden (301.350) sowie der Studierenden insgesamt (2,6 Mio.) an.²⁹¹

Die zusätzliche Unterteilung in der Studierendenstatistik nach dem Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland (Bildungsinländerinnen und Bildungsinländer) und im Ausland (Bildungsausländerinnen und Bildungsausländer)²⁹² ermöglicht es, Unterschiede innerhalb der Gruppe der ausländischen Studierenden herauszustellen.

Abbildung 9: Deutsche und ausländische Studierende im Wintersemester 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, Studierendenstatistik

Bildungsausländerinnen und Bildungsausländer stellen die weitaus größte Gruppe unter den Studierenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Unter den Studierenden insgesamt waren sie im Jahr 2012 mit 8,2 % vertreten. Zur größten Gruppe unter den Bildungsausländerinnen und -ausländern zählen Studierende aus China. Im gleichen Zeitraum betrug der Anteil der Bildungsinländerinnen und -inländer lediglich 3,1 %. Ihr Anteil ist über Jahre relativ konstant.²⁹³ Studierende mit türkischer Staatsangehörigkeit stellen unter den Bildungsinländerinnen und -inländern die größte Gruppe.

²⁸⁹ Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2012/2013. Fachserie 11, Reihe 4.1. Wiesbaden 2013.

²⁹⁰ Vgl.: Tabelle 23 im Anhang.

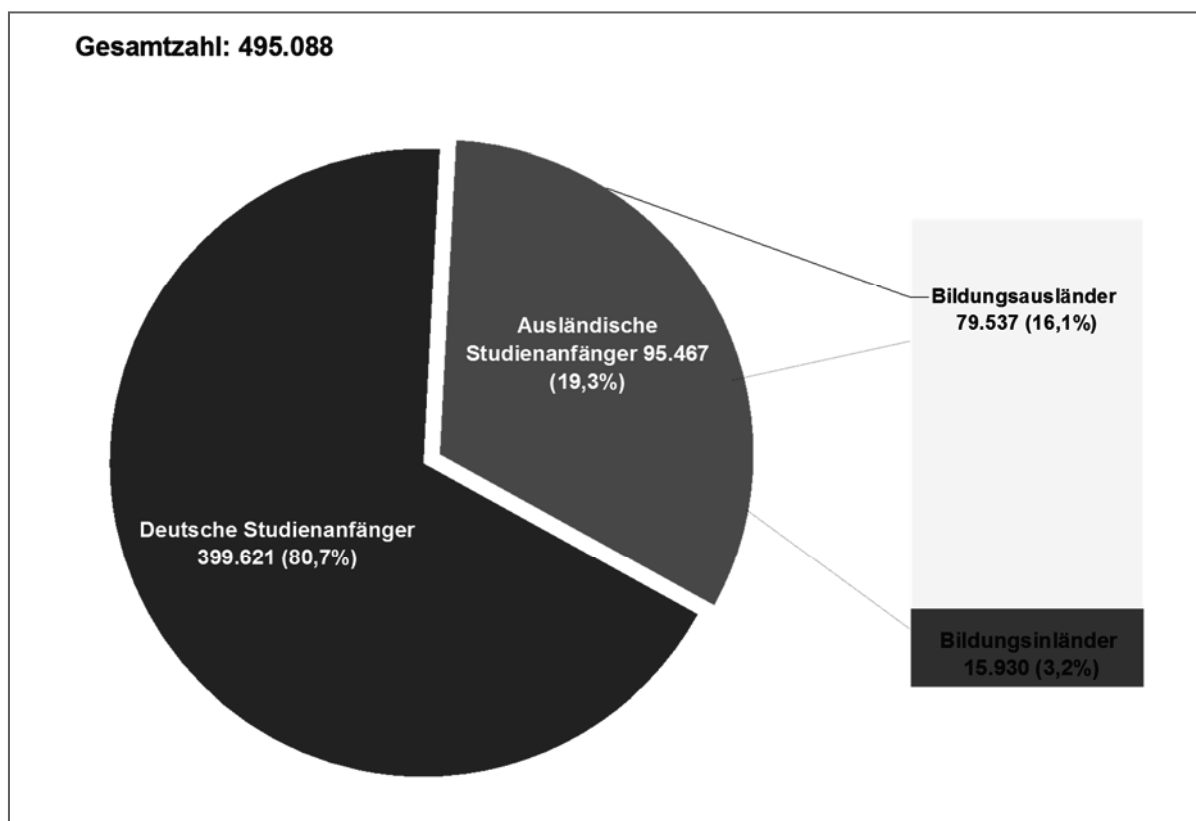
²⁹¹ Ebd.

²⁹² Als Bildungsinländer werden die Studierenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit bezeichnet, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland erworben haben. Bildungsausländer sind Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit und einer im Ausland erworbenen Hochschulzugangsberechtigung.

²⁹³ Vgl. Tabelle 23 im Anhang.

Ein positiver Trend ist bei den Studienanfängerinnen und Studienanfängern festzustellen: Mit 19,3 % besaß knapp jeder fünfte Studierende im Studienjahr 2012 eine ausländische Staatsangehörigkeit. Damit ist ihr Anteil im Vergleich zum Vorjahr (17,0 %) deutlich gestiegen.²⁹⁴

Abbildung 10: Deutsche und ausländische Studienanfängerinnen und Studienanfänger im Studienjahr 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, Studierendenstatistik

Die Differenzierung nach „Bildungsinländer“ und „Bildungsausländer“ in der amtlichen Statistik stellt die Heterogenität der Studierenden nur in Ansätzen dar. Sie beschreibt lediglich eine Teilgruppe der Studierenden mit Migrationshintergrund, und zwar die Studierenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Studierende mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit bleiben in der Studierendenstatistik unsichtbar, da sie unter die Kategorie „Deutsche Studierende“ gefasst werden.

5.2 Studierende mit Migrationshintergrund: soziale Lage

Grundlage zur Beschreibung der Studierenden mit Migrationshintergrund liefern die Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerks (DSW). Zum dritten Mal in Folge werden in der 20. Sozialerhebung des DSW Studierende mit Migrationshintergrund insgesamt betrachtet.²⁹⁵

Durch den Fokus auf die sozioökonomische Lage wird ein zusätzliches, wichtiges Merkmal zur Beschreibung der Studierenden im Allgemeinen und der Studierenden mit Migrationshintergrund im Besonderen eingeführt. Zur Lebenslage von Studierenden, die eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, aber ihre Hochschulreife in Deutschland erlangt haben, den Bildungsinländern, liefert die Sozialerhebung zusätzlich wichtige Informationen, die über die Studierendenstatistik nicht abgedeckt werden können. Die sozioökonomische Situation der

²⁹⁴ Vgl. Tabelle 22 im Anhang.

²⁹⁵ Die Situation der Studierenden mit Migrationshintergrund wurde erstmalig in der 18. Sozialerhebung im Jahr 2006 dargelegt und im 8. Lagebericht ausführlich beschrieben. Die Sozialerhebung wird seit 60 Jahren in Abstand von drei Jahren durchgeführt. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung. Bonn, Berlin 2013.

Bildungsausländerinnen und Bildungsausländer ist in einem gesonderten Bericht berücksichtigt.²⁹⁶

Grundlage für die Sozialerhebung ist eine Studierendenbefragung. Insgesamt wurden für die 20. Erhebung 80.000 Studierende mit Fragebögen angeschrieben.²⁹⁷

Wurde der Migrationshintergrund in der 18. Sozialerhebung lediglich durch die Staatsangehörigkeit der Studierenden ermittelt, so berücksichtigt die 19. Sozialerhebung zusätzlich die Staatsangehörigkeit der Eltern. Für die aktuelle 20. Erhebung wurde der Migrationshintergrund weiter ausdifferenziert. Ermittelt wurden hier die eigene und die elterliche Migrationserfahrung. Damit wird die Gruppe der Studierenden mit Migrationshintergrund in ihrer Unterschiedlichkeit dargestellt.²⁹⁸

Die in der Sozialerhebung zugrundeliegende Definition des Migrationshintergrunds unterscheidet sich in geringem Maße von der Definition des Statistischen Bundesamts (Mikrozensus). In der Sozialerhebung wird der Migrationshintergrund anhand von fünf Gruppen unterschieden.²⁹⁹

Diese sind:

- Bildungsinländer/ Bildungsinländerin
- Eingebürgerte Studierende, die ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit zugunsten der deutschen aufgegeben haben
- Studierende mit doppelter Staatsangehörigkeit
- Deutsche Studierende mit mindestens einem Elternteil, der eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt

Erfasst wurde in der 20. Sozialerhebung zum ersten Mal folgende Gruppe:

- Deutsche Studierende, deren Eltern beide die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und von denen mindestens ein Elternteil im Ausland geboren wurde

Mit der Berücksichtigung der neuen Gruppe in der Gesamtstichprobe verdoppelt sich die Zahl der Studierenden mit Migrationshintergrund im Vergleich zur letzten Sozialerhebung. In der 19. Sozialerhebung ging das DSW für das Sommersemester 2009 von insgesamt 11 % Studierenden mit Migrationshintergrund aus. Durch die definitorische Erweiterung des Migrationshintergrundes in der 20. Sozialerhebung erhöht sich die Zahl der Studierenden mit Migrationshintergrund für das Sommersemester 2012 auf 23 %. Demnach hatte im Sommersemester 2012³⁰⁰ fast jede/r vierte Studierende im Erststudium einen Migrationshintergrund. Studierende aus dem Ausland, also Bildungsausländerinnen und -ausländer, sind in den Berechnungen nicht berücksichtigt. Den Großteil unter den untersuchten Studierenden mit Migrationshintergrund machten mit 11 % Studierende mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil aus. Die zweitgrößte Gruppe bildeten Bildungsinländerinnen und Bildungsinländer mit 4 %, gefolgt von Studierenden mit mindestens einem Elternteil mit ausländischer Staatsangehörigkeit (3 %) und den eingebürgerten Studierenden (ebenfalls 3 %). Studierende mit doppelter Staatsangehörigkeit stellten mit 2 % die kleinste Gruppe unter den Studierenden mit Migrationshintergrund.³⁰¹ Außer den Bildungsinländerinnen und Bildungsinländern sind alle anderen Studierenden mit Migrationshintergrund nach dieser Definition deutsche Staatsangehörige.

Ein Großteil (72 %) der hier untersuchten Studierenden mit Migrationshintergrund ist in Deutschland geboren und hat somit keine eigene Migrationserfahrung.

Obwohl sie in Deutschland geboren sind, unterscheidet sich ihre sozioökonomische Lage deutlich von Studie-

²⁹⁶ BMBF: Ausländische Studierende in Deutschland 2012. Ergebnisse der 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW). Berlin 2013.

²⁹⁷ Es werden Fragen zum Studium, zur sozialen und finanziellen Situation, zum Lebensunterhalt, zu den Wohnverhältnissen sowie zu den Auslandsaufenthalten im Rahmen des Studiums gestellt. Siehe zum Fragebogen und der Befragungsmethode: http://www.sozialerhebung.de/erhebung_20/soz_20_haupt. Insgesamt wurden mehr als 15.000 Fragebögen ausgewertet, vgl. hierzu: BMBF: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung. Bonn, Berlin 2013, S.III.

²⁹⁸ Ebd., S. 521 f.

²⁹⁹ Ebd. in den einzelnen Kategorien kann es zu Überschneidungen kommen.

³⁰⁰ Bei der Erstellung der 20. Sozialerhebung standen Zahlen aus dem Sommersemester 2012 zur Verfügung. Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Aussagen auf Studierende im Erststudium.

³⁰¹ BMBF: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung. Bonn, Berlin 2013, S. 524 f.

renden ohne Migrationshintergrund. Zum dritten Mal in Folge zeigt auch die 20. Sozialerhebung, dass Studierende mit Migrationshintergrund auffällig häufig der Bildungsherkunft „niedrig“ angehören.³⁰² Demnach sind sie aus einem Elternhaus, in dem beide Eltern entweder keinen Berufsabschluss haben oder höchstens ein Elternteil eine nicht-akademische Berufsausbildung abgeschlossen hat. Im Vergleich zu Studierenden ohne Migrationshintergrund traf dies im Sommersemester 2012 viermal so oft auf Studierende mit Migrationshintergrund zu. Alle untersuchten Gruppen mit Migrationshintergrund waren im Vergleich zu ihren Kommilitonen ohne Migrationshintergrund deutlich öfter in der Bildungsherkunft „niedrig“ vertreten. Ganz besonders gilt dies für Bildungsinländer (49 %) und eingebürgerte Studierende (36 %).

Der Studienverlauf und Studienerfolg werden wesentlich durch die finanzielle Situation bestimmt. Laut der 20. Sozialerhebung haben 11 % der hier untersuchten Studierenden mit Migrationshintergrund und 8 % ohne Migrationshintergrund das Studium unterbrochen. Fast ein Drittel der Studierenden mit Migrationshintergrund gab finanzielle Gründe hierfür an.³⁰³ Sowohl Studierende mit als auch ohne Migrationshintergrund erwirtschaften sich ein Teil ihres Einkommens durch Nebenverdienste. Dies trifft für beide Gruppen fast gleichermaßen zu 26 % mit Migrationshintergrund und 23 % ohne Migrationshintergrund. Die Zusammensetzung der monatlichen Einnahmen variiert jedoch erheblich. Studierende mit Migrationshintergrund werden zu 40 % von ihren Eltern unterstützt. Bei ihren Kommilitoninnen und Kommilitonen ohne Migrationshintergrund ist es jeder Zweite. Studierende mit Migrationshintergrund sind zu einem größeren Anteil auf BAföG angewiesen als die Vergleichsgruppe ohne Migrationshintergrund (22 % zu 15 %).³⁰⁴

Die sozioökonomische Situation der ausländischen Studierenden, die zu Studienzwecken nach Deutschland kommen, also den Bildungsausländerinnen und -ausländern, stellt sich in Abhängigkeit zu ihrem Herkunftsland sehr unterschiedlich dar. Fast jede/r zweite/r Studierende mit einem Abitur aus dem Ausland kommt aus einem europäischen Land (49 %). In Abhängigkeit zum Pro-Kopf-Einkommen des Herkunftslandes ist die finanzielle Lage dieser Studierenden unterschiedlich gut ausgestattet. Mit 43 % kommen die meisten Bildungsausländerinnen und -ausländer aus einem Herkunftsland mit gehobenem Pro-Kopf-Einkommen. Jede/r Dritte (32 %) stammt aus einem Land mit hohem und jede/r Vierte (25 %) aus einem Land mit eher geringem Pro-Kopf-Einkommen.³⁰⁵ Dementsprechend fällt die finanzielle Situation dieser Studierenden unterschiedlich aus. Erstmals in der Erfassung der sozioökonomischen Lage der Bildungsausländerinnen und -ausländer konnte festgestellt werden, dass der Unterhalt bei 53 % am häufigsten durch die Eltern finanziert wird. Dies hängt mit der veränderten Zusammensetzung der Studierenden zusammen. In der Erhebung „Ausländische Studierende in Deutschland 2012“ wird festgehalten, dass durch den gestiegenen Anteil der ausländischen Studierenden aus einkommensstarken Herkunftsländern, der eigene Verdienst als häufigste Finanzierungsquelle durch den Unterhalt durch Eltern abgelöst wurde.³⁰⁶ Der eigene Verdienst als Haupteinnahmequelle, der in den vorherigen Untersuchungen auf Platz eins der Finanzierungsquellen stand, liegt nun mit 52 % knapp hinter der Unterstützung durch die Eltern. Stipendien stellen die dritthäufigste Finanzierungsquelle dar (23 %).³⁰⁷ Studierende aus einkommensstarken Herkunftsländern stehen ähnlich hohe Finanzmittel zur Verfügung wie deutschen Studierenden und Bildungsinländerinnen und Bildungsinländern. Hingegen haben Studierende aus Ländern mit geringem Pro-Kopf-Einkommen deutlich niedrigere Einnahmen.³⁰⁸

Die unterschiedlichen Lebenssituationen spiegeln sich auch bei der Studienabbrecherquote wider. Die Abbrecherquote der Studierenden mit deutscher Staatsangehörigkeit im Bachelorstudium liegt für den Absolventenjahrgang 2012 bei 28 %.³⁰⁹ Im Diplom- und Magisterstudium an Universitäten haben 27 % das Studium abgebrochen.³¹⁰ Bei Bildungsinländerinnen und -inländern sowie Bildungsausländerinnen und Bildungsausländern

³⁰² Ebd., S. 529 f. Je nach Bildungsstand, beruflichem Abschluss und beruflicher Stellung wurde das Elternhaus der Bildungsherkunft „hoch“, „gehoben“, „mittel“ und „niedrig“ zugeordnet. Siehe zur Typisierung; ebd: S. 13.

³⁰³ Ebd., S. 535 f.

³⁰⁴ Ebd., S. 536 f. Differenzierte Angaben zur BAföG-Förderung enthält der im Januar 2014 vorgelegte 20. Bericht nach § 35 Berufsausbildungsförderungsgesetz. Danach erfolgte im Jahr 2012 eine BAföG-Förderung für insgesamt 40.874 Studierende mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit in einem Finanzvolumen von 164,6 Mio., vgl. hierzu: Ebd., S. 26.

³⁰⁵ BMBF: Ausländische Studierende in Deutschland 2012. Ergebnisse der 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW). Berlin 2013, S. 3 f.

³⁰⁶ Ebd., S. 24.

³⁰⁷ Ebd., S. 24 f.

³⁰⁸ Ebd., S. 28 f.

³⁰⁹ Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Abbrecherquoten auf: Heublein, Ulrich (et al.): Die Entwicklung der Studienabbruchquoten an den deutschen Hochschulen. Statistische Berechnungen auf der Basis des Absolventenjahrgangs 2010.2012. DZHW: Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung, gefördert durch BMBF 4/2014. Hannover 2014, S. 3 f., unter: http://www.dzhw.eu/pdf/pub_fh/fh-201404.pdf.

³¹⁰ Ebd., S. 18, Abbildung 4.

liegt die Abbrecherquote mit 41 % im Bachelorstudium ungleich höher.³¹¹ Wie bereits die Studie des Deutschen Akademischen Austausch Dienstes (DAAD) „Bildungsinländer“ zeigt, ist insbesondere die Vergleichsgruppe der Studierenden, die aus Studienzwecken nach Deutschland kommen, besonders von Sprachproblemen und einem ungenügenden Kontakt zu deutschen Kommilitonen betroffen, so dass der Studienverlauf ungünstig beeinflusst wird.³¹² Der geringe Kontakt zu deutschen Kommilitonen wird auch im Bericht über die sozioökonomische Lage der Studierenden aus dem Ausland (Bildungsausländer) betont. Demnach hat etwa zwei Fünftel (41 %) der Befragten (sehr) große Schwierigkeiten, Kontakte zu deutschen Kommilitonen zu knüpfen, sich im Studiensystem zu orientieren (41 %) sowie das Studium und den Lebensunterhalt zu finanzieren (39 %). Seit dem Jahr 2003 werden die Schwierigkeiten in diesen Bereichen wiederholt dargestellt.³¹³

Hinsichtlich der Studienabbrecherquote ist festzustellen, dass trotz ihrer deutlich schlechteren Situation, die Bildungsausländerinnen und -ausländer von der Umstellung des Studiums auf das Bachelor-System profitieren. Durch den übersichtlichen Studienaufbau, die klaren Studienvorgaben sowie die stärkere Leitung durchs Studium erzielen sie bessere Quoten als im Diplom- und Magisterstudium.³¹⁴

Um den Studienverlauf positiv zu unterstützen, bieten einige Stiftungen Stipendien speziell für Studierende mit Migrationshintergrund an. Hierzu zählen beispielsweise die Stipendienprogramme „Vodafone Chancen“ von der Vodafone Stiftung Deutschland, oder „Horizonte“ von der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung sowie das Stipendienprogramm „Junge Migrantinnen und Migranten in den Journalismus“ der Heinrich-Böll-Stiftung.³¹⁵ Ein weiterer Meilenstein zur Einbindung einer Teilgruppe von Studierenden mit Migrationshintergrund in den tertiären Bildungsbereich stellt die Einrichtung des Avicenna-Studienwerks dar, das ab dem Wintersemester 2014/2015 die Förderung aufnehmen wird.³¹⁶ Das neue Begabtenförderungswerk richtet sich speziell an leistungsstarke und engagierte muslimische Studierende und Promovierende. Das Avicenna-Studienwerk ist, so wie alle anderen vom BMBF unterstützten Begabtenförderungswerke, bei der Stipendienvergabe an Richtlinien des BMBF gebunden, die sich in der Studierendenförderung am BAföG orientieren.

Für die Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs sind Studierende aus dem Ausland zur gefragten Gruppe von qualifizierten Zuwanderern geworden.³¹⁷ Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) stellt in seiner Studie zu Studierenden aus dem Ausland fest, dass lediglich rund ein Viertel nach dem Studium in Deutschland bleibt.³¹⁸ Um das Potenzial dieser Studierenden auszuschöpfen, empfiehlt der SVR, aufenthaltsrechtliche Beratung sowie Lern- und Sprachangebote zu verbessern und auszubauen. Laut dem Forschungsbericht des BAMF „Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen“ beträgt die Bleibequote von ehemaligen Studierenden aus Drittstaaten 56 %. Im Rahmen der Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland wird dieser Gruppe eine wichtige Bedeutung beigemessen.³¹⁹

Die Sozialerhebung hebt hervor, dass Angebote wie Studienberatung, Informationen zur Studienfinanzierung sowie studienbegleitende Tutorien, einen hohen Stellenwert bei Studierenden aus dem Ausland haben.³²⁰ Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang, die Effekte von Unterstützungsangeboten zu untersuchen.

³¹¹ Ebd., S.10 f.

³¹² Vgl. hierzu: DAAD: Bildungsinländer 2011. Daten und Fakten zur Situation von ausländischen Studierenden mit deutscher Hochschulzugangsberechtigung. Bonn 2011, S. 52 f.

³¹³ BMBF: Ausländische Studierende in Deutschland 2012. Ergebnisse der 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW). Berlin 2013, S. 47 f.

³¹⁴ Heublein, Ulrich (et al.): Die Entwicklung der Schwund- und Studienabbruchquoten an den deutschen Hochschulen. Statistische Berechnungen auf der Basis des Absolventenjahrgangs 2010. HIS: Forum Hochschule 3/2012. Hannover 2012, S. 34 f., unter: http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-201203.pdf

³¹⁵ Vgl. zum Stipendienprogramm: <http://www.boell.de/de/medienvielfalt-anders>. Auch andere Begabtenförderungswerke, darunter auch parteinahe Stiftungen, berücksichtigen bei der Vergabe von Studien- und Promotionsstipendien gezielt Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund.

³¹⁶ Vgl. hierzu die Pressemitteilung des BMBF „Begabtenförderung für Muslime“, unter: <http://www.bmbf.de/press/3492.php> und den Internetauftritt des Avicenna-Studienwerks unter: <http://avicenna-studienwerk.de>.

³¹⁷ Vgl. hierzu auch den 9. Lagebericht, S. 122 ff.

³¹⁸ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration/ Migration Policy Group: „Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union“. Berlin 2012, unter: http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2012/04/Studie_SVR-FB_Talente.pdf.

³¹⁹ Die Ergebnisse der Studie beruhen auf einer Datenauswertung aus dem AZR sowie auf zwei im Jahr 2013 erstmalig durchgeführte Befragungen. Vgl.: Hanganu, Elisa/ Heß, Barbara: Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen – Ergebnisse der BAMF-Absolventenstudie 2013. Forschungsbericht 23. Nürnberg 2014, BAMF, unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb23-hochschulabsolventen.html>.

³²⁰ BMBF: Ausländische Studierende in Deutschland 2012. Ergebnisse der 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW). Berlin 2013, S. 50 f.

Die Entwicklung und der Ausbau von Internationalisierungs- und Diversity-Strategien sind mittlerweile wichtige Bestandteile von Hochschulen. Hierzu hat die Mitgliederversammlung der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) bereits im November 2009 den „Nationalen Kodex für das Ausländerstudium an deutschen Hochschulen“ verabschiedet. Ziel ist es, die Qualität der Betreuung ausländischer Studierender zu sichern und zu verbessern. Die Unterzeichnung ist freiwillig und beinhaltet eine Selbstverpflichtung zur Einhaltung von Qualitätsstandards.³²¹

Die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD haben in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, bis zum Ende des Jahrzehnts die Zahl ausländischer Studierende um rund ein Drittel auf 350.000 zu erhöhen.³²²

Mehrere Hochschulen haben verschiedene Maßnahmen aufgelegt, um den Bildungserfolg von Studierenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit zu erhöhen. Hierzu zählen Programme wie „Cross Cultural Mentoring (CCM)“ der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin oder auch „MigraMentor“ der Freien Universität Berlin und der Humboldt Universität zu Berlin.³²³ Ebenso hervorzuheben sind hier die internationalen Schwerpunkte des Deutschen Studentenwerks und das Engagement von Verbänden ausländischer Studierender.³²⁴

Eine vom DAAD vorgelegte Studie zu den wirtschaftlichen Effekten der Mobilität von Studierenden zeigt auf, dass Studierende aus dem Ausland nicht nur einen Kostenfaktor für die Gastländer darstellen. Kurzfristig seien positive Effekte auf die Wirtschaft des Gastlandes zu verzeichnen, ausgelöst durch Unterhaltskosten, Freizeitaktivitäten oder auch Studiengebühren. Mittel- und langfristige Effekte wiederum seien vor allem an den Verbleib von Studierenden aus dem Ausland nach Beendigung des Studiums und dem Eintritt ins Erwerbsleben gebunden.³²⁵ Dem Aufbau von internationalen Netzwerken wird ein positiver Effekt hinsichtlich der Stärkung von Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ländern zugesprochen. Der Internationalisierung von Hochschulen und des Studiums kommt hierbei eine bedeutende Rolle zu.³²⁶

Ein Blick auf die Internationalisierungsstrategien von Hochschulen zeigt jedoch auch, dass die Maßnahmen und Ansätze überwiegend auf Studierende aus dem Ausland fokussiert sind.³²⁷ Die Gesamtgruppe der Studierenden mit Migrationshintergrund wird selten als Zielgruppe identifiziert. Zur Ausschöpfung ihres Potenzials und der oftmals herausgestellten geringeren Bildungsbeteiligung ist es umso wichtiger, Studierende mit Migrationshintergrund als Gesamtgruppe stärker zu berücksichtigen.

5.3 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Migrationshintergrund an deutschen Hochschulen

Im Unterschied zur Situation von Studierenden mit Migrationshintergrund liegen nur geringe Erkenntnisse über wissenschaftliches Personal mit Migrationshintergrund an deutschen Hochschulen vor. Die amtliche Statistik unterscheidet bei wissenschaftlichem und künstlerischem Personal an Hochschulen ausschließlich nach Staatsangehörigkeit. Wie bei den Studierenden auch, wird damit nur eine Teilgruppe des Personals mit Migrationshintergrund erfasst. Demnach liegt der Anteil des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals mit ausländischer Staatsangehörigkeit seit mehreren Jahren zwischen 9 % und 10 %.³²⁸

³²¹ Vgl. „Nationaler Kodex für das Ausländerstudium an deutschen Hochschulen“, unter: <http://www.hrk.de/themen/internationales/arbeitsfelder/nationaler-kodex-fuer-das-auslaenderstudium>.

³²² Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“, S. 29, unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?blob=publicationFile&v=2>. Vgl. auch die Strategie der Wissenschaftsminister/innen von Bund und Ländern für die Internationalisierung der Hochschulen in Deutschland (Beschluss der 18. Sitzung der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz am 12. April 2013 in Berlin), unter: http://www.bmbf.de/pubRD/Internationalisierungsstrategie_GWK-Beschluss_12_04_13.pdf.

³²³ Vgl. zu diesen und weiteren Programmen: BAMF (Hrsg.): Vernetzungsworkshop: Integration von Studierenden mit Migrationshintergrund an deutschen Hochschulen – Bestandsaufnahme und Vernetzung. Nürnberg 2011. Siehe auch den zweiten gemeinsamen Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages: Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben. Berlin 2013, S. 136 ff.

³²⁴ Vgl. hierzu: <http://www.studentenwerke.de/main/default.asp?id=09100> sowie <http://www.bas-ev.de>.

³²⁵ Siehe hierzu bspw.: Studien wie DAAD und DZHW: Wissenschaft weltweit 2014, gefördert durch BMBF und AA, S. 40 f., unter: <http://www.wissenschaftsweltweit.de/publikation> und Hanganu, Elisa/ Heß, Barbara: Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen – Ergebnisse der BAMF-Absolventenstudie 2013. Forschungsbericht 23. Nürnberg 2014, BAMF, unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb23-hochschulabsolventen.html>. Nürnberg 2014, BAMF, unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb23-hochschulabsolventen.html>. Diese Studien weisen darauf hin, dass mehr als die Hälfte der Studierenden nach dem Studium zunächst in Deutschland bleibt.

³²⁶ Prognos: Studentische Mobilität und ihre finanziellen Effekte auf das Gastland im Auftrag des DAAD, gefördert vom BMBF. Berlin 2013, S. 87 ff. Siehe hierzu auch die Pressemitteilung des DAAD gemeinsam mit dem BMBF, unter: <https://www.daad.de/portrait/presse/pressemitteilungen/2014/25387.de.html>.

³²⁷ Vgl. hierzu: BAMF (Hrsg.): Hochschulen als Orte der Integration. Nürnberg 2011.

³²⁸ Vgl. hierzu: Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Personal an Hochschulen, Fachserie 11, Reihe 4.4, Wiesbaden 2007 bis 2012.

Die Bildungssituation von Menschen mit Migrationshintergrund ist ein stetig wachsendes Forschungsfeld, das wertvolle Erkenntnisse über die Lebenslage dieser Gruppe liefert. Die Teilnahme am tertiären Bildungsbereich hingegen, insbesondere von wissenschaftlichem Personal, beschreibt ein sehr neues, teils unbeachtetes Feld. Dies gilt ebenso für die Definition und die Bezeichnung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern mit Migrationshintergrund.

Eine der ersten Studien stellt das vom BMBF finanzierte Projekt „Internationale Mobilität und Professur“ dar, das Karriereverläufe und Karrierebedingungen sowie die gegenwärtige Situation der betreffenden Professorinnen und Professoren an Hochschulen auf der Grundlage einer Online-Befragung untersucht. Erste Ergebnisse weisen darauf hin, dass sich die Befragten nicht als Personen mit Migrationshintergrund verstehen. Dafür stehen internationale Lebensbezüge im Vordergrund, die entscheidend mit der akademischen Mobilität einhergehen.³²⁹ Der Migrationshintergrund hingegen wird eng verknüpft mit Defiziten und Problemen in der Nachkommengeneration gesehen, so dass hierzu ein entgegengesetztes Selbstverständnis aufgebaut wird.³³⁰ Die breite Verwendung der Bezeichnung „Migrationshintergrund“ zur Beschreibung unterschiedlicher (Bildungs-)Gruppen wird hier als ein zentrales Problem in der Operationalisierung gesehen. Anstelle der Bezeichnung Professorinnen und Professoren mit Migrationshintergrund wurde hier die Bezeichnung „internationale Professoren“ gewählt.

Im „Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs 2013“ wird in Bezug auf die Operationalisierung des Merkmals Migrationshintergrund für die Analyse des wissenschaftlichen Nachwuchses der erhebliche Handlungsbedarf hervorgehoben. Analog kann dies auch für das wissenschaftliche und künstlerische Personal an Hochschulen angenommen werden. Die Beauftragte regt an, entsprechende Analysen zu vertiefen.³³¹

Die vorhandenen empirischen Studien zu Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern mit Migrationshintergrund beziehen sich auf kleine Fallstudien, so dass hieraus lediglich einige Tendenzen kenntlich werden. Eine der wenigen Studien, die auf eine repräsentative Befragung aufbaut, stellt heraus, dass Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Migrationshintergrund unter Personen mit Habilitation unterrepräsentiert, unter den Promovierten aber überrepräsentiert sind.³³² Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Migrationshintergrund befinden sich öfter in einem befristeten Arbeitsverhältnis als ihre Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund.³³³

Werden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nach der Kategorie „mit und ohne eigene/r Migrationserfahrung“ unterschieden, so stellt sich heraus, dass Personen aus dem Ausland die größte Teilgruppe bilden. Bezüglich Forscherinnen und Forscher aus dem Ausland wird in einer Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) herausgestellt, dass ein Großteil von ihnen in den Bereichen Physik, Mathematik und Ingenieurwissenschaften tätig sind.³³⁴

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem Ausland sind zumeist Zielgruppe von Internationalisierungsstrategien und anderen Maßnahmen von Hochschulen. Der Migrationshintergrund wirkt sich hier als Ressource aus.

Die berufliche Situation von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die in Deutschland geboren sind und damit keine eigene Migrationserfahrung haben, stellt sich als deutlich schlechter heraus. Obwohl diese Gruppe der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler heterogen ist, hat sie offenbar niedrigere Chancen auf eine Professur als Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem Ausland.³³⁵ Hier besteht Handlungsbedarf, um

³²⁹ Vgl. zur Projektbeschreibung „Internationale Mobilität und Professur“ unter: <http://www.erziehungswissenschaften.hu-berlin.de/mobilitaet>. Ergebnisse werden erst im Jahr 2014 veröffentlicht. Siehe hierzu auch: „Profs mit Migrationshintergrund“, in: Unabhängige Deutsche Universitätszeitung (duz) Magazin für Forscher und Wissenschaftsmanager. 11/2013 vom 25. Oktober 2013, unter: <http://www.duz.de/duz-magazin/2013/11/ihre-herkunft-macht-sie-begehrt/205>.

³³⁰ Pichler, Edith: Geisteswissenschaftlerinnen mit Migrationshintergrund im Beruf am Beispiel des wissenschaftlichen Standorts Berlin: Einige Fakten und „Diskurse“, in: Center on Migration, Citizenship and Development (COMCAD), Arbeitspapier No. 51, 2008.

³³¹ Konsortium Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs (Hrsg.): Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs 2013, Statistische Daten und Forschungsbefunde zu Promovierenden und Promovierten in Deutschland. Bielefeld 2013, S. 351 f.

³³² Löther, Andrea: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Migrationshintergrund, in: König, Karsten / Rokitte, Rico (Hrsg.): Weltoffen von innen? Wissenschaft mit Migrationshintergrund, in: die hochschule. journal für wissenschaft und bildung, Wittenberg 1/2012, 21. Jahrgang, S. 45 f.

³³³ Ebd., S. 46 ff.

³³⁴ Klingert, Isabell / Block, Andreas H.: Ausländische Wissenschaftler in Deutschland. Analyse des deutschen Arbeitsmarktes für Forscherinnen und Forscher: Working Paper 50 der Forschergruppe des Bundesamtes, BAMF. Nürnberg 2013, S. 55 f.

³³⁵ Löther, Andrea: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Migrationshintergrund, siehe auch: Pichler, Edith / Prontera, Grazia: Kulturelles Kapital auf dem Weg zur Professur. Unterschiedliche Ausgangslagen von Wissenschaftler/innen mit Migrationshintergrund. Beide Aufsätze in: König, Karsten / Rokitte, Rico (Hrsg.): Weltoffen von innen? Wissenschaft mit Migrationshintergrund, in: die hochschule. journal für wissenschaft und bildung, Wittenberg 1/2012, 21. Jahrgang, S. 99 f.

vorhandenes Wissenspotenzial zu erschließen.

Die deutliche Unterrepräsentanz in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis und der geringere Anteil an einer Professur führen dazu, dass mitunter der Vergleich mit einer „gläsernen Decke“ gezogen wird.³³⁶ Festzustehen scheint, dass das Merkmal Migrationshintergrund unabhängig von wissenschaftlicher Qualifikation und Exzellenz die Chance auf ein unbefristetes Arbeitsverhältnis minimiert.³³⁷

5.4 Perspektiven

Studienverläufe werden entscheidend durch die sozioökonomische Situation der Studierenden mit und ohne Migrationshintergrund geprägt. Im Rahmen der Internationalisierungsstrategie werden verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Studiensituation von Studierenden aus dem Ausland unternommen. Die Beauftragte setzt sich dafür ein, dass der interkulturelle Öffnungsprozess der Hochschulen die besondere Situation der großen Gruppe der Studierenden mit Migrationshintergrund verstärkt berücksichtigt. Hierzu zählen neben den Studierenden aus dem Ausland auch diejenigen, die in Deutschland geboren und/oder ihre Bildung überwiegend in Deutschland abgeschlossen haben. In der Regel stellt diese Gruppe keine Zielgruppe von Internationalisierungsstrategien dar, insbesondere dann nicht, wenn sie deutsche Staatsangehörige sind. Um ihre Teilhabe zu erhöhen und ihr Potenzial einzubinden, ist es erforderlich, sie verstärkt in den Internationalisierungsprozessen von Hochschulen zu berücksichtigen und dabei sowohl ihre interkulturelle Expertise zu nutzen als auch Angebote bereitzuhalten, die auf ihre besonderen Bedürfnisse ausgerichtet sind.

Eine ähnliche Tendenz ist auch bei Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern mit Migrationshintergrund festzustellen. Diejenigen, die deutsche Staatsangehörige sind und einen überwiegenden Teil ihrer Bildung in Deutschland abgeschlossen haben, werden nicht ausreichend in Gewinnungsstrategien berücksichtigt. Vielmehr sind Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem Ausland Zielgruppe von Maßnahmen und Strategien.

Zur Zukunftssicherung von Hochschulen gehört es, die Bandbreite der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Migrationshintergrund zu erkennen und entsprechend in Programmen und Maßnahmen zu berücksichtigen. Entscheidend hierfür ist, dass die Datenlage verbessert wird. Auch fehlt es an einer Operationalisierung des Migrationshintergrunds zur Beschreibung der Situation von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Nur bei einer genaueren Kenntnis über die Situation von wissenschaftlichem Personal mit Migrationshintergrund an Hochschulen kann ihr Potenzial erfolgreich eingebunden werden.

³³⁶ Löther, Andrea: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Migrationshintergrund. In, in: König, Karsten / Rokitte, Rico (Hrsg.): Welt offen von innen? Wissenschaft mit Migrationshintergrund, in: die hochschule. journal für wissenschaft und bildung. Wittenberg 1/2012, 21. Jahrgang, S. 48 f.

³³⁷ Ebd., S. 51 f.

IV Integration in den Arbeitsmarkt

1 Ausgangssituation – Lage auf dem Arbeitsmarkt

In den Jahren zwischen 2008 und 2012 gab es einen kontinuierlichen, starken Anstieg der Nettomigration³³⁸ mit einem bisherigen Spitzenwert von 368.945 im Jahr 2012³³⁹, der nach vorläufigen Zahlen 2013 mit rund 437.000 nochmals erheblich übertroffen wurde. Vor allem seit dem Auslaufen der Übergangsfristen für die EU-8-Länder³⁴⁰ zum 01.05.2011 und in Folge der Krise in den süd- und südosteuropäischen Ländern seit 2012 erhöhte sich die Zuwanderung insbesondere aus diesen Staaten deutlich.³⁴¹

Dynamik und Struktur der Zuwanderung sind von entscheidender Bedeutung für den gewachsenen Integrationsbedarf für zugewanderte Personen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Vor allem die Qualifikationsstruktur und die sprachlichen Kompetenzen entscheiden über den Erfolg der Integration – oder anders gesagt: Niedrig oder gering qualifizierte Personen haben insbesondere dann, wenn sie dauerhaft in Deutschland bleiben wollen, erhebliche Schwierigkeiten, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden.

„Das Bild von der Zuwanderung nach Deutschland ist nach wie vor durch die Vorstellung geprägt, dass die Migrantinnen und Migranten überwiegend aus gering qualifizierten Bevölkerungsgruppen stammen, die sich durch erhebliche Probleme bei der Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem auszeichnen. Tatsächlich ist das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Bevölkerung mit Migrationshintergrund – gemessen an ihren Bildungsabschlüssen – in Deutschland noch heute deutlich geringer als das von Personen ohne Migrationshintergrund.“³⁴² Betrachtet man die Struktur der neu Zugewanderten, trifft dieses Bild für Deutschland nicht mehr zu: Der Anteil der Personen mit höheren – allgemeinbildenden wie beruflichen – Bildungsabschlüssen ist „seit Beginn der vergangenen Dekade unter den Neuzuwanderern kontinuierlich gestiegen.(...) Die Neueinwanderer sind damit am oberen Ende des Bildungsspektrums im Durchschnitt heute besser qualifiziert als die Bevölkerung in Deutschland insgesamt und die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (...)“³⁴³

Die ökonomische Entwicklung in Deutschland ist seit den Krisenjahren 2008/2009 – im Vergleich mit anderen europäischen Ländern – geprägt durch eine langsame, aber stetige und bisher dauerhafte, wirtschaftlich stabile, Entwicklung. Nicht allein die frühzeitige Intervention durch den Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instruments der Kurzarbeit, deren Bezugszeiten verlängert wurden, hat zur Stabilisierung in Krisenzeiten beigetragen. Auch und vor allem die ungebrochene Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen in und aus Deutschland verzeichnete einen stabilen und wachsenden Trend. Das zeigt sich vor allem an der Entwicklung der Erwerbspersonen, insbesondere zum einen an dem Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, zum anderen an den sinkenden Arbeitslosenzahlen.

Bei aller positiven Entwicklung darf allerdings nicht verkannt werden, dass es – trotz der unbestreitbaren Bedarfe bei der Zuwanderung aus dem europäischen und außereuropäischen Ausland – beim inländischen Arbeitskräftepotenzial noch erhebliche Ressourcen gibt, die bei entsprechender Qualifizierung für den Arbeitsmarkt erschlossen werden können und angesichts der demografischen Entwicklung innerhalb des kommenden Jahrzehnts erschlossen werden müssen.

Die folgenden Ausführungen fächern die Entwicklung und die Situation für Ausländerinnen und Ausländer sowie für Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt auf, um Handlungsperspektiven für die Erschließung dieses inländischen Potenzials entwickeln zu können. Dazu werden Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) und des Mikrozensus herangezogen. Aufgrund der Erfassung des allgemeinen Merkmals Migrationshintergrund in der Statistik der BA seit 2011 ermöglicht der 10. Lagebericht zudem erstmals eine differenziertere und über den Mikrozensus hinaus reichende Darstellung.

³³⁸ Nettomigration (auch Wanderungssaldo oder Wanderungsbilanz) bezeichnet die Differenz aus der Zahl der Zuzüge und der Fortzüge in bzw. aus Deutschland innerhalb eines Jahres.

³³⁹ Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Wanderungen, Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden 2012.

³⁴⁰ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn

³⁴¹ Siehe dazu Kapitel X 1.

³⁴² Brücker, H.: Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik, Bertelsmann Stiftung 2013, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-2A5C2FD7-9825CE24/bst/xcms_bst_dms_37927_2.pdf.

³⁴³ Ebd.

2 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials

Bereits im 9. Lagebericht wurde darauf hingewiesen, dass das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland in den nächsten Jahren deutlich sinken wird.

Trotz der positiven Entwicklungen der letzten Jahre mit einer steigenden Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen und Älteren sowie hoher Nettozuwanderung sind demografisch bedingt weiterhin Rückgänge des Erwerbspersonenpotenzials in Millionenhöhe zu erwarten.³⁴⁴ Als Indikator für die Obergrenze des Arbeitsangebots dient das Erwerbspersonenpotenzial, das in den letzten Jahren nach den Berechnungen des IAB deutlich zugenommen hat, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 12: Entwicklung des Angebots an Arbeitskräften 2010 bis 2014

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014 ¹⁾
	Jahresdurchschnitte in 1.000				
Erwerbspersonenpotenzial	44.719	44.984	45.226	45.445	45.588
Erwerbstätige	40.587	41.152	41.608	41.841	42.131
darunter sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	27.756	28.440	28.991	29.358	29.731
registrierte Arbeitslose	3.238	2.976	2.897	2.950	2.882
Stille Reserve³⁴⁵	1.186	1.330	1.302	1.324	1.291

¹⁾ Prognose.

Quelle: Fuchs, Johann et al.: IAB-Arbeitsmarkt 2014: Zwischen Bestmarken und Herausforderungen, IAB-Kurzbericht 4/2014

Die demografischen Faktoren, das Wanderungsverhalten und das Erwerbsverhalten beeinflussen die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials.

In den letzten Jahren haben die Zunahmen bei der Erwerbsbeteiligung und der Zuwanderung Rückgänge der Bevölkerung im Erwerbsalter überkompensiert und zu Beschäftigungszuwächsen geführt. Mittel- bis langfristig, insbesondere ab den 2020er Jahren, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der Baby-Boomer-Generation zunehmend das Rentenalter erreichen werden, ist jedoch mit einem schnellen und massiven Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu rechnen. Die demografischen Eckdaten lassen damit erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials erwarten, die sowohl eine stärkere Erschließung des inländischen Arbeitskräftepotenzials als auch eine ausgeprägte Zuwanderung von Fachkräften erforderlich machen werden.³⁴⁶

Darüber hinaus führt der technologische Wandel zu steigenden Anforderungen, denen viele der potenziellen Erwerbspersonen bislang nicht oder nicht in vollem Umfang gerecht werden. Im Bereich der qualifizierten Fachkräfte kann es in den kommenden Jahren – bedingt durch die demografische Entwicklung und den Wandel der technologischen Anforderungen – zu stärkeren Engpässen kommen.

Bereits heute ist dagegen – insbesondere bezogen auf Menschen mit Migrationshintergrund – erkennbar, dass vorhandene Potenziale noch nicht in vollem Umfang genutzt werden.

³⁴⁴ So ermittelt unter anderen das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) für den Zeitraum bis 2025 einen Rückgang um rund 3 Mio. Personen.

³⁴⁵ Zur Stillen Reserve zählen Personen, die unter bestimmten Bedingungen bereit wären, eine Arbeit aufzunehmen, aber nicht als arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet sind. Siehe zu der hier verwendeten Definition: Fuchs, J. / Weber, B.: Stille Reserve und verdeckte Arbeitslosigkeit: Auf der Zuschauertribüne. In: IAB-Forum, Nr. 2, Nürnberg 2008, S. 14-19. Die Stille Reserve wird je nach Berechnungsweise unterschiedlich definiert. Siehe dazu auch: Statistisches Bundesamt: Fast 2 Mio. Nichterwerbspersonen mit Wunsch nach Arbeit, Pressemitteilung 073/14 vom 28.02.2014.

³⁴⁶ Siehe dazu: Boll, Chr. (et al.): Ungenutzte Arbeitskräftepotenziale in Deutschland: Maßnahmen und Effekte. Hamburg 2013.

Bei Betrachtung der Entwicklung der Erwerbsquote³⁴⁷ fällt zunächst auf, dass sich diese Quote zwischen 2008 und 2012 sowohl für Menschen ohne als auch für jene mit Migrationshintergrund positiv entwickelt hat. Der Abstand zwischen beiden Personengruppen hat sich jedoch kaum verändert, er beträgt immer noch knapp neun Prozentpunkte.

Aufgrund der Altersstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund – sie ist durchschnittlich jünger – wird diese Gruppe einen steigenden Anteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter stellen. Maßnahmen zur Fachkräftesicherung müssen deshalb gezielter mit arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen für Menschen mit Migrationshintergrund kombiniert werden.

2.1 Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Der demografische Wandel vollzog sich in den letzten Jahren langsam, seine Dynamik wird in den kommenden Jahren zunehmen. Geburtenstarke Jahrgänge werden vermehrt aus dem Berufsleben ausscheiden und die Jahrgänge, die in das Berufsleben eintreten, werden zahlenmäßig zunehmend deutlich schwächer sein. Damit wächst der Anpassungsdruck am Arbeitsmarkt.

Innerhalb der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) sind bereits Verschiebungen sichtbar, die für die Zukunft die Struktur der Erwerbsbevölkerung prägen werden. Zwar hat sich die Zahl der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren in den vergangenen fünf Jahren zwischen 2008 und 2012 kaum verändert, stärkere Verschiebungen zeigen sich jedoch in der Binnenstruktur: Während die erwerbsfähige Bevölkerung ohne Migrationshintergrund um 1,8 % abnahm, erhöhte sich die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung mit Migrationshintergrund um 5,3 %.³⁴⁸

Diese Entwicklung ist geprägt durch einen deutlichen Anstieg um knapp 20 % der Personen, die keine eigene Migrationserfahrung haben, also in Deutschland geborene und aufgewachsene Personen der zweiten und dritten Generation.

Mit der wirtschaftlichen Dynamik, die sich in den letzten Jahren entwickelt hat, hat sich der Arbeitskräftebedarf, gemessen an der Zahl der Erwerbstätigen und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, weiter erhöht. Die Zahl der Erwerbstätigen (Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Selbständige) wuchs seit 2008 deutlich auf 41,84 Mio. Menschen im Durchschnitt des Jahres 2013.³⁴⁹ Zwar hat sich der Aufwuchs in den letzten Jahren etwas verlangsamt, es ist aber der bisher höchste Wert seit der Wiedervereinigung.

Die Erwerbstätigenquote³⁵⁰ ist in den vergangenen Jahren insgesamt und auch für den Personenkreis der Menschen mit Migrationshintergrund weiter angestiegen und lag im Jahr 2013 mit 77,1 % bereits über dem EU-2020-Zielwert³⁵¹ von 75 %, und damit auch deutlich über dem Mittelwert der EU-28.

Auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist absolut und relativ deutlich gestiegen auf knapp 30 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Oktober 2013.³⁵² Damit haben sich die wirtschaftliche Dynamik und die Erwerbstätigkeit in Deutschland seit dem letzten Lagebericht nochmals deutlich erhöht. Allerdings konnten Frauen mit Migrationshintergrund bislang nicht im gleichen Maße wie die Männer vom Trend einer steigenden Erwerbsbeteiligung profitieren.³⁵³ Schwierig erweist sich der Einstieg in Beschäftigung insbesondere für Mütter. Nach Angaben des Mikrozensus 2011 sind nur 52 % der Mütter mit Migrationshintergrund erwerbstätig, während bei den Müttern ohne Migrationshintergrund 73 % einer Tätigkeit nachgehen.³⁵⁴

Die folgenden Ausführungen zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und zu den geringfügig entlohnt Beschäftigten beziehen sich auf Daten der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit.³⁵⁵

³⁴⁷ Die Erwerbsquote drückt den Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) im Alter von 15 bis 65 Jahren an der Wohnbevölkerung dieser Altersgruppe aus.

³⁴⁸ Statistisches Bundesamt, Mikrozensus; eigene Berechnungen.

³⁴⁹ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 53/14 vom 18.02.2014. Zur Struktur der Erwerbstätigen vgl. Tabelle 27 im Anhang.

³⁵⁰ Der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung wird durch die Erwerbstätigenquote ausgedrückt. Die hier dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die Erwerbstätigenquote der 20-64-Jährigen, wie sie von Eurostat ausgewiesen wird.

³⁵¹ Siehe dazu: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators.

³⁵² Für die Berichterstattung wurden die zum Zeitpunkt der Erstellung aktuellsten Daten verwendet. Üblicherweise werden bei der Betrachtung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die Daten des Stichtags 30.06. verglichen. Im Jahresvergleich, und damit bei der allgemeinen Beurteilung der Gesamtsituation, sind die Differenzen jedoch vergleichsweise marginal.

³⁵³ Vgl. Ette, Andreas et al.: Ein neues Bild der Migration: Sozioökonomische Struktur und Arbeitsmigration von Neuzuwanderern aus Drittstaaten in Deutschland, in: Bevölkerungsforschung Aktuell. 2/2013. S. 2 ff.

³⁵⁴ BMFSFJ: Monitor Familienforschung. Ausgabe 31. 2013.

³⁵⁵ Zur Differenzierung siehe: Bundesagentur für Arbeit – Statistik: Statistik der sozialversicherungspflichtigen und geringfügigen Beschäftigung. Nürnberg 2013, S. 16.

In der Beschäftigungsstatistik wird nur zwischen Deutschen und Ausländern unterschieden. Ergänzend werden Daten des Mikrozensus herangezogen, die eine Differenzierung nach dem Migrationsstatus zulassen. Da die Unterscheidung in „mit“ und „ohne Migrationshintergrund“ für einen angemessen differenzierten Blick häufig nicht ausreicht, werden z. T. auch bestehende Unterschiede beim jeweiligen Migrationsstatus erwähnt.³⁵⁶

2.2 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit ist seit dem Krisenjahr 2009 bis 2013³⁵⁷ deutlich stärker gestiegen als in den Jahren davor. Sowohl die Veränderungswerte gegenüber dem jeweiligen Vorjahr, wie auch die Anteilswerte der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft haben sich günstiger entwickelt als die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit deutscher Staatsangehörigkeit.

Während die Steigerungsraten zwischen 2005 und 2009 bei den Deutschen 4,4 % und zwischen 2009 und 2013 5,5 % betragen, konnte bei den Ausländerinnen und Ausländern in den Jahren zwischen 2005 und 2009 eine Steigerung von 7,9 % beobachtet werden, und zwischen den Jahren 2009 und 2013 sogar eine sehr deutliche Steigerung um 29,7 % auf insgesamt 2.470.535 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Aus diesen ungleichen Wachstumsraten zwischen Deutschen und Ausländern resultiert schließlich die Verschiebung der Anteile innerhalb der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Während der Anteil der Deutschen im Zeitraum zwischen 2009 und 2013 um mehr als einen Prozentpunkt auf 91,7 % sank, stieg der Anteil bei den Ausländerinnen und Ausländern im gleichen Zeitraum um mehr als einen Prozentpunkt auf 8,3 %.³⁵⁸

Die Steigerung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist dabei nicht nur in den Wirtschaftsabschnitten zu beobachten, in denen Ausländerinnen und Ausländern einen besonders großen Anteil haben, wie im „Gastgewerbe“, in „privaten Haushalten“, der „Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“ oder in „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“. Auch in anderen Wirtschaftsabschnitten, wie im „Baugewerbe“ und auch bei „Information und Kommunikation“, „Verkehr und Lagerei“ und bei der „Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen“ sind zum Teil deutliche Steigerungsraten zu verzeichnen. Das zeigt auch, dass diese Tätigkeitsfelder im Einzelnen jeweils ein stärkeres Gewicht bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Ausländern erhalten haben, während der Anteil z. B. im Wirtschaftsabschnitt „Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen“ sank.³⁵⁹

Der Frauenanteil an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist allerdings bei den Ausländern trotz einer geringfügigen Steigerung zwischen 2009 und 2013 mit 38,6 % nach wie vor deutlich kleiner als der ebenfalls geringfügig auf 46,9 % gestiegene Frauenanteil bei den Deutschen.

Wie bereits im 9. Lagebericht festgestellt, konzentriert sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern auf die westlichen Bundesländer und Berlin (am 30.09.2013 insgesamt 2.384.303 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder 96,5 %), während in den östlichen Bundesländern (ohne Berlin) insgesamt nur 3,5 % (86.232) sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer zu finden sind.³⁶⁰

Sowohl die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit der EU-8 seit 01.05.2011, als auch vor allem die wirtschaftlichen Probleme der süd- und südosteuropäischen EU-Staaten und die wirtschaftliche Prosperität der Bundesrepublik Deutschland haben dazu beigetragen, dass die Beschäftigung, vor allem auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern aus der EU, in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen ist. Die Zuwachsraten aus den EU-27-Staaten ohne Deutschland betrug zwischen 2009 und 2013 rund 54 %.³⁶¹

Die höchsten Steigerungsraten waren jedoch bei den Beschäftigten mit rumänischer (plus 146 %) oder bulgarischer Staatsangehörigkeit (plus 143 %) zu verzeichnen, obwohl für diese sogenannten EU-2 noch bis 31.12.2013 die eingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit galt. Arbeitnehmer aus den EU-2 benötigten eine Arbeitsgenehmigung-EU mit weitgehenden Erleichterungen für qualifizierte Berufe, wenn sie in Deutschland eine

³⁵⁶ Zum Mikrozensus als Datenbasis siehe Kapitel I.

³⁵⁷ Die Jahresdaten der Beschäftigtenstatistik beziehen sich auf den Stichtag 30.09. des jeweiligen Jahres.

³⁵⁸ Vgl. Tabelle 29 im Anhang. Alle Angaben beziehen sich auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach dem Arbeitsortprinzip.

³⁵⁹ Vgl. Tabelle 32 im Anhang.

³⁶⁰ Vgl. Tabelle 33 im Anhang. Der Schwerpunkt der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in absoluten Beschäftigungszahlen konzentriert sich auf Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen.

³⁶¹ Vgl. Tabelle 31 im Anhang.

Beschäftigung ausüben wollten.³⁶² Zum Zusammenhang der deutlich stärkeren Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit bulgarischer oder rumänischer Staatsangehörigkeit mit der wirtschaftlichen Krise der südeuropäischen Länder formulierte das IAB: „Die vorliegenden Daten sprechen (...) dafür, dass es sich bei der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien überwiegend um Arbeitsmigration handelt. Der Anstieg der Migration wurde zu starken Anteilen durch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den klassischen Zielländern der EU-2-Migranten, also in Italien und Spanien, ausgelöst“.³⁶³ Ebenfalls deutlich mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit spanischer (plus 51,4 %), griechischer (plus 33,3 %) oder italienischer Staatsangehörigkeit (plus 18,6 %) waren im Zeitraum zwischen 2009 und 2013 sozialversicherungspflichtig beschäftigt.³⁶⁴

Die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer sind überwiegend Männer und jünger als die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen, aber es gibt nur graduelle Unterschiede hinsichtlich der Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung. 70 % der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer befinden sich in der Altersgruppe zwischen 25 bis unter 50 Jahren. Bei den Deutschen sind dies 12,3 Prozentpunkte weniger (57,7 %). In der Altersgruppe zwischen 50 bis unter 65 Jahre befinden sich nur 18,4 % der Ausländerinnen und Ausländern, wohingegen es bei den Deutschen 30,5 % sind. Keine Unterschiede gibt es in der Altersgruppe zwischen 15 und unter 25 Jahre; hier betragen die Anteile jeweils rund 11 %.

Geringfügige Unterschiede sind ebenfalls bei der Betrachtung der Voll- oder Teilzeitbeschäftigung vorhanden. Sowohl bei sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen wie bei Ausländerinnen und Ausländern ist rund ein Viertel teilzeitbeschäftigt, während jeweils knapp drei Viertel in Vollzeitbeschäftigung sind.

Deutliche Unterschiede sind jedoch zu erkennen, wenn es um die Qualifikation der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern geht. Es offenbaren sich hier strukturelle Nachteile bei den Ausländerinnen und Ausländern, die weiter unten noch im Gesamtzusammenhang zu diskutieren sind, aber auch statistische Unsicherheiten, die unter anderem durch die Nichtvergleichbarkeit beruflicher Qualifikationen, aber auch durch fehlende Angaben bedingt sein können.

Während von den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen knapp 11 % ohne beruflichen Ausbildungsabschluss sind und der Anteil derer, deren Ausbildung unbekannt ist, 14,7 % beträgt, sind die entsprechenden Anteile bei den Ausländerinnen und Ausländern mehr als doppelt so hoch: 22,5 % von ihnen sind ohne beruflichen Ausbildungsabschluss und bei 36,6 % ist die Ausbildung unbekannt.

Einen anerkannten Berufsabschluss – einschließlich der akademischen Abschlüsse – haben rund drei Viertel (74,4 %) der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen. Bei den Ausländerinnen und Ausländern sind es nur 50 %.³⁶⁵

Es muss abgewartet werden, ob sich der insgesamt positive Trend zukünftig fortsetzt. Es ist aber erfreulich, dass – bedingt durch die wirtschaftliche Prosperität Deutschlands – insbesondere sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ausländischer Staatsangehörigkeit stärker als bisher in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten. Deutlich wird jedoch auch, dass hinsichtlich der beruflichen Qualifikation aus Sicht der Beauftragten nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf besteht.

2.3 Geringfügig entlohnte Beschäftigung

Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung – im allgemeinen Sprachgebrauch als Minijob bezeichnet – liegt vor, wenn das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig im Monat die Geringfügigkeitsgrenze nicht überschreitet. Diese Geringfügigkeitsgrenze betrug bis zum 31.12.2012 bei 400 € monatlich und liegt seit dem 01.01.2013 450 € monatlich. „Regelmäßig“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass diese Grenze nur gelegentlich und nicht vorhersehbar überschritten werden darf, damit trotzdem eine geringfügig entlohnte Beschäftigung vorliegt.

Insgesamt waren in Deutschland zum Stichtag 30.09.2013 über 7,5 Mio. Menschen geringfügig entlohnt beschäftigt, davon über 2,7 Mio. Menschen im Nebenjob, der überwiegende Teil jedoch ausschließlich.³⁶⁶ Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer liegt dabei mit 11 % (knapp 830.000 Personen) deutlich höher als bei

³⁶² Vgl. Kapitel V.

³⁶³ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit: IAB-Kurzbericht Nr.16/2013, S. 10/11.

³⁶⁴ Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) hat auf die Zuwanderung von Fachkräften ausländischer Herkunft bereits reagiert durch Herausgabe eines Handbuchs für Unternehmen. Siehe dazu: BDA: Willkommenskultur – ein Leitfaden für Unternehmen, Berlin 2013.

³⁶⁵ Vgl. Tabelle 30 im Anhang.

³⁶⁶ Für diese und die folgenden statistischen Angaben vgl. Tabelle 34 im Anhang. Die Zahlen schwanken jahreszeitlich und saisonal bedingt.

den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (8,3 %). Aus den statistischen Daten ist auch ersichtlich, dass geringfügig entlohnte Beschäftigungen mehrheitlich „weiblich“ sind, bei den Deutschen insgesamt sogar zu einem höheren Anteil (62,5 %) als bei den Ausländerinnen und Ausländern (58,5 %). Das trifft für geringfügig entlohnte Beschäftigungen im Nebenjob aber nicht zu. Hier überwiegt bei den Deutschen der Anteil der Frauen deutlich (58,4 %), bei den Ausländerinnen und Ausländern hingegen geringfügig der Anteil der Männer (51,3 %).

In der Detailbetrachtung wird deutlich, dass sich die ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigung, die bei den Deutschen im Jahr 2013 mit 64 % etwas höher ausgeprägt war als bei den Ausländerinnen und Ausländern mit 60 %, seit 2009 ungleich entwickelt hat: Der Anteil der ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigten Deutschen sank von 90,8 % im Jahr 2009 auf 89,3 % im Jahr 2013, während er bei den Ausländerinnen und Ausländern von 9 % im Jahr 2009 auf 10,4 % im Jahr 2013 stieg. Während in dieser Zeit immer weniger Deutsche ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigt waren, kann bei den Ausländerinnen und Ausländern eine stetige Zunahme dieser Beschäftigungsform beobachtet werden.³⁶⁷

Möglicherweise steht diese Entwicklung bei den Ausländerinnen und Ausländern in einem Zusammenhang mit dem Anstieg der vom Normalarbeitsverhältnis abweichenden sog. atypischen Beschäftigungsformen wie neben den Minijobs z. B. auch die Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigung und Zeitarbeit. Das kann aber nur bei eingehender tieferer Betrachtung spezifischer Ausländergruppen untersucht werden und ist im Rahmen eines Lageberichts nicht zu leisten. Einen Anhaltspunkt für diese Vermutung bietet eine IAB-Analyse auf der Grundlage von Daten des Sozioökonomischen Panels: Während sich Vollzeitbeschäftigte verringerte Arbeitszeiten wünschen, würden Mini-Jobber und Teilzeitarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer gerne länger arbeiten. Regulär Teilzeitbeschäftigte könnten sich bis zu fünf Arbeitsstunden zusätzlich zu ihren rund 25 Wochenstunden vorstellen und geringfügig Beschäftigte, die sogenannten «Mini-Jobber», würden laut Analyse sogar bis zu 6,5 Stunden mehr arbeiten wollen.³⁶⁸

Ob von Minijobs tatsächlich eine Integrationswirkung ausgeht, ist in der Literatur zumindest umstritten. Es ergeben sich zwar Teilhabemöglichkeiten am Arbeitsmarkt, auch wenn der Übergang in ein sogenanntes Normalarbeitsverhältnis oft nicht zustande kommt. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass ein längerer Verbleib in dieser Form der Erwerbstätigkeit mit nur geringem Arbeitsvolumen negative Auswirkungen auf die Alterssicherung hat und die sozioökonomische Lage nur teilweise verbessert.³⁶⁹

Eine im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführte Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung zu den Arbeitsbedingungen von Minijobbern hat ergeben, dass bei Minijob-Beschäftigten mit Migrationshintergrund besonders oft arbeits- und kollektivrechtliche Standards nicht eingehalten werden. So wird beispielsweise teilweise kein bezahlter Urlaub gewährt, kein Entgelt gezahlt, wenn der Arbeitstag auf einen Feiertag fällt, oder keine Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall gewährt.³⁷⁰

2.4 Personen mit Migrationshintergrund nach Qualifikation, Wirtschaftszweigen und ihrer Stellung im Beruf

Die Ausführungen in diesem Abschnitt beziehen sich nicht auf Deutsche und Ausländerinnen und Ausländern, sondern auf Personen ohne und mit Migrationshintergrund.³⁷¹

Erfreulich ist, dass sich die Situation der Menschen mit Migrationshintergrund mit berufsqualifizierendem Abschluss bis hin zum Fachhochschul- oder Hochschulstudium in den vergangenen Jahren – analog zur Entwicklung bei den schulischen Abschlüssen – insgesamt verbessert hat.

Zwischen 2008 und 2012 verringerte sich die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund ohne berufsqualifizierenden Abschluss um rund 700.000 Personen oder um 14,1 %. Allerdings verringerte sich die Zahl der Menschen ohne Migrationshintergrund und ohne berufsqualifizierenden Abschluss in derselben Zeitspanne um 28,8 %.

³⁶⁷ Vgl. Tabelle 35 im Anhang.

³⁶⁸ IAB: Aktuelle Daten und Indikatoren - Arbeitszeitwünsche von Frauen und Männern 2012, Nürnberg 2014. Eine Studie des Statistischen Bundesamts (vgl.: Körner; Meinken; Puch: Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialen Lebenslagen. 2013) kommt zum Ergebnis, dass 48% der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten mit ihrem Arbeitsvolumen zufrieden sind.

³⁶⁹ Vgl. dazu Hohendanner, Christian / Walwei, Ulrich: Arbeitsmarkteffekte atypischer Beschäftigung. in: WSI-Mitteilungen 4/2013; auch: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Frauen im Minijob, Motive und (Fehl-) Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf, Oktober 2012.

³⁷⁰ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, Essen 2012.

³⁷¹ Auf der Basis der Mikrozensusdaten 2008 bis 2012.

Die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund mit berufsqualifizierendem Abschluss erhöhte sich im selben Zeitraum um 10,4 %, wohin gegen bei den Personen ohne Migrationshintergrund nur eine Erhöhung um 2,5 % zu verzeichnen war.³⁷²

Die Anteile der Personengruppen ohne beruflichen Abschluss divergieren vor allem bei den Erwerbstätigen³⁷³ beträchtlich.

Nach einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration betrug der Unterschied der Personen mit und ohne Migrationshintergrund in Bezug auf das Merkmal „Ohne beruflichen Abschluss“ 23,4 Prozentpunkte.³⁷⁴ Diese Differenz besteht seit 2008 nahezu unverändert.

Während nur 8 % der Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund keinen beruflichen Abschluss besitzen, beträgt der durchschnittliche Wert bei den Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund 31,4 %. Für keine Untergruppe der Erwerbstätigen mit dem Merkmal Migrationshintergrund ist dieser Wert kleiner als 22,8 %. Er wird von weiblichen Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit, aber ohne eigene Migrationserfahrung erreicht. Die höchsten Anteilswerte von Erwerbstätigen ohne beruflichen Abschluss erreichen mit 41,6 % weibliche Erwerbstätige mit Migrationshintergrund mit ausländischer Staatsangehörigkeit und mit eigener Migrationserfahrung.

Die Beauftragte erwartet daher, dass vorhandene Möglichkeiten der nachholenden beruflichen Qualifizierung von Erwerbstätigen stärker genutzt werden, um die Qualifikation von Menschen mit Migrationshintergrund ohne beruflichen Abschluss, die im Erwerbsleben stehen, nachhaltig zu verbessern, damit sie berufliche Entwicklungs- und Aufstiegschancen besser nutzen können. Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbener Berufsqualifikationen wurde zudem die Möglichkeit geschaffen, die Gleichwertigkeit im Ausland erworbener beruflicher Qualifikationen anzuerkennen.³⁷⁵

Menschen mit Migrationshintergrund sind etwa zu gleichen Teilen (31 %) im „Produzierenden Gewerbe“ und im Wirtschaftsbereich „Handel, Gastgewerbe, Verkehr“ beschäftigt.³⁷⁶ In diesen beiden Bereichen arbeiten jeweils etwa 2,3 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund. Bei den Menschen ohne Migrationshintergrund werden diese Anteile nicht erreicht; während im „Produzierenden Gewerbe“ etwas über 27 % beschäftigt sind, sind es im Sektor „Handel, Gastgewerbe, Verkehr“ sogar nur 24 %.

Zu knapp 37 % mit rund 2,7 Mio. Beschäftigten sind Menschen mit Migrationshintergrund im Wirtschaftsbereich „Sonstige Dienstleistungen“ vertreten. Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund sind im letztgenannten Wirtschaftsbereich überproportional mit knapp 47 % vertreten. Dieses Bild hat sich in den vergangenen Jahren sowohl bei den Erwerbstätigen mit, wie bei jenen ohne Migrationshintergrund, nicht wesentlich verändert. In beiden Gruppen haben die Anteile im „Produzierenden Gewerbe“ jeweils abgenommen, in „Handel, Gastronomie, Verkehr“ zugenommen und sind in „Sonstigen Dienstleistungen“ annähernd gleich geblieben.

Erkennbar ist aber, dass die absolute Zahl der Erwerbstätigen in allen drei Wirtschaftsbereichen bei den Beschäftigten mit Migrationshintergrund gestiegen ist, auch wenn ihr Anteil wie im „Produzierenden Gewerbe“ abnahm. Das trifft für die Menschen ohne Migrationshintergrund im „Produzierenden Gewerbe“ nicht zu. Erfreulich ist, dass Menschen mit Migrationshintergrund offensichtlich am Wachstum der Beschäftigung in Deutschland überdurchschnittlich partizipiert haben. Getrübt wird diese Feststellung allerdings, wenn die Einkommenssituation, die Verteilung der Arbeitszeit und der Beschäftigungsstatus betrachtet werden.³⁷⁷

Zwar haben sich die Anteile der unteren, mittleren und höheren Nettoeinkommen für Menschen mit Migrationshintergrund in den Jahren zwischen 2008 und 2012 ähnlich positiv entwickelt wie die der Menschen ohne Migrationshintergrund. Das heißt, die Anteile in den unteren Einkommensgruppen bis zu einem Nettoeinkommen von 1.500 € haben sich verringert zugunsten jeweils höherer Anteile in den mittleren Einkommensgruppen

³⁷² Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2012, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden 2013.

³⁷³ Erwerbstätige in der Altersgruppe zwischen 15 und 65 Jahren.

³⁷⁴ Siehe Tabelle 26 im Anhang.

³⁷⁵ Vgl. Kapitel V.

³⁷⁶ Zu diesen und den folgenden weiteren Daten vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung mit Migrationshintergrund - Ergebnisse des Mikrozensus – Fachserie 1 Reihe 2.2 – 2012. Wiesbaden 2013.

³⁷⁷ Nicht eingegangen wird hierbei auf das Problem allgemein unterwertiger Beschäftigung am Arbeitsmarkt. Siehe zu diesem Themenkreis eine aktuelle Erörterung in: DGB, Unterwertige Beschäftigung – Beleuchtung eines am Arbeitsmarkt vernachlässigten Problems, in: Arbeitsmarkt aktuell, Nr. 02/2014.

bis zu einem Nettoeinkommen von über 2.600 € und in den höheren Einkommensgruppen. Die Anteilsunterschiede in den jeweiligen Bevölkerungsgruppen sind jedoch gleich geblieben.

Es besteht ein deutlicher Unterschied in den jeweiligen Einkommensgruppen bei den Menschen mit Migrationshintergrund gegenüber jenen ohne Migrationshintergrund. Bei den Menschen ohne Migrationshintergrund haben 60,7 % ein monatliches Nettoeinkommen von bis zu 1500 €, darin enthalten sind 12,8 %, die angeben, ein monatliches Nettoeinkommen von unter 500 € zu haben. Bei den Menschen mit Migrationshintergrund befinden sich insgesamt 70,1 % in den unteren Einkommensgruppen, darin enthalten 22 % mit einem Einkommen unter 500 €.

Betrachtet man die höheren Einkommensgruppen, ergibt sich ein gleichartiges Bild: Während 11,8 % der Menschen ohne Migrationshintergrund ein Einkommen von 2600 € und höher erreichen, sind dies nur 6,6 % der Menschen mit Migrationshintergrund.

Eine nicht ganz so deutliche Differenz ergibt sich bei den mittleren monatlichen Nettoeinkommen zwischen 1500 und 2600 €: 27,7 % der Menschen ohne Migrationshintergrund bewegen sich in dieser Einkommensgruppe gegenüber nur 22,8 % der Menschen mit Migrationshintergrund.

Ähnliche Unterschiede ergeben sich bei Betrachtung der Beschäftigungsarten und der Verteilung der Arbeitszeiten. Menschen mit Migrationshintergrund sind offensichtlich öfter als jene ohne Migrationshintergrund teilzeitbeschäftigt (26,8 % ggü. 23,3 %) oder befristet beschäftigt (11,9 % ggü. 7,8 %), sie arbeiten häufiger regelmäßig samstags und/oder sonntags (45,7 % ggü. 39,3 %) und häufiger auch in Schichtarbeit (18,8 % ggü. 13,1 %).

Menschen mit Migrationshintergrund gehen zu einem gleichen Anteil einer weiteren Erwerbstätigkeit nach wie Menschen ohne Migrationshintergrund. Sie sind jedoch öfter (12,4 % im Vergleich zu 8,2 %) ausschließlich in einem Minijob beschäftigt. Das korrespondiert auch mit der Feststellung, dass ein größerer Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund (21,1 %) mit einer wöchentlichen Arbeitszeit unter 20 Stunden beschäftigt ist als in der Vergleichsgruppe ohne Migrationshintergrund, in der es 16,7 % sind.³⁷⁸

Die Unterschiede im beruflichen Status bestehen weiterhin. Wie bereits im 9. Lagebericht ausgeführt, besteht ein großer Nachholbedarf bei Beschäftigten mit Migrationshintergrund, die als Angestellte beschäftigt sind. Während fast 66 % der Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund als Angestellte (59,5 %) oder Beamte (6,0 %) beschäftigt sind, sind es bei jenen mit Migrationshintergrund nur knapp 50 % (48,6 % als Angestellte und rund 1 % als Beamte).

Trotz der nominal positiven Entwicklung bei der Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund, bestehen weiterhin wesentliche Unterschiede gegenüber den Menschen ohne Migrationshintergrund. Sowohl in der Einkommensstruktur, der Verteilung der Arbeitszeit, der Beschäftigungsart, wie auch beim beruflichen Status erreichen Menschen mit Migrationshintergrund nicht dieselbe Anteilsstruktur wie die Menschen ohne Migrationshintergrund. Dies deutet auf eine strukturelle Diskriminierung hin, da die Unterschiede nur zu einem Teil durch die Qualifikationsstruktur begründet sein können. Soweit die berufliche Qualifikation Ursache der Unterschiede ist, kann durch geeignete berufliche Qualifizierungsmaßnahmen und Weiterbildungen gegengesteuert werden.

Auch der öffentliche Dienst muss nach Auffassung der Beauftragten seine Anteile Beschäftigter mit Migrationshintergrund deutlich erhöhen, um als Spiegelbild der Gesellschaft gelten zu können.³⁷⁹

2.5 Selbständigkeit von Personen mit Migrationshintergrund

Einen nicht unbedeutenden Teilbereich der Erwerbstätigkeit stellt die selbständige Beschäftigung dar. Migrantinnen und Migranten leisten als Selbständige in ähnlich starker Ausprägung einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands wie Menschen ohne Migrationshintergrund. In den letzten Jahren ist der Anteil der selbständig Tätigen mit Migrationshintergrund nochmals deutlich gestiegen.³⁸⁰

Die Motive, sich selbständig zu machen und ein Unternehmen zu betreiben, unterscheiden sich im Wesentlichen nicht von den Gründungsmotiven von Menschen ohne Migrationshintergrund. „Rollenvorbilder spielen für die Entscheidung zugunsten einer selbständigen oder abhängigen Beschäftigung eine sehr wichtige Rolle. Wenn

³⁷⁸ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung mit Migrationshintergrund - Ergebnisse des Mikrozensus - Fachserie 1 Reihe 2.2 – 2012. Wiesbaden 2013.

³⁷⁹ Vgl. Kapitel IV 5. Die Formulierung des öffentlichen Dienstes als Spiegelbild der Gesellschaft ist einer Forderung der Jugend im Deutschen Beamtenbund entnommen.

³⁸⁰ Vgl. Tabelle 28 im Anhang.

also Migranten aus Gesellschaften kommen, in denen selbständige Erwerbsformen stärker verbreitet sind als in Deutschland, können sie häufiger als Einheimische auf entsprechende Rollenvorbilder zurückgreifen.³⁸¹ Aber auch die weiter oben beschriebenen Einkommensunterschiede und die möglicherweise fehlende oder schwächer ausgeprägte berufliche Anerkennung können Gründe dafür sein, dass die Bereitschaft, selbständig tätig zu sein, bei Menschen mit Migrationshintergrund stärker ausgeprägt ist.

Während sich die Selbständigkeit bei Personen ohne Migrationshintergrund in den Jahren zwischen 2008 und 2012 nur mäßig entwickelt hat (+ 4 %), konnten bei Personen mit Migrationshintergrund sehr deutliche Steigerungsraten registriert werden (+ 22 %). Innerhalb der Binnenstruktur der Selbständigen mit Migrationshintergrund ergeben sich bei der Betrachtung der Jahre 2008 bis 2012 keine signifikanten Veränderungen: Die Steigerungen der selbständigen Beschäftigung sind bei Menschen mit eigener Migrationserfahrung genauso hoch wie bei denen ohne diese. Auch die Anteile innerhalb dieser beiden Gruppen haben sich im Vergleichszeitraum nicht wesentlich verändert: Sowohl bei den Selbständigen mit Migrationshintergrund und mit eigener Migrationserfahrung wie bei jenen ohne eigene Migrationserfahrung überwiegen unverändert die Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit (rund 64 %) gegenüber jenen mit deutscher Staatsangehörigkeit.

Unverändert sind bei den Selbständigen mit Migrationshintergrund rund sieben Prozentpunkte mehr Alleinunternehmer, also Selbständige ohne weitere Beschäftigte. Entsprechend groß ist die Differenz bei den Selbständigen mit Beschäftigten: Während deren Anteil bei den Selbständigen mit Migrationshintergrund 37,5 % beträgt, ist er mit 44 % bei den Selbständigen ohne Migrationshintergrund deutlich stärker ausgeprägt. Ungeachtet dessen sind die Motive der Selbständigen mit Migrationshintergrund wie auch die Motive der Gründerinnen und Gründer eines Betriebes nicht vordergründig darin zu suchen, dass Menschen mit Migrationshintergrund nur aus der Not heraus handeln, weil ihnen der Weg in eine abhängige Beschäftigung aus unterschiedlichen Gründen verwehrt ist oder weil sie diskriminiert werden. „Tatsächlich zeigt sich, dass Migranten zwar nicht häufiger oder seltener als Einheimische aus ‚klassisch‘ unternehmerischen Motiven heraus gründen. Jedoch sind sie häufiger unter den Gründern aus mangelnder Perspektive zu finden.“³⁸² Zu ähnlichen Ergebnissen kam auch eine Studie im Auftrag des BMWi auf der Grundlage älterer Daten: Insgesamt gab es bei ausländischen Gründern und Gründerinnen eine enorme Vielfalt an kultur- und herkunftsspezifischen Verhaltensweisen und Einstellungen, biographischen Prägungen und unterschiedlichen Bildungshintergründen. Unterschiede zu deutschen Gründern und Gründerinnen seien häufigere Gründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus, seltener als Übernahme eines existierenden Unternehmens. Ferner seien häufigere Schwierigkeiten bei der Kommunikation mit Banken und Ämtern und die seltenere Nutzung externer Finanzierungsquellen festzustellen.³⁸³

Der Global Entrepreneurship Monitor (GEM), ein internationales Forschungskonsortium zur Analyse der Gründungsaktivitäten im internationalen Vergleich, kam in seinem Jahresbericht 2012³⁸⁴ zu dem auch auf Deutschland zutreffenden Schluss, dass die Gründungen der Migrantinnen und Migranten genauso innovativ und exportorientiert sind wie die der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Migrantinnen und Migranten gründen auch häufiger als Einheimische, „allerdings ist die Differenz mit etwas über einem Prozentpunkt nicht besonders groß. Dagegen ist der Unterschied zwischen den Geschlechtern mit rund drei Prozentpunkten in beiden Gruppen auffälliger: Frauen gründen deutlich seltener als Männer. Migrantinnen machen sich aber nicht seltener selbständig als in Deutschland geborene Frauen.“³⁸⁵

Zu vergleichbaren Ergebnissen kam auch die OECD. Sie betonte darüber hinaus den interkulturellen wirtschaftlichen Mehrwert der Migrantenökonomie: „Immigrants bring diverse entrepreneurial skills to host countries, working in a wide range of occupations and sectors, including innovative areas. Thanks to their transnational ties, immigrant entrepreneurs can also contribute to expanding trade between the host country and their countries of origin.“³⁸⁶

Die Beauftragte begrüßt, dass durch eine lange Datenreihe des GEM wissenschaftlich untermauert werden kann, dass Unternehmensgründungen von Migrantinnen und Migranten sich nicht reduzieren lassen auf sogenannte

³⁸¹ Brixy, Udo (et al.): Unternehmensgründungen durch Migranten, IAB-Kurzbericht 25/2013, S. 2.

³⁸² Ebd., S. 6.

³⁸³ Jung, Martin (et al.): Unternehmensgründungen von Migrantinnen und Migranten. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Bonn 2011.

³⁸⁴ <http://www.gemconsortium.org/docs/download/2797>.

³⁸⁵ Jung, Martin (et al.): Unternehmensgründungen von Migrantinnen und Migranten. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Bonn 2011, S. 5.

³⁸⁶ OECD (2013), „Self-employment rates of migrants“, in OECD. Entrepreneurship at a Glance 2013, OECD Publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/entrepreneurship-at-a-glance-2013/self-employment-rates-of-migrants_entrepreneur_aag-2013-22-en.

prekäre Gründungen, die fast ausschließlich im Bereich des Textil- und Fruchthandels verortet sind. Die Beauftragte hält es für erforderlich, dass die Bedeutung der Migrant*innenökonomie noch tiefer gehend analysiert wird, um ihre Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland umfassender darstellen zu können.

2.6 Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit

In diesem Abschnitt werden Daten aus unterschiedlichen Quellen genutzt, die in ihrer Zusammenschau einen differenzierten Blick auf die Situation von Menschen mit Migrationshintergrund ermöglichen.

Zunächst werden Daten zur Arbeitslosigkeit aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit verwendet. Die allgemeinen Daten der öffentlichen Arbeitsverwaltung lassen eine Differenzierung jedoch nur nach der Staatsangehörigkeit zu. Sie geben entsprechend keinen Aufschluss über die Situation von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund.³⁸⁷

In einem zweiten Schritt werden daher die Daten der Statistik der BA berücksichtigt, die sich aus der Befragung der Arbeitslosen nach der Migrationshintergrunderhebungsverordnung (MighEV)³⁸⁸ ergeben. Diese Daten differenzieren nach Arbeitslosen mit und ohne Migrationshintergrund. Bei der Befragung der Arbeitslosen nach den Merkmalen der MighEV ist die BA allerdings auf die Bereitschaft der Befragten angewiesen, da es sich um eine freiwillige Befragung handelt. Die Ergebnisse ergeben deshalb zwar kein vollständiges Bild. Da aber rund 80 % der Befragten geantwortet haben, ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass die Ergebnisse repräsentativ sind.³⁸⁹ Im Zusammenhang mit den Ergebnissen der MighEV kann auch die Frage beantwortet werden, in welchem Umfang Arbeitslose mit Migrationshintergrund an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, insbesondere an Qualifizierungsmaßnahmen, teilnehmen.

Schließlich werden in einem dritten Schritt die Daten zur Erwerbslosigkeit auf Basis des Mikrozensus ausgewertet. Beim Mikrozensus³⁹⁰ handelt es sich um eine vom Statistischen Bundesamt nach dem Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) durchgeführte repräsentative Stichprobenbefragung der Bevölkerung. Eine formelle Meldung bei einer Agentur für Arbeit oder einem Jobcenter, auf der die Statistiken der BA beruhen, ist dabei nicht notwendig. Die Daten des Mikrozensus berücksichtigen das Merkmal Migrationshintergrund in umfassender Weise.³⁹¹

2.6.1 Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit nach Staatsangehörigkeitsmerkmalen

Als arbeitslos gilt, wer Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer ist, vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht oder wenn die Arbeitszeit weniger als 15 Stunden wöchentlich umfasst. Vorausgesetzt wird darüber hinaus, aktiv die eigene Beschäftigungslosigkeit beenden zu wollen und den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit oder des Trägers der Grundsicherung für Arbeitssuchende zur Verfügung zu stehen. Wer an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnimmt, gilt nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht als arbeitslos.³⁹²

Die monatlich veröffentlichten Statistiken der BA zur Arbeitslosigkeit nach Staatsangehörigkeit³⁹³ werden aus den regulär zur Verfügung stehenden Statistiken generiert und monatlich als „Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer“ veröffentlicht. Gewonnen werden die Daten im Wege der Vollerhebung aus den Datenlieferungen der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter (gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger).

Wie auch die Zahl der Arbeitslosen insgesamt, ist die Zahl der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesunken. Die Abnahme der Arbeitslosigkeit von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit ist dabei leider nicht im gleichen Umfang gelungen wie die der Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung seit 2008. Es ist deutlich sichtbar, dass die spezifische Arbeitslosenquote für Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit immer mehr als

³⁸⁷ Die aktuellsten Daten zur Arbeitslosigkeit liegen für das Jahr 2013 vor. Aktuellere Daten lagen zum Zeitpunkt der Berichterstellung nicht vor.

³⁸⁸ Vgl. Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung vom 29.09.2010 (BGBl I, S. 1372).

³⁸⁹ Die aktuellsten Daten zu dieser Darstellung liegen für September 2013 vor. Aktuellere Daten lagen zum Zeitpunkt der Berichterstellung nicht vor.

³⁹⁰ Die aktuellsten Daten zu dieser Darstellung liegen für das Jahr 2012 vor. Aktuellere Daten lagen zum Zeitpunkt der Berichterstellung nicht vor.

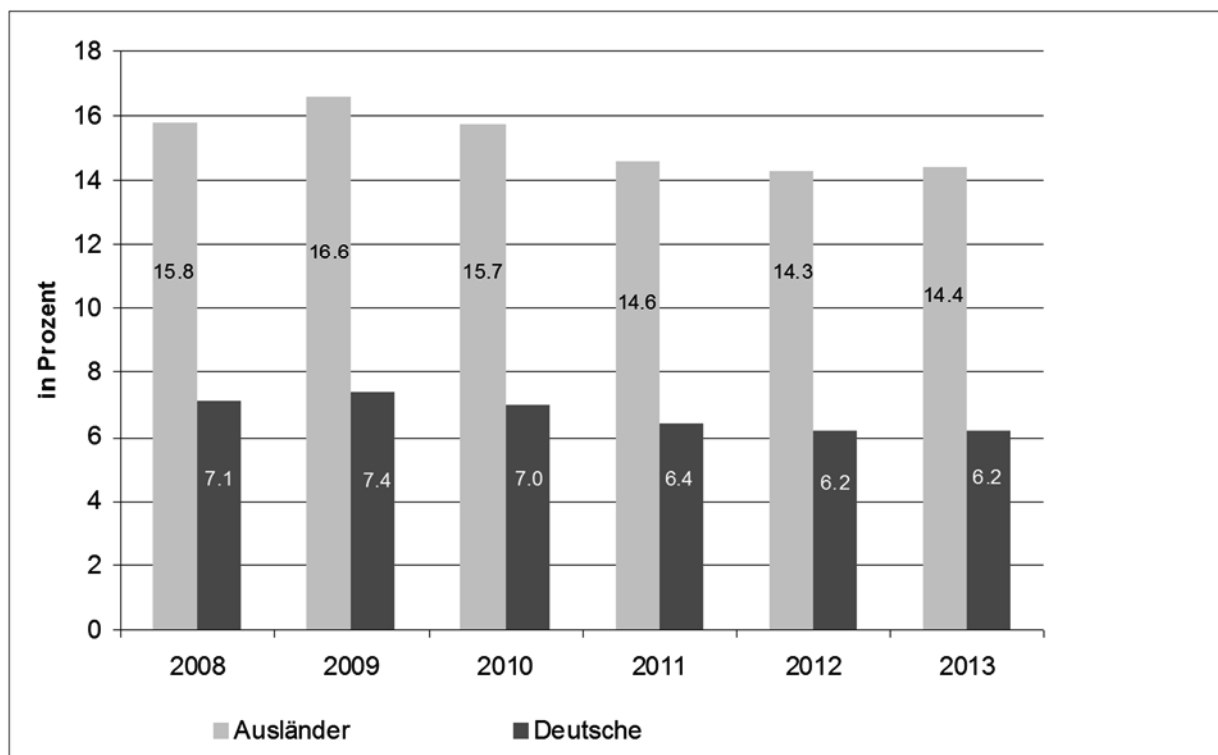
³⁹¹ Vgl. Kapitel I. Die Definition des Migrationshintergrundes in § 6 MighEV ist an die Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes eng angelehnt, stimmt mit dieser aber nicht vollständig überein. Vgl. Kapitel I.

³⁹² Vgl. Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III), §§ 16 und 138 und Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), § 53a.

³⁹³ Siehe dazu: http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_4236/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikreports/Zentrale-Analytikreports/Monatliche-Analytikreports/Analyse-Arbeitsmarkt-Auslaender.html.

doppelt so hoch war wie die der Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit.³⁹⁴

Abbildung 11: Arbeitslosenquoten von Deutschen und Ausländer/innen in den Jahren 2008 bis 2013



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Besonders prekär ist dabei die Situation in Ostdeutschland (einschließlich Berlin). Dort erreicht die spezifische Quote der Arbeitslosigkeit von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Durchschnitt des Jahres 2013 immer noch eine Größenordnung von 21,2 %. Sie ist damit deutlich höher als die durchschnittliche Arbeitslosigkeit von Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die im Vergleichszeitraum 9,8 % betrug.

Da die Arbeitslosigkeit von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in geringerem Maß abgebaut werden konnte, ist der Anteil dieses Personenkreises an allen Arbeitslosen wiederum gestiegen und betrug 2013 bei einer absoluten Zahl von rund 504.000 von insgesamt rund 2.945.000 Arbeitslosen 17,1 %.

Die stärksten Abweichungen zwischen Ausländerinnen und Ausländern und Deutschen bestanden bei Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und in der Altersgruppe der 25 bis unter 50-Jährigen. Während über 75 % der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer keine abgeschlossene Berufsausbildung hatten, waren es bei den Deutschen nur 38,4 %. Gegenüber dem Vorjahr ist der Anteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei den Ausländerinnen und Ausländern stärker gestiegen (+9,8 %) als bei den Deutschen (+5,5 %).

Der Frauenanteil ist wie in den Vorjahren bei den Arbeitslosen mit ausländischer Staatsangehörigkeit etwas höher als bei den Deutschen.

Von allen arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländern sind 7,4 % zwischen 15 bis unter 25 Jahre alt, wohingegen 8,8 % der deutschen Arbeitslosen zu dieser Altersgruppe gehören.

Von den arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländern befinden sich 21,6 % (oder knapp 109.000 Personen) in der Arbeitsförderung (SGB III) und 78,4 % (oder rund 395.000 Personen) in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Damit ist die Abhängigkeit von „Hartz IV“ höher als bei den Arbeitslosen mit deutscher Staatsangehörigkeit, bei denen die Relation mit 34,8 % zu 65,2 % mit einer deutlich stärkeren Ausprägung in der Arbeitsförderung ausfällt. Diese Anteile korrespondieren bei Betrachtung der Zugänge in Arbeitslosigkeit. Während bei den Deutschen 41,7 % der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit erfolgten, waren bei

³⁹⁴ Die Arbeitslosenquote drückt den Anteil der Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen aus.

den Ausländerinnen und Ausländern nur 33,4 % vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit erwerbstätig. Demgegenüber wurden anteilig mehr Ausländerinnen und Ausländer als Deutsche aus Nichterwerbstätigkeit arbeitslos, sie dürften daher überwiegend keine Ansprüche aus der Arbeitsförderung erworben haben und hatten nur einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen.

Ein vergleichbares Bild ergibt sich, wenn man die Abgänge aus Arbeitslosigkeit betrachtet. Ein deutlich höherer Teil der arbeitslosen Deutschen beendet die Arbeitslosigkeit durch eine Beschäftigungsaufnahme (34,5 %), während es bei den Ausländerinnen und Ausländern fast zehn Prozentpunkte weniger sind.

Strukturelle Benachteiligungen von Arbeitslosen mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind bei der Betroffenheit von und beim Verbleib in Arbeitslosigkeit erkennbar. Arbeitslose Ausländerinnen und Ausländer bleiben signifikant länger arbeitslos als Deutsche. Das liegt in der Regel sowohl an Qualifizierungsmaßnahmen, die bei ausländischen Arbeitssuchenden eine längere Dauer aufweisen, als auch an der Dauer der Arbeitslosigkeit bis zum Abgang in Erwerbstätigkeit.

Langzeitarbeitslosigkeit gilt als Indikator für eine sich verfestigende Abhängigkeit von sozialen Transfersystemen. Langzeitarbeitslose sind Arbeitslose, die ein Jahr und länger arbeitslos sind.

Während bis einschließlich September 2013 36,6 % (oder 185.500 Personen) der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer langzeitarbeitslos waren, waren es 36,2 % (oder 855.650 Personen) der arbeitslosen Deutschen. Die Anteilsunterschiede zwischen den beiden Personenkreisen sind also nicht gravierend. Gegenüber 2012 hat sich allerdings die Anzahl der langzeitarbeitslosen Ausländer um 7,6 % erhöht, während es bei den langzeitarbeitslosen Deutschen nur 2,9 % waren.

Es kann als positive Entwicklung verzeichnet werden, das sowohl bei den Arbeitslosen zwischen 15 bis unter 25 Jahren, wie auch bei den Langzeitarbeitslosen keine signifikanten Unterschiede in der Ausprägung der Arbeitslosigkeit zwischen Arbeitslosen deutscher oder ausländischer Staatsangehörigkeit zu erkennen sind.

2.6.2 Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Migrationshintergrund

Die Bundesagentur für Arbeit hat nach § 281 Abs. 2 SGB III und der MighEV den Migrationshintergrund zu erheben und in ihren Statistiken zu berücksichtigen. Die Erhebung erfolgt durch eine einmalige Befragung der Arbeitslosen und laufend im Zusammenhang mit der erstmaligen Arbeitslosigkeitsmeldung. Für die Befragten besteht jedoch keine Auskunftspflicht, das heißt, die Teilnahme ist freiwillig. Aus datenschutzrechtlichen Gründen dürfen diese Daten nur für statistische Zwecke erhoben und verarbeitet werden. Eine Nutzung der Informationen zum Migrationshintergrund für operative Zwecke ist den Agenturen für Arbeit und Jobcentern nicht gestattet.

Von den 2,85 Mio. Arbeitslosen im September 2013³⁹⁵ wurden bis zu diesem Monat knapp 90 % aller Arbeitslosen zu ihrem Migrationshintergrund befragt. Für insgesamt rund 75 % der Arbeitslosen liegen Angaben vor und nur für diesen Personenkreis – das waren im September 2013 rund 2,14 Mio. Menschen – wurden durch die BA Statistiken mit dem Merkmal Migrationshintergrund veröffentlicht. Bedingt durch die Tatsache, dass es sich um Daten handelt, die aufgrund einer Befragung ermittelt werden, ergeben sich die in diesem Zusammenhang üblichen statistischen Nachteile: Mangelnde Vollständigkeit, die Einmaligkeit der Befragung bezogen auf die einzelne Person und letztlich auch eine fehlende Überprüfung der Korrektheit der Antworten ergeben ein Bild, das möglicherweise etwas verzerrt ist. Da diese Einschränkungen auf jede vergleichbare Datenerhebung zutreffen, ist eine Vergleichbarkeit mit den Daten z. B. des Mikrozensus gegeben. Auch ist die Beteiligungsquote an der Befragung sehr hoch, so dass Daten zur Verfügung stehen, die in der Gesamtheit ein repräsentatives Bild der Situation spiegeln.

Von den 2,14 Mio. Arbeitslosen, die Angaben zum Migrationshintergrund machten, hatten mehr als ein Drittel (35,8 %) oder 766.600 Personen einen Migrationshintergrund. Gemessen am Anteil dieses Personenkreises von rund 20 % an der Bevölkerung, sind also Menschen mit Migrationshintergrund in der Arbeitslosigkeit deutlich häufiger vertreten.³⁹⁶

³⁹⁵ Vgl. Statistik der BA: Migrationshintergrund nach § 281 Abs.2 SGB III – Deutschland – September 2013, Nürnberg 2014. http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32022/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input=&pageLocale=de&topicId=544668&year_month=201309&year_month.GROUP=1&search=Suchen.

Die BA veröffentlicht Daten zum Migrationshintergrund quartalsweise mit einer Verzögerung von einigen Monaten. Die Veröffentlichung der Daten mit Stand September 2013 erfolgte im Februar 2014. Die erstmalige Veröffentlichung von Daten zum Migrationshintergrund erfolgte im Oktober 2012.

³⁹⁶ Das könnte mit der Altersstruktur zusammenhängen und sollte näher analysiert werden.

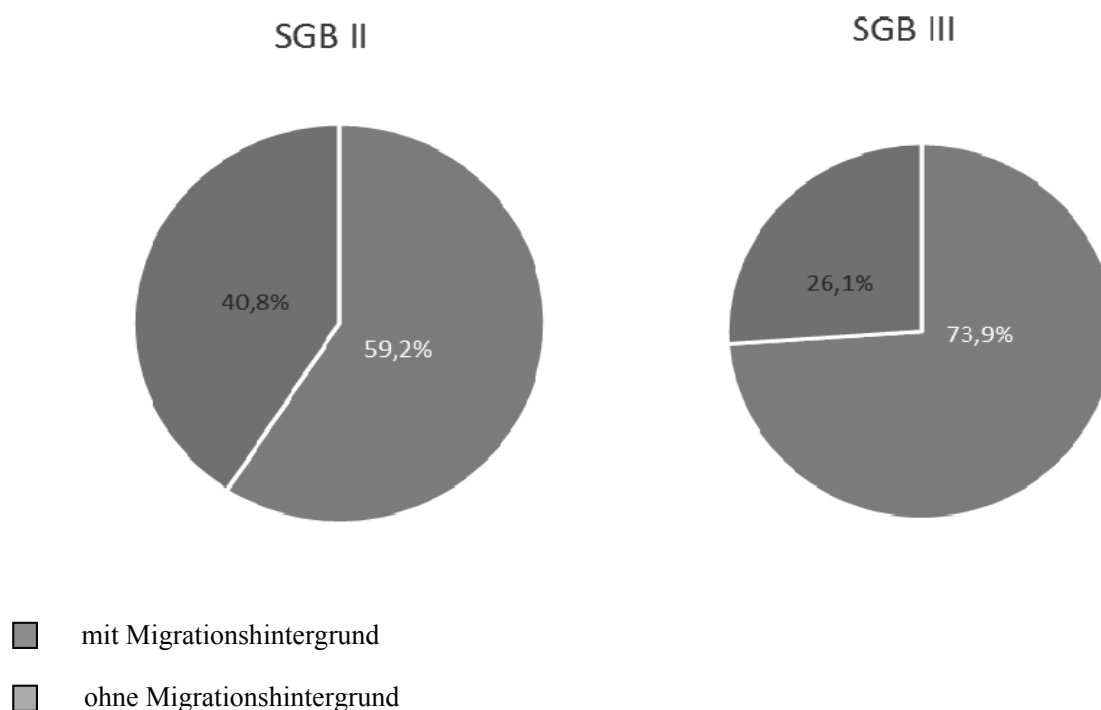
Die höchsten Anteile der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund konzentrieren sich dabei auf die Personengruppen mit den höchsten Risikofaktoren am Arbeitsmarkt: Personen ohne Schulabschluss und/oder ohne abgeschlossene Berufsausbildung, gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose.

Keinen signifikanten Unterschied gibt es bei der Betroffenheit von Frauen und Männern.

Personen mit eigener Migrationserfahrung und innerhalb dieser Gruppe jene mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Personen ohne eigene Migrationserfahrung. In der letztgenannten Gruppe konzentriert sich die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit auf die Altersgruppe der bis 35-Jährigen. Entsprechend der Verteilung der Bevölkerungsgruppen insgesamt ist auch der Anteil der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund in Westdeutschland (42,5 %) höher als in Ostdeutschland (18,6 %) und innerhalb Ostdeutschlands konzentriert sich fast die Hälfte auf das Land Berlin.

Die Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit für Menschen mit Migrationshintergrund wird noch deutlicher, wenn man die Verteilung der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund auf die beiden Rechtskreise SGB II und SGB III betrachtet (siehe folgende Abbildung): Von allen Arbeitslosen im SGB II weisen 40,8 % einen Migrationshintergrund auf, im SGB III ist dies nur bei 26,1 % der Arbeitslosen Fall.

Abbildung 12: Arbeitslose mit Migrationshintergrund nach Rechtskreisen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Migrationshintergrund nach § 281 Abs. 2 SGB III – Deutschland, September 2013

In der Betreuung der Jobcenter sind jedoch deutlich mehr Personen, als die Zahl der Arbeitslosen in der Grundversicherung für Arbeitsuchende ausdrückt. Die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit Migrationshintergrund in Deutschland betrug im September 2013 über 1.350.000 Personen, davon 69 % im Langzeitleistungsbezug. Damit sind Menschen mit und ohne Migrationshintergrund gleich häufig Langzeitleistungsbezieher. Der Terminus Langzeitleistungsbezug drückt aus, dass diese erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den letzten 24 Monaten mindestens 21 Monate hilfebedürftig waren und Arbeitslosengeld II (sog. „Hartz IV“) erhielten.

Rund 31 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit Migrationshintergrund waren erwerbstätig. Neben dem Arbeitslosengeld II bezog dieser Personenkreis ein Einkommen aus abhängiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit. Die Quote ist damit nicht wesentlich höher als die bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne Migrationshintergrund.

Die Notwendigkeit, Hilfen der Grundsicherung für Arbeitssuchende in Anspruch nehmen zu müssen, ist für Menschen mit Migrationshintergrund deutlicher ausgeprägt, als es ihrem Anteil an der Bevölkerung entspricht. Bei der Dauer des Leistungsbezugs gibt es keine signifikanten Abweichungen zu dem Personenkreis ohne Migrationshintergrund.

Die Beauftragte begrüßt, dass die BA die Daten zur Struktur der Menschen mit Migrationshintergrund auf dem deutschen Arbeitsmarkt regelmäßig zur Verfügung stellt. Die Daten verdeutlichen die Handlungsnotwendigkeiten, die sich aus der Analyse ergeben. Es ist dringend erforderlich, der sich verfestigenden Arbeitslosigkeit durch geeignete Aktivierungs- und Qualifizierungsprogramme entgegenzuwirken.

2.6.3 Beteiligung Arbeitsloser mit Migrationshintergrund an arbeitsmarktpolitischen Förderungen, insbesondere an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen

Für Arbeitslose und erwerbsfähige Leistungsberechtigte stehen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitssuchende zur Verfügung. Dabei steht die Beseitigung individueller Vermittlungshemmnisse im Mittelpunkt der Eingliederungsanstrengungen und nicht die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Personengruppe. Die Feststellung des individuellen Förderbedarfs ergibt sich aus dem jeweiligen individuellen Profil der Arbeitssuchenden und deren jeweiligen Kompetenzen. Die Hemmnisse von arbeitslosen Menschen mit Migrationshintergrund ergeben sich aus den bereits weiter oben beschriebenen Risikofaktoren, vor allem aus der fehlenden oder unzureichenden beruflichen Qualifikation und insbesondere bei Menschen, die noch nicht lange in Deutschland sind, auch aus Sprachbarrieren.

Die BA hat erstmalig mit den Eingliederungsbilanzen 2012³⁹⁷ und – bezogen auf Teilnehmende an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung – auch in der Veröffentlichung zu Arbeitslosen mit Migrationshintergrund Daten zur Beteiligung an Eingliederungsleistungen vorgelegt. Die Daten beziehen sich auf diejenigen Personen, die bei der Befragung zum Migrationshintergrund Angaben gemacht haben.

Dabei zeigt sich, dass Arbeitslose mit Migrationshintergrund bereits zu einem hohen Anteil an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, wenn auch noch nicht immer im Umfang ihres jeweiligen Anteils an den Arbeitslosen insgesamt.

Die Förderungen – gemessen an den Zugangsdaten von Juli bis Dezember 2012 – konzentrieren sich im Bereich der Arbeitsförderung, wie auch im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende, auf Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung, Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung und auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Gewährung von Eingliederungszuschüssen.

Jugendliche ohne Ausbildung nehmen in hohem Maße an außerbetrieblichen Berufsausbildungen teil. Diese Form der Berufsausbildung findet zu einem großen Teil nicht in Betrieben statt, wodurch den Teilnehmenden wesentliche Bestandteile der sonst üblichen dualen Berufsausbildung, nämlich die erfahrene Kenntnis betrieblicher und spezifischer betriebsorganisatorischer Abläufe, nicht direkt vermittelt werden. Das erschwert im Anschluss an die außerbetriebliche Berufsausbildung die Integration als Fachkraft auf dem Arbeitsmarkt.

Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende kommen weitere Maßnahmentearten hinzu: die Gewährung von Einstiegsgeld, insbesondere bei selbständiger Tätigkeit, freie Formen der Förderung, die es nur im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende gibt, und die Einstiegsqualifizierung für Jugendliche im Übergang zwischen Schule und Ausbildung.

Es ist zu begrüßen, dass die Beteiligung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen annähernd ihrem Anteil an den Arbeitslosen insgesamt entspricht. Gerade im Bereich der beruflichen Qualifizierung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind jedoch noch erhebliche Defizite oder fehlende Abschlüsse vorhanden, so dass eine adäquate, dem Profil und den Kompetenzen dieser jungen Erwachsenen entsprechende, Beteiligung dieses Personenkreises an berufsqualifizierenden Maßnahmen erforderlich ist. Darüber hinaus empfiehlt die Beauftragte, diese Maßnahmen in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit Betrieben, Kammern und Verbänden zu gestalten, damit möglichst früh betriebliche Abläufe und Notwendigkeiten erfahren und eingeübt werden können.

³⁹⁷ Statistik der BA: Eingliederungsbilanzen nach § 11 SGB III und § 54 SGB II, Nürnberg 2013. <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201212/eb/sgbiii-dwo-eb-sgbiii/eb-sgbiii-d-0-pdf.pdf>.

2.6.4 Entwicklung der Erwerbslosigkeit

Daten zur Erwerbslosigkeit werden im Mikrozensus nach den Kriterien der Internationalen Arbeitsorganisation³⁹⁸ erfragt. Zur Unterscheidung der Daten der Bundesagentur für Arbeit in Bezug auf das Merkmal „Arbeitslosigkeit“ wird hier von „Erwerbslosen“ gesprochen. Als erwerbslos nach der ILO-Abgrenzung gilt im Rahmen des Mikrozensus jede Person im Alter von 15 bis 74 Jahren, die nicht erwerbstätig war, aber in den letzten vier Wochen vor der Befragung aktiv nach einer Tätigkeit gesucht hat. Auf den zeitlichen Umfang der gesuchten Tätigkeit kommt es nicht an. Eine neue Arbeit muss innerhalb von zwei Wochen aufgenommen werden können. Die Einschaltung einer Agentur für Arbeit oder eines Jobcenters in die Suchbemühungen ist nicht erforderlich.

Die Daten des Mikrozensus zur Erwerbslosigkeit unterscheiden nach dem jeweiligen Migrationsstatus. Die Zahl der Erwerbslosen mit und ohne Migrationshintergrund hat zwischen 2008 und 2012 deutlich abgenommen. Während die Zahl der Erwerbslosen ohne Migrationshintergrund in diesem Zeitraum um 27,6 % auf 1.606.000 Personen sank, verringerte sich die Zahl derjenigen mit Migrationshintergrund ebenfalls, allerdings nur um 22,9 % auf 711.000 Personen.

Die Erwerbslosenquote³⁹⁹ der Menschen mit Migrationshintergrund verringerte sich zwar von 2008 zu 2012 mit 3,5 Prozentpunkten deutlicher als die Quote der Menschen ohne Migrationshintergrund, die nur um 1,7 Prozentpunkte sank. Allerdings war die Erwerbslosenquote der Menschen mit Migrationshintergrund mit 8,9 % im Jahr 2012 immer noch knapp doppelt so hoch wie die der Menschen ohne Migrationshintergrund, die im selben Jahr nur 4,7 % betrug.

Zusammenfassend kann folgendes statistikübergreifendes Gesamtbild festgehalten werden:

Sowohl die Arbeitslosenquoten der Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit als auch die Erwerbslosenquoten von Menschen mit Migrationshintergrund sind nach wie vor mehr als doppelt so hoch wie die der Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit bzw. fast doppelt so hoch wie die von Menschen ohne Migrationshintergrund. Die entsprechend schlechteren Arbeitsmarktchancen ergeben sich zu einem großen Teil aus der geringeren Qualifikation des Personenkreises. Erschwerend kommt hinzu, dass diese Personenkreise in höherem Maße im industriellen Sektor beschäftigt sind, der vom Strukturwandel stärker betroffen ist als andere Wirtschaftssektoren.

3 Handlungsschwerpunkte

Maßnahmen, mit denen die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in Erwerbstätigkeit flankiert und befördert werden sollen, sind in den Dialogforen zum Nationalen Aktionsplan Integration⁴⁰⁰ formuliert und mit messbaren Selbstverpflichtungen hinterlegt worden.

Die Maßnahmen orientieren sich an folgenden vier strategischen Zielen:

- Beschäftigungs- und Erwerbschancen sowie Qualifizierung erhöhen
- Interkulturelle und migrationsspezifische Qualifizierung des Beratungspersonals sicherstellen
- Betriebliche Integration verbessern
- Fachkräftebasis sichern

Wichtige Handlungsschwerpunkte, die dem strategischen Ziel „Beschäftigungs- und Erwerbschancen sowie Qualifizierung erhöhen“ zuzuordnen sind, sind zum Beispiel die berufsbezogene Sprachförderung durch das ESF-BAMF-Programm, die ESF-XENOS-Programme und das ESF-Bleiberechtsprogramm, die an anderer Stelle des Lageberichts behandelt werden.⁴⁰¹

Der Handlungsrahmen des Nationalen Aktionsplans Integration, der bereits im 9. Lagebericht ausführlich behandelt wurde, wird ergänzt durch das Fachkräftekonzept und die Demografiestrategie der Bundesregierung. Insoweit ergeben sich bei den einzelnen Programmen auch gemeinsame Schnittmengen, die durch die gleichen strategischen Ziele bestimmt sind.

³⁹⁸ IAO; hier wird das Kürzel der englischen Organisationsbezeichnung (International Labour Organization = ILO) verwendet.

³⁹⁹ Die Erwerbslosenquote stellt den Anteil Erwerbsloser an allen Erwerbspersonen (bestehend aus Erwerbstätigen und Erwerbslosen) dar.

⁴⁰⁰ Vgl. Kapitel XIII 1.

⁴⁰¹ Vgl. Kapitel II 4.

3.1 Das Fachkräftekonzept der Bundesregierung

Seit 2011 verfolgt die Bundesregierung mit ihrem Fachkräftekonzept⁴⁰² einen umfassenden Ansatz zur Fachkräftesicherung. Sie sichert damit die Rahmenbedingungen für die Handlungsoptionen der Unternehmen, die zunehmend im Zusammenhang mit ihrer Personalpolitik erfahren, dass die Engpässe auf der Angebotsseite größer werden. Die langfristige Sicherung der Fachkräftebasis ist ein zentrales arbeitsmarktpolitisches Ziel der Bundesregierung.

Zur Sicherung von Wachstum, Wohlstand und Innovationsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft sowie zur Verbesserung der individuellen Erwerbchancen werden von der Bundesregierung im Rahmen des Fachkräftekonzepts fünf „Sicherungspfade“ definiert:

- Aktivierung und Beschäftigungssicherung
- Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Bildungschancen für alle von Anfang an
- Qualifizierung: Aus- und Weiterbildung
- Integration und qualifizierte Zuwanderung.

Die systematische Förderung und Erschließung aller inländischen Potenziale wird als vorrangig erachtet. Dabei wird der Fokus insbesondere auf die Zielgruppen der jungen Menschen, der Menschen mit Migrationshintergrund aber auch der Frauen und Älteren gelegt. Die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte aus anderen Mitgliedsstaaten Europas und aus Drittstaaten ist eine wichtige und notwendige Ergänzung, um die Fachkräftebasis angesichts des demografischen Wandels langfristig zu sichern. Für ausländische Fachkräfte soll an einer Verbesserung der Anerkennungs- und Willkommenskultur gearbeitet werden.

Einen besonderen Schwerpunkt im Fortschrittsbericht 2013 bildet die Gruppe der Mütter mit Migrationshintergrund. Viele von ihnen sind – trotz guter Qualifikationen und hoher Motivation – deutlich seltener und in geringerem Umfang erwerbstätig als Mütter ohne Migrationshintergrund. Im Rahmen des Modellprojekts „Ressourcen stärken-Zukunft sichern“ wurden von 2012 bis 2013 Handlungsansätze zur Erwerbsintegration dieser Zielgruppe erprobt. Durch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf gelang vielen Teilnehmerinnen der Schritt in die Erwerbstätigkeit. In Weiterentwicklung dieser Ansätze plant das BMFSFJ den Start des ESF-Programms „Stark im Beruf. Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein“ ab 2015.

Ogleich ein gesamtwirtschaftlicher Engpass an Fachkräften nach jüngsten Projektionsergebnissen von BIBB und IAB voraussichtlich erst gegen 2030 virulent sein wird, zeichnen sich in vielen Berufen bereits Engpässe ab, die in einer monatlich aktualisierten Engpassanalyse⁴⁰³ der Bundesagentur für Arbeit benannt werden. Diese Engpassanalyse ist als Steuerungsinstrument bedeutsam – unter anderem im Zusammenhang mit dem ungehinderten Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige, die mit einer entsprechenden beruflichen Qualifikation ohne Vorrangprüfung eine ihrer Qualifikation entsprechende Tätigkeit aufnehmen können.⁴⁰⁴

Im Zusammenhang mit dem Sicherungspfad „Aktivierung und Beschäftigungssicherung“, der auf eine bessere Ausschöpfung der inländischen Potenziale zielt, wurden insbesondere mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ im Jahr 2012 Weichen für eine flexiblere, effektivere und effizientere Arbeitsmarktpolitik gestellt, die in den Agenturen für Arbeit und in den Jobcentern umgesetzt werden. Im Vordergrund der praktischen Umsetzung steht neben der Vermittlung in Arbeit vor allem die Verringerung der Langzeiterwerbslosigkeit.

Der so geschaffene flexiblere Rechtsrahmen wird flankiert durch gezielte spezifische Programme, wie zum Beispiel im Zusammenhang mit der Sicherung der Fachkräftebasis für ärztliche und pflegerische Berufe, im Zusammenhang mit dem Arbeitsschutz und durch die Inklusionsinitiative für Ausbildung und Beschäftigung.

Der Sicherungspfad „Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ berücksichtigt, dass Erwerbstätigkeit und

⁴⁰² Vgl. BMAS: Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin 2011. Die Fortschrittsberichte zum Fachkräftekonzept legen die wesentlichen Maßnahmen, die positive Entwicklung und den weiteren Handlungsbedarf dar. Der vorliegende zweite Fortschrittsbericht 2013 überprüft die Zielerreichung anhand der wirkungsorientierten Indikatoren und entwickelt die Überlegungen und Maßnahmen zum Fachkräftekonzept weiter. Vgl. BMAS: Fortschrittsbericht 2013 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Berlin, Januar 2014. Siehe auch: <http://www.fachkraefte-offensive.de/DE/Startseite/start.html>.

⁴⁰³ Siehe dazu das Statistikangebot der BA zur Analyse der gemeldeten Arbeitsstellen nach Berufen (Engpassanalyse): <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistische-Analysen/Analytikereports/Zentral/Monatliche-Analytikereports/Analyse-der-gemeldeten-Arbeitsstellen-nach-Berufen-Engpassanalyse-nav.html>.

⁴⁰⁴ Vgl. Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung - BeschV), BGBl. I S. 1499.

Familiengründung nicht im Widerspruch zueinander stehen dürfen, wenn die Fachkräftebasis gesichert werden soll. Familienfreundlichkeit hat sich zu einem entscheidenden Faktor bei der Arbeitgeberwahl entwickelt. Für eine gelingende partnerschaftliche Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind u. a. flexible und familienfreundliche Arbeitszeitmodelle entscheidend. Die Maßnahmen der Bundesregierung, wie das Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“, die kommunale Familienzeitpolitik, wie die Förderung des Ausbaus der Kindertagesbetreuung, Wiedereinstiegsprogramme wie das Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“ oder die Erschließung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Alleinerziehende durch gezielte Förderungsprogramme, haben dazu geführt, dass zum Beispiel die Erwerbstätigenquote von Müttern erkennbar von 67,9 % im Jahr 2010 auf 71 % im Jahr 2012 anstieg.

Im Sicherungspfad „Bildungschancen für alle von Anfang an“ liegt der Schwerpunkt auf dem Erwerb eines qualifizierten schulischen Abschlusses. Die Bundesregierung hat diesen Sicherungspfad im Jahr 2011 durch unterschiedliche Programme und gesetzliche Regelungen unterstützt, so zum Beispiel durch die „Offensive Frühe Chancen“ zur Verbesserung des Spracherwerbs, der Qualifizierung und der Netzwerkarbeit in Kindertagesstätten, durch die von Bund und Ländern gemeinsam getragene Qualitätsoffensive Lehrerbildung und durch das Bildungspaket im Zusammenhang mit dem „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“.

Trotz der Erfolge im Rahmen dieses Sicherungspfades gibt es erkennbaren Handlungsbedarf insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund.⁴⁰⁵

Im Sicherungspfad „Qualifizierung: Aus- und Weiterbildung“ werden Maßnahmen unterstützt, die Ausbildungsabschlüsse sicherstellen sowie die Studierneigung und die Beteiligung an Weiterbildung erhöhen. Die Bundesregierung unternahm unterschiedliche Anstrengungen, um die Fortschritte im Bereich der Aus- und Weiterbildung zu verstetigen und vorhandene Potenziale durch eine bedarfsorientierte Qualifizierungsstrategie zu stärken. So wurden, zum Beispiel durch den Einsatz von Berufseinstiegsbegleiterinnen und -begleitern⁴⁰⁶ sowie Beraterinnen und Beratern bei den Kammern und zuständigen Stellen im Rahmen des Programms „Passgenaue Vermittlung Auszubildender an ausbildungswillige Unternehmen“ des BMWi, vor allem kleine und mittlere Unternehmen bei ihren Ausbildungsanstrengungen und mit Hilfen für die Matching-Prozesse unterstützt.

Durch die Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege und die zusätzliche Qualifizierung von Erzieherinnen und Erziehern wurden die Fachkräftebedarfe in den besonders von Engpässen betroffenen Erziehungs- und Pflegeberufen ganz gezielt in den Fokus genommen.

Die Beauftragte hält es für erforderlich, dass auch in diesen Berufsbereichen deutlich mehr Personen mit interkulturellen Kompetenzen eine Chance zur Qualifizierung und Arbeitsmigration erhalten. Angesichts des größer werdenden Anteils von Kindern mit Migrationshintergrund, aber auch des steigenden Bedarfes an interkulturell qualifizierten Pflegekräften für einen ebenfalls steigenden Anteil von Menschen, die im Alter mobil oder stationär versorgt werden müssen, ist eine Qualifizierung von Fachkräften, die diese Kompetenzen mitbringen, dringend erforderlich.

Im Sicherungspfad „Integration und qualifizierte Zuwanderung“ wird eine Doppelstrategie verfolgt, die in erster Linie bei der Entwicklung des vorhandenen inländischen Potenzials von Menschen mit Migrationshintergrund ansetzt. Die Organisation qualifizierter Zuwanderung ist im Hinblick auf das sinkende Arbeitskräftepotenzial darüber hinaus eine zusätzliche und notwendige Strategie zur Sicherung des Fachkräftebedarfs. Dabei gilt der Grundsatz, dass Zuwanderung und Integration Hand in Hand erfolgen müssen.

Mit dem im April 2012 in Kraft getretenen „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“, dem sogenannten Anerkennungsgesetz, wurde das Verfahren zur Bewertung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen verbessert. Das Anerkennungsgesetz umfasst u. a. ein neues Bundesgesetz (BQFG), das insbesondere für alle rund 350 Ausbildungsberufe im dualen System anwendbar ist sowie Änderungen in den berufsrechtlichen Fachgesetzen insbesondere zu Berufen in den Gesundheits- und Heilberufen des Bundes.

Das Anerkennungsgesetz des Bundes gilt nicht bei der Anerkennung landesrechtlich geregelter Berufe, wie z. B. bei Ingenieurinnen und Ingenieuren, Architektinnen und Architekten, Lehrerinnen und Lehrern, Erzieherinnen und Erziehern oder Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen. Es gilt auch nicht bei der Anerkennung von Hochschulabschlüssen, die nicht zu einem reglementierten Beruf hinführen (z. B. Mathematikerinnen und

⁴⁰⁵ Vgl. Kapitel III 2.

⁴⁰⁶ Vgl. Kapitel III 4.

Mathematiker, Chemikerinnen und Chemiker) oder bei der akademischen Anerkennung von im Ausland erbrachten Studien- und Prüfungsleistungen und im Zusammenhang der Hochschulzulassung sowie der Anerkennung von Schulabschlüssen. Für diese Bereiche gibt es spezielle Regelungen.⁴⁰⁷

Bis Mitte 2014 sind in allen Bundesländern eigene Anerkennungsgesetze zur Regelung der Anerkennung landesrechtlich geregelter Berufe in Kraft getreten. Allerdings muss festgestellt werden, dass in mehreren Bundesländern zum Beispiel Ingenieurinnen und Ingenieure oder Lehrerinnen und Lehrer vom jeweiligen Landesankennungsgesetz nicht erfasst werden. Einheitliche Anerkennungsgesetze im Bund und in den Ländern und ihre einheitliche Umsetzung wären für eine gezielte Fachkräftegewinnung erforderlich.⁴⁰⁸

Das Anerkennungsgesetz wird durch vielfältige Informationsangebote der Bundesregierung begleitet. In erster Linie zu nennen ist das Anerkennungsportal des Bundes.⁴⁰⁹ Das Portal bündelt alle relevanten Informationen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und hat seit seinem Bestehen über 1,3 Mio. Besucherinnen und Besucher gezählt.

Parallel werden Informationsmaterialien zum Angebot von „Anerkennung in Deutschland“ in Italien, Polen, Rumänien, Spanien und in der Türkei in den entsprechenden Landessprachen veröffentlicht und an Multiplikatoren (Botschaften, Visa-Stellen, Goethe-Institute, Auslandshandelskammern), die Personen bei Ihrer Ausreise nach Deutschland begleiten, übersandt. Als Ergänzung wird vom BAMF im Auftrag des BMBF eine Anerkennungshotline angeboten, die zukünftig in eine ressortübergreifende Telefon-Hotline der Bundesregierung zum Thema „Arbeiten und Leben in Deutschland“ integriert werden soll. Weitere Themenbereiche dieser Hotline sind „Jobsuche, Arbeit und Beruf“ sowie „Einreise und Aufenthalt“ und „Deutsch lernen“.⁴¹⁰

Das bereits seit Jahren etablierte Förderprogramm des Bundes „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) wurde im Zusammenhang mit dem Anerkennungsgesetz zu einem unterstützenden arbeitsmarktpolitischen Instrument weiterentwickelt.⁴¹¹ Das Förderprogramm hat drei Aufgabenschwerpunkte, die bundesweit in 16 Landesnetzwerken, deren Teilprojekte und auf Grundlage verbindlicher Vereinbarungen mit den relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteuren umgesetzt werden. Neben der Unterstützungsstruktur für das Anerkennungsgesetz gehört die Unterstützung der für die Arbeitsmarktintegration zuständigen Institutionen (z. B. Agenturen für Arbeit, Jobcenter) durch Schulungsangebote zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Einrichtungen und die Verzahnung der arbeitsmarktbezogenen Förderangebote zu den Handlungsschwerpunkten des Förderprogramms IQ. In enger Zusammenarbeit mit allen zuständigen Stellen – Agenturen für Arbeit, Jobcenter, Bildungsträger, Kammern, regionaler Wirtschaft, insbesondere Verbänden und Gewerkschaften, kommunalen Einrichtungen und Migrant*innenorganisationen – werden die erforderlichen Instrumente, Handlungsempfehlungen sowie Beratungs- und Qualifizierungskonzepte entwickelt und erprobt und in ca. 240 Teilprojekten flächendeckend umgesetzt.

Im Zuge des Ausbaus des Förderprogramms IQ wurden fünf Fachstellen⁴¹² eingerichtet, die jeweils eine themenspezifische Aufgabe wahrnehmen. Die Fachstellen übernehmen neben der fachlichen Beratung und Begleitung der Landesnetzwerke vor allem die Qualitätssicherung für Angebote und Maßnahmen im jeweiligen Themenfeld. Die Fachstellen bündeln themenspezifisch praktische Erfahrungen und wissenschaftliche Expertise und tragen die Verantwortung für eine fachlich fundierte Beratung der Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Verwaltung auf Bundesebene.

Für Anerkennungssuchende, deren ausländische Qualifikation nicht oder nur z. T. anerkannt wurde, plant das BMAS das Förderprogramm IQ um einen ESF-kofinanzierten Handlungsschwerpunkt Qualifizierung für Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes zu erweitern.

Die Arbeitslosigkeit von Menschen mit Migrationshintergrund ist auch aus Gründen einer fehlenden Ausbildung und nicht ausreichender oder nicht anerkannter ausländischer beruflicher Qualifikationen immer noch deutlich ausgeprägter als die der Arbeitslosen ohne Migrationshintergrund. Deshalb ist es wichtig, durch Aus-

⁴⁰⁷ Zur Funktion der zentralen Stelle für die Bewertung ausländischer Qualifikationen in Deutschland, der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB), siehe: <http://www.kmk.org/zab/unsere-aufgaben.html>.

⁴⁰⁸ Vgl. Kapitel V 1.2.

⁴⁰⁹ www.anererkennung-in-deutschland.de.

⁴¹⁰ Für ausführliche Informationen zur Erstberatung durch das BAMF siehe: <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/ArbeitBeruf/Anerkennung/anererkennung-node.html>.

⁴¹¹ Das Förderprogramm IQ wird von BMAS, BMBF und BA gemeinsam getragen.

⁴¹² Die fünf Handlungsfelder im Förderprogramm IQ werden bundesweit von je einer Fachstelle entwickelt: „Berufsbezogenes Deutsch“, „Diversity Management“, „Existenzgründung“, „Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen“ und „Qualifizierung“.

bildung und Qualifizierung dafür zu sorgen, dass der Anschluss an die aktuellen Anforderungen am Arbeitsmarkt möglich ist. Es muss dafür gesorgt werden, dass qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer mit ihrem Wissen und ihrem Know-how durch Anerkennung ihrer Qualifikationen ihre Potenziale entfalten können.

3.2 Die Demografiestrategie der Bundesregierung

Im Rahmen der im Jahr 2012 von der Bundesregierung beschlossenen Demografiestrategie „Jedes Alter zählt“⁴¹³ wird ein themen-, ressort- und ebenenübergreifender Dialog zwischen der Bundesregierung und Vertretern der Länder und Kommunen, der Sozialpartner und Verbände sowie aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft geführt.

Die Demografiestrategie weist sechs thematische Handlungsfelder aus. Bei dem Schwerpunkt „Familie als Gemeinschaft stärken“ soll der Fokus auf einer familienbewussteren Arbeitswelt liegen. Der Schwerpunkt „Motiviert, qualifiziert und gesund arbeiten“ zielt vor allem auf Initiativen für Menschen in der zweiten Lebenshälfte. Sie sollen etwa durch Gesundheitsförderung, Weiterbildung und flexible Arbeitszeitorganisation berufliche Perspektiven bewahren können. „Selbstbestimmtes Leben im Alter“ behandelt die Herausforderungen einer alternenden Gesellschaft. Des Weiteren werden unterschiedliche Ziele und Maßnahmen bei den strategischen Handlungsfeldern „Lebensqualität in ländlichen Räumen und integrative Stadtpolitik“ und „Handlungsfähigkeit des Staates erhalten“ umgesetzt. Mit dem letztgenannten Schwerpunkt zielt die Demografiestrategie auf den öffentlichen Dienst als attraktiven und modernen Arbeitgeber.

Unter der Überschrift „Grundlagen für nachhaltiges Wachstum und Wohlstand sichern“ richtet die Demografiestrategie das Augenmerk u. a. auf folgende Aspekte:

- Bildungsbiografien fördern,
- Mobilisierung aller Potenziale zur Sicherung der Fachkräftebasis,
- Ausländisches Arbeitskräftepotenzial erschließen und Willkommenskultur schaffen.

Zu diesen Handlungsfeldern haben sich auf dem ersten Demografie Gipfel am 04.10.2012 neun Arbeitsgruppen konstituiert, die erste Ergebnisse beim zweiten Demografie Gipfel am 14.05.2013 vorgestellt haben.

Der Arbeitsgruppenprozess wird in dieser Legislaturperiode fortgesetzt. Die Arbeitsprogramme wurden fortentwickelt oder mit neuen Schwerpunkten neu gefasst. Eine zusätzliche Arbeitsgruppe setzt einen Akzent auf Jugendfragen.

In der Arbeitsgruppe „Mobilisierung aller Potenziale zur Sicherung der Fachkräftebasis“ wurde u. a. als Ziel definiert, in den nächsten drei Jahren 100.000 junge Erwachsene ohne Berufsabschluss für eine Berufsausbildung zu gewinnen. Die Initiative wird von Arbeitsagenturen und Jobcentern derzeit mit gutem Erfolg umgesetzt. In der Arbeitsgruppe „Ausländisches Arbeitskräftepotenzial erschließen und Willkommenskultur schaffen“ wurden Maßnahmen und Handlungsfelder diskutiert, um verstärkt Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen und deren Integration in Deutschland zu unterstützen. Neben den verschiedenen Internetportalen der Bundesregierung zur Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland, wie zum Beispiel „Make it in Germany“⁴¹⁴, ist dabei insbesondere ein interkultureller und auf Fachkräftegewinnung ausgerichteter Auftrag der deutschen Botschaften und konsularischen Vertretungen im Ausland zu formulieren und eine dem Auftrag entsprechende Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Einrichtungen zu stärken.

Aus Sicht der Beauftragten ist die Etablierung einer gesellschaftlich verankerten Willkommens- und Akzeptanzkultur von zentraler Bedeutung, um Deutschland für Zuwanderer attraktiv zu machen. Die Schaffung einer solchen Kultur ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die viele Facetten der Lebensbedingungen in Deutschland umfasst. Sie reicht von der Willkommenskultur, den Arbeitsbedingungen in den Betrieben, der Qualität der Bildungs-, Kinderbetreuungs- und Freizeitangebote, den Bereichen der öffentlichen Infrastruktur, Sicherheit und Gesundheitsversorgung bis hin zur gesellschaftlichen Ächtung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und schließt erweiterte Möglichkeiten zur gesellschaftlichen und politischen Partizipation mit ein. Damit sind bei der Schaffung einer umfassenden Willkommens- und Akzeptanzkultur öffentliche Verwaltungen ebenso gefragt wie Wirtschaft und Gesellschaft.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere auch Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung und zu einem verbesserten Diversity-Management zu nennen, wie sie zum Beispiel in der Unternehmensinitiative „Charta der

⁴¹³ Bundesministerium des Innern, Jedes Alter zählt – Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin 2012. <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Demografiestrategie/Basis-Artikel/2012-04-18-artikel-top-basis.html>.

⁴¹⁴ <http://www.make-it-in-germany.com>.

Vielfalt⁴¹⁵ zum Ausdruck kommen. Diese unter der Schirmherrschaft der Bundeskanzlerin stehende und von der Bundesregierung aktiv unterstützte Unternehmensinitiative möchte die Anerkennung, Wertschätzung und Förderung von Vielfalt in der Arbeitswelt in Deutschland stärken. Die Unterzeichner der Charta verpflichten sich zu einer Unternehmenskultur, die von gegenseitigem Respekt und Wertschätzung geprägt ist. In den Unternehmen sollen die Personalprozesse so gestaltet werden, dass sie den vielfältigen Fähigkeiten und Talenten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerecht werden und die Vielfalt der Gesellschaft innerhalb und außerhalb der Unternehmen anerkennen und nutzen. Die Beauftragte ist im Vorstand des eingetragenen Vereins „Charta der Vielfalt“. Der Verein setzt sich dafür ein, mehr Organisationen und Unternehmen zur Unterzeichnung der Charta der Vielfalt und für deren Prinzipien zu gewinnen. Mittlerweile haben rund 2.000 Unternehmen und Institutionen mit mehr als 7 Mio. Beschäftigten die Charta unterzeichnet. Der Verein unterstützt außerdem die Unterzeichnerorganisationen bei der Umsetzung von Diversity-Management-Maßnahmen sowie den gegenseitigen Lernprozess durch Erfahrungsaustausch und organisierte mit dem „Deutschen Diversity Tag“ im Juni 2013 und 2014 je einen bundesweiten Aktionstag zum Thema Diversity Management.

3.3 Europäischer Sozialfonds (ESF)

3.3.1 ESF-Förderperiode 2007-2013

Der Einsatz von Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) hat in Deutschland seit jeher eine hohe arbeitsmarktorientierte Bedeutung auch für die Zielgruppe von Migrantinnen und Migranten. Beim Übergang von einer Förderperiode in die nächste kommt es deshalb darauf an, nicht nur veränderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen, sondern auch – bei der Fortführung von Programmen über die Förderperiode hinaus – eine kritische Bestandsaufnahme hinsichtlich der Effektivität für die Zielgruppe vorzunehmen. In Bezug auf die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten wird das im Rahmen der Evaluation des Operationellen Programms (OP) insgesamt wie auch für einzelne Programme getan. Dadurch werden Weichenstellungen für die folgende Förderperiode möglich, die insbesondere in prosperierenden EU-Staaten wie Deutschland in der Regel auch mit einer geringeren Summe von Fördermitteln verbunden sind.

In der Förderperiode 2007-2013 wurden durch die Programme mit Stand 31.12.2012 insgesamt über 315.000 Migrantinnen und Migranten erreicht. Das waren 27,6 % aller Teilnehmenden (über 1.1 Mio. Personen). Gemessen am Anteil der Bevölkerung wurde damit ein deutlich stärkerer Anteil dieses Personenkreises einbezogen.

Es ist nicht überraschend, dass die Programme mit den stärksten Migrantenanteilen in der Förderperiode 2007-2013 jene waren, die inhaltlich einen starken Bezug zur Bevölkerungsgruppe hatten: Neben dem ESF-BAMF-Programm zur Stärkung der berufsbezogenen Sprachkompetenz für Menschen mit Migrationshintergrund waren das die XENOS-Programme „Integration und Vielfalt“ und das Bundesprogramm „Bleiberecht“, das Programm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“ sowie die Programme „Kompetenzagenturen“, „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ und „Bildungsprämie“.

Die Programme schließen in der Regel Lücken im Integrationsprozess, sei es durch die berufsbezogene Sprachvermittlung, durch die Verbesserung der Teilhabe von Migrantinnen und Migranten am gesellschaftlichen Leben, die Integration von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen in Ausbildung und Arbeit, die Verbesserung des Übergangs von der Schule in den Beruf – in der Regel durch ganzheitliche Ansätze, in dem unterschiedliche Partner einbezogen werden oder – wie im Programm BIWAQ – auch die Stärkung der lokalen Ökonomie in einem definierten sozialräumlichen Gebiet im Vordergrund steht.

Das „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktorientierten Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“ richtete sich sowohl an Bleibeberechtigte, aber auch an Asylsuchende, die einen – mindestens nachrangigen – Zugang zum Arbeitsmarkt hatten. Durch das Programm sollte ein durch nachhaltige Erwerbstätigkeit und eine eigenständige Lebensführung geprägtes dauerhaftes Bleiberecht erreicht werden.

Vor diesem Hintergrund haben die BA und das BAMF auf der Basis der Erfahrungen und unter Mitwirkung des Bundesprogramms Anfang 2014 ein Modellprojekt zur Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern initiiert. Dieses Modellprojekt soll bis Ende 2014 an sechs Modellstandorten⁴¹⁶ Potenziale dieses Personenkreises für den Arbeitsmarkt identifizieren und unter Berücksichtigung der Qualifikationsprofile Vermittlungsdienstleistungen zur Arbeitsmarktintegration entwickeln.

⁴¹⁵ <http://www.charta-der-vielfalt.de/>.

⁴¹⁶ Das Modellprojekt „Early Intervention“ wird von Trägern und Institutionen, die im Rahmen des Bundesprogramms im Bleiberechtsnetzwerk zusammenarbeiten, an den Standorten Augsburg, Bremen, Dresden, Freiburg, Hamburg und Köln durchgeführt.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Lageberichts lagen noch keine abschließenden Evaluationen zu einzelnen Programmen vor. Der Zwischenbericht⁴¹⁷ lässt jedoch erkennen, dass die Zielgruppe in den Programmen durch Beratung, Qualifizierung und Integration in den Arbeitsmarkt erreicht werden konnte, zu einem höheren Prozentsatz bei den Migrantinnen als bei den Migranten.

Bei Betrachtung der Programmtypen wird deutlich, dass die Zielgruppe zu einem deutlich höheren Anteil an Programmen beteiligt ist, die auf eine berufliche Qualifizierung gerichtet sind, als an Programmen, die direkter auf Integration durch Beschäftigung zielen. So beträgt der Anteil von Migrantinnen und Migranten in den Programmen des Programmtyps „Lebenslanges Lernen für benachteiligte Zielgruppen“ 51,3 %, in jenen des Programmtyps „Übergang Schule-Beruf“ 36,3 %, aber in den Programmen des Typs „Integration in Beschäftigung/Arbeit“ nur 14,6 %. Allerdings handelt es sich bei dem letztgenannten Programmtyp in erster Linie um Programme der öffentlich-geförderten Beschäftigung (Kommunal-Kombi, Bürgerarbeit), die insbesondere in Ostdeutschland umgesetzt worden sind, wo der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund deutlich geringer ist.

3.3.2 ESF-Förderperiode 2014-2020

In der neuen Förderperiode⁴¹⁸ wird die Rolle des ESF gestärkt durch einen garantierten Mindestanteil des ESF an den Kohäsionsmitteln der einzelnen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus erhalten Menschen mit besonderen Schwierigkeiten und Mitglieder benachteiligter Gruppen durch die Bereitstellung von mindestens 20 % der Fondsmittel für soziale Eingliederung und Bekämpfung der Armut und jeglicher Diskriminierung mehr Unterstützung, damit sie die gleichen Chancen für eine Integration in die Gesellschaft haben.

Der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit wird größeres Gewicht verliehen. Mit der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, die 2013 zwischen den Mitgliedsstaaten verabredet wurde, werden in Regionen mit einer Jugendarbeitslosigkeit von über 25 % junge Menschen unterstützt, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren.

Ein größeres Gewicht wird auf soziale Innovationen gelegt, d. h. auf die Erprobung und Ausweitung innovativer Ansätze zur Lösung sozialer, beschäftigungs- und bildungspolitischer Aufgaben.

Während des gesamten Programmplanungszeitraums erfolgt die Umsetzung des ESF in enger Zusammenarbeit zwischen Behörden, Sozialpartnern und Einrichtungen der Zivilgesellschaft.

Eine wesentliche Neuerung erfährt der ESF durch die Notwendigkeit der Festlegung klarer, transparenter, messbarer Ziele im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht und den Ergebnissen: Die Länder und Regionen müssen bereits bei der Programmplanung berücksichtigen, welche Ziele sie mit den verfügbaren Ressourcen anstreben und exakt festlegen, wie sie die Fortschritte bei der Erreichung dieser Ziele messen wollen. Damit werden ein regelmäßiges Monitoring und eine Transparenz über den Einsatz der Fördermittel ermöglicht. Gerade bei innovativen Programmen sollte jedoch darauf geachtet werden, dass eine am definierten Ziel ausgerichtete Messung der Fortschritte keine negativen Auswirkungen auf den innovativen Charakter des Programms hat.

Die Ziele des künftigen Bundes-OP sollen vorrangig folgende Prioritäten abbilden:

- Förderung der Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte
- Investitionen in Bildung, Kompetenzen, Lebenslanges Lernen
- Förderung der sozialen Eingliederung und Armutsbekämpfung.

In Hinsicht auf die Förderungsschwerpunkte einzelner Programme der Ressorts sind die Leitungsentscheidungen grundsätzlich getroffen. Ausgestaltungen im Detail werden aktuell vorgenommen. Auch in der ESF-Förderperiode 2014-2020 werden in den Programmen der einzelnen Ressorts umfassend beschäftigungsorientierte migrationsrelevante Aspekte und Personengruppen berücksichtigt. Dazu zählen insbesondere der vorgesehene neue Programmschwerpunkt „Qualifizierung für Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ im IQ-Förderprogramm und das ESF-BAMF-Programm, das in der neuen Förderperiode fortgesetzt werden wird, sowie die „Integrationsrichtlinie Bund“, in der erfolgreiche Ansätze der bisherigen XENOS-Programme und des bisherigen Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und

⁴¹⁷ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung - Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Hrsg.): Evaluation des Operationellen Programms des Bundes für den ESF in der Förderperiode 2007–2013 (OP Bund) - Zwischenbericht 2013, Essen 2013.

⁴¹⁸ Zu Einzelheiten der Ausgestaltung der Förderperiode 2014-2020 siehe: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=de> und http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm.

Asylsuchende mit Zugang zum Arbeitsmarkt fortgeführt werden sollen.

Weitere ESF-Bundesprogramme, die für die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten in der Förderperiode ab 2014 besonders relevant sind, sind

- BMAS: „IQ-Qualifizierungsprogramm für Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes“,
- BMSFSJ: „Jugend stärken im Quartier“,
- BMFSFJ: „Ressourcen stärken – Zukunft sichern: Erwerbsperspektiven für Mütter mit Migrationshintergrund“,
- BMFSFJ: „Elternbegleitung zur Stärkung der Bildungs- und Erziehungskompetenz (Elternchance II)“,
- BMUB: „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“,
- BMBF: „JOBSTARTER/KAUSA- Koordinierungsstelle Ausbildung und Migration“.

Für die Berufseinstiegsbegleitung sollen in der neuen Förderperiode ESF-Mittel in Höhe von 530 Mio. € zur Verfügung gestellt werden, die mit weiteren 530 Mio. € der Bundesagentur für Arbeit national kofinanziert werden sollen. Mit diesem Geld kann die bisherige Förderung an den rd. 1.000 Modellschulen und ab dem Schuljahr 2015/16 an den rd. 1.000 Bildungskettenschulen bis zur Schuljahreskohorte 2018/19 fortgesetzt werden. In den Übergangsregionen (Neue Bundesländer ohne Berlin und die Region Leipzig plus die Region Lüneburg) ist darüber hinaus eine Ausweitung im Umfang von einmalig ca. 2.000 Plätzen vorgesehen.

Die Beauftragte ist als Mitglied im ESF-Begleitausschuss an der Erörterung zur weiteren Ausrichtung des ESF kontinuierlich beteiligt.

In der Förderperiode 2014-2020 wird es aus Sicht der Beauftragten darauf ankommen, die Erfahrungen der Förderperiode 2007-2013 in Bezug auf konkrete Fortschritte der Integration in Beschäftigung zu berücksichtigen und die Programmgestaltung und Evaluierung noch stärker auf entsprechend messbare Wirkungen zu fokussieren.

3.3.3 Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP)

Im Rahmen des neu eingerichteten Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) stehen in der Förderperiode 2014-2020 rd. 79 Mio. € EHAP- und 9,3 Mio. € BMAS-Mittel zur Verfügung. Der EHAP soll in Ergänzung zu den Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds mit dazu beitragen, das Ziel der EU 2020-Strategie zu erreichen, bis 2020 die Zahl der armutsgefährdeten und von sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen in der EU um mindestens 20 Mio. zu reduzieren und die schlimmsten Formen von Armut zu lindern. Die Mittel stehen insbesondere auch für Menschen mit Migrationshintergrund zur Verfügung.

Der Einsatz der EHAP-Mittel konzentriert sich dabei in Deutschland auf die Förderung der sozialen Inklusion von EU-Zugewanderten in prekären Lebenslagen und deren Kinder sowie wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Personen. Der EHAP setzt dabei im Bereich niedrigschwelliger Hilfsangebote an, um den Zugang dieser besonders belasteten Personengruppen zu materieller Unterstützung und zu sozialen Dienstleistungen zu verbessern und eine Weitervermittlung an das reguläre Hilfesystem sicherzustellen. Damit stehen zusätzliche Mittel insbesondere für Menschen mit Migrationshintergrund zur Verfügung.

3.4 Sonderprogramm „MobiPro-EU“

Angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit insbesondere in den südeuropäischen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und des sich abzeichnenden Fachkräftebedarfs in Deutschland hat die Bundesregierung Anfang 2013 das Sonderprogramm zur „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa (MobiPro-EU)“⁴¹⁹ gestartet. Der Bund – federführend ist das BMAS – gewährt im Rahmen des Sonderprogramms ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus der EU Leistungen zur Förderung von Maßnahmen, die zur erfolgreichen Vermittlung in betriebliche Berufsausbildung oder in qualifizierte Beschäftigung in Deutschland erforderlich sind. Mit der Unterstützung der beruflichen Mobilität innerhalb der EU soll das Sonderprogramm einen Beitrag zur Bekämpfung der hohen Jugendarbeitslosigkeit innerhalb der EU sowie zur Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland leisten.

⁴¹⁹ Siehe dazu: <http://www.thejobofmylife.de>.

Bisher wurden nach der alten Förderrichtlinie junge Menschen im Alter von 18 bis 35 Jahren (in begründeten Ausnahmefällen bis zum Alter von 40 Jahren) aus der EU, die in Deutschland eine Ausbildung absolvieren oder eine qualifizierte Tätigkeit in einem Engpass- bzw. Mangelberuf ausüben wollen, gefördert. Das Sonderprogramm wird von der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit (BA) umgesetzt.

Gegenstand der Förderung sind unter anderem die für die Aufnahme einer betrieblichen Berufsausbildung oder qualifizierten Beschäftigung in Deutschland notwendigen Deutschsprachkenntnisse sowohl im Herkunftsland wie auch in Deutschland. Gefördert werden können bei Aufnahme einer betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland auch Reisekostenpauschalen zum Bewerbungsgespräch, zur Aufnahme des ausbildungsvorbereitenden obligatorischen Praktikums und zur Aufnahme der betrieblichen Berufsausbildung. Im Bedarfsfall können auch ausbildungsbegleitende Hilfen (Sprache, Fachunterricht, sozial- und berufspädagogische Begleitung) sowie finanzielle Unterstützungsleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erfolgen.

Die Förderleistungen zur Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung in einem Engpass- bzw. Mangelberuf umfassen ebenfalls Deutschsprachförderung im Herkunftsland und in Deutschland, eine Reisekostenpauschale zum Bewerbungsgespräch und eine Umzugskostenpauschale zur Arbeitsaufnahme. Darüber hinaus ist ein Zuschuss im Zusammenhang mit den Verfahrenskosten eines Anerkennungsverfahrens für reglementierte Engpassberufe möglich. Ob es sich um einen Engpass- bzw. Mangelberuf handelt, ergibt sich aus der regelmäßig aktualisierten Engpassanalyse der BA. Diese Analyse berücksichtigt Bedarfe der regionalen Arbeitsmärkte.

Bis Mitte März 2014 haben über 9.100 Jugendliche und junge Erwachsene – zum größten Teil aus Spanien – etwa 47.000 Einzelanträge auf Förderungen aus dem Sonderprogramm gestellt. 71 % der Antragstellerinnen und Antragsteller sind an einer betrieblichen Berufsausbildung und 29 % an einer qualifizierten Beschäftigung in Deutschland interessiert.

Vor dem Hintergrund dieses sehr großen Interesses seitens junger Europäerinnen und Europäer, ist es in enger Abstimmung mit dem Deutschen Bundestag gelungen, das Mittelvolumen für die Jahre 2013 ff. von ursprünglich 139 Mio. € auf 560,1 Mio. € zu erhöhen und somit mehr als zu vervierfachen.

Zum 30.07.2014 ist die bisherige Richtlinie auf Grundlage der Erfahrungen der Programmumsetzung umfassend überarbeitet worden. Die nun für die kommenden Ausbildungsjahre ab 2015 gültigen neuen Fördergrundsätze beinhalten als wesentliche Änderung die Umstellung von Individual- auf Projektförderung und die Konzentration auf das Ausbildungssegment. Damit können die Maßnahmen besser gebündelt und wirtschaftlicher sowie zielorientierter umgesetzt werden.

4 Resümee und Perspektiven

Zur Verbesserung der Chancengleichheit von Menschen mit Migrationshintergrund im Erwerbsleben und am Arbeitsmarkt sind eine Fülle von Aktivitäten initiiert und umgesetzt worden.

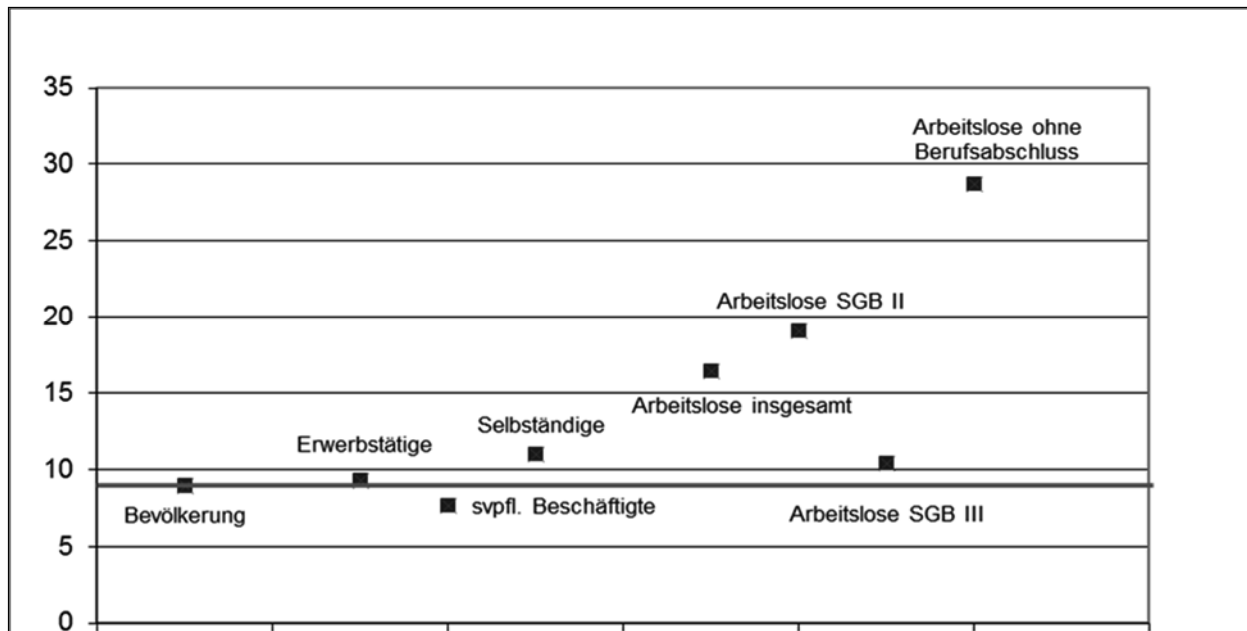
Ihre Beschäftigungssituation und vor allem die Struktur ihrer Qualifikationen sind aber weiterhin deutlich ungünstiger als die von Menschen ohne Migrationshintergrund und machen sie auch weiterhin anfälliger für negative Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels.

Substanzielle Verbesserungen werden sich für diesen Personenkreis nicht von selbst ergeben. Vielmehr muss aktiv an der Verbesserung der Situation gearbeitet werden. Ansatzpunkte gibt es dafür auf unterschiedlichen Ebenen und sie betreffen auch nicht ausschließlich Menschen mit Migrationshintergrund, weshalb perspektivisch nicht die Zielgruppe im Vordergrund steht, sondern eine Verbesserung der Struktur, die durch eine verfestigte Sockelarbeitslosigkeit und eine – insbesondere durch Qualifikationsdefizite geprägte – strukturelle Arbeitslosigkeit geprägt ist, innerhalb derer Menschen mit Migrationshintergrund deutlicher betroffen sind als andere Personengruppen.

Die Arbeitslosigkeit von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Besonderen sowie die von Menschen mit Migrationshintergrund ist immer noch deutlich ausgeprägter als die der Menschen ohne Migrationshintergrund. Eine weitere Verfestigung der Arbeitslosigkeit dieses Personenkreises muss verhindert und aufgebrochen werden, damit der Anschluss an die aktuellen Anforderungen am Arbeitsmarkt möglich ist.

Die folgende Abbildung zeigt für die Personen ausländischer Staatsangehörigkeit die Abweichung in ausgewählten Segmenten der Sozialstruktur von dem Anteil dieser Personengruppe an der Bevölkerung.

Abbildung 13: Anteile von Personen ausländischer Staatsangehörigkeit in ausgewählten Segmenten



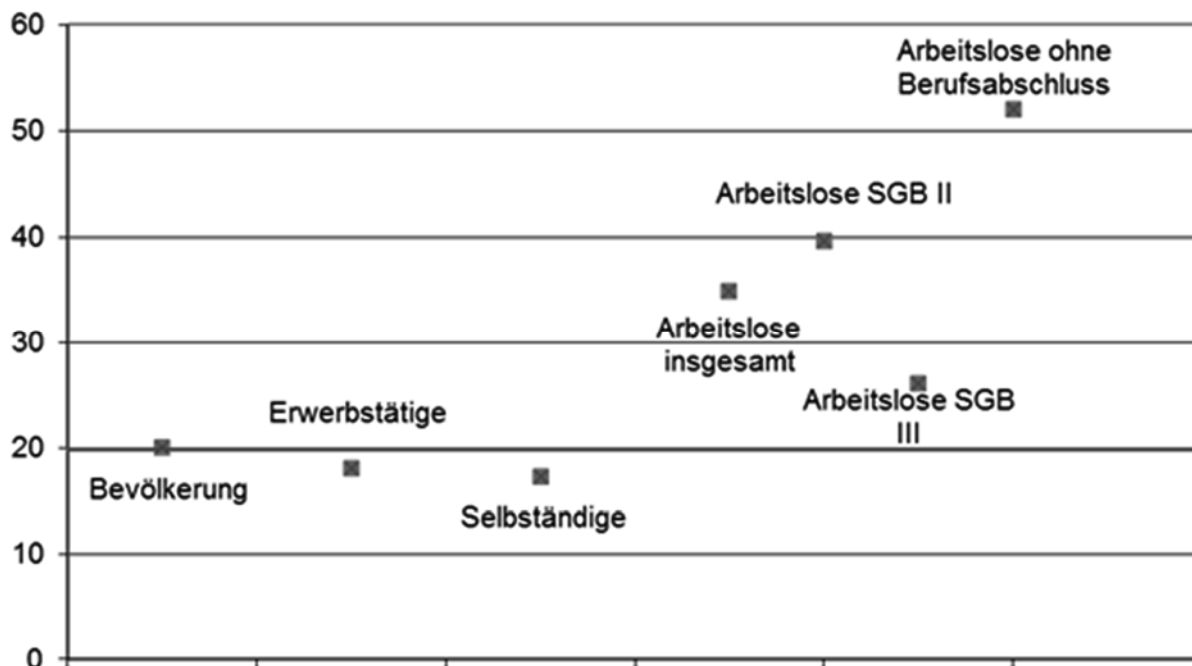
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2012, Statistik der BA: Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer – Dezember 2012, eigene Berechnungen

Es ist erfreulich, dass die Anteile bei den Erwerbstätigen – mit einem etwas unterdurchschnittlichen Anteil bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und einem etwas überdurchschnittlichen Anteil bei den Selbständigen – ungefähr dem Anteil der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit an der Bevölkerung entsprechen. Das trifft sogar annähernd für die Arbeitslosen dieser Personengruppe in der Arbeitsförderung (SGB III) zu.

Deutlich überrepräsentiert ist die Personengruppe bei den Arbeitslosen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und vor allem bei Betrachtung der Arbeitslosen ohne Berufsabschluss insgesamt.

Dasselbe Bild ergibt sich, wenn man die Anteile von Personen mit Migrationshintergrund insgesamt, also sowohl mit deutscher wie mit ausländischer Staatsangehörigkeit betrachtet. Die folgende Abbildung bietet hinsichtlich der jeweiligen Anteile ein ähnliches – entsprechend des höheren Anteils dieser Personengruppe an der Bevölkerung nur parallel verschobenes – Bild.

Abbildung 14: Anteile von Personen mit Migrationshintergrund in ausgewählten Segmenten



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2012, Statistik der BA: Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer – Dezember 2012, eigene Berechnungen

Erkennbar ist, dass die Erwerbstätigen insgesamt, wie auch die Selbständigen bei dieser Personengruppe, leicht unterrepräsentiert sind.⁴²⁰ Ursache dafür ist, dass bei den Selbständigen mit Migrationshintergrund die Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit gegenüber jenen mit deutscher Staatsangehörigkeit überwiegen.

Personen mit Migrationshintergrund sind jedoch ebenfalls sehr deutlich überrepräsentiert bei den Arbeitslosen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und vor allem bei Betrachtung der Arbeitslosen ohne Berufsabschluss insgesamt. Deren Anteile übertreffen ihren Anteil an der Bevölkerung um das Zwei- bis mehr als Zweieinhalbfache.

Vielfach stehen bei diesem Personenkreis eine geringe oder eine nicht ausreichende Qualifikation einer Integration in den Arbeitsmarkt entgegen. Die vorhandenen beruflichen Ausbildungs-, Qualifizierungs- und Weiterbildungsprogramme, wie zum Beispiel die aktuellen Programme der Bundesagentur für Arbeit zur abschlussbezogenen beruflichen Nachqualifizierung „AusBILDUNG wird was – Spätstarter gesucht“⁴²¹ und „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“ sind gut geeignet, spezifische Angebote der Aktivierung und Qualifizierung anzubieten.

Die Ausschöpfung des inländischen Fachkräftepotenzials durch gezielte Schwerpunkte in laufenden und neu zu initiierten Qualifizierungs- und Vermittlungs- bzw. Coachingprogrammen, insbesondere für Arbeitslose und Langzeitarbeitslose mit Migrationshintergrund, muss – in enger Abstimmung mit den Betrieben – dringend in den Fokus der Anstrengungen genommen werden, um der sich verfestigenden Arbeitslosigkeit wirksam begegnen zu können.⁴²²

Eine schulische und berufliche Qualifikation sind der beste Schutz gegen Arbeitslosigkeit. Die Befunde zeigen, dass gerade Menschen mit Migrationshintergrund diese Qualifikationen fehlen, oder dass zu lange gewartet wird, bis ihnen Gelegenheit gegeben wird, schulische und/oder berufliche Qualifikationen nachzuholen. Deshalb ist ein höheres Engagement und eine schnellere Umsetzung erforderlich, damit vor allem Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund befähigt werden, sich auf der Grundlage einer formellen Qualifikation dem Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt stellen zu können. Erforderlich sind eine gezielte Ansprache und

⁴²⁰ Die Daten für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Migrationshintergrund liegen für die Darstellung nicht vor.

⁴²¹ Siehe dazu: <http://www.arbeitsagentur.de/Navigation/zentral/Buerger/Weiterbildung/Spaetstarter/Spaetstarter-Nav.html>.

⁴²² Im Rahmen eines Bundesprogramms, das derzeit entwickelt wird und 2015 starten soll, will die Bundesregierung mit dem Ziel gegensteuern, dass vor allem der «harte Kern» von Langzeitarbeitslosen nach einer Ausbildung wieder langfristig auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen kann.

Beratung sowie eine dem Kompetenzprofil der Arbeitslosen entsprechende Qualifizierung durch die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter. Empfehlenswert ist es, in Städten, Kreisen und Gemeinden mit einem hohen Anteil Arbeitsloser mit Migrationshintergrund eigene – interkulturell kompetente – Vermittlungsteams in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern zu bilden. Damit würde ein besonderer Schwerpunkt auf den Personenkreis der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund gelegt, der die besondere Situation und die besonderen Voraussetzungen dieses Personenkreises berücksichtigt, die eine Integration in den Arbeitsmarkt bisher erschweren.

Andere Aufgabenfelder, die weiter bestehen, sind: Abbau von Diskriminierung bei allen personellen Auswahlprozessen und bei Aufstiegsentscheidungen in Betrieben und Verwaltungen, Weiterentwicklung der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen und der beruflichen Sprachförderung, Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und eine stärkere Arbeitsmarktorientierung in allen Maßnahmen der sogenannten Übergangssysteme zwischen Schule und Beruf.

Es bedarf angesichts der Dimension der Unterschiede immer noch erheblicher Anstrengungen, eines hohen Ressourceneinsatzes und eines langen Atems um die Angleichung der Chancen und um Teilhabe am Arbeitsmarkt von Menschen mit Migrationshintergrund tatsächlich zu erreichen. Die Herausforderung liegt also vor allem darin, die vorhandenen Potenziale auszuschöpfen, und das sind nicht nur Frauen und Ältere, sondern auch und vor allem die bereits hier lebenden Menschen mit einer Zuwanderungsgeschichte. Es besteht sonst die Gefahr, dass der Blick auf eine gesteuerte Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften – die ohne Zweifel erforderlich ist und bleibt – den Blick auf das vorhandene inländische Potenzial trübt oder sich sogar zu einem blinden Fleck entwickelt.

5 Interkulturelle Öffnung der Bundesbehörden

5.1 Ausgangslage

Es ist erklärtes Ziel der Bundesregierung, den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Bundes zu erhöhen. Dies kommt in den Koalitionsverträgen der Regierungsparteien der 17. und 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages zum Ausdruck.⁴²³ Und hierfür steht seit 2011 auch der Nationale Aktionsplan Integration.⁴²⁴ Um diesen Anspruch zielgerecht umzusetzen, wurde im Nationalen Aktionsplan das Dialogforum 4 „Migranten im öffentlichen Dienst“ unter Federführung des Bundesministeriums des Innern eingerichtet.⁴²⁵ Das Bemühen des Dialogforums bestand unter anderem darin, durch geeignete Maßnahmen den Bewerberkreis von Personen mit Migrationshintergrund nachhaltig zu erweitern, mögliche mittelbare Diskriminierungen auszuschließen und in den Einstellungsverfahren sprachliche und interkulturelle Kompetenzen angemessen zu berücksichtigen. Für alle Bewerberinnen und Bewerber und auf allen Ebenen der Bundesverwaltung sollen gleiche Startchancen hergestellt werden.⁴²⁶ Der Bund bekennt sich damit zu seiner Verantwortung als Arbeitgeber. Der Stand der Umsetzung der im Dialogforum vereinbarten Maßnahmen ist in einem Zwischenbericht zum 6. Integrationsgipfel vorgelegt worden.⁴²⁷

Das Ziel der verstärkten Gewinnung von Menschen mit Migrationshintergrund für den öffentlichen Dienst verfolgt die Bundesregierung zudem im Rahmen ihrer Demografiestrategie. Gleichwohl gilt es nicht zu verkennen, dass es sich um eine anspruchsvolle Zielsetzung handelt, deren Umsetzung verstärktes Engagement erfordert.

⁴²³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“, 18. Legislaturperiode, S. 106: „In den Bundesbehörden wollen wir den mit dem Nationalen Aktionsplan Integration eingeschlagenen Weg fortsetzen und den Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst erhöhen. Wir werden einen Schwerpunkt bei der Gewinnung von jungen Migranten für eine Ausbildung im öffentlichen Dienst setzen. Ab dem Jahr 2014 werden wir in Bundesministerien und Geschäftsbereichsbehörden auf freiwilliger Grundlage den Anteil von Migrantinnen und Migranten anhand einheitlicher Standards erheben.“; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP „Wachstum.Bildung.Zusammenhalt.“, 17. Legislaturperiode, S. 77: „Auch der Bund ist sich seiner Rolle als Arbeitgeber bewusst. Er wird im Rahmen seiner Möglichkeiten mehr geeignete, befähigte und leistungsbereite Migranten beschäftigen.“

⁴²⁴ Vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin 2012.

⁴²⁵ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel V.3, S. 141 ff.

⁴²⁶ Zur Schaffung einer validen Ausgangslage ist die erstmalige Erhebung von Daten zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund eines von vier operativen Zielen des Dialogforums. Die drei weiteren Ziele sind: „Interesse am öffentlichen Dienst wecken, Hemmnisse bei der Auswahl und Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund abbauen sowie die Sensibilisierung der Beschäftigten für interkulturelle Vielfalt“. Diesen Zielen wurden im Rahmen des Dialogforums 30 Instrumente im partnerschaftlichen Dialog mit Akteuren von Bund, Verbänden, Gewerkschaften und Migrantenorganisationen zugeordnet, vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin 2012.

⁴²⁷ Beispielhaft seien hier genannt: Die Etablierung der Internetseite www.wir-sind-bund.de, das Pilotprojekts der Bundespolizei zur gezielten Werbung um Nachwuchskräfte mit Migrationshintergrund im Raum Frankfurt/Main und München für die Ausbildung sowie die Diversity-Trainings und die Handreichung der BAKöV zur Gestaltung von Personalauswahlverfahren mit dem Ziel der interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung.

Die gegenwärtige Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass es keine umfassende und valide statistische Datenbasis oder empirische Untersuchungen zum Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Bundes gibt. Bislang wird auf Daten des Mikrozensus⁴²⁸ Bezug genommen (vgl. 5.2), die den öffentlichen Dienst als Ganzes ausweisen. Ein Organisationsbezug zwischen Beschäftigten und Beschäftigungsbehörden kann jedoch nicht hergestellt werden. Bisher sind hieraus Daten von 2005 bis 2011 verfügbar, die im Rahmen von Sonderauswertungen erstellt werden. 2011 betrug danach der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund an den im öffentlichen Dienst Beschäftigten 9,8 %⁴²⁹ und damit weniger als die Hälfte im Vergleich zum Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung. Sie sind damit im öffentlichen Dienst deutlich unterrepräsentiert.

Zu einem vergleichbaren Befund kommen Erhebungen der Länder.⁴³⁰ Die Länderergebnisse geben zum Teil auch Aufschluss über die Situation der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst. So weist der Niedersächsische Ergebnisbericht aus, dass die Bediensteten mit Migrationshintergrund (insgesamt 8,1 % der Landesbediensteten) häufiger in der Gruppe der Tarifbeschäftigten (10 %) – und hier überdurchschnittlich in der Gruppe der befristet Beschäftigten (13,6 %) – vertreten sind, lediglich 6,2 % betrug ihr Anteil in der Gruppe der Beamten.⁴³¹ Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund war zudem überdurchschnittlich in den Laufbahn- bzw. Entgeltgruppen des ehemals einfachen Dienstes (Entgeltgruppen 1-4) vertreten, bei den Tarifbeschäftigten zudem im höheren Dienst (Entgeltgruppen 13-15).⁴³²

5.2 Möglichkeiten der Datenerhebung und Piloterhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Bundes

5.2.1 Möglichkeiten der Datenerhebung

Die Beauftragte hatte sich im Rahmen des Dialogforums 4 dazu verpflichtet, einen Bericht zu den Möglichkeiten der Datenerhebung zu erstellen. Hierzu wurde eine Redaktionsgruppe aus Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Dialogforums gebildet, die der Frage nachgegangen ist, ob und in welcher Form eine Erhebung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund auf Bundesebene umsetzbar ist. Der Bericht der Redaktionsgruppe wurde Ende 2012 fertig gestellt. Er gibt Empfehlungen, wie eine solche Erhebung freiwillig und anonym durchgeführt werden kann.⁴³³

Der Bericht befasst sich mit den Fragen nach einer einheitlichen Definition des Begriffs Migrationshintergrund (1), den rechtlichen Rahmenbedingungen und Erhebungsmethoden (2) und der Implementierung und Kommunikation einer geplanten Erhebung (3).

1. Zu Grunde liegende Definition zur statistischen Erfassung des Migrationshintergrundes

Ausgangslage für eine Abstimmung einer Empfehlung waren die unterschiedlichen Definitionen der Personen mit Migrationshintergrund des Statistischen Bundesamtes für den Mikrozensus,⁴³⁴ der Verordnung zur Erhebung der Merkmale des Migrationshintergrundes (MighEV)⁴³⁵ sowie des Zensusgesetzes⁴³⁶. Bislang werden für

⁴²⁸ Die Daten des Mikrozensus basieren auf Einschätzungen der Befragten. Dies lässt vermuten, dass bei der Zuordnung der Befragten Beschäftigungen bei Unternehmen mit öffentlichen Aufgaben (z. B. Müllabfuhr, ÖPNV) als Beschäftigungen im öffentlichen Dienst klassifiziert werden, auch wenn diese Unternehmen (inzwischen) privatisiert sind. Vgl. die Beauftragte: Zweiter Indikatorenbericht, 2011.

⁴²⁹ Statistisches Bundesamt: Sonderauswertung Mikrozensus 2011.

⁴³⁰ Vgl. z. B. Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration / Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Interkulturelle Öffnung der niedersächsischen Landesverwaltung, Befragung zum Migrationshintergrund unter niedersächsischen Landesbediensteten – Ergebnisbericht –, 2012; Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Landesinitiative Nordrhein-Westfalen „Mehr Migrantinnen und Migranten in den öffentlichen Dienst – Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung, Umsetzungsbericht für den Zeitraum 01.01.2011 bis 30.05.2012“, Düsseldorf 2012.

⁴³¹ Ebd., S. 23.

⁴³² Vgl. ebd. Inzwischen haben 9 der 16 Bundesländer bereits eigene Erhebungen durchgeführt oder befinden sich erstmalig in der Durchführungsphase, wobei jeweils Unterschiede in Art und Umfang der Befragung bestehen: Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein. Vgl. Zwischenbericht zur Datenerhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund für die 9. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren (IntMK) am 19./20.03.2014.

⁴³³ Vgl. Die Beauftragte: Bericht zu den Möglichkeiten der Datenerhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund, Dialogforum 4 „Migranten im öffentlichen Dienst“, Nationaler Aktionsplan.

⁴³⁴ Vgl. Redaktionelle Vorbemerkung, Definition Migrationshintergrund im Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes.

⁴³⁵ Vgl. § 4 Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung vom 29.09.2010 (BGBl. I S. 1372).

⁴³⁶ Vgl. § 7 Abs. 4 Gesetz über den registrierten Zensus im Jahre 2011 vom 08.07.2009.

unterschiedliche Erhebungen in Bund und Ländern⁴³⁷ aufgrund unterschiedlicher Bedarfe verschiedene Definitionen zu Grunde gelegt, zum Teil in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit der Daten. Wünschenswert wäre es gleichwohl, eine Vereinheitlichung herzustellen, um die gemeinsamen Bemühungen von Bund, Ländern und Kommunen anschaulich und vergleichbar darstellen zu können.

In amtlichen Statistiken wird derzeit die durch das Statistische Bundesamt für den Mikrozensus erfolgte Definition der Personen mit Migrationshintergrund am häufigsten verwendet.⁴³⁸ Die Erfassung des Migrationshintergrundes auf der Grundlage der Auswertung mehrerer Merkmale wurde 2005 in den Mikrozensus aufgenommen und stellt seitdem auch die Grundlage für die Lageberichte sowie die Indikatorenberichte der Beauftragten dar. Die hierbei definierte statistische Größe umfasst – im Gegensatz zur Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung und zum Zensusgesetz – bei ausländischen Staatsangehörigen anders als bei Spätaussiedlern sowohl die zweite als auch alle vier Jahre die dritte Zuwanderergeneration. Aus diesen Gründen hat sich auch der Bund dafür ausgesprochen, zunächst die Definition des Mikrozensus als Basis für zukünftige Erhebungen bei den Beschäftigten zu wählen. Damit wurde zumindest bislang eine einheitliche Verfahrensweise für Erhebungen bei Bund und Ländern (vgl. oben) noch nicht erreicht. Es werden deshalb zunächst die Erfahrungen zur Akzeptanz und Praktikabilität der gewählten Definition abzuwarten sein. Diese sollen in einer Piloterhebung auf Bundesebene (vgl. 5.3.) gewonnen werden.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen und mögliche Erhebungsmethoden

Um eine Erhöhung des Anteils von Beschäftigten und Bewerberinnen bzw. Bewerbern mit Migrationshintergrund überhaupt erreichen und messen zu können, bedarf es zunächst einer Status-quo-Betrachtung. Die Erhebung und Verwendung von personenbezogenen Daten im Rahmen des Personalauswahlprozesses ist allerdings aus Rechtsgründen⁴³⁹ nicht ohne weiteres möglich. Daten zum Migrationshintergrund dürfen als personenbezogene Daten von besonderer Art⁴⁴⁰ in aller Regel nur anonym und pseudonym erhoben werden. Abstammung und Herkunft sind darüber hinaus gemäß Art. 3 Abs. 3, Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz kein zulässiges Differenzierungsmerkmal bei Personalauswahl- und Personalentwicklungsentscheidungen. Die Verarbeitung entsprechender personenbezogener Daten ist nur in engen Grenzen zulässig (§ 12 Abs. 4 i.V.m. § 28 Abs. 6-8 BDSG), z. B. zu wissenschaftlichen Zwecken oder wenn eine besondere Rechtsvorschrift über den Datenschutz dies gestattet. Eine Erhebung mit ausdrücklicher Einwilligung der Betroffenen ist aber zulässig.

Als grundsätzliche Möglichkeiten der Datenerhebung über die Nutzung des Mikrozensus hinaus wurden verschiedene Varianten diskutiert. Eine Vollerhebung käme nur auf Grundlage einer noch zu schaffenden Erhebungsverordnung in Betracht. Hierfür mangelt es im Bundesrecht allerdings an einer Ermächtigungsgrundlage; fraglich ist auch, wie diese verfassungskonform ausgestaltet werden könnte. Der Bericht empfiehlt daher freiwillige Erhebungen entweder im Rahmen von Dachkampagnen oder über freiwillige Beschäftigtenbefragungen bzw. Befragungen bei der Einstellung. Der Bericht spricht sich letztlich aus personalrechtlicher und personalpolitischer Sicht für freiwillige und organisationsbezogene Ansätze aus, die eine arbeitgeberbezogene Maßnahmenentwicklung und ein Controlling ermöglichen.⁴⁴¹

3. Implementierung und Kommunikation

Ob es gelingen kann, eine valide Datenbasis zu erhalten, wird zunächst davon abhängen, ob ausreichend Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den Behörden für die Befragung erreicht werden können. Notwendig sind daher eine intensive Begleitung und eine transparente Informationspolitik in den teilnehmenden Behörden.

Der Bericht spricht sich dafür aus, dass der angestoßene Veränderungsprozess durch einen gezielten „Top-Down-Ansatz“ unterstützt werden sollte. Dieser Prozess kann durch ein klares Bekenntnis (z. B. Leitbild) der – ggf. politischen – Leitung der Behörde positiv hervorgehoben werden. Eine unterstützende Signalwirkung kann etwa auch dadurch erreicht werden, dass die Leitung selbst die Befragung einleitet und begleitet, z. B. mit

⁴³⁷ Auch die Länder, die bisher Erhebungen durchführen, verwenden unterschiedliche Definitionen des Migrationshintergrundes. Es besteht aber auch dort der Wunsch nach einer Vereinheitlichung. Vgl. im Weiteren Zwischenbericht zur Datenerhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund für die 9. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren (IntMK) am 19./20.03.2014.

⁴³⁸ Vgl. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220127004.pdf?__blob=publicationFile, S. 6.

⁴³⁹ Vgl. Art. 3 Abs. 3 GG, §§ 1 ff. AGG i.V.m. § 9 Abs. 1 BBG, § 3 Abs. 9 BDSG.

⁴⁴⁰ § 3 Abs. 9 BDSG.

⁴⁴¹ Vgl. Die Beauftragte: Bericht zu den Möglichkeiten der Datenerhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund, S. 13, Dialogforum 4 „Migranten im öffentlichen Dienst“, Nationaler Aktionsplan.

einem Informationsschreiben an alle Beschäftigten und im Rahmen von Personalversammlungen.⁴⁴² Des Weiteren sollten alle Hierarchieebenen aktiv in diesen Prozess eingebunden werden.

Um die Akzeptanz bei den Beschäftigten zu erhöhen und möglichen Vorbehalten entgegenzuwirken, wird empfohlen, im Vorfeld ausführlich auf das Ziel der Erhebung und die Einhaltung des Datenschutzes bzw. Gewährleistung der Anonymität einzugehen. Es wird als besonders wichtig eingeschätzt, dass den Beschäftigten die Ergebnisse einer durchgeführten Befragung zeitnah kommuniziert werden und sie auch im weiteren Vorgehen – z. B. bei der Entwicklung von (neuen) Maßnahmen der interkulturellen Öffnung oder deren Evaluierung – aktiv einbezogen werden. Insgesamt empfiehlt der Bericht, im Vorfeld einer Erhebung ein Implementierungskonzept unter Einbindung aller Beteiligten („interne Stakeholder“) zu erstellen.⁴⁴³

Sinnvollerweise ist eine Erhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund nur ein Baustein in einer Gesamtstrategie der interkulturellen Öffnung der Verwaltung, die sich auf verschiedene Handlungsfelder insbesondere der Organisations- und Personalentwicklung erstreckt. Dadurch wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei der Implementierung von Maßnahmen zur Förderung der Wertschätzung von Vielfalt und zum Abbau von Diskriminierungen nicht um zeitlich befristete Vorhaben handelt, sondern dass diese als ein kontinuierlicher Prozess angelegt sind. Dies gilt im Besonderen für die Erhebung von Daten zur Beschäftigtenstruktur, denn nur durch deren Fortschreibung werden Fortschritte bzw. zukünftige Handlungsbedarfe sichtbar.

5.2.2 Piloterhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund

Auf Grundlage des skizzierten Berichtes werden ab 2014 erste Piloterhebungen auf freiwilliger Basis und anhand einheitlicher Standards in Bundesbehörden durchgeführt werden. Damit wird die Grundlage geschaffen, um die Datenlage zu verbessern und adäquate Maßnahmen zur besseren Personalgewinnung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung erarbeiten zu können.

Bislang haben das Bundesministerium des Innern – mit den Geschäftsbereichsbehörden Bundeskriminalamt, Bundeszentrale für politische Bildung, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung und das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – sowie die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) ihre Absicht erklärt, entsprechende Piloterhebungen durchzuführen. Im Vorfeld wurde auf Anregung und Einladung des Bundesministeriums des Innern und der Beauftragten im Ressortkreis der Bundesregierung darüber beraten, welche Anforderungen im Hinblick auf die angestrebte Einheitlichkeit der Durchführung und Auswertung sowie die Sicherstellung von Repräsentativität und Datensicherheit zu stellen sind.

Das Bundesministerium des Innern hat schließlich einen Fragebogen entwickelt auf dessen Grundlage eine Pilotbefragung im Bundesministerium und den genannten Geschäftsbereichsbehörden durchgeführt werden wird. Die Durchführung der Erhebung ist für das Jahresende 2014 geplant. Die Beauftragte für Kultur und Medien wird sich dieser Erhebung ebenfalls anschließen. Die Ergebnisse und die Erfahrungen aus der Befragung sollen im Ressortkreis bekannt gemacht werden mit dem Ziel, dass weitere Bundesbehörden den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund erheben und verstärkt Maßnahmen der interkulturellen Öffnung in ihren Behörden ergreifen.

5.3 Ausblick

Die Erhöhung des Anteils von Personen mit Migrationshintergrund an den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes des Bundes ist ein wichtiges Ziel der Bundesregierung. Gleichwohl wird die Gewinnung von Menschen mit Migrationshintergrund für den öffentlichen Dienst nicht ohne weiteres Zutun erreicht werden können. Es kommt vielmehr darauf an, dass für diese Zielgruppe behördliche Strategien der Personal- und Organisationsentwicklung entwickelt und gezielte Maßnahmen zum Abbau von bestehenden Hemmnissen beim Zugang zum öffentlichen Dienst ergriffen werden.

Im Lichte des für die Behördenpraxis immer deutlicher werdenden demografischen Wandels ist der öffentliche Dienst heute bereits ausgerichtet auf eine verstärkte Nachwuchsgewinnung, was einen wahrnehmbaren Trend zur verstärkten Werbung um junge Menschen mit Migrationshintergrund als Anwärter oder Auszubildende einschließt.⁴⁴⁴ Dieser Ansatz ist vielversprechend, wie die Ergebnisse aus einigen Bundesländern eindrucksvoll

⁴⁴² Vgl. ebd., S. 15.

⁴⁴³ Vgl. ebd., S. 17.

⁴⁴⁴ Für den Bund ist dabei die im Rahmen des Dialogforums 4 des Nationalen Aktionsplans Integration etablierte und fortzuentwickelnde Internetseite www.wir-sind-bund.de exemplarisch.

belegen.⁴⁴⁵ Darüber hinaus ist es ebenso von Bedeutung, gleichberechtigte Aufstiegs- und Karrierechancen in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes zu ermöglichen. Der öffentliche Dienst in allen seinen Facetten muss sich letztlich dem Anspruch stellen, Spiegel der Gesellschaft zu werden.

Dies gilt z. B. auch für Tätigkeiten, die in der Regel durch Beamtinnen und Beamte wahrgenommen werden. Denn etwa die Hälfte der in der unmittelbaren Bundesverwaltung Beschäftigten (mit Ausnahme der Soldatinnen und Soldaten) sind Beamte, die andere Hälfte Tarifbeschäftigte.⁴⁴⁶ Bei der Sicherstellung einer funktionierenden staatlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge nimmt der öffentliche Dienst eine große Verantwortung wahr und setzt dabei aus Tradition und Überzeugung auf ein starkes Berufsbeamtentum. Ein Bekenntnis zum Beamtentum enthält dementsprechend auch der Koalitionsvertrag 2013.⁴⁴⁷ Ein gleichberechtigter Zugang zum Beamtenverhältnis bleibt der großen Gruppe der sog. Drittstaatsangehörigen allerdings verwehrt. Bisher ist dieser Weg Ausländerinnen und Ausländern, soweit sie nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines Vertragsstaats des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz sind, grundsätzlich versperrt und nur im Ausnahmefall möglich.⁴⁴⁸ Der Zugang zum öffentlichen Dienst als Tarifbeschäftigte bzw. Tarifbeschäftigter ist generell möglich. Sofern Drittstaatsangehörigen jedoch der Zugang zum Beamtenstatus verwehrt bleibt, ist dies auch mit materiellen Unterschieden verbunden. Unterschiede zwischen sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Beamtinnen und Beamten bestehen z. B. in der Vergütung bzw. Alimentation oder der sozial- bzw. versorgungsrechtlichen Stellung.⁴⁴⁹

Vor dem Hintergrund europarechtlicher Erwägungen werden in der Fachöffentlichkeit konkret durch das Unionsrecht begründete Zugänge bestimmter Drittstaatsangehöriger zum Beamtenverhältnis diskutiert.⁴⁵⁰ Dies betrifft vor allem folgende Personenkreise, denen nach den europarechtlichen Vorschriften grundsätzlich ein mit den Staatsangehörigen des jeweiligen Mitgliedstaats gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden muss:

- Drittstaatsangehörige Familienangehörige von Unionsbürgern nach Art. 23 der Richtlinie 2004/38/EG (Freizügigkeits- oder Unionsbürgerrichtlinie)
- Langfristig Aufenthaltsberechtigte nach Art. 11 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2003/109/EG (Daueraufenthaltsrichtlinie), die nunmehr auch international Schutzberechtigte erfasst⁴⁵¹
- Hochqualifizierte nach Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2009/50/EG (Hochqualifiziertenrichtlinie)
- Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte nach Art. 26 der Richtlinie 2004/83/EG (Qualifikationsrichtlinie)
- Türkische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, soweit sie aufgrund des Assoziationsrechts EWG/Türkei (ARB 1/80) ein Recht auf uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang haben.

⁴⁴⁵ Vgl. beispielhaft Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Landesinitiative Nordrhein-Westfalen „Mehr Migrantinnen und Migranten in den öffentlichen Dienst – Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung, Zweiter Umsetzungsbericht für den Zeitraum 31. Mai 2012 bis 30. Mai 2013“, Düsseldorf 2013.

⁴⁴⁶ Die Personalstruktur im öffentlichen Dienst des Bundes ist geprägt von einer fast gleichen Verteilung von Tarifbeschäftigten und Beamtinnen und Beamten bzw. Richterinnen und Richtern. Von insgesamt 443.459 Beschäftigten in der unmittelbaren Bundesverwaltung waren 2012 130.489 als Beamtinnen und Beamte und Richterinnen und Richter, 133.469 als Tarifbeschäftigte und 179.509 als Soldatinnen und Soldaten tätig. Vgl. Bundesministerium des Innern, Moderne Verwaltung und Öffentlicher Dienst, Dienstrecht: Zahlen, Daten, Fakten: Personalstatistik Stand 30.06.2012, im Internet abrufbar unter: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Dienstrecht/Zahlen-Daten-Fakten/zahlen-daten-fakten_node.html.

⁴⁴⁷ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“, 18. Legislaturperiode, S. 153: „Das Berufsbeamtentum ist [...] Garant einer leistungsfähigen und unabhängigen Verwaltung. Zur Sicherung der Fachkräftebasis und zur Gewinnung qualifizierten Nachwuchses brauchen wir eine demografievorsorgende Stellen- und Personalpolitik [...]“

⁴⁴⁸ Vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Bundesbeamtengesetz (BBG) und § 7 Abs. 1 Nr. 1 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) wortgleich: „In das Beamtenverhältnis darf berufen werden, wer 1. Deutsche oder Deutscher im Sinne des Art. 116 des Grundgesetzes ist oder die Staatsangehörigkeit a) eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder b) eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder c) eines Drittstaates, dem die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union vertraglich einen entsprechenden Anspruch auf Anerkennung der Berufsqualifikationen eingeräumt haben, besitzt.“

⁴⁴⁹ Daraus folgt, dass zwei Beschäftigte derselben Behörde, die mit den gleichen Aufgaben betraut sind, die gleichen Qualifikationen und das gleiche Maß an Berufserfahrung haben und in die vergleichbare Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe eingestuft werden, unterschiedlich entlohnt und auch in den sonstigen Arbeitsbedingungen ungleich behandelt werden.

⁴⁵⁰ Vgl. Tabbara, Tarik: Zugänge von Ausländern zur Verbeamtung unter besonderer Berücksichtigung der Rechte von Drittstaatsangehörigen, in: ZBR Heft 4/2013, S. 109-115.

⁴⁵¹ Vgl. hierzu auch Kapitel XII.

„Arbeitnehmer“ im Sinne des Unionsrechts sind auch öffentlich Bedienstete, wodurch auch der Zugang zum Beamtenverhältnis erfasst wird.⁴⁵² Allein die Ausnahmeregelung in Art. 45 Abs. 4 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vermag hier eine allgemeine Grenze im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu ziehen. Diese Regelung ermöglicht es den Mitgliedstaaten, bestimmte Tätigkeiten im öffentlichen Dienst den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten. Insoweit darf auch gewanderten Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern der Zugang verwehrt werden.⁴⁵³ Nach herrschender Meinung, die auf der ständigen Rechtsprechung des EuGH beruht, ist diese Ausnahmemöglichkeit aber eng auszulegen und letztlich auf die explizite und ausschließliche hoheitliche Aufgabenwahrnehmung beschränkt.⁴⁵⁴ Aus Sicht der Beauftragten bedeutet dies, dass etwaige Einschränkungen auch nur für einen sehr begrenzten Aufgabenbereich aufrechterhalten werden können. Der ganz überwiegende Teil der Beamtenbeschäftigung dürfte hingegen nicht davon erfasst sein. Hinzu kommt, dass auch im eng abgegrenzten Kernbereich der öffentlichen Verwaltung in der Praxis bereits von Ausnahmeregelungen Gebrauch gemacht wird, etwa bei der Einstellung von Drittstaatsangehörigen als Beamtinnen und Beamte im Polizeidienst der Länder.

Aus Sicht der Beauftragten wird insbesondere am Beispiel der Freizügigkeitsrichtlinie offensichtlich, dass aus dem Europarecht Gleichbehandlungsrechte für bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt abgeleitet werden können. Denn die Richtlinie erstreckt sich auch auf die (drittstaatsangehörigen) Familienangehörigen von Unionsbürgern, die von ihrem Freizügigkeitsecht Gebrauch gemacht haben, und räumt damit auch allen Familienangehörigen den gleichen Zugang zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst, mithin zum Beamtenverhältnis, ein wie für Unionsbürger selbst. Letztlich können sich drittstaatsangehörige Familienangehörige von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern nach Auffassung der Beauftragten auf Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG berufen, die unmittelbare Wirkung entfaltet, da ihre Umsetzungsfrist bereits abgelaufen ist.

Diese europarechtliche Gleichbehandlung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern mit den Staatsangehörigen des jeweiligen Mitgliedstaates ist nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Assoziationsrecht EWG/Türkei auch so weit wie möglich für türkische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen herzustellen. Auch was diesen Personenkreis anbelangt, trifft der Ausschluss vom Zugang zum Beamtenstatus demnach auf europarechtliche Bedenken (vgl. zu den Entwicklungen im Assoziationsrecht EWG/Türkei auch Kapitel X 2).⁴⁵⁵

⁴⁵² Vgl. z. B. schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen Prof. Dr. Daniel Thym, Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner, Dr. Klaus Dienelt, Ünal Zeran, Dr. Hans-Eckhard Sommer, Prof. Dr. Jürgen Bast, Ausschussdrucksachen 17(4)707 A-F und Protokoll 17/102 der 102. Sitzung des Innenausschuss des Deutschen Bundestages. Sowie ausführlich Tabbara, Tarik: Zugänge von Ausländern zur Verbeamtung unter besonderer Berücksichtigung der Rechte von Drittstaatsangehörigen, In: ZBR Heft 4/2013, S. 109-115.

⁴⁵³ Vgl. nationale Regelungen in § 7 Abs. 2 BBG bzw. § 7 Abs. 2 BeamtStG.

⁴⁵⁴ Vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim: Das Recht der Europäischen Union (Kommentar, Bd. I), Art. 45 Rn. 424 m.w.N. Die Rechtsprechung des EuGH, mit der erste beschränkte staatsangehörigkeitsrechtliche Öffnungen des Beamtenrechts verbunden waren, reicht zurück bis auf das Jahr 1974 mit der Entscheidung „*Sotigu*“ (EuGH, Urteil vom 12.02.1974 – Rs. C-152/73). Zur Ausnahme der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung i.S.v. Art. 45 Abs. 4 AEUV, die vom Geltungsbereich der Abs. 1-3 ausgenommen sind, vgl. EuGH, Urteil vom 27.11.1991, Rs. C-4/91.

⁴⁵⁵ Vgl. hierzu auch schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen Prof. Dr. Daniel Thym, Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner, Dr. Klaus Dienelt, Ünal Zeran, Dr. Hans-Eckhard Sommer, Prof. Dr. Jürgen Bast, Ausschussdrucksachen 17(4)707 A-F und Protokoll 17/102 der 102. Sitzung des Innenausschuss des Deutschen Bundestages: Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen, Entwurf eines Gesetzes zur Klarstellung des assoziationsrechtlichen Rechtsstatus Staatsangehöriger der Türkei im Aufenthalts-, Beschäftigungserlaubnis- und Beamtenrecht, BT-Drs. 17/12193, b) Antrag der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, 50 Jahre deutsch-türkisches Anwerbeabkommen – Assoziationsrecht wirksam umsetzen, BT-Drs. 17/7373.

V Rechtlicher Rahmen für den Zugang zur Erwerbstätigkeit und zur Ausbildungsförderung

Die Möglichkeiten für nicht freizügigkeitsberechtigte Drittstaatsangehörige, in Deutschland einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, sind nicht als Grundfreiheiten ausgestaltet.⁴⁵⁶ Nach wie vor besteht für Drittstaatsangehörige grundsätzlich ein „Beschäftigungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt“, das jedoch in den letzten Jahren für zahlreiche Konstellationen durchbrochen wurde. § 4 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 AufenthG stellt klar, dass der Aufenthaltstitel von Drittstaatsangehörigen entweder qua Gesetz zur Erwerbstätigkeit berechtigt oder eine solche Berechtigung im Aufenthaltstitel vermerkt sein muss. Der Begriff „Erwerbstätigkeit“ umfasst dabei die abhängige Beschäftigung und die selbständige Tätigkeit.

Drittstaatsangehörige, die eine Berechtigung zur Erwerbstätigkeit besitzen, sind deutschen Staatsangehörigen auf dem Arbeitsmarkt bzw. bei der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit gleichgestellt, wenn sie über die nach sonstigen Vorschriften erforderlichen Erlaubnisse verfügen oder deren Erteilung zugesagt worden ist. Im Aufenthalts- und Asylverfahrensgesetz wird der Zugang zur Erwerbstätigkeit z. B. in den §§ 9 Abs. 1 Satz 2, 9a Abs. 1 Satz 3, 21, 28 Abs. 5 oder 25 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 Satz 2 AufenthG oder § 61 AsylVfG gesetzlich geregelt. Für den Bereich der abhängigen Beschäftigung bestehen in § 42 Abs. 1 und 2 AufenthG darüber hinaus besondere Verordnungsermächtigungen, um weitere Fallkonstellationen zu regeln.

1 Öffnungen im Beschäftigungsrecht

In der Vergangenheit hatte die Beauftragte sowohl Verbesserungen beim Zugang zur Erwerbstätigkeit für bereits im Bundesgebiet lebende Drittstaatsangehörige angeregt als auch Änderungen beim Zugang von Fachkräften zum Bundesgebiet angemahnt.⁴⁵⁷ In ihrem letzten Bericht hatte sie die wesentlichen Rechtsänderungen dargestellt, die mit dem Umsetzungsgesetz zur Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung 2009/50/EG („Blue Card-Richtlinie“) vorgenommen wurden.

Bei der Frage, unter welchen Voraussetzungen Drittstaatsangehörige eine Erwerbstätigkeit aufnehmen dürfen, wurden im Berichtszeitraum weitere zu begrüßende Erleichterungen festgelegt.

1.1 Entwicklungen seit Inkrafttreten des Umsetzungsgesetzes zur Richtlinie 2009/50/EG

Die Einführung der Blauen Karte EU in § 19a Abs. 1 und 2 AufenthG ermöglicht Akademikerinnen und Akademikern die zustimmungsfreie Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Beschäftigung, wenn auf Grundlage eines konkreten Arbeitsplatzangebots bestimmte Einkommensgrenzen überschritten werden, die jährlich durch Rechtsverordnung festgelegt werden (im Jahr 2014: 47.600 € p. a. und bei sog. „Mangelberufen“ 37.128 € p. a.).⁴⁵⁸ Bei der Beantwortung der Frage, ob ein anerkannter ausländischer Hochschulabschluss oder jedenfalls ein mit einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbarer ausländischer Hochschulabschluss vorliegt, muss die Ausländerbehörde im Zweifelsfall sachkundige Stellen einbeziehen.

Von der Möglichkeit, durch Rechtsverordnung Berufe zu benennen, in denen die einem Hochschulabschluss vergleichbaren Qualifikationen durch mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachgewiesen werden kann (vgl. § 19a Abs. 2 Nr. 2 AufenthG), hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bisher keinen Gebrauch gemacht.

§ 19a Abs. 6 AufenthG sieht für Inhaber einer Blauen Karte EU eine eigenständige verkürzte Verfestigungsregelung in die Niederlassungserlaubnis vor. Die Blaue Karte EU ist deshalb – und wegen der in Art. 18 Richtlinie 2009/50/EG angelegten Möglichkeit, bereits nach achtzehn Monaten in einen anderen Mitgliedstaat visumfrei einzureisen und innerhalb eines Monats in diesem Mitgliedstaat die Blaue Karte zu beantragen – der attraktivste Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung in Deutschland.

Der Migrationsbericht 2012 des BAMF weist aus, dass in den ersten zwölf Monaten vom 01.08.2012 bis zum

⁴⁵⁶ Dies ist der Unterschied zum Anwendungsbereich des Freizügigkeitsrechts der Europäischen Union, das Unionsbürgerinnen und -bürger sowie ihre (ggf. auch drittstaatsangehörigen) Familienangehörigen erfasst. Hier ist die Arbeitnehmerfreizügigkeit als Unionsgrundrecht ausgestaltet.

⁴⁵⁷ Vgl. 6. Lagebericht, Kapitel C 2.5.1 und 2.5.2, S. 416-425, 7. Lagebericht, Kapitel III.3, S. 164-168, 8. Lagebericht, Kapitel III.3, S. 314-318 und 9. Lagebericht, Kapitel XII.3.3.1, S. 256-258.

⁴⁵⁸ Kommt bei Mangelberufen die niedrigere Einkommensgrenze zum Tragen, ist hiervon abweichend nach § 2 Abs. 2 Satz 2 BeschV die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich, die allerdings nur die Prüfung der Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen umfasst.

31.07.2013 10.078 Blaue Karten EU nach § 19a AufenthG erteilt wurden.⁴⁵⁹ Davon entfielen 4.352 Blaue Karten EU auf Mangelberufe (44 %), 5.468 Blaue Karten EU auf Regelberufe (56 %). Unter den zum 31.07.2013 insgesamt aufhältigen 9.820 Drittstaatsangehörigen mit einer Blauen Karte EU waren 2.932 neuzugewanderte Ausländerinnen bzw. Ausländer, 2.402 hatten zuvor in Deutschland ein Studium oder eine Aus- oder Weiterbildung absolviert und 4.486 Personen hatten bereits vor Erteilung der Blauen Karte EU im Bundesgebiet einen anderen Aufenthaltstitel – meist zur Beschäftigung – besessen. Im ersten Quartal 2014 wurden insgesamt 3.086 Blaue Karten EU erteilt. Davon entfiel mit 1.528 Blaue Karten EU etwa die Hälfte auf Personen, die in einem sog. Mangelberuf tätig sind. 1.558 Personen erhielten die Blaue Karte EU für eine Tätigkeit in einem sog. Regelberuf. Ein großer Teil dieser Drittstaatsangehörigen war bereits vor Beginn des Jahres 2014 nach Deutschland eingereist (bei Mangelberufen 1.284 bzw. bei Regeberufen 1.107 Personen). Insgesamt wurden seit der Einführung am 01.08.2012 bis zum 31.03.2014 16.267 Blaue Karten EU nach § 19a AufenthG erteilt.⁴⁶⁰

Inwieweit die Einführung der Blauen Karte EU die Zahlen zur Erteilung von Niederlassungserlaubnissen nach § 19 AufenthG beeinflusst, muss weiter beobachtet werden. Zum Stichtag 31.12. waren im AZR für das Jahr 2012 insgesamt 3.373 Niederlassungserlaubnisse und für das Jahr 2013 3.182 Niederlassungserlaubnisse für Hochqualifizierte erfasst.

Zum 31.12.2012 waren nach dem Migrationsbericht 2012 des BAMF 4.223 Hochschulabsolventinnen und -absolventen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 4 AufenthG im AZR registriert (2011: 3.550 Personen), die ihnen die Arbeitsplatzsuche nach dem Abschluss ihres Studiums in Deutschland ermöglicht. Dies bedeutet eine Steigerung um 19,0 % im Vergleich zum Vorjahr. Die Hälfte davon waren Frauen (50,3 %). Zum Stichtag 31.12.2013 besaßen 13.551 Ausländerinnen und Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 4 AufenthG.

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit wurden im Jahr 2012 bis zum 31.07. insgesamt 4.363 Zustimmungen zu einem Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG für einen angemessenen Arbeitsplatz (§ 27 Nr. 3 BeschV a. F.) erteilt.⁴⁶¹ Die Betroffenen haben also einen ihrem Studium an einer deutschen Hochschule entsprechenden Arbeitsplatz gefunden, entweder unmittelbar nach ihrem Abschluss oder während der „Suchphase“ nach § 16 Abs. 4 AufenthG. Seit dem 01.08.2012 kann inländischen Hochschulabsolventinnen und -absolventen eine Aufenthaltserlaubnis ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden.⁴⁶²

Ob die unverändert beibehaltene rechtliche Beschränkung auf einen dem Abschluss angemessenen Arbeitsplatz für drittstaatsangehörige Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 4 AufenthG noch zeitgemäß ist, ist fraglich. Die insoweit fortbestehende beschäftigungsrechtliche Differenzierung zwischen Drittstaatsangehörigen einerseits und deutschen bzw. EU-Staatsangehörigen andererseits verkennt aus Sicht der Beauftragten, dass es hier im Ergebnis immer um „Bildungsinländer“ geht. Diese werden sich am bundesdeutschen Arbeitsmarkt bestmöglich positionieren wollen.

Die rechtliche vorgesehene Prüfung der Angemessenheit fällt auch hinter die alte Regelung des § 3a Nr. 1 BeschVerfV zurück, die im Falle der Erlangung eines inländischen Schulabschlusses – also bei sog. „Bildungsinländern“ – keine „Angemessenheitsprüfung“ vor der Erteilung des Aufenthaltstitels zum Zweck der Beschäftigung vorsah. Dasselbe gilt nach § 7 Nr. 3 BeschV auch bei Absolventinnen und Absolventen deutscher Auslandsschulen. Vor diesem Hintergrund sollte grundsätzlich überlegt werden, auf welchem Wege die Ausländerbehörde ggf. die notwendigen Informationen zur Beantwortung der Frage erlangt, ob den Betroffenen ein der Ausbildung angemessener Arbeitsplatz angeboten wird. Die auch den Ausländerbehörden vorliegende Durchführungsanweisung zur Ausländerbeschäftigung vom 25.04.2014 führt hierzu lediglich aus, dass eine Tätigkeit angemessen sei, wenn sie unabhängig von der Fachrichtung der Hochschulausbildung üblicherweise einen akademischen Abschluss voraussetze und die mit der Hochschulausbildung erworbenen Kenntnisse zumindest teilweise oder mittelbar benötigt würden.

Inwieweit die Verkürzungen für die aufenthaltsrechtliche Verfestigung in die Niederlassungserlaubnis nach

⁴⁵⁹ Zu den folgenden Zahlenangaben vgl. Migrationsbericht 2012 des BAMF, S. 75 ff sowie Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Bundesamt in Zahlen 2013, Nürnberg 2014, S. 84 abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2013.pdf;jsessionid=7974E5ACB95EBCC8790DF5CA33555DD2.1_cid286?__blob=publicationFile. Migrationsbericht 2012 des BAMF, S. 75 ff.

⁴⁶⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Wanderungsmonitoring. Migration nach Deutschland I. Quartal 2014, abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-I-Quartal-2014.pdf;jsessionid=19664B0E62859DB2B542134EB0CD36A1.1_cid368?__blob=publicationFile, S. 11.

⁴⁶¹ Vgl. Migrationsbericht des BAMF 2012, S. 89.

⁴⁶² Vgl. § 3b BeschV alt, nunmehr § 2 Abs. 1 Nr. 3 BeschV.

§ 18b AufenthG genutzt worden sind, lässt sich derzeit noch nicht abschließend beurteilen. Zum Stichtag 31.12.2013 waren im AZR 3.431 Niederlassungserlaubnisse nach § 18b AufenthG registriert.

Zum Stichtag 31.12.2013 waren im Ausländerzentralregister insgesamt 157 Fälle eingetragen, in denen von der neuen Möglichkeit nach § 18c AufenthG Gebrauch gemacht worden war, mit einer abgeschlossenen ausländischen akademischen Ausbildung zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland einzureisen. Das Auswärtige Amt registrierte darüber hinaus im ersten und zweiten Quartal 2014 insgesamt 485 nach § 18c AufenthG erteilte Visa.

1.2 Neue Zugänge zu einer Beschäftigung: Weitere gesetzliche Änderungen und die neue Beschäftigungsverordnung

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzbedürftigen und ausländischen Arbeitnehmern⁴⁶³ erhalten nunmehr alle nachziehende Familienangehörigen nach § 27 Abs. 5 AufenthG die Berechtigung, unmittelbar nach der Einreise in das Bundesgebiet eine Erwerbstätigkeit ausüben zu dürfen.

Nachdem mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2009/50/EU die ehemaligen Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte EU rentenrechtlich auch dann wie deutsche Staatsangehörige behandelt werden, wenn sie ihren Wohnsitz in einen Drittstaat verlegten, in dem das europäische Koordinierungsrecht der sozialen Sicherheit nicht gilt oder mit dem kein bilaterales Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen worden ist, wurde diese Regelung in Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 12 Abs. 1e Richtlinie 2011/98/EU (sog. „Rahmenrichtlinie für Arbeitnehmer“) auf sämtliche ehemals abhängig beschäftigten Drittstaatsangehörigen erweitert, die Rentenansprüche nach dem SGB VI haben. Die bisher in diesen Fällen noch geltende Kürzung der Renten um 30 % gehört damit der Vergangenheit an. Entsprechend wurde auch bei der Alterssicherung für Landwirte verfahren.⁴⁶⁴ Dies war überfällig.

Zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind durch das Gesetz zur Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU nun auch subsidiär Geschützte, die dieser Richtlinie unterfallen und künftig eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG erhalten.⁴⁶⁵ Art. 1 Nr. 45 dieses Gesetzes verkürzt zudem das Arbeitsverbot für Asylbewerberinnen und -bewerber nach § 61 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG von zwölf auf neun Monate. Nach dem Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und der SPD solle nunmehr diese Frist auf drei Monate verkürzt und Geduldete wieder genauso wie Asylbewerberinnen und -bewerber behandelt werden. Nachdem Ende März 2014 an die Länder und Verbände versandt zustimmungsbedürftigen Gesetzentwurf der Bundesregierung⁴⁶⁶ bleibt es nach Ablauf der verkürzten Frist weiterhin bei der Durchführung der Vorrangprüfung, bis die Wartefrist von vier Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet erfüllt wird. Dies dürfte die schwierige Situation vieler Asylbewerberinnen und -bewerber, aber auch von Geduldeten, jedenfalls in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit auch von bevorrechtigten Arbeitnehmern oftmals unverändert lassen. Für jene erscheint es in der Praxis zumeist von vorneherein aussichtslos, sich auf eine als offen gemeldete Stelle zu bewerben. Das vom Bundestag verabschiedete Gesetz erhielt am 19.09.2014 die Zustimmung des Bundesrates.⁴⁶⁷

Vor diesem Hintergrund ist das von der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführte Modellprojekt „Jeder Mensch hat Potenzial. Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“ zu begrüßen, das im Januar 2014 gestartet wurde. Es will Potenziale für den Arbeitsmarkt identifizieren und gezielt Vermittlungsdienstleistungen bereitstellen. Das Projekt wird an sechs Modellstandorten in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen, Hamburg und Bremen durchgeführt. Die Auswahl der Orte orientierte sich an den in Hinsicht auf die Arbeitsmarktintegration besonders erfolgreichen Standorten des Bleiberechtsprogramms. Die Beauftragte geht davon aus, dass damit die Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und -bewerbern aber auch von Geduldeten durch die Bundesagentur auf Dauer aktiver begleitet werden wird als bisher.

Soweit der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit nicht aufenthalts- oder asylverfahrensrechtlich geregelt ist, ergab sich der Zugang zu einer abhängigen Beschäftigung für Drittstaatsangehörige bisher grundsätzlich aus den Regelungen der Beschäftigungsverfahrensverordnung oder der Beschäftigungsverordnung. Erstere konnte zustimmungsfrei geändert werden und erfasste grundsätzlich sog. „Inlandskonstellationen“. Letztere konnte nur mit

⁴⁶³ BGBl. 2013 Teil I Nr. 54 vom 05.09.2013, S. 3484 ff., Art. 1 Nr. 14 und 16b.

⁴⁶⁴ Ebd. Art. 3 und 4.

⁴⁶⁵ BGBl. 2013 Teil I Nr. 54 vom 05.09.2013, S. 3474 ff., Art. 2 Nr. 1b und 12.

⁴⁶⁶ Vgl. ebd. Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 des Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer.

⁴⁶⁷ Vgl. BT-Drs. 18/1528 vom 26.05.2014 und BR-Drs. 383/14 (Beschluss).

Zustimmung des Bundesrates geändert werden und regelte grundsätzlich den Außenzugang zum Bundesgebiet. Zum 01.07.2013 trat die neue Beschäftigungsverordnung in Kraft, die nun sämtliche Fallkonstellationen des Arbeitsmarktzugangs von Drittstaatsangehörigen abschließend regelt, die nicht aufgrund bestehender gesetzlicher Festlegungen zu entscheiden sind.⁴⁶⁸

Teil 2 (§§ 2-9 BeschV) der neuen Beschäftigungsverordnung regelt die Zuwanderung von Fachkräften und damit auf Dauer angelegte Aufenthalte zu Beschäftigungszwecken. Die Teile 3-6 (§§ 10-30 BeschV) erfassen vorübergehende Beschäftigungen und besondere Berufsgruppen u.ä. In Teil 7 (§§ 31-37 BeschV) werden die „Inlandskonstellationen“ geregelt, in denen der Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen gewährt oder eine Duldung erteilt wurde und Teil 8 (§§ 34-37) beinhaltet die Verfahrensregelungen sowie die Härtefallregelung.

§ 2 BeschV gestaltet den Zugang zum bundesdeutschen Arbeitsmarkt zu Beschäftigungszwecken für Drittstaatsangehörige mit akademischen Ausbildungen aus. Neben der zustimmungsfreien Erteilung einer nationalen Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG, die in der Praxis jedoch kaum eine Rolle spielt, soll nach § 2 Abs. 1 und 2 BeschV akademisch ausgebildeten drittstaatsangehörigen Fachkräften der Zugang zu Beschäftigungszwecken durch eine Blaue Karte EU zustimmungsfrei ermöglicht werden, wenn ihr Gehalt – wie oben mit den Ausnahmen für Mangelberufe und den ausländischen Hochschulabschluss bereits dargestellt – über den entsprechenden Einkommensgrenzen für eine Blaue Karte EU liegen würde. Zustimmungsfreiheit ist nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 BeschV auch weiter bei Aufenthaltserlaubnissen zur Ausübung einer der beruflichen Qualifikation angemessenen Beschäftigungen für Ausländerinnen und Ausländer mit inländischem Hochschulabschluss gegeben.

§ 2 Abs. 3 BeschV nimmt auch § 27 Abs. 1 Nr. 1 BeschV a. F. wieder auf. Damit ist es weiterhin möglich, Fachkräfte mit einem anerkannten Abschluss oder mit einem ausländischen Hochschulabschluss, der mit einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbar ist, nach erfolgter Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit zur Beschäftigung zuzulassen. Die o. g. Gehaltsschwellen müssen in diesen Fällen nicht erfüllt sein. Anders als bisher in § 27 Abs. 1 Nr. 2 BeschV a. F. ist jedoch die Möglichkeit entfallen, Drittstaatsangehörige ohne Hochschulabschluss aber mit vergleichbarer Qualifikation mit Schwerpunkt auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie nach Durchführung einer Vorrangprüfung zuzulassen. Es wird zu beobachten sein, inwieweit diese Entscheidung, die die über die letzten Jahre erfolgte Akademisierung der entsprechenden Berufe reflektieren soll, zu Problemen in der Praxis führt. Soweit eine Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt entsteht, die nicht durch im Inland aufhältige Personen befriedigt werden könnte, bliebe der Weg über die Engpassanalyse nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BeschV.

Zwei andere Änderungen machen jedoch das „Neue“ der Beschäftigungsverordnung aus:

1. Mit § 6 Abs. 2 BeschV erfolgt eine systematische und flexible Öffnung des bisher grundsätzlich geltenden Anwerbestopps im Bereich der nicht akademischen Ausbildungsberufe. Für Drittstaatsangehörige mit in Drittstaaten abgeschlossenen nicht akademischen Berufsausbildungen mit einer Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren kann der deutsche Arbeitsmarkt leichter geöffnet werden.

Die Entscheidung, ob eine qualifizierte ausländische Berufsausbildung in Deutschland als nicht akademische Berufsausbildung bzw. als Ausbildungsberuf gewertet wird und damit in den Anwendungsbereich von § 6 Abs. 2 BeschV fällt, orientiert sich an der inländischen (deutschen) Berufsbildung bzw. Einstufung. Erlangte ausländische Hochschulabschlüsse – wie z. B. ein Bachelorabschluss in einem Pflegeberuf – schließen deshalb eine Zulassung nach § 6 Abs. 2 BeschV nicht aus und führen nicht automatisch in den Anwendungsbereich des § 2 BeschV.

Neu ist jedoch, dass Fachkräften mit in Drittstaaten abgeschlossenen nicht akademischen Berufsausbildungen in diesem Sinne die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden, wenn bilaterale Absprachen mit der Arbeitsverwaltung des Herkunfts- bzw. Ausbildungsstaats bestehen (§ 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BeschV). Dies war nach der alten Rechtslage nach § 30 BeschV a. F. nur bei Pflegeberufen möglich. Darüber hinaus kann die Bundesagentur für Arbeit zusätzlich, differenziert nach regionalen Besonderheiten, für Berufe oder Berufsgruppen mit Blick auf den deutschen Arbeitsmarkt einen „Engpass“ feststellen. Wenn die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist, kann sie über eine sog. „Positivliste“ für Bewerberinnen und Bewerber in diesem Bereich die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung erteilen (§ 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BeschV). Die Bundesagentur kann insoweit die Zulassung

⁴⁶⁸ BGBl. 2013 Teil I Nr. 28 vom 13.07.2013, S. 1499 ff. Da in den aufenthaltsgesetzlichen Verordnungsermächtigungen (§ 42 Abs. 1 und 2 AufenthG) keine Änderungen vorgenommen worden sind, muss bei Änderungsvorschlägen zur neuen Beschäftigungsverordnung künftig unterschieden werden, ob der Bundesrat zustimmen muss oder nicht.

auf bestimmte Herkunftsländer beschränken oder am Bedarf orientierte Zulassungszahlen festlegen.

Voraussetzung für die Zulassung in einem in Deutschland reglementierten Beruf ist stets die erfolgte Feststellung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation mit der inländischen (deutschen) qualifizierten Berufsausbildung.⁴⁶⁹ Eine Vorrangprüfung findet nicht statt (vgl. § 6 Abs. 3 BeschV), es bleibt also allein die Prüfung der Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen.

Die Bundesagentur für Arbeit hat im Berichtszeitraum beide Wege beschritten. Sie hat über die ZAV für Pflegekräfte Absprachen mit einigen Drittstaaten getroffen und sie hat außerdem eine „Positivliste“ für Berufe und Berufsgruppen bzw. Tätigkeiten veröffentlicht, in denen ein Engpass besteht.⁴⁷⁰ Eine Prüfung und ggf. eine Aktualisierung der „Positivliste“ erfolgt halbjährlich.

Nachdem die Zulassung von Pflegekräften aus den 57 Staaten, in denen nach dem WHO-Kodex zur grenzüberschreitenden Anwerbung von Personal in Gesundheits- bzw. Pflegeberufen ein Mangel an Fachkräften besteht, zunächst ganz ausgeschlossen war, hat der Verordnungsgeber mit der Ersten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung⁴⁷¹ auch Pflegefachkräften aus diesen Staaten die Möglichkeit der Beschäftigung in Deutschland eröffnet, wenn sie selbst einen Arbeitsplatz finden. Damit wird dem Ziel des WHO-Kodex Rechnung getragen, die Gesundheitssysteme in den Entwicklungsländern zu stärken, die Rechte des Einzelnen auf legale Arbeitsmigration aber ausdrücklich auch nicht einzuschränken. Die Anwerbung und Arbeitsvermittlung von Pflegefachkräften wie auch von Ärzten aus den 57 Staaten bleibt jedoch der Bundesagentur für Arbeit vorbehalten.

2. Künftig wird in mehr Konstellationen, in denen die Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erfolgen soll (§§ 31 und 32 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 und Abs. 3 BeschV), eine vorherige Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit nicht mehr erforderlich sein. So erfolgt nunmehr der zustimmungsfreie Arbeitsmarktzugang von Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nach Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes spätestens mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis.⁴⁷²

Für Asylbewerberinnen und -bewerber und Geduldete ist die Beschäftigungsaufnahme nun jedenfalls nach vier Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet zustimmungsfrei. Auch wenn dies in der Praxis möglicherweise von eher untergeordneter Bedeutung ist, können Asylbewerberinnen bzw. -bewerber sowie Geduldete⁴⁷³ ohne Einhaltung der Wartefristen eine Ausbildung oder eine zustimmungsfreie hochqualifizierte Beschäftigung aufnehmen. Mit § 32 Abs. 2 BeschV ist insoweit eine neue eigenständige Regelung geschaffen worden. All dies ist integrationspolitisch zu begrüßen und war seit Jahren – u. a. von der Beauftragten aber auch von Kirchen und Flüchtlingsverbänden – gefordert worden.

Die neuen Regelungen sind die notwendige Grundlage für eine systematische und flexible Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Fachkräfte mit in Drittstaaten erworbenen Berufsqualifikationen.

Aus Sicht der Beauftragten sollten alsbald insbesondere folgende Änderungen der neuen Beschäftigungsverordnung erörtert werden:

Die Fristen nach § 9 BeschV könnten verkürzt werden. Derzeit ist ein zustimmungsfreier Arbeitsmarktzugang mit einer Blauen Karte EU oder einer Aufenthaltserlaubnis erst nach zwei Jahren rechtmäßiger versicherungspflichtiger Beschäftigung gegeben oder nach drei Jahren ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalts im Bundesgebiet. Die Regelung in § 9 BeschV erfasst – nach den erfolgten Änderungen in § 27 Abs. 5 AufenthG und in § 31 BeschV – im Wesentlichen noch Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung besitzen. Gerade für den Fall, dass es tatsächlich innerhalb der ersten zwei Aufenthaltsjahre zu Problemen mit dem „neuen“ Arbeitsplatz bzw. zu dem Wunsch oder der Notwendigkeit eines Arbeitsplatzwechsels käme, erschweren die geltenden Regelungen in § 9 BeschV flexible Lösungen. Ähnliches gilt wohl auch für Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte EU hinsichtlich der Erlaubnisregelung in § 19a Abs. 4 AufenthG, die zwar auf Art. 12 Abs. 2 Richtlinie 2009/50/EG zurückgeht, von der aber nach Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie abgewichen

⁴⁶⁹ Zur Schnittstelle mit dem Berufsamerkennungsrecht siehe nächster Abschnitt.

⁴⁷⁰ Derzeit bestehen Vereinbarungen mit Tunesien, den Philippinen, China, Bosnien-Herzegowina und Serbien. Informationen sind abrufbar unter: http://www.arbeitsagentur.de/nm_27908/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/presse/2013/042013-Bosnien-Herzegowina.html. Die „Positivliste“ wurde am 22.07.2013 veröffentlicht und ist abrufbar unter: <http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2013-07-22-beschaefitungsverordnung-positivliste.html;jsessionid=071EED9574F1B3D539760582C81B0279>.

⁴⁷¹ BGBl. 2013 Teil I Nr. 65 vom 06.11.2013, S. 3903 f.

⁴⁷² Für Hochschulabsolventinnen und -absolventen war dies bereits im Dezember 2012 mit dem Umsetzungsgesetz zur Blue Card-Richtlinie in § 3b BeschV a. F. geregelt worden.

⁴⁷³ Soweit für die Geduldeten im Einzelfall von der Ausländerbehörde kein Beschäftigungsverbot nach § 33 BeschV verfügt ist.

werden kann, wenn günstigere Bestimmungen gelten sollen. Jedenfalls nach einem Jahr Beschäftigung im Bundesgebiet dürfte nach § 147 SGB III regelmäßig ein Anspruch auf Arbeitslosengeld I gegeben sein. Eine Beendigung des Aufenthalts wäre in Fällen, in denen ein Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen besteht, aufenthaltsrechtlich wohl problematisch und integrations- bzw. sozialpolitisch nicht erwünscht. Deshalb sollten aus Sicht der Beauftragten Änderungen in § 9 BeschV diskutiert werden.

Trotz der erfolgten Öffnungen der zustimmungsfreien Beschäftigung für Asylbewerberinnen und -bewerber in § 32 BeschV sollten durchaus auch weitergehende Änderungen vor Ablauf der Vierjahresfrist erwogen werden. In Fällen etwa, in denen von einem Verwaltungsgericht internationaler Schutz zuerkannt worden ist und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in der nächsten Instanz ein – mitunter Jahre dauerndes – Rechtsmittelverfahren betreibt, könnte die Ausübung einer Beschäftigung zustimmungsfrei gestellt werden. Die Zustimmungsfreiheit wäre ggf. dann auch auf die Familienangehörigen der Asylbewerberin bzw. des -bewerbers zu erstrecken.⁴⁷⁴

Für Geduldete wurde das durch die Ausländerbehörden zu verfügende Beschäftigungs- bzw. das Ausbildungsverbot für betriebliche Ausbildungen aus § 11 BeschV a. F. materiell unverändert in § 33 BeschV übernommen. Die Ausübung einer Beschäftigung oder die Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung ist damit Geduldeten weiterhin zu versagen, wenn sie sich in das Bundesgebiet begeben haben, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu beziehen oder wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen aktuell aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden können. Letzteres wird bei fortdauernden Täuschungen über die Identität, die Staatsangehörigkeit, bei unzureichender Mitwirkung oder bei eigenen falschen Angaben angenommen.

Insbesondere der zweite Teil der Sanktionsregelung ist seit langem umstritten, weil er die Aufnahme einer Beschäftigung oder einer betrieblichen Ausbildung für geduldete Personen in der Praxis oftmals verhindert und damit immer wieder zu – aus integrationspolitischer Sicht – problematischen Konstellationen führt. Einige Länder wollen daran festhalten, von den Ausländerbehörden festgestelltes fortdauerndes Fehlverhalten nicht nur aufenthaltsrechtlich, sondern zusätzlich auch beschäftigungsrechtlich zu sanktionieren. Andere Länder sind zu der Überzeugung gelangt, dass das geltende Recht weder überzeugend zu handhaben ist noch zu dem aufenthaltsrechtlich erwünschten Ergebnis – einer beginnenden Mitwirkung der Betroffenen – führt.⁴⁷⁵

Die Beauftragte neigt letzterer Position zu, weil die Regelungen in § 33 BeschV in zu vielen Fällen eine integrationspolitische Sackgasse gleichkommen. Viel deutet darauf hin, dass die Regelung im Ergebnis vor allem einen fortlaufenden aus Steuermitteln finanzierten Transferleistungsbezug von erwerbsfähigen Geduldeten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bewirkt. Das Beschäftigungsverbot wird wegen der ausbleibenden Verhaltensänderung der Betroffenen über Jahre hinweg aufrechterhalten. Nicht selten entsteht Streit darüber, inwieweit die Betroffenen ausreichend mitgewirkt haben bzw. welche Mitwirkung für sie zumutbar ist. Mitunter werden Beschäftigungsverbote auch gegenüber Staatsangehörigen aus Ländern verhängt, in die ohnehin auch bei Vorliegen aller Papiere nicht oder nur ausnahmsweise abgeschoben wird. Oft sind von dem Verbot, eine betriebliche Ausbildung aufnehmen zu dürfen, geduldete Jugendliche und Heranwachsende betroffen, die eine sehr erfolgreiche Schulbiografie im Inland und eine Ausbildungsplatzzusage vorweisen können.

Diejenigen, die aus systematischen Gründen ein unterschiedsloses Vorgehen im Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht fortführen wollen, verkennen aus Sicht der Beauftragten, dass Geduldete bereits jetzt in anderen Rechtsbereichen anders behandelt werden. So kann Geduldeten, die nach § 8 Abs. 2a BAföG nach einer zu erfüllenden Voraufenthaltszeit ein gefördertes Hochschulstudium aufnehmen, die Ausbildungsförderung nicht unter Verweis auf aufenthaltsrechtliche Gründe vorenthalten werden. Auch die Aufnahme einer schulischen Ausbildung ist immer möglich. Sie wird, bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen, über das Bundesausbildungsförderungsgesetz gefördert. Insoweit stellt sich das Ausbildungsverbot für Geduldete in der Beschäftigungsverordnung als Verbot der Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung dar, das in Zeiten eines teilweise bestehenden Fachkräftemangels einer besonderen Begründung bedürfte. Gerade vor dem Hintergrund des in einigen Ausbildungsberufen festgestellten Fachkräftemangels überzeugt es zudem kaum, den Zugang in betriebliche Ausbildungen aus dem Inland aus aufenthaltsrechtlichen Motiven zu versperren, um dann ggf. Auszubildende oder Fachkräfte aus dem Ausland einreisen zu lassen.

§ 33 BeschV sollte deshalb so geändert werden, dass in deutlich weniger Fallkonstellationen neben die Sanktion

⁴⁷⁴ Insgesamt weitergehender der Beirat der Integrationsbeauftragten: Flüchtlinge und Menschen ohne Aufenthaltsstatus, abrufbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Beirat/2012-09-28-beirat-fluechtlinge.html>, S. 8.

⁴⁷⁵ Vgl. hierzu umfassend und klar den Entschließungsantrag des Landes Niedersachsen zur BR-Drs. 182/13, TOP 20 der 920. Sitzung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates am 18.04.2013, der allerdings im Bundesrat keine Mehrheit erhielt.

der Versagung der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auch zugleich ein beschäftigungsrechtliches Arbeitsverbot bzw. das Verbot tritt, eine betriebliche Ausbildung aufzunehmen. Eine solche Änderung müsste insbesondere die in der Schule erbrachten Integrationsleistungen von geduldeten Jugendlichen und Heranwachsenden angemessen gewichten und könnte ggf. den für bestimmte Berufe festgestellten Fachkräftemangel in Deutschland berücksichtigen.

2 Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen

Die Beauftragte hat in ihren letzten beiden Berichten die Zielformulierung, das Gesetzgebungsverfahren, die Verabschiedung des Gesetzes zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen sowie den fortbestehenden gesetzlichen Änderungsbedarf dargestellt.⁴⁷⁶ Hierbei hat sie zum einen deutlich gemacht, dass das Anerkennungsrecht hinsichtlich ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland von unions-, bundes- und landesrechtlichen Vorgaben beeinflusst wird. Zum anderen hat sie dargestellt, dass die Rechtsanwendung – trotz der erfolgten zahlreichen Verbesserungen – in einem unübersichtlichen und fragmentierten Institutionengefüge erfolgte und erfolgt. Mit der Verabschiedung des Anerkennungsgesetzes des Bundes, das aus dem Gesetz über die Feststellung der von Berufsqualifikationen (Art. 1 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG) und den jedenfalls teilweise davon abweichenden Regelungen in den Berufsgesetzen des Bundes (Art. 2-61) besteht, wurde begonnen, diesen Zustand zu ändern.

Zu Beginn der Diskussion um die notwendige Modernisierung des Berufsankennungsrechts in Deutschland war es um einen arbeitsmarktpolitisch angemessenen Umgang mit den Potenzialen drittstaatsangehöriger Fachkräfte gegangen, die insbesondere über die Regelungen des Familiennachzugs nach Deutschland gekommen waren oder aus humanitären Gründen einen Aufenthaltstitel erhalten hatten. Mit Blick auf diese beiden Gruppen von Drittstaatsangehörigen kam die in den Jahren 2007/2008 einsetzende Diskussion spät. Die hohen Zugangszahlen der 1990er und der beginnenden 2000er Jahre waren drastisch zurückgegangen und die damals Zugewanderten mit ausländischen Berufsqualifikationen hatten sich in Deutschland beruflich – so gut es ging – oft unterhalb ihrer Qualifikationsniveaus eingerichtet.

Die Diskussion wurde damals in der integrationspolitischen Arena unter Hinzuziehung weniger Bildungs- und Arbeitsmarktexperten geführt. Da die bestehenden Unterschiede im Anerkennungsrecht oftmals an den Rechtsstatus der ausländischen Fachkräfte in Deutschland anknüpften, ging es im Kern um Gleichstellungsfragen, also um konkrete rechtliche Schritte einer Anti-Diskriminierungspolitik.

Vor dem Hintergrund der aufkommenden Diskussion um einen zunehmenden Fachkräftemangel in Deutschland rückten im Berichtszeitraum aber auch Fragen der langfristigen Sicherung der Fachkräftebasis in den Blickpunkt. Ein modernes und transparentes Recht zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen ist hierfür sicherlich eine notwendige Voraussetzung und kann sogar ein erheblicher „Standortvorteil“ sein. Es geht um eine systematische Erfassung der Qualität ausländischer Berufsabschlüsse unter Berücksichtigung anderer individuell erlangter Berufsqualifikationen, insbesondere der Berufspraxis. Diese wäre die Grundlage für die zügige Beantwortung der Frage, ob im Vergleich zur inländischen Berufsbildung wesentliche Unterschiede vorliegen.

Ein modernes Recht zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen ist für Länder mit Fachkräftebedarf auch aus wirtschaftlichen Erwägungen attraktiv. Denn bei dauerhafter Zuwanderung von Anerkennungssuchenden bzw. Fachkräften tragen diese zur Wirtschaftsleistung bei, obwohl die Kosten für ihre Ausbildung in ihren Herkunftsstaaten angefallen sind. Eine Anerkennung großzügig zu ermöglichen, ist für den aufnehmenden Staat wirtschaftlicher, als eine Ausbildung im Inland zu finanzieren.⁴⁷⁷

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes des Bundes einen vom Bundesinstitut für Berufsbildung erstellten Bericht zum Anerkennungsgesetz vorgelegt, der Anfang April 2014 vom Bundeskabinett beschlossen wurde.⁴⁷⁸ Der Bericht umreißt in einem einleitenden Kapitel die fortbestehenden Änderungs- bzw. Anpassungsnotwendigkeiten und stellt in zwei wei-

⁴⁷⁶ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel VI, S. 144-150 und 8. Lagebericht, Kapitel II.3, S. 121-139 und Kapitel II.9.10, S. 226-231.

⁴⁷⁷ Selbst wenn es zu finanziellen Rücküberweisungen in das Herkunfts- bzw. Ausbildungsland kommt, bedarf eine Arbeitsmigrationspolitik, die auf die dauerhafte Zuwanderung von Personen mit einer qualifizierten Berufsausbildung zielt, gewisser Begrenzungen. Sie darf einerseits individuelle Entwicklungsmöglichkeiten der Fachkräfte nicht unnötig beschränken, muss aber andererseits auch Prozesse eines „brain drain“ berücksichtigen, vgl. oben im Abschnitt zu der neuen Beschäftigungsverordnung auch die Regelung zu den Zuwanderungsmöglichkeiten im Bereich der Gesundheitsfachberufe, die hinsichtlich 57 Ländern die Vorgaben der Weltgesundheitsorganisation aufnimmt.

⁴⁷⁸ Abrufbar unter: http://www.bmbf.de/pub/bericht_erkennungsgesetz_2014.pdf.

teren Kapiteln die Entwicklungen sowie die Probleme der bisherigen Praxis auf Bundesebene und in den Ländern dar.

2.1 Anerkennungsgesetz des Bundes

Das Anerkennungsgesetz des Bundes zielt zum einen im Bereich der reglementierten Berufe auf eine weitgehende Erstreckung der durch die Richtlinie 2005/36/EG im Unionsrecht vorgegebenen Anerkennungsverfahren und -kriterien auf die in Drittstaaten erworbenen Berufsabschlüsse. Den für die Anerkennung zuständigen Stellen sollten damit ein einheitliches Vorgehen und ähnliche Prüfungsschritte ermöglicht werden, die vorrangig an der Qualität der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen anknüpfen. Zum anderen wurden auch im Bereich der nicht reglementierten Berufe die Möglichkeiten verbessert, die Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation feststellen zu lassen. Sehr verkürzt zusammengefasst legt das Anerkennungsgesetz des Bundes Folgendes fest:

- wesentlicher Anknüpfungspunkt der Bewertung der Gleichwertigkeit einer in einem Drittstaat erworbenen Berufsqualifikation ist nicht mehr der aufenthaltsrechtliche Status oder die Staatsangehörigkeit der Fachkraft in Deutschland, sondern die vorgelegten Unterlagen und anderen Nachweise zu den erworbenen Berufsqualifikationen,
- es wird ein allgemeiner Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens unter Berücksichtigung der bisher erlangten Berufserfahrung eingeführt,
- die Eignungsprüfung („Defizitprüfung“) soll grundsätzlich die an einer inländischen Abschlussprüfung orientierte Kenntnisprüfung ersetzen und
- es soll regelmäßig eine Wahlmöglichkeit zwischen Eignungsprüfung („Defizitprüfung“) und Anpassungslehrgang eingeräumt werden.

Aufgrund der erheblichen Unterschiede in den Bildungs- und Ausbildungssystemen der unterschiedlichen Drittstaaten konnte das zentrale Institut, die „automatische Anerkennung“ in den Sektorenberufen nach der Richtlinie 2005/36/EG, keinen Eingang in das Anerkennungsgesetz des Bundes finden. Auch künftig wird deshalb die Anerkennung von in Drittstaaten erworbenen Berufsqualifikationen regelmäßig nur über die individuelle Prüfung der Ausbildungsnachweise erfolgen können.

Die berichteten Anerkennungszahlen in der amtlichen Statistik bei den reglementierten und den nicht reglementierten Berufen nach dem Bundesrecht sind erfreulich. Von knapp 11.000 Anträgen wurden bis zum 31.12.2012 knapp 8.000 entschieden. Gemeldet werden insoweit jedoch nur die Anträge, zu denen am Stichtag des jeweiligen Jahres sämtliche notwendigen Unterlagen vorliegen. Die „volle“ Gleichwertigkeit wurde bei den reglementierten Berufen in 83,8 % der Anträge festgestellt. In weiteren 12,7 % wurde die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme ausgesprochen. Bei nicht reglementierten Berufen erfolgte in 66 % der Fälle die Feststellung der „vollen“ Gleichwertigkeit, in 9,1 % der Fälle wurde die teilweise Gleichwertigkeit bescheinigt.⁴⁷⁹ Aber: Mehr als die Hälfte aller Anträge wurde von Personen gestellt, die ihren Abschluss in einem EU-Staat erworben haben, wobei die weitaus größte Zahl aller Antragsteller (1.764) deutsche Staatsangehörige waren,⁴⁸⁰ gefolgt von rumänischen (996) und russischen Staatsangehörigen (696). Mehr als ein Viertel der Antragsteller hat die Berufsausbildung in einem anderen europäischen Staat absolviert.⁴⁸¹ Angesichts des Anteils von ca. 55 % Drittstaatsangehörigen an der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland drängt sich deshalb der Schluss auf, dass künftig die in Drittstaaten erworbenen Berufsqualifikationen noch stärker in den Blick genommen werden sollten.

Auch der zwischen der CDU/CSU und der SPD geschlossene Koalitionsvertrag geht an unterschiedlichen Stellen von einem Nachbesserungs- und Nachjustierungsbedarf bei der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen aus. Es werden u. a. die Stärkung der Beratungsstrukturen, die Entwicklung und Verbesserung von Kompetenzfeststellungsverfahren sowie finanzielle Hilfen während und nach Anerkennungsverfahren genannt, die auch den Lebensunterhalt sichern helfen. Hierfür stehen insbesondere auch Mittel aus dem ESF bereit.

Im Anschluss an diese Festlegungen sollten aus Sicht der Beauftragten folgende Problemfelder vorrangig angegangen werden, um die Anerkennungspraxis zu verbessern:

⁴⁷⁹ Vgl. im Bericht des BMBF Abbildung 7, S. 45.

⁴⁸⁰ Es ist zu vermuten, dass es sich hierbei weniger um bereits in Deutschland eingebürgerte Personen handelt, sondern um Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, die das neue Anerkennungsgesetz als Chance für eine bisher im Ergebnis unterbliebene Anerkennung ihrer mitgebrachten Berufsqualifikationen genutzt haben.

⁴⁸¹ Vgl. ebd. Abbildungen 11 und 12, S. 48 f.

- Die Beauftragte geht davon aus, dass Personen mit im Ausland bzw. insbesondere in Drittstaaten erworbenen Berufsqualifikationen noch öfter ermutigt werden müssen, ein Anerkennungsverfahren zu beginnen. Der Beauftragten gelangen immer wieder Fälle zur Kenntnis, in denen die Betroffenen das bei der zuständigen Stelle begonnene Verfahren abbrechen, weil ihnen der entstehende Aufwand zu groß ist, sich das behördliche Verfahren, bis alle Dokumente vorliegen, hinzieht und ihnen Unterstützung fehlt.
- Die engere Verzahnung der zuständigen Beratungsstellen des IQ-Netzwerkes mit der Arbeitsverwaltung sollte flächendeckend weiter vorangetrieben werden. Dies ermöglicht einerseits eine Antwort auf die Frage, ob ein Anerkennungsverfahren tatsächlich die Vermittlungschancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt erhöhen würde. Die engere Verzahnung dürfte für den Fall, dass diese Frage mit „Ja“ beantwortet würde, auch die Chancen auf eine ggf. notwendige finanzielle Förderung bei der Sicherung des Lebensunterhalts bis zum Abschluss eines Anerkennungsverfahrens verbessern. Hier sollte durchaus auch erwogen werden, die leichtere Vergabe günstiger Kredite zu ermöglichen oder – wie im Bundesausbildungsförderungsgesetz auch – die Förderung in Form eines in einem angemessenen Zeitraum zurückzuzahlenden Darlehens vorzusehen.⁴⁸²
- Die von den Ländern geplante zentrale Bündelung der Gutachtenzuständigkeit im Bereich der Gesundheitsberufe bei der ZAB muss schnell erfolgen. Sie muss selbstverständlich personell ausreichend unterlegt werden, um auf hohem Niveau erfolgreich arbeiten zu können. Andernfalls kann ein einheitlicher Ländervollzug durch die zuständigen Stellen gerade in diesem Bereich wohl nicht sichergestellt werden, ohne dass es zu zahlreichen gerichtlichen Verfahren käme. Die ZAB wurde im Berichtszeitraum bereits als zuständige Stelle für nicht reglementierte, landesrechtliche geregelte schulische Berufsqualifikationen benannt.⁴⁸³
- Gerade aus Bereichen, in denen unbestreitbarer Fachkräftemangel herrscht, wie z. B. bei den nicht akademischen Heilberufen der Gesundheits- und Altenpflege, werden der Beauftragten mitunter unzureichende Bescheide der zuständigen Stellen vorgelegt. Anerkennungsinteressierte Fachkräfte mit einem Abschluss im Bereich der Krankenpflege wird etwa nahegelegt, unbezahlte Praktika von sechs bis achtzehn Monaten in Krankenhäusern mit angeschlossener Krankenpflegeschule zu absolvieren, auch wenn die Betroffenen bereits längere Zeit als Krankenpflegehelfer in Deutschland gearbeitet haben. Damit entstehen in aller Regel Probleme bei der Lebensunterhaltssicherung, die es unattraktiv erscheinen lassen, das Anerkennungsverfahren zu beenden. Praktika u.ä. mit einer Dauer von über einem Jahr dürften bei in der Regel dreijährigen Ausbildungsgängen im Übrigen stets Fragen der Verhältnismäßigkeit aufwerfen. Darüber hinaus wird die gesetzlich vorgesehene Wahlmöglichkeit zwischen Kenntnisprüfung und Anpassungslehrgang in den Bescheiden oftmals nicht deutlich erkennbar oder schlicht übergangen. Es wäre aus Sicht der Beauftragten generell zielführend, berufsbegleitende Wochenendkurse anzubieten, die in kurzer Zeit auf eine Kenntnisprüfung vorbereiten. Ebenso sollten Ausgleichsmaßnahmen konzipiert werden, die sich mit der ausgeübten Helfertätigkeit verbinden lassen und auch bei Trägern ambulanter Dienste angesiedelt werden könnten. Die leider sehr spät in Kraft getretene Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in Heilberufen des Bundes müsste eine einheitlichere Vorgehensweise der zuständigen Behörden in den Ländern darüber hinaus bundesweit befördern.⁴⁸⁴
- Im reglementierten und insbesondere auch im nicht reglementierten Bereich sind auch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gefragt, ggf. vor Ort die Teilnahme an geeigneten Ausgleichs- oder Anpassungsqualifizierungsmaßnahmen zu ermöglichen oder solche Maßnahmen gemeinsam mit den Kammern und den Weiter- bzw. Ausbildungsstätten zu entwickeln. Auch insoweit bleibt die Qualität der Bescheide der zuständigen Stellen der Dreh- und Angelpunkt für das Erreichen der „vollen“ Gleichwertigkeit. Ein differenziertes und passgenaues Angebot im Bereich von Ausgleichs- bzw. Anpassungsqualifizierungsmaßnahmen wird sich nur entwickeln, wenn die Bescheide der zuständigen Stellen deutlich machen, welche individuellen Ausbildungslücken die festgestellten wesentlichen Unterschiede ausmachen.
- Das Niveau und die Anforderungen an den Nachweis der erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache sollten berufsspezifisch festgelegt werden. Die Akzeptanz und die Verwertbarkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt hängen selbstverständlich sehr stark auch von den nachgewiesenen Kenntnissen der deutschen Sprache ab. Gleichwohl ist klarzustellen, dass der Nachweis der erforderlichen Sprachkenntnisse nicht Teil

⁴⁸² Vgl. insoweit etwa das in Hamburg aufgelegte Stipendienprogramm für Anerkennungssuchende.

⁴⁸³ Vgl. Bericht des BMBF, S. 32.

⁴⁸⁴ Vgl. BGBl. 2013 Teil I Nr. 46 vom 07.08.2013, S. 3005-3079.

des Verfahrens zur Prüfung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen ist. Mitunter wurde der Beauftragten berichtet, dass die zuständigen Stellen nicht mit der Gleichwertigkeitsprüfung beginnen, bis der Anerkennungsinteressierte einen Nachweis der erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache vorlegen kann. Schließlich sollten grundsätzlich verhältnismäßige Anforderungen an das Niveau der Kenntnisse der deutschen Sprache gestellt werden. Dies ist aus Sicht der Beauftragten etwa dann nicht der Fall, wenn für die Aufnahme einer Tätigkeit als Krankenpflegerin bzw. -pfleger in Deutschland Kenntnisse der deutschen Sprache auf einem Niveau verlangt werden, das im Ausland oftmals für die Aufnahme eines Germanistikstudiums ausreicht. Berufsspezifisch bedeutet das neben der Beachtung von Verhältnismäßigkeitserwägungen vor allem, dass die Gewichtung nachzuweisender mündlicher und schriftlicher Kenntnisse der deutschen Sprache nachvollziehbar vorgenommen wird.

- Die unionsrechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2013/55/EU, die am 17.01.2014 in Kraft getreten ist und die Richtlinie 2005/36/EG ändert, sind innerhalb von zwei Jahren umzusetzen. Die Umsetzung der Neufassung der Anerkennungsrichtlinie muss in Deutschland darauf zielen, weitere Unterschiede zwischen den Anerkennungsverfahren zu in EU-Mitgliedstaaten absolvierten Berufsausbildungen einerseits und den Anerkennungsverfahren zu in Drittstaaten erworbenen Berufsqualifikationen andererseits weitgehend zu vermeiden. Vielmehr sollte erwogen werden, das entsprechende Richtlinienumsetzungsgesetz zu nutzen, um problematische Regelungen im Anerkennungsgesetz des Bundes einer besseren Lösung zuzuführen. Hier sind beispielsweise als mögliche Diskussionspunkte die weitgehende Ersetzung der Kenntnisprüfung durch die Eignungsprüfung im Bereich der akademischen Heilberufe, die Angleichung der Regelungen im Bereich des Anpassungslehrgangs im Krankenpflege- bzw. Altenpflegegesetz und die fortbestehenden – aus Sicht der Beauftragten unionsrechtlich problematischen – Staatsangehörigkeitsvorbehalte im Beamtenengesetz bzw. im Beamtenstatusgesetz zu nennen.

2.2 Anerkennungsgesetze der Länder

Mittlerweile sind alle Anerkennungsgesetze der Länder in Kraft.⁴⁸⁵ Ihre Struktur folgt bisher grundsätzlich der des Anerkennungsgesetzes des Bundes. Artikel 1 sieht für den Bereich der Länderzuständigkeit also jeweils ein Landesberufsqualifikationsfeststellungsgesetz (Landes-BQFG) vor und die folgenden Artikel normieren ggf. berufsgesetzliche Abweichungen vom Landes-BQFG. Bei den Anerkennungsgesetzen der Länder gilt jedoch – anders als beim Bund – der Grundsatz der eingeschränkten Subsidiarität. D. h. es gilt grundsätzlich das Landes-BQFG, es sei denn, das jeweilige Berufsgesetz sieht ausdrücklich ein anderes Verfahren vor.

Auf der Ebene der Länder findet für Erzieherinnen bzw. Erzieher sowie bei anderen Sozialberufen zumeist das Landes-BQFG Anwendung. Zu erheblichen Abweichungen in den berufsrechtlichen Regelungen ist es v. a. für Architektinnen bzw. Architekten, Ingenieurinnen bzw. Ingenieuren, Lehrerinnen bzw. Lehrer gekommen. Die vorgesehenen Abweichungen unterscheiden sich – was eigentlich vermieden werden sollte – darüber hinaus auch von Land zu Land. Dies kann im Falle von Binnenmigration zwischen einzelnen Ländern zu erheblichen Problemen für die Anerkennungssuchenden führen. Derzeit ist es aber noch zu früh, die Anerkennungsgesetze der Länder hinsichtlich ihrer Struktur und ihrer Wirkung systematisch zu vergleichen. Regelungen in Landes- oder Landesberufsgesetzen, die Lehrerinnen und Lehrer mit in Drittstaaten erworbenen Berufsabschlüssen unter Hinweis auf einen fehlenden Lehrermangel im Land gänzlich ausnehmen, sind jedoch sicherlich nicht überzeugend. Sie sind geeignet, Personen mit solchen Drittstaatsabschlüssen dauerhaft von einer ihrer Qualifikation entsprechenden Beschäftigung auszuschließen und damit zu einer Binnenwanderung in ein anderes Land zu drängen. Solche Regelungen werden der tatsächlichen Lebenssituation und insbesondere den oftmals bestehenden familiären Bindungen vieler Betroffener, die über den Familiennachzug nach Deutschland gekommen sind, in keiner Weise gerecht.

⁴⁸⁵ Siehe <http://www.erkennung-in-deutschland.de/html/de/laenderregelungen.php>.

3 Rechtliche und praktische Schnittstellen zwischen Beschäftigungs-, Ausländer-, Berufsenerkennungs-, Arbeits- und Ausbildungsförderungsrecht: Fachkräftezuwanderung zukunftsfähig gestalten

Die systematische Öffnung des Arbeitsmarkts für qualifizierte Drittstaatsangehörige, die zum Zweck der Beschäftigung nach Deutschland einreisen wollen, macht es erforderlich zu überprüfen, ob die beschäftigungsrechtlichen Neuerungen in benachbarten Rechtsbereichen bereits ausreichend berücksichtigt werden. Hier sind insbesondere die Berufsenerkennungsgesetze des Bundes und der Länder, das Aufenthaltsgesetz sowie das Arbeits- und Ausbildungsförderungsrecht in den Blick zu nehmen.

3.1 Fachkräftezuwanderung und Berufsenerkennungsrecht: Transparenz und Rechtssicherheit herstellen

Für Fachkräfte, die in Erwägung ziehen, sich in Deutschland niederzulassen, fehlen bisher auf den Internetseiten der deutschen Auslandsvertretungen in aller Regel umfassende, einheitliche und klare Informationen darüber, unter welchen Bedingungen ein Zugang zum Zweck der Erwerbstätigkeit erfolgen kann und welche Fragen vor einer Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation zu beantworten sind.

Grundsätzlich dürfen Akademikerinnen und Akademiker mit in einem Drittstaat erworbenen Berufsqualifikationen zum Zweck der Beschäftigung einreisen, wenn sie anhand einer konkreten Arbeitsplatzzusage nachweisen, dass sie die in § 2 Abs. 1 Nr. 2 und § 2 Abs. 2 BeschV vorgesehenen Einkommensgrenzen erfüllen. Die Erteilung der Blauen Karte EU bedarf bei einem Mindestjahresgehalt von zwei Dritteln der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (47.600 Euro im Jahr 2014) keiner Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit. Soweit ein in Deutschland reglementierter Beruf ausgeübt werden soll, ist vor Beginn der Beschäftigung von der jeweils zuständigen Stelle für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen grundsätzlich die Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation festzustellen. Eine Gleichwertigkeit bzw. Vergleichbarkeit des Abschlusses ist aber nach dem Wortlaut der entsprechenden Regelungen in der Beschäftigungsverordnung auch bei nicht reglementierten Berufen Voraussetzung für die Erteilung des entsprechenden Aufenthaltstitels.

Bei den reglementierten nicht akademischen Ausbildungsberufen gilt hinsichtlich der Gleichwertigkeitsprüfung der ausländischen Berufsqualifikation grundsätzlich das Gleiche (vgl. § 6 Abs. 2 Satz 1 BeschV). Die Visumerteilung zur Einreise zum Zweck der Beschäftigung in einem Ausbildungsberuf darf hier allerdings nur erfolgen, wenn entweder eine bilaterale Vereinbarung besteht (§ 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BeschV) oder die Bundesagentur für Arbeit einen „Engpass“ hinsichtlich eines Ausbildungsberufs festgestellt hat (§ 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BeschV). Die Berufe, für die letzteres zutrifft, ergeben sich aus der „Positivliste“ der Bundesagentur für Arbeit, die aufgrund von Engpassanalysen halbjährlich aktualisiert wird.

In § 8 BeschV ist darüber hinaus die Möglichkeit beibehalten worden (vgl. § 24 BeschV a. F.), die Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine befristete Beschäftigung zu geben, wenn diese zur Feststellung der Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses oder zur Ausübung eines reglementierten Berufs im Einzelfall notwendig ist. § 8 BeschV erfasst akademische wie auch nicht akademische Berufe.

Das bestehende Recht setzt also systematisch im Grunde zumindest eine einigermaßen belastbare behördliche Einschätzung hinsichtlich der Beantwortung der Frage voraus, ob im Einzelfall – ggf. in Anschluss an die befristete praktische Tätigkeit nach § 8 BeschV – der angestrebte Beruf im Inland ausgeübt und damit der offene Arbeitsplatz auch tatsächlich besetzt werden darf.

Eine solche einigermaßen belastbare Einschätzung der zuständigen Anerkennungsbehörde im Einzelfall liegt jedoch in der Praxis vor der Einreise mitunter nicht vor. Sie kann wohl am ehesten erlangt werden, wenn die Betroffenen sich im Rahmen eines Erstbesuchs in Deutschland über die entsprechenden Verfahren informieren und diese eventuell auch bereits in Gang setzen. Der Beauftragten wurde berichtet, dass Anerkennungssuchende, die sich vom Ausland an die zuständige Stelle gewandt hatten, mitunter nach einer deutschen Meldebescheinigung gefragt wurden, ohne die eine Bearbeitung ihres Antrags auf Anerkennung der Berufsqualifikation nicht erfolgen könne. Solche Auskünfte machen deutlich, wie schwierig die konkrete Ausgestaltung der Fachkräftemigration mitunter ist. Für Akademikerinnen und Akademiker bliebe immerhin die Einreisemöglichkeit über § 18c AufenthG zur Arbeitsplatzsuche.⁴⁸⁶

⁴⁸⁶ Vgl. § 18c AufenthG, der allerdings zum 01.08.2016 außer Kraft tritt (vgl. Art. 6 Abs. 2 Gesetz vom 01.06.2012, BGBl. 2012 Teil I Nr. 24, S. 1224 vom 08.06.2012). Die Bundesregierung bereitet insoweit eine Änderung vor.

Insgesamt dürften die tatsächlichen, aber auch die rechtlichen Möglichkeiten von Akademikerinnen und Akademikern, sich in Deutschland um einen Arbeitsplatz zu bemühen, deutlich besser sein als von Personen, denen ein Arbeitsplatzangebot für einen deutschen Ausbildungsberuf vorliegt. Insbesondere für nicht akademisch ausgebildete Fachkräfte besteht eine § 18c AufenthG entsprechende Möglichkeit nicht. Die Erteilung eines Schengen-Visums für drei Monate dürfte ebenfalls schon bei der stets notwendigen Prüfung der Rückkehrbereitschaft an rechtliche Grenzen stoßen. Nicht-akademisch ausgebildete Fachkräfte haben darüber hinaus in ihren Herkunftsländern regelmäßig deutlich weniger Einkommen zur Verfügung als die in Deutschland in einem entsprechenden Beruf ausgebildeten Fachkräfte, so dass die Migration dieser Personen bereits aus finanziellen Gründen erschwert ist.

Insoweit muss eine verantwortungsvoll angelegte Politik der Fachkräftezuwanderung von Drittstaatsangehörigen gerade in den nicht-akademischen Berufen die erheblichen finanziellen Risiken und familiären Belastungen im Blick haben, die die ausländischen Fachkräfte und ihre Familien eingehen, um in Deutschland zu arbeiten und sich niederzulassen. Es wird deshalb zu erörtern sein, ob § 18c AufenthG auch für nicht akademische Ausbildungsberufe geöffnet werden sollte. Wichtig wäre auch die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Durchführung eines Berufsanerkennungsverfahrens, wenn der Lebensunterhalt während des Aufenthalts im Bundesgebiet gesichert werden kann. Bisher kommt bei betrieblichen Aus- und Weiterbildungen nur die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 17 AufenthG in Frage. Überwiegt hingegen der fachtheoretische Teil der Ausbildung, tauchen in der Praxis immer wieder erhebliche Probleme für Drittstaatsangehörige auf, weil die Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 5 AufenthG zum Besuch einer Schule und damit auch einer fachschulischen Berufsausbildung nur „in Ausnahmefällen“ erteilt werden darf.

3.2 Vereinbarungen mit Drittstaaten über die Zuwanderung von Fachkräften im Pflegebereich

Die im Berichtszeitraum mit den Drittstaaten Tunesien, den Philippinen, China, Bosnien-Herzegowina und Serbien für die Vermittlung von Pflegekräften getroffenen Vereinbarungen nach § 30 BeschV a. F. bzw. nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 BeschV können als erste Schritte in eine beginnende Phase staatlich bzw. behördlich gesteuerter Fachkräftezuwanderung im Bereich der Ausbildungsberufe aufgefasst werden. Die Kriterien für die konkrete Auswahl der Länder im Rahmen des sog. „Gemeinsamen GIZ-/BA-Projekts Triple Win“ sind offenbar nicht in erster Linie berufsrechtlich orientiert. Die weitgehend gleichlautenden Vereinbarungen, Absprachen oder Verträge mit den Arbeitsverwaltungen der aufgezählten – mitunter politisch und gesellschaftlich sehr unterschiedlichen – Länder lassen erkennen, dass die Struktur und das Niveau der ausländischen Ausbildungsgänge im Bereich der Pflege aus deutscher Sicht grundsätzlich als nicht gleichwertig eingeschätzt werden.⁴⁸⁷ Insoweit ist es nicht überraschend, dass nach der Einreise in das Bundesgebiet stets noch eine beträchtliche Zeit vorgesehen wird, um die Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikationen mit den deutschen Standards bzw. die Voraussetzung für eine Kenntnisprüfung herzustellen.

Neben der Partnerverwaltung in den jeweiligen o. g. Ländern sind an dem gesamten Prozess von deutscher Seite die ZAV und die GIZ beteiligt. Die Partnerverwaltung gestaltet das Auswahlverfahren im Ausland aus, die ZAV führt ein Vorstellungsgespräch im Ausland durch, um die persönlichen, fachlichen und sprachlichen Qualifikationen festzustellen. Die GIZ unterstützt die fachliche und sprachliche Vorbereitung und die Integrationsbegleitung in Deutschland in den ersten vier Monaten nach der Einreise. Soweit Arbeitgeber in Deutschland an dem Programm partizipieren wollen, ist pro Fachkraft ein Betrag von 3.700 € zu entrichten.

Die ausländischen Fachkräfte werden in Deutschland regelmäßig zuerst als Pflegehilfskräfte beschäftigt. Dem entspricht die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung nach § 18 AufenthG für ein Jahr bei einem Monatsgehalt von mindestens 1.900 € brutto statt zur betrieblichen Aus- und Weiterbildung nach § 17 AufenthG i. V. m. § 8 BeschV. Nach dem – unabdingbaren – Erwerb bzw. der Vervollständigung der erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache und einer fachlichen (Weiter-)Qualifizierung besteht die Möglichkeit, als Pflegekraft anerkannt und dann zu einem Monatsgehalt von 2.300 € brutto beschäftigt zu werden. Bis dahin sind die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber verpflichtet, eine angemessene Unterkunft zu Verfügung zu stellen.

Rechtlich könnte der Aufenthalt als Pflegehilfskraft als „befristete praktische Tätigkeit“ nach § 8 Satz 1 BeschV angesehen werden, die die Feststellung der Gleichwertigkeit eines im Ausland erworbenen Berufsabschlusses

⁴⁸⁷ Die Vereinbarung mit China ist auf 150 chinesische Pflegekräfte begrenzt, die in den Ländern Hessen, Baden-Württemberg und Hamburg beschäftigt werden sollen. Sie wird als Projekt vom Arbeitgeberverband Pflege (AGVP) und der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) durchgeführt.

im Sinne von § 6 Abs. 2 BeschV ermöglichen soll. In den Formulierungen der getroffenen Vereinbarungen nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BeschV ist hierzu jedoch nichts weiter ausgeführt.⁴⁸⁸

Die Vereinbarungen lassen insgesamt nicht erkennen, inwieweit bei der Auswahl oder nach der Einreise die individuellen Berufsqualifikationen (z. B. erlangte Berufserfahrung oder durchlaufene berufliche Weiterbildungen o.ä.) berücksichtigt werden. Bei der Auswahl im Ausland ist jedenfalls keine kompetente Stelle für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen einbezogen. Ob nach der Einreise für die Fachkraft und die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Möglichkeit besteht und genutzt wird, vor Ablauf des Jahres als Fachkraft anerkannt zu werden, ist unklar. Dies müsste eigentlich im Interesse des Beschäftigten sowie der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber liegen.

Eine Verlängerung des Aufenthalts zum Zweck der Beschäftigung über ein Jahr hinaus ist nach den Vereinbarungen allerdings eindeutig nur möglich, wenn der Beschäftigte „weiterhin einen angemessenen Arbeitsvertrag vorweisen kann“ und die Anerkennung zur Pflegefachkraft erfolgt ist. Jedenfalls im Rahmen des Anerkennungsverfahrens in Deutschland müssen ggf. unterschiedliche Berufsqualifikationen (z. B. erlangte Berufserfahrung oder durchlaufene Weiterbildungen o.ä.) der Anerkennungssuchenden berücksichtigt werden.

Insoweit sollte das Anerkennungsverfahren so früh wie möglich – ggf. bereits vom Ausland aus – eingeleitet werden und ein individueller Bescheid der für Anerkennungsfragen zuständigen Stelle ergehen. Ob die vorgesehene einjährige Beschäftigung als Pflegehilfskraft auf die Kenntnisprüfung vorbereitet, die sich auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung erstreckt oder ob sie als Anpassungslehrgang angesehen wird, der mit einer Prüfung über den Inhalt des Lehrgangs (§ 2 Abs. 3 KrankPflG) abschließt, ist unklar. Dasselbe gilt für die Frage, ob die ausländischen Fachkräfte über ihre insoweit bestehende Wahlfreiheit informiert sind.

Da grundsätzlich auch Altenpflegeeinrichtungen und ambulante Pflegedienste an dem Programm teilnehmen können, stellen sich für die Altenpflege dort nahezu die gleichen Fragen. In diesem Bereich kann allerdings durch die zuständige Behörde im Einzelfall alternativ auch eine Eignungs- bzw. Defizitprüfung vorgesehen werden (vgl. § 2 Abs. 3 AltPflG).

Die Vereinbarungen mit den Drittstaaten für den Pflegebereich stellen sich vor dem skizzierten Hintergrund eher als verkürzte inländische Ausbildung zur Pflegefachkraft denn als förmliches Anerkennungsverfahren für ausländische Berufsqualifikationen dar.⁴⁸⁹ Neben Hinweisen auf die Verpflichtungen, ortsübliche Arbeitsbedingungen zu garantieren sowie auf die Geltung der allgemeinen aufenthaltsrechtlichen Familiennachzugsregelungen, werden keine weiteren Garantien oder Verfahren deutlich. Insoweit könnten aufenthaltsrechtliche Probleme im Einzelfall in Konstellationen entstehen, in denen im ersten Jahr des Aufenthalts z. B. eine längere Krankheit eintritt oder etwa eine Schwangerschaft vorliegt und nur deshalb die Anerkennung der Berufsqualifikationen nicht rechtzeitig erfolgen kann. Probleme dürften auch im Falle der Insolvenz des Arbeitgebers absehbar sein, auch weil dann der Lebensunterhalt nicht mehr gesichert werden kann. Auch wenn nach einem Jahr Aufenthalt und Beschäftigung als Pflegehilfskraft das Verfahren zur Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation unter Berücksichtigung der erlangten inländischen Berufserfahrung nicht mit einer Feststellung der Gleichwertigkeit durch die zuständige Stelle endete, ist aufenthaltsrechtlich regelmäßig eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen.

Dies bedeutet nicht, dass das beschriebene Verfahren des „Triple Win-Projekts“ für die ausländischen Fachkräfte nicht in zahlreichen Fällen zu dem erwünschten Ergebnis der Beschäftigung als Pflegefachkraft in Deutschland führen kann. Gleichwohl sollten ausgehend von den oben angedeuteten finanziellen und familiären Risiken, die die drittstaatsangehörigen Beschäftigten eingehen, Nachjustierungen erörtert werden und eine unabhängige Begleitung und Evaluierung des „Triple Win-Projekts“ erfolgen. Folgendes sollte dabei aus Sicht der Beauftragten in den Blick genommen werden:

Die Auswahl der Partnerländer, mit denen Vereinbarungen getroffen werden, überrascht insofern, als – neben dem Erwerb der erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache – offenbar stets von einer einjährigen „Vorbeschäftigung“ als Pflegehilfskraft im Inland ausgegangen wird, ohne dass die im Ausland erlangte Berufsqualifikationen im Einzelfall systematisch berücksichtigt wird. Eine philippinische Pflegefachkraft, die im Anschluss an ihre Ausbildung seit zehn oder mehr Jahren in ihrem Beruf tätig ist, wird im Verfahren offenbar lange Zeit genauso behandelt wie eine Kollegin bzw. ein Kollege aus dem gleichen Land, die bzw. der die

⁴⁸⁸ Ein Zugang über die Positivliste nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BeschV ist ausgeschlossen, weil die Bundesagentur für Arbeit einen Mangel nur hinsichtlich Pflegekräften, nicht aber hinsichtlich Pflegehilfskräften festgestellt hat.

⁴⁸⁹ Klar als verkürzte Ausbildung konzipiert ist das beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie angebundene Pilotprojekt „Ausbildung von Arbeitskräften aus Vietnam zu Altenpflegefachkräften“, vgl. Antwort auf die Frage 18 in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Movasset u. a., BT-Drs. 17/14716 vom 06.09.2013, S. 9 f.

Ausbildung gerade abgeschlossen hat.

Dies dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass eine in Anerkennungsfragen von Berufsqualifikationen kompetente Stelle erst nach der Einreise nach Deutschland – und damit zu spät – in das Verfahren einbezogen wird. All dies widerspricht den mit dem Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen erfolgten rechtlichen Festlegungen. Das Anerkennungsverfahren kann grundsätzlich bereits vom Ausland aus eingeleitet werden. Bereits dort können die individuelle Berufsqualifikation sowie auch die individuell erlangte Berufserfahrung erfasst und bewertet werden. Soweit auf dieser Grundlage kein positiver Anerkennungsbescheid ergeht, müssen die Anerkennungssuchenden zwischen Kenntnisprüfung und Anpassungslehrgang wählen dürfen.

Darüber hinaus bedarf es einer Erklärung, warum ausnahmslos Drittstaaten als Partner ausgewählt wurden, deren Ausbildung im Pflegebereich im Vergleich zur deutschen Berufsbildung als so defizitär eingeschätzt wird, dass grundsätzlich eine „Anpassungszeit“ im Inland als notwendig angesehen wird, die sich zeitlich immerhin über ein Drittel der regelmäßig üblichen inländischen Ausbildungszeit erstreckt. Ob für die entsprechenden Ausbildungen anderer Drittstaaten (z. B.: Russland, Ukraine oder Türkei) Ähnliches anzunehmen wäre, muss hier offen bleiben.

Es liegt aber nahe, dass die im Rahmen des „Triple Win-Projekts“ getroffenen grundsätzlichen Festlegungen zum Niveau der ausländischen Berufsqualifikationen bestimmter Länder problematisch sind. So ist etwa die Krankenschwester- bzw. Krankenpflegerausbildung auf den Philippinen mitunter an Hochschulen angesiedelt. Die im Rahmen des „Triple Win-Projekts“ erfolgten Festlegungen zum Niveau der ausländischen Ausbildungen können schließlich auch Einfluss auf Berufsanerkennungsverfahren von Fachkräften aus diesen Ländern haben, die individuell als Pflegefachkraft über die „Positivliste“ eine Beschäftigung in Deutschland suchen. Nicht zuletzt deshalb ist das bisherige Vorgehen kritisch zu überprüfen.

3.3 Finanzielle Förderung und Lebensunterhaltsicherung während des Anerkennungsverfahrens: Problemkonstellationen und Lösungsvorschläge

Drittstaatsangehörige mit einem befristeten Aufenthaltstitel müssen regelmäßig nachweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt während des Aufenthalts im Bundesgebiet sichern können. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die als Fachkraft nach Deutschland kommen und hier arbeiten wollen. Für sie können Probleme entstehen, wenn im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens längere Anpassungslehrgänge u.ä. zu absolvieren sind und diese nicht „berufsbegleitend“ konzipiert werden.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 81 SGB III richtet sich zwar an Arbeitslose, an von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen sowie an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit fehlendem Berufsabschluss. Personen, die über einen im Ausland erworbenen Berufsabschluss verfügen, der in Deutschland (noch) nicht anerkannt ist, fehlt es in diesem Sinne an einem entsprechenden beruflichen Abschluss. Sie sind demnach gemäß § 81 Abs. 1 Nr. 1 SGB III grundsätzlich förderberechtigt. Anerkennungssuchende, die nach Deutschland kommen und nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, können eine Förderung der Weiterbildungskosten für einen Anpassungslehrgang von der Agentur für Arbeit erhalten. Inwieweit die Förderungsmöglichkeit nach dem SGB III drittstaatsangehörigen Fachkräften, die zum Zwecke der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einreisen wollen, noch ein Anerkennungsverfahren und ggf. eine Anpassungs- oder Ausgleichsmaßnahme durchlaufen müssen, in der Praxis offensteht und auch genutzt wird, ist schwer abzuschätzen.

Bereits sozialversicherungspflichtig beschäftigte anererkennungssuchende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die eine Anpassungsqualifizierung absolvieren möchten, können bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden. Sie können sich von ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern für die Zeit der Weiterbildung bei Fortzahlung des Arbeitsentgelts freistellen lassen. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können für diesen Zeitraum einen Arbeitsentgeltzuschuss von der Arbeitsagentur erhalten. Die Förderung beschäftigter Anerkennungssuchender erfolgt im Rahmen des sog. WeGebAU-Programms. Fördervoraussetzung ist jedoch stets, dass der Bildungsträger und der Anpassungslehrgang für die berufliche Weiterbildungsförderung durch eine Zertifizierungsagentur nach §§ 176 ff. SGB III zugelassen ist. Diese Fördermöglichkeiten dürften insbesondere für Drittstaatsangehörige interessant sein, die bereits einen Aufenthaltstitel für den Familiennachzug oder aus humanitären Gründen besitzen.⁴⁹⁰

⁴⁹⁰ In der Praxis mitunter beklagte Förderprobleme bei Drittstaatsangehörigen mit (befristeten) Aufenthaltserlaubnissen konnten im Berichtszeitraum gelöst werden. Die Bundesagentur für Arbeit hat ihre Weisungslage dahingehend geändert, dass es künftig grundsätzlich nicht mehr problematisch ist, wenn die Aufenthaltserlaubnis etwa vor Ablauf der Fördermaßnahme verlängert werden muss.

Die Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, dem SGB III oder dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz ist bisher – siehe die Altersgrenzen und die bestehenden Einschränkungen hinsichtlich bestimmter befristeter Aufenthaltserlaubnisse u.ä. – nicht auf Fälle der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen zugeschnitten.

Vor diesem Hintergrund wäre zu erörtern, wie ausländische Fachkräfte ggf. bis zur Anerkennung ihrer Berufsqualifikation im Inland ggf. den Lebensunterhalt sichern können. Dem Vorwurf, eine Zuwanderung in Förderprogramme zu ermöglichen, könnte ggf. durch eine Förderung in Form eines Darlehens oder über einen Kredit begegnet werden. Gleichwohl dürfte eine zentrale Voraussetzung für eine passgenaue Förderung während des Anerkennungsverfahrens sein, dass die Verfahren von den Fachkräften bereits vom Ausland aus überblickt und begonnen werden können. Nur so kann sichergestellt werden, dass ausländische Fachkräfte nicht unnötig lange im Bundesgebiet auf eine Kenntnisprüfung oder den Beginn eines Anpassungslehrgangs und damit auf eine abschließende Anerkennungsentscheidung warten müssen.

Für Personen mit im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen, die eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären oder humanitären Gründen oder eine Duldung besitzen sowie für andere Ausländerinnen und Ausländer, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leistungsberechtigt sind, soll die ab dem Jahr 2015 geplante Richtlinie „ESF-Programm zur Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ Fördermöglichkeiten bereit halten. Die Förderrichtlinie erweitert das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung IQ“ in der ESF-Förderperiode 2014-2020. Im Bereich der reglementierten (akademischen und nicht akademischen) Berufe könnten neben der Förderung einer adäquaten Angebotsstruktur im Bereich der Anpassungslehrgänge und Brückenmaßnahmen für Akademikerinnen und Akademiker auch weitere Individualleistungen für Maßnahmeteilnehmende auch während des Anpassungslehrgangs oder während der Vorbereitung auf die Kenntnis- oder Eignungsprüfung finanziert werden.

Für Anerkennungssuchende, die im Bereich der nicht reglementierten Ausbildungsberufe ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben, in dem wesentliche Unterschiede zwischen der Auslandsqualifikation und dem deutschen Referenzberuf festgestellt wurden, bestehen bisher kaum geeignete Qualifizierungsangebote. Hier gibt es einen erheblichen Bedarf an Maßnahmen sowohl für Arbeitslose als auch für Beschäftigte. Dabei sind insbesondere individualisierte Qualifizierungskonzepte, die in Kooperationen mit den Kammern als für die Anerkennungsverfahren zuständigen Stellen, Betrieben und staatlichen oder privaten Bildungsanbietern entwickelt und umgesetzt werden, von Bedeutung. Denkbar wäre hier beispielsweise die Finanzierung von Anpassungsqualifizierungen im dualen Ausbildungssystem in den entsprechenden Ausbildungsbetrieben.

Schließlich dürfte es im Bereich der Pflegeberufe nicht fernliegen, für den Beruf der Pflegehelferin oder des Pflegehelfers formal befristete Zugänge zum deutschen Arbeitsmarkt zu eröffnen. Damit würde Personen, die nach der deutschen Beschäftigungsverordnung über keine qualifizierte Berufsausbildung verfügen, der Zugang zu einer Beschäftigung in Deutschland erlaubt. Ob sich die Personen mit einer einschlägigen ausländischen Berufsqualifikation dann vor Ablauf der Frist entscheiden müssen, ein Berufsanerkennungsverfahren zu durchlaufen oder auch weiter als Pflegehelferinnen bzw. -helfer arbeiten können, wäre dann ebenfalls festzulegen.⁴⁹¹

4 Ausbildungsförderung

Die Beauftragte hatte in ihrem 7. und 8. Bericht über die erheblichen Änderungen im Ausbildungsförderungsrecht für Drittstaatsangehörige berichtet.⁴⁹² Hinsichtlich Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern sind im Berichtszeitraum mehrere Gerichtsentscheidungen ergangen. Mit Blick auf die gegenwärtige Rechtslage und die bei ihr eingegangenen Eingaben hat sie in diesem Bereich die folgenden integrationspolitischen Anliegen, die zwischenzeitlich nunmehr auch Eingang in einen Gesetzentwurf der Bundesregierung gefunden haben.⁴⁹³

4.1 Unionsbürgerinnen und -bürger

Der Europäische Gerichtshof hat im Berichtszeitraum drei Entscheidungen⁴⁹⁴ hinsichtlich des Rechts auf Ausbildungsförderung von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgerinnen und -bürgern getroffen, die Änderungen in § 8 Abs. 1 Nr. 2 bzw. Nr. 4 BAföG notwendig machen dürften. Die im Bundesausbildungsförderungsgesetz

⁴⁹¹ Dass beide Lösungswege – auch gleichzeitig – beschritten werden könnten, verdeutlicht die im August 2014 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie herausgegebene Broschüre *Ausbildung junger Menschen aus Drittstaaten*.

⁴⁹² 7. Lagebericht, Kapitell III.8.1, S. 180 f und 8. Lagebericht, Kapitel III.6.1, S. 335.

⁴⁹³ Vgl. Entwurf eines 25. BAföGÄndG, BT-Drs. 375/14 vom 28.08.2014.

⁴⁹⁴ EuGH, Urteil vom 21.02.2013, Rs. 46/12 (N) zu Dänemark, Urteil vom 20.06.2013 und Urteile vom 24.10.2013, Rs. C-20/12 (Giersch u. a.) zu Luxemburg sowie Urteil vom 24.10.2013 Rs. 220/12 (Thiele, Meneses) zu Deutschland.

vorgenommenen Festlegungen gelten nach § 59 Abs. 1 SGB III auch für die Ausbildungsförderung nach dem SGB III.

In dem ersten Urteil stellte der Europäische Gerichtshof fest, dass einer Unionsbürgerin bzw. einem -bürger, die bzw. der in einem Aufnahmemitgliedstaat – im vorliegenden Fall Dänemark – eine Ausbildung absolviere und zusätzlich einer tatsächlichen und echten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis nachgehe und damit Arbeitnehmer im Sinne des Unionsrechts sei, Ausbildungsförderung nicht versagt werden dürfe, wenn sie eigenen Staatsangehörigen gewährt würde. Auf die Einreisemotive u.ä. käme es nicht an.

Die bestehenden deutschen Regelungen in § 8 Abs. 1 BAföG bilden diese Festlegungen derzeit nicht vollständig ab. Sie ermöglichen die Gewährung von Ausbildungsförderung an Unionsbürgerinnen und -bürger nur, wenn diese ein Recht auf Daueraufenthalt im Sinne des Freizügigkeitsgesetz/EU besitzen (Abs. 1 Nr. 2 1. Alternative) oder – entsprechend der älteren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – wenn vor Beginn der Ausbildung eine Beschäftigung in dem Mitgliedstaat ausgeübt worden ist, an die die angestrebte Ausbildung anknüpft (Abs. 1 Nr. 4). Sie sind damit deutlich zu eng, da der Europäische Gerichtshof das Bestehen der Arbeitnehmereigenschaft nach den Kriterien des Art. 45 AEUV ausreichen lässt, um gemäß Art. 7 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1612/68 die gleichen sozialen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer und damit auch einen Anspruch auf Ausbildungsförderung zu erlangen.

Das Urteil dürfte aus Sicht der Beauftragten rechtlich insbesondere auch für die Ausbildungsförderung nach dem SGB III relevant sein, da Auszubildende dort nach den Regelungen des Unionsrechts regelmäßig „auch“ Arbeitnehmer sind.⁴⁹⁵ Zahlenmäßig war die über die geltende deutsche Regelung ausgeschlossene Gruppe ohnehin schon immer überschaubar. Die meisten Auszubildenden sind Kinder von in Deutschland lebenden Arbeitnehmern und waren auch bisher nicht von der Ausbildungsförderung ausgeschlossen.

In dem zweiten Urteil ging es um die Gewährung von Ausbildungsförderung nach dem Recht des Großherzogtums Luxemburg. Ausbildungsförderung wurde dort an ein Wohnsitz- oder Aufenthaltserfordernis geknüpft. Sie wurde nur in Fällen gewährt, in denen die Ausländerinnen oder Ausländer Familienangehörige von luxemburgischen Staatsangehörigen waren und in Luxemburg ihren Wohnsitz hatten oder wenn sie sich als Arbeitnehmer, als Selbständiger oder als Person, die diesen Status beibehält, oder als Familienangehöriger einer der vorgenannten Personengruppen im Großherzogtum Luxemburg aufgehalten oder das Recht auf Daueraufenthalt erworben hatten.

Der Europäische Gerichtshof ging davon aus, dass die luxemburgische Regelung eine mittelbare Diskriminierung darstelle. Die Ungleichbehandlung bestehe darin, dass für studierende Kinder von Grenzgängern das Wohnsitzerfordernis als Kriterium für die Gewährung von Ausbildungsförderung nicht objektiv gerechtfertigt werden könne. Das Wohnsitzerfordernis gehe über das hinaus, was zur Erreichung der angestrebten politischen Ziele des luxemburgischen Gesetzgebers erforderlich sei. Die luxemburgische Regelung der staatlichen finanziellen Studienbeihilfe schließe im Ergebnis alle Gebietsfremden von dieser Beihilfe aus.

So sei etwa auch das Kind eines Wanderarbeiters, das mit seinen Eltern in einem an das Großherzogtum Luxemburg angrenzenden Mitgliedstaat wohne und in Luxemburg studieren möchte, von der staatlichen finanziellen Studienbeihilfe ausgeschlossen. Außerdem seien Studierende, die zum Zeitpunkt der Stellung des Beihilfeantrags Gebietsfremde sind, ausgeschlossen, selbst wenn ihre Eltern in Luxemburg ansässig sind und weiterhin für ihren Unterhalt sorgen. Dasselbe gelte für die Kinder von gebietsfremden Arbeitnehmern, die bereits seit längerer Zeit in Luxemburg arbeiteten. Im Ergebnis sei die zu starke Ausschlusswirkung der luxemburgischen Regelung unionsrechtswidrig. In den Ausgangsverfahren hatten die Eltern der Klägerinnen und Kläger allesamt mehr als 20 Jahre als Grenzgängerinnen bzw. -gänger in Luxemburg gearbeitet und deshalb dort auch Steuern abgeführt. Auch solche Fallkonstellationen werden von den geltenden deutschen Regelungen für Unionsbürgerinnen und -bürger in § 8 Abs. 1 BAföG derzeit nicht aufgefangen. In der dritten Entscheidung, die zum deutschen Bundesausbildungsförderungsgesetz erging, hatte im Ausgangsverfahren ein deutscher Staatsangehöriger mit ständigem Wohnsitz in Istanbul geklagt. Er hatte sein Studium in Deutschland begonnen und wollte nach einem Semester in den Niederlanden weiter studieren. Der hierfür gestellte Antrag auf Ausbildungsförderung war abgelehnt worden, weil die Ausbildungsförderung von deutschen Staatsangehörigen, die ihren ständigen Wohnsitz im Ausland haben, nur eingeschränkt möglich ist.

Der Europäische Gerichtshof stellte fest, dass die Art. 20 und 21 AEUV dahin auszulegen seien, dass sie einer Regelung entgegenstünden, nach der die Gewährung einer Förderung für eine Ausbildung in einem anderen Mitgliedstaat grundsätzlich von der alleinigen Voraussetzung abhängt, dass im Inland ein ständiger Wohnsitz

⁴⁹⁵ Vgl. hierzu bereits EuGH, Urteil vom 21.11.2002, Rs. C-188/00 (Kurz).

im Sinne dieser Regelung begründet worden sei. Die deutsche Regelung, die in der Praxis wohl nur relativ selten Anwendung findet, ermögliche bei eigenen Staatsangehörigen ohne ständigen Wohnsitz im Inland die Förderung einer Ausbildung im Ausland nur im Wohnsitzstaat des Antragstellers oder in einem Nachbarstaat dieses Staates, und auch nur, wenn besondere Umstände dies rechtfertigten. Die Voraussetzung eines ständigen Wohnsitzes im Inland in den §§ 5 und 6 BAföG sei im Ergebnis „gleichzeitig zu allgemein und zu eng“. Sie könne nicht als verhältnismäßig angesehen werden und sei zu sehr vom Zufall abhängig. Die angeführten Regelungen im deutschen Bundesausbildungsförderungsgesetz wären nicht geeignet, den Grad der Integration in die Gesellschaft des Mitgliedstaats zum Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Förderung angemessen festzustellen.

4.2 Drittstaatsangehörige

Drittstaatsangehörige mit den in § 8 Abs. 2 Nr. 2 BAföG aufgezählten Aufenthaltserlaubnissen erhalten Ausbildungsförderung erst, wenn sie vier Jahre ununterbrochenen Aufenthalt im Bundesgebiet nachweisen können.⁴⁹⁶ Dasselbe gilt nach § 8 Abs. 2a BAföG bzw. § 59 Abs. 2 SGB III für Geduldete. Das zusätzliche zeitliche Kriterium in § 8 Abs. 2 Nr. 2 BAföG bzw. in § 59 Abs. 1 SGB III ist bereits aus aufenthaltsrechtlicher Perspektive umstritten, weil die dort aufgezählten humanitären Aufenthaltserlaubnisse sämtlich nach § 26 Abs. 4 AufenthG einer aufenthaltsrechtlichen Verfestigung zugänglich sind. Von einer nur vorübergehenden Aufenthaltsperspektive kann deshalb eigentlich nicht gesprochen werden.

Auch aus bildungs- und jugendpolitischer Perspektive treten in der Praxis, insbesondere im Bereich des humanitären Aufenthalts und bei Geduldeten, immer wieder problematische Fallkonstellationen auf. Einige Jugendliche und junge Volljährige erfüllen die Voraussetzungen für eine dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung deutlich vor Erreichen der Mindestaufenthaltszeit von vier Jahren. Leistungsrechtliche Folge ist, dass der Übergang in eine förderungsfähige Ausbildung oder in eine Maßnahme (z. B. in ein Berufsvorbereitungsjahr o.ä.) nicht bruchlos erfolgen kann, weil der bisherige Aufenthalt der Betroffenen im Bundesgebiet zu kurz ist, um bereits einen Anspruch auf Ausbildungsförderung zu haben. Bei Beginn der Ausbildung würde der bisherige Leistungsbezug nach dem SGB II bzw. dem Asylbewerberleistungsgesetz wegfallen und der Lebensunterhalt wäre während der Ausbildung nicht mehr gesichert. Dies ist weder integrations- noch bildungs- oder jugendpolitisch vertretbar, weil damit für viele der Betroffenen nicht mehr alle möglichen und sinnvollen Ausbildungen oder Maßnahmen zugänglich sind.⁴⁹⁷ Gerade die mit Blick auf ihren kurzen Voraufenthalt im Bundesgebiet oftmals bildungsbiografisch erfolgreichen Betroffenen werden im Ergebnis vor die Alternative gestellt,

- Leistungen nach dem SGB II bzw. dem Asylbewerberleistungsgesetz zu beziehen bzw. – soweit vorhanden – eine Beschäftigung aufzunehmen, für die eine qualifizierte Ausbildung nicht notwendig ist, oder
- unter Verzicht auf Ausbildungsförderung eine dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung zu beginnen, was allerdings aufgrund fehlender Lebensunterhaltssicherung kaum möglich ist.

Die Regelungen zur Ausbildungsförderung sollten aus Sicht der Beauftragten so geändert werden, dass Drittstaatsangehörigen Ausbildungsförderung jedenfalls immer gewährt wird, wenn die entsprechenden schulischen Voraussetzungen im Inland erfüllt worden sind. Für Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis sollte die vierjährige Wartefrist aus § 8 Abs. 2 Nr. 2 BAföG gänzlich entfallen. Auch für die Geduldeten sollte erwogen werden, die Wartefrist deutlich zu verkürzen. Dies würde sicherstellen, dass die vorhandenen inländischen Potenziale zügig und möglichst qualifikationsadäquat genutzt werden können.

Darüber hinaus hat die Beauftragte Bedenken dagegen, Geduldeten, die eine außerbetriebliche Ausbildung absolvieren, Ausbildungsförderung nach § 59 Abs. 2 SGB III vorzuenthalten. Die geltende Regelung, die bisher nur betriebliche Ausbildungen erfasst, sollte insoweit geändert werden.

Schließlich hält die Beauftragte es – insbesondere nach den nun erfolgten Änderungen in § 32 Abs. 4 BeschV – für angezeigt, auch Asylbewerberinnen und -bewerber unter bestimmten Voraussetzungen besseren Zugang zur Gewährung von Ausbildungsförderung einzuräumen. Bisher konnte diese Ausbildungsförderung nur nach § 8 Abs. 3 BAföG bzw. § 59 Abs. 3 SGB III gewährt werden, was in der Praxis selten war.

In die skizzierte Richtung weisen auch Überlegungen innerhalb der Kultusministerkonferenz. Im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit der Innenministerkonferenz sollen die für die Bildungssituation der jungen Asylsuchenden hinderlichen Rahmenbedingungen thematisiert werden. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD

⁴⁹⁶ Für die Ausbildungsförderung nach dem SGB III gilt nach § 59 Abs. 1 SGB III dasselbe.

⁴⁹⁷ Hierzu überzeugend auch Gag, Maren / Schroeder, Joachim: Refugee Monitoring. Zur Situation junger Flüchtlinge im Hamburger Übergangssystem Schule / Beruf. Mai 2012, S. 31-34 (32).

wurde darüber hinaus vereinbart, die Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zu analysieren, um Sicherungs- und Förderlücken zu vermeiden. Hiermit ist die rechtliche Problematik benannt, die gegenwärtig dazu führt, dass Jugendliche und junge Volljährige – trotz entsprechender individueller Voraussetzungen – keine Ausbildungsförderung für die angestrebte Ausbildung erhalten und damit regelmäßig auf Leistungen nach dem SGB II⁴⁹⁸ bzw. dem Asylbewerberleistungsgesetz angewiesen bleiben oder eben Beschäftigungen aufnehmen müssen, für die keine qualifizierte Ausbildung notwendig ist.

Die geforderte Öffnung der Ausbildungsförderung für diese überschaubaren Personengruppen würde aus Sicht der Beauftragten vor allem Ausgaben von bestimmten Leistungsgesetzen in andere Leistungsgesetze verlagern. So würden Ausgaben für die Lebensunterhaltssicherung der Betroffenen, die derzeit im Bereich des weitgehend bundesfinanzierten SGB II bzw. des in den Ländern von den Kommunen über Kostenerstattung getragenen Asylbewerberleistungsgesetzes entstehen, wegfallen. Sie würden künftig im bisher von Bund (65%) und den Ländern (35%) anteilig getragenen Bundesausbildungsförderungsgesetz bzw. im SGB III anfallen. Die ggf. zusätzlichen finanziellen Belastungen auf den oben genannten Ebenen wären insgesamt aber beherrschbar. Im Mai 2014 einigten sich der Bund und die Länder schließlich darauf, dass der Bund die Finanzierung der Geldleistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz ab Januar 2015 gänzlich übernimmt. Damit käme es mit den vorgeschlagenen Änderungen noch stärker als zuvor zu Verschiebungen zwischen unterschiedlichen Haushaltstiteln innerhalb des Bundeshaushalts.

4.3 Ausschluss von der Ausbildungsförderung bei Verurteilung wegen der Begehung einer vorsätzlichen Straftat?

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Berichtszeitraum hinsichtlich zu duldender Ausländer, die Ausbildungsförderung nach § 8 Abs. 2a BAföG erhalten wollen, eine Entscheidung getroffen.⁴⁹⁹ In dem Fall ging es um einen Mehrfachstraftäter, der Ausbildungsförderung für eine schulische Ausbildung beantragt hatte und zuvor wegen versuchten schweren Raubes in Tateinheit mit gefährlicher Körperverletzung zu einer Freiheitsstrafe von sechseinhalb Jahren verurteilt worden war. Wegen der Weigerung der Heimatbehörden, ihm ein Reisedokument auszustellen, konnte er nicht abgeschoben werden.

Das Bundesverwaltungsgericht stellte – aus Sicht der Beauftragten – zutreffend fest, dass der Aufenthalt des Betroffenen im Sinne des § 8 Abs. 2a BAföG als geduldet anzusehen sei, auch wenn die Ausländerbehörde die Duldung pflichtwidrig nicht erteilt habe und somit zeitweise eine förmliche Duldung nicht vorlag.⁵⁰⁰

Es gelangte aber daran anschließend zu der Überzeugung, dass in § 8 Abs. 2a BAföG eine planwidrige Gesetzeslücke bestehe und damit eine gerichtliche Korrektur des Wortlautes der gesetzlichen Bestimmung vorzunehmen sei. Der mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz eingefügte § 8 Abs. 2a BAföG wolle jedenfalls nicht diejenigen geduldeten Ausländer begünstigen, die wegen einer im Bundesgebiet begangenen Straftat im Sinne des § 18a Abs. 1 Nr. 7 AufenthG zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden. Die Regelung wolle nur diejenigen begünstigen, bei denen zumindest die Erwartung einer erfolgreichen Integration gehegt werden könne.

Die Beauftragte wird die Auswirkungen des Urteils genau beobachten. So erfasst der vom Bundesverwaltungsgericht herangezogene § 18a Abs. 1 Nr. 7 AufenthG – z. B. – auch Jugendstrafen, die zur Bewährung ausgesetzt worden sind, gerade weil die Sozialprognose nach § 21 Abs. 1 JGG positiv ausfällt. Es ist deshalb problematisch, aus einer vorsätzlich begangenen Straftat auf eine grundsätzliche Missachtung der Rechtsordnung zu schließen, deshalb die Integrationschancen zu verneinen und die Gewährung staatlicher Ausbildungsförderung auszuschließen.⁵⁰¹

4.4 Aufenthaltsrechtliche Regelung für syrische Studierende

Vor dem Hintergrund des schweren bewaffneten Konflikts in Syrien und der einsetzenden Wirkung der Sanktionen der internationalen Staatengemeinschaft gegen die syrischen Regierung wurde innerhalb der Bundesregierung nach Lösungen gesucht, um syrischen Studierenden, die sich bereits vor Beginn des Konflikts zu Studienzwecken mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 1 AufenthG im Bundesgebiet aufhielten, einen

⁴⁹⁸ Vgl. die im Ergebnis zu engen Regelungen in § 7 Abs. 5 SGB II und § 22 SGB XII.

⁴⁹⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.03.2014, Az.: 5 C 13.13.

⁵⁰⁰ Zur Frage der „schädlichen“ Unterbrechung der Wartefrist im Bereich der Familienleistungen durch eine „Grenzübertrittsbescheinigung“ aus aufenthaltsrechtlicher Sicht weniger überzeugend BFH, Beschluss vom 24.05.2012, Az.: III R 20/20.

⁵⁰¹ Die Ausbildungsförderung wird zudem bei Studierenden zur Hälfte nur in Form eines zinslosen Darlehens gewährt. Sie ist also nicht in jeder Konstellation ein reines „Geschenk des Staates“. Darüber hinaus tritt – im Falle der Bedürftigkeit – an die Stelle der Gewährung von Ausbildungsförderung regelmäßig die Gewährung anderer Sozialleistungen.

weiteren Aufenthalt und die Beendigung ihrer Ausbildung zu ermöglichen.

Überweisungen aus Syrien, sei es privat durch Familienangehörige, sei es durch öffentliche syrische Stellen, die Stipendien vergeben hatten, wurden im Laufe des Jahres 2013 nahezu unmöglich, selbst wenn – trotz des brutalen Bürgerkriegs – noch finanzielle Mittel verfügbar waren. Damit war – aus aufenthaltsrechtlicher Sicht – absehbar, dass eine allgemeine Erteilungs- bzw. Verlängerungsvoraussetzung für die Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken, nämlich der Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalts, von den syrischen Studierenden nicht mehr erfüllt werden könnte.

Die Bundesregierung und die Länder erzielten Einigkeit, dass in Fällen, in denen trotz der Beschäftigungsmöglichkeiten von syrischen Studierenden nicht genug eigene Mittel nachgewiesen werden könnten, eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG erteilt werden sollte, die die Gewährung von Ausbildungsförderung nach dem BAföG ermöglicht. Das Bundesministerium des Innern hat deshalb am 22.03.2013 sein Einvernehmen zum Erlass entsprechender Anordnungen der Länder erklärt, die dem oben beschriebenen Personenkreis syrischer Studierender ggf. den Abschluss ihres Studiums mit einer solchen Aufenthaltserlaubnis ermöglichen sollen. Das Bundesministerium des Innern, die Beauftragte und der Deutsche Akademische Auslandsdienst haben für die Betroffenen auf Bitten mehrerer Universitäten ein Informationsblatt hierzu veröffentlicht.⁵⁰² Die Beauftragte wird die Entwicklungen in diesem Bereich weiter beobachten.

⁵⁰² **Abrufbar** unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2013-06-10-merkblatt-fluechtlinge.pdf?__blob=publication-File&v=1.

VI Integration vor Ort

1 Integration als Aufgabe der Kommunen

Angesichts des demografischen Wandels und der wirtschaftlichen Globalisierung treten Kommunen perspektivisch zunehmend in Konkurrenz um Einwohner, Fachkräfte und Investitionen. Insofern rückt die strategische Steuerung von Migration und Integration verstärkt in den Blickpunkt staatlichen Handelns.⁵⁰³ Den Kommunen kommt bei dieser langfristigen, gesamtgesellschaftlichen Aufgabe eine besondere Rolle zu. Denn vor Ort, in Städten, Kreisen und Gemeinden entscheidet sich konkret, ob und wie Integration, also das Zusammenleben verschiedener Kulturen, Sprachen und Religionen, gelingt. Und die Kommunen nehmen diese Herausforderung an. Laut einer von der Beauftragten gemeinsam mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in Auftrag gegebenen Untersuchung zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland messen 71,5 % der im Rahmen der Studie befragten Städte, Gemeinden und Landkreise der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine sehr hohe oder hohe Bedeutung bei.⁵⁰⁴ Immer mehr Kommunen entwickeln Integrationskonzepte und verankern Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung.

Dabei haben Kommunen einen nicht zu unterschätzenden Gestaltungsspielraum. Sie sind aber auch von Rahmenbedingungen abhängig, die nicht oder nicht ausschließlich in ihrer Zuständigkeit gesetzt werden. Eine effektive, praxisnahe und bürgerorientierte Integrations- und Stadtentwicklungspolitik ist nur in Kooperation von Bund, Ländern, Kommunen und nicht-staatlichen Partnern möglich.⁵⁰⁵

Dies zeigt sich aktuell am Beispiel der verstärkten Zuwanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern nach Deutschland. Im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung stehen dabei Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien, die derzeit vor allem in die Großstädte Berlin, Dortmund, Duisburg, Frankfurt am Main, Hamburg, Mannheim und München, aber auch in eine Reihe von weiteren Städten und Gemeinden ziehen. Die damit verbundenen z. T. erheblichen finanziellen und sozialen Belastungen der Kommunen waren und sind Gegenstand mehrerer Arbeitsgruppen auf kommunaler, Länder- und Bundesebene.⁵⁰⁶

Auch wenn sich diese aktuelle Zuwanderung aus EU-Mitgliedstaaten hauptsächlich in Großstädten konzentriert, so ist die grundsätzliche räumliche Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund im Bundesgebiet sehr unterschiedlich. Die meisten Migrantinnen und Migranten leben in den bevölkerungsreichsten Ländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern. In den neuen Bundesländern ohne Berlin verfügen lediglich 4,8 % der Bevölkerung über einen Migrationshintergrund.⁵⁰⁷ Wie aus der unten stehenden Tabelle 13 zu entnehmen ist, lebt inzwischen jedoch mehr als die Hälfte der Personen mit Migrationshintergrund in kleinen Städten, Mittelstädten und ländlichen Räumen. In Großstädten verfügen im Durchschnitt knapp 30 % der Bürgerinnen und Bürger über einen Migrationshintergrund. In Mittelstädten zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern weist jeder Fünfte, in Kleinstädten zwischen 5.000 und 20.000 Einwohnern etwa jeder Sechste einen Migrationshintergrund auf. Vielfach besteht eine räumliche Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Stadt- und Ortsteilen.⁵⁰⁸

⁵⁰³ Vgl. Stadtentwicklungsbericht 2012, BT-Drs. 17/14450 vom 22.7.2013, S. 66.

⁵⁰⁴ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012, S. 145. Ausführlicher zur Kommunalstudie vgl. 9. Lagebericht, Kapitel VIII.1.

⁵⁰⁵ Vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin 2012, S. 199.

⁵⁰⁶ Vgl. Arbeitsgruppe „Zuwanderung von Menschen aus Rumänien und Bulgarien“ des Deutschen Städtetages mit Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien vom 22. Januar 2013, im Internet nachzulesen unter www.staedtetag.de; Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft „Armutswanderung aus Osteuropa mit Abschlussbericht im Oktober 2013; auf Bundesebene Staatssekretärsausschuss „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ mit Zwischenbericht vom 26.3.2014. Zu der Thematik des Freizügigkeitsrechts von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern vgl. ausführlich Kapitel X 1.3.

⁵⁰⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 2012, S. 35 ff.

⁵⁰⁸ Vgl. auch Stadtentwicklungsbericht 2012, ebd., S. 65.

Tabelle 13: Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund nach Gemeindegrößenklassen 2012

	Insgesamt	Personen mit Migrationshintergrund		Ausländer	
	in 1.000	in 1.000	in %	in 1.000	in %
unter 2.000 Einwohner	4.634	307	6,6	112	2,4
2.000 bis unter 5.000 Einwohner	7.365	712	9,7	284	3,8
5.000 bis unter 10.000 Einwohner	9.130	1.165	12,8	468	5,1
10.000 bis unter 20.000 Einwohner	12.248	2.050	16,7	847	6,9
20.000 bis unter 50.000 Einwohner	15.271	3.096	20,3	1.234	8,1
50.000 bis unter 100.000 Einwohner	7.335	1.762	24,0	734	10,0
100.000 bis unter 200.000 Einwohner	5.850	1.685	28,8	763	13,1
200.000 bis unter 500.000 Einwohner	6.663	1.671	25,1	795	12,0
500.000 und mehr Einwohner	13.417	3.897	29,0	2.134	15,9

Spalten 5 und 6 eigene Berechnungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2012

1.1 Integration in kleinen Städten und Landkreisen

„Noch vor einigen Jahren spielte das Thema Integration für den Kreis Soest keine zentrale Rolle.“⁵⁰⁹ Gründe dafür waren insbesondere, dass aufgrund des ländlichen Charakters des Kreisgebietes und nur einzelner Ballungsräume der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Wahrnehmung geringer als im Bundesdurchschnitt angenommen wurde und der Kreis Soest lange Zeit eine positive demografische Entwicklung aufwies. Nachdem die Bevölkerungsentwicklung seit einigen Jahren jedoch negativ verläuft und der Zensus 2011 zeigte, dass der Anteil von 21,1 % Personen mit Migrationshintergrund an der gesamten Kreisbevölkerung sogar über dem Bundesdurchschnitt liegt, ist der Bereich Integration zunehmend in den Blickpunkt der Kreisverwaltung gerückt. Als Ergebnis mehrjähriger Vorarbeiten wurde nunmehr im Jahr 2013 ein Integrationskonzept für den Kreis vorgelegt.

Der Kreis Soest steht damit exemplarisch für eine Vielzahl von kleineren Städten und Landkreisen, die sich den Themen Zuwanderung und Integration sowie den damit verbundenen Konsequenzen für Verwaltung und Angebote stellen. Insbesondere der demografische Wandel zwingt Kommunen dazu, sich Gedanken über ihre Zukunftsfähigkeit zu machen, wollen sie angesichts überalternder Belegschaften und sinkender Zahlen an Schulabgängern auch perspektivisch über gut qualifizierte Mitarbeitende bzw. Mitglieder in ihren eigenen Verwaltungen und bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie in Vereinen und Freiwilligenorganisationen in ihrer Region verfügen.

Auch von wissenschaftlicher Seite erhalten Kommunen zunehmend Unterstützung bei diesen Zukunftsaufgaben. Nachdem die Schader-Stiftung von 2009-2011 im Rahmen eines Forschungs-Praxis-Projektes erstmalig in einem bundesweiten Vergleich die „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen“ untersucht und Handlungsempfehlungen zur (Weiter-)Entwicklung kommunaler Integrationspolitik und lokaler Integrationsarbeit vorgelegt hat,⁵¹⁰ führt sie seit Frühjahr 2012 ein weiteres Forschungs-Praxis-Projekt durch. In Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, dem Deutschen Landkreistag und dem Hessischen Ministerium für Justiz sollen im Rahmen einer dreijährigen Durchführungsphase (2012-2014) „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ identifiziert werden. Anknüpfend an die Ergebnisse des Vorgängerprojektes sollen die am Projekt beteiligten sieben Kommunen⁵¹¹ gezielt durch ein begleitendes Coaching beraten und zu interkulturellen Ansätzen der Organisationsentwicklung

⁵⁰⁹ Zitat und weitere Ausführungen vgl. Kreis Soest: Integrationskonzept „Zuhause im Kreis Soest“. Netzwerkkonzept für die Kreisregion Soest, Soest 2013, S. 5.

⁵¹⁰ Vgl. dazu 9. Lagebericht, Kap. VIII.1.1.

⁵¹¹ Bad Kissingen, Bergen, Hannoversch Münden, Höxter, Schlüchtern, Schwäbisch Gmünd sowie Stendal.

qualifiziert werden. Ziel ist, die Teilhabechancen von Menschen mit Migrationshintergrund durch die interkulturelle Öffnung der Regeldienste und eine entsprechende Anpassung der kommunalen Angebote zu erhöhen. Die Beauftragte begleitet das Projekt als Mitglied des Projektbeirates, dem von Bundesseite auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) angehören.

Das Coaching in den beteiligten Projektkommunen richtet sich an drei Verwaltungsebenen: Die Führungsebene, die Personalführung und die Mitarbeitenden aus ausgewählten Pilotabteilungen der jeweiligen Stadt- oder Kreisverwaltung. In Workshops bzw. Seminaren werden die beteiligten Personen interkulturell sensibilisiert, strategische Ziele hinsichtlich der interkulturellen Öffnung der Kommune und ein interkulturelles Personalmanagement erarbeitet und, darauf aufbauend, abteilungsspezifische Ziele und Maßnahmen zur Umsetzung der interkulturellen Öffnung entwickelt. Aus diesen Zielen und Maßnahmen wiederum wird für jede Kommune ein Umsetzungsplan erstellt, der den Prozess der interkulturellen Öffnung anleiten soll. Während der Umsetzungsphase steht den Kommunen ein Beraterteam zur Seite. Zum Abschluss werden die Umsetzungspläne überprüft und ggf. nachgebessert. Die Erfahrungen aus dem Projekt sollen schließlich in Handlungsempfehlungen münden. Da die interkulturelle Öffnung von Verwaltungen ein langfristiger Prozess ist, der mit dem Auslaufen des Projektes nicht abgeschlossen sein wird, wäre es wünschenswert, nach Projektende einen Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Kommunen zu etablieren, an dem ggf. auch weitere interessierte Kommunen teilnehmen könnten.

Die bisherigen Erfahrungen im Projekt zeigen, dass wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche interkulturelle Öffnung die Unterstützung durch die Verwaltungsführung und bei kleinen Kommunen auch durch den Landkreis, engagierte Mitarbeitende vor Ort, die sich des Themas besonders annehmen sowie gut funktionierende regionale Netzwerke sind. Als hilfreich erweist sich auch eine Beteiligung der Kommunen am Programm „Soziale Stadt“.⁵¹² Allerdings zeigt sich auch, dass insbes. kleine Städte und Gemeinden vielfach nicht über ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen verfügen, um ihre Verwaltung strategisch auf eine interkulturelle Öffnung hin auszurichten. Hier sollte künftig weiter überlegt werden, wie diese Kommunen unterstützt werden könnten, z. B. durch eine verbesserte intrakommunale Zusammenarbeit.

1.2 Stand der interkulturellen Öffnung als zentrale Herausforderung der Integrationspolitik auf kommunaler Ebene

Mit der zunehmenden Bedeutung des Themas Integration auf kommunaler Ebene rückt auch die interkulturelle Öffnung verstärkt in den Blickpunkt kommunaler Verwaltungspraxis. Ziel ist es, die gleichberechtigte Teilhabe und den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu gewähren. Wie bereits im 9. Lagebericht ausgeführt, geht es dabei neben der verstärkten Ausrichtung auf eine vielfältige Beschäftigungsstruktur und dem Werben um Mitarbeitende mit Migrationshintergrund zunehmend auch um kommunale Organisationsentwicklungsprozesse.⁵¹³

Um Kommunen bei solchen interkulturellen Öffnungsprozessen zu unterstützen, hatten die kommunalen Spitzenverbände im Nationalen Aktionsplan Integration die Herausgabe eines Leitfadens/einer Handreichung zugesagt. Auf Initiative des Innovationsringes des Deutschen Landkreistages ist unter Einbindung von Praktikerrinnen und Praktikern aus verschiedenen Landkreisen im Jahr 2013 eine solche Handreichung erarbeitet worden.⁵¹⁴ Darin wird die interkulturelle Öffnung der Verwaltung als Prozess der Personal- und Organisationsentwicklung verstanden und in praxisorientierten Schritten die Umsetzung angeleitet. Zudem weist die Handreichung auf die Rolle der Landkreise für eine gelingende Integration im ländlichen Raum hin: In der Regel ist die Ausländerbehörde als erste Anlaufstelle für neuzuziehende Drittstaatsangehörige beim Landkreis angesiedelt, während der erste Behördenkontakt für Neuzuwandernde aus EU-Staaten häufig bei den Meldeämtern der kreisangehörigen Städte und Gemeinden stattfindet. Zudem liegen weitere Zuständigkeiten insbes. im Sozial- und Bildungsbereich auf Landkreisebene. Hier können die Landkreise unterstützende Funktionen für die kreisangehörigen Kommunen übernehmen. „Davon profitieren insbesondere die kleineren Städte und Gemeinden, in denen Integration vor dem Hintergrund einer geringen Personal- und Ressourcenausstattung, aber angesichts niedriger Migrantenzahlen auch wegen fehlender Betroffenheit mitunter nur eine untergeordnete Rolle spielt.“⁵¹⁵ Die kommunalen Spitzenverbände streben darüber hinaus an, auf dieser Grundlage im Laufe des Jahres 2014

⁵¹² Vgl. dazu Kapitel VI 2.

⁵¹³ Vgl. 9. Lagebericht, Kap. VIII 1.3.

⁵¹⁴ Vgl. Deutscher Landkreistag: Interkulturelle Öffnung in der Landkreisverwaltung, Band 116 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise e. V., Berlin 2014.

⁵¹⁵ Ebd. S. 5.

eine gemeinsame Handreichung zur interkulturellen Öffnung in der Kommunalverwaltung vorzulegen.

Auch auf Länderebene werden Kommunen bei der interkulturellen Öffnung ihrer Verwaltungen unterstützt. Dabei zeichnet sich eine zunehmende Tendenz ab, mit Landesmitteln kommunale Koordinierungskräfte zu finanzieren.

Bereits seit 2005 unterstützt die rheinland-pfälzische Landesregierung Kommunen bei der Entwicklung und Unterstützung von kommunalen Integrationskonzepten. Interessierten Kommunen wird eine Beratungsleistung von externen Fachleuten angeboten, wie sie einen entsprechenden Prozess entwickeln und steuern können, welche Inhalte ein Integrationskonzept enthalten sollte und welche Prozess- und Organisationsstrukturen für die Umsetzung hilfreich sind. Mit einer strategischen Ausrichtung sollen stabile und nachhaltige Strukturen in den Kommunen geschaffen werden. Die Kommunen erhalten keine direkten Finanzmittel, sondern können die Beratungsleistung kostenfrei abrufen. Seit 2012 werden die an dem Programm teilnehmenden Kommunen verstärkt in ein Netzwerk zum Erfahrungsaustausch eingebunden. An diesem Netzwerk sind derzeit ca. ein Dutzend kreisfreie Städte und Landkreise beteiligt. In dem zu Beginn des Jahres 2014 vorgestellten neuen Integrationskonzept des Landes Rheinland-Pfalz „Integration, Anerkennung und Teilhabe – Leben gemeinsam gestalten“ ist die Weiterführung und Fortentwicklung des Projektes verankert.⁵¹⁶ Die interkulturelle Öffnung aller Institutionen und Organisationen im Land ist Schwerpunkt sowohl des Integrationskonzeptes als auch der Integrationspolitik der rheinland-pfälzischen Landesregierung, da sie „zwingende Voraussetzung“ für „die gleichberechtigte Teilhabe aller in unserer Gesellschaft“⁵¹⁷ ist. Zur Umsetzung der Schwerpunkte des Integrationskonzeptes hat das Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen eine Förderrichtlinie erlassen, mit der die Entwicklung von Leitbildern, Trainings zur Interkulturellen Öffnung oder auch Coaching-Angebote von Kommunen und Institutionen unterstützt werden.⁵¹⁸

Nordrhein-Westfalen hat mit dem Förderkonzept „KOMM-IN NRW – Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land NRW“ seit 2005 Kommunen unterstützt, Angebote, Strukturen und Prozesse zur Aufnahme von Menschen mit Migrationshintergrund in und durch die Kommunen nachhaltig zu verbessern. Ziele waren die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, die Schaffung von Transparenz über vorhandene Integrationshilfen, eine effiziente Vernetzung der Angebote und Anbieter solcher Integrationshilfen sowie die systematische Steuerung von Integrationsprozessen in der Kommune. Aufbauend auf den Erfahrungen mit kommunaler Integrationsarbeit als prozessorientierter Strukturaufgabe aus diesem Förderkonzept sowie aus der Arbeit der „Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien“ (RAA) fördert Nordrhein Westfalen seit 2012 die Einrichtung von Kommunalen Integrationszentren. Vorrangiger Auftrag der im Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen vom Februar 2012 verankerten Kommunalen Integrationszentren⁵¹⁹ ist es „durch Koordinierungs-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen Einrichtungen des Regelsystems in der Kommune im Hinblick auf die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zu sensibilisieren und zu qualifizieren“.⁵²⁰ Sie sollen Transparenz über Angebote und Nachfrage schaffen sowie die Kooperation und Vernetzung der integrationsrelevanten Akteure in der Verwaltung, bei den freien Trägern und den Migrantenorganisationen vor Ort sicherstellen. Eine landesweite Koordinierungsstelle begleitet den Prozess der Qualitätssicherung. Zentrale Handlungsfelder sind die Bereiche Bildung, Erziehung und Betreuung. Darüber hinaus zählen aber auch Beschäftigung, Kultur, Sport, politische Partizipation, bürgerschaftliches Engagement, soziale Arbeit im Flüchtlingsbereich sowie Gesundheit und Pflege älterer Menschen zu den Handlungsfeldern. In jedem Kommunalen Integrationszentrum arbeiten in der Regel mindestens zwei vom Land freigestellte Lehrkräfte sowie 3,5 vom Land geförderte kommunale Bedienstete. Die Förderung richtet sich an alle 54 Kreise und kreisfreien Städte des Landes, die bereits über ein mit dem Rat der Stadt oder dem Kreistag verabschiedetes Integrationskonzept verfügen oder dabei sind, ein solches zu erarbeiten. Bislang sind in 47 Kommunen Integrationszentren eingerichtet worden. Ebenfalls im Teilhabe- und Integrationsgesetz verankert ist die interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung. Diese soll durch die Erhöhung des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund im öffent-

⁵¹⁶ Vgl. Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen: Integration, Anerkennung und Teilhabe. Leben gemeinsam gestalten – Integrationskonzept Rheinland-Pfalz, Mainz 2013, S. 20.

⁵¹⁷ Ebd. S. 3 und S. 17.

⁵¹⁸ Vgl. Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen: Kriterien zur Förderung von Integrationsprojekten für Menschen mit Migrationshintergrund in Rheinland-Pfalz, Mainz o.J.

⁵¹⁹ Vgl. Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung anderer gesetzlicher Vorschriften vom 14. Februar 2012, § 7.

⁵²⁰ Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen/Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen: Erlass und Förderrichtlinie für die Kommunalen Integrationszentren, Düsseldorf 2012, S. 2.

lichen Dienst sowie die gezielte Förderung der interkulturellen Kompetenz der Bediensteten der Landesverwaltung erfolgen.⁵²¹

Das baden-württembergische Ministerium für Integration hat eine Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration erlassen. Diese ist am 29. August 2013 in Kraft getreten. Ein Schwerpunkt des Förderprogramms ist die Stärkung kommunaler Strukturen.⁵²² Ziel ist die Entwicklung und Stärkung nachhaltiger Strukturen im Integrationsbereich. Dazu werden eine Reihe von Fördermaßnahmen angeboten, u. a. die Einrichtung oder Aufstockung einer zentralen Ansprechstelle der Kommune für den Bereich Integration, der Aufbau und die Pflege eines kommunalen „Netzwerkes Integration“ und die Erstellung oder Fortschreibung eines kommunalen Integrationskonzeptes oder -planes. Des Weiteren können Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung der Kommunalverwaltung, konkret Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Auszubildenden und Beschäftigten mit Migrationshintergrund sowie zur Stärkung ihrer interkulturellen Kompetenz gefördert werden. Zuwendungsempfänger sind baden-württembergische Kommunen. Das Förderprogramm hat eine Laufzeit von sieben Jahren. Jährlich stehen über drei Mio. € bereit. Für das Förderjahr 2014 wurden zu den vier o. g. Fördertatbeständen insgesamt 54 Anträge von Gemeinden, Städten bzw. Landkreisen gestellt, mit einem deutlichen Schwerpunkt der Förderanträge zur Einrichtung oder Aufstockung einer zentralen Ansprechstelle der Kommune für den Bereich Integration.

Hessen hat 2014 ein neues Landesprogramm „WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“ gestartet, das auf die Weiterentwicklung von Strukturen in allen öffentlichen Lebensbereichen zielt, „um sie auf eine vielfältiger werdende Gesellschaft auszurichten und um allen Menschen, unabhängig von ihrer Herkunft, Chancen auf Teilhabe zu eröffnen“⁵²³ Das Programm greift die erfolgreichsten Ansätze aus dem Programm „Modellregionen Integration“ auf, das Ende 2013 ausgelaufen ist und integriert sie in ein Gesamtkonzept. Aufbauend auf der grundlegenden Erkenntnis aus dem Programm „Modellregionen Integration“, dass die allgemeinen Strukturen verändert werden müssen, um Integration nachhaltig zu gestalten, stellt das neue Landesprogramm Finanzmittel zur Beschäftigung einer kommunalen Koordinationskraft zur Verfügung. Aufgabe dieser Koordinierungskraft soll die Etablierung eines regionalen Integrationsmanagements sein. Dazu zählt insbes. die Unterstützung der interkulturellen Öffnung kommunaler Regelangebote sowie von Vereinen und Verbänden, die Entwicklung von Konzepten einer sozialräumlichen Willkommens- und Anerkennungskultur, die Unterstützung bei der Erstellung oder Fortschreibung eines kommunalen Integrationsmonitors, die Kooperation mit den jeweiligen kommunalen Integrationsbeauftragten sowie die Förderung der Vernetzung der unterschiedlichen Akteure vor Ort. Das Landesintegrationsministerium begleitet die Koordinierungskräfte durch regelmäßige Informations- und Arbeitstreffen.⁵²⁴

Das Land Niedersachsen gewährt seinen Kommunen seit 2014 „Zuwendungen für die flächendeckende Einrichtung und den Betrieb von Koordinierungsstellen zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und einer chancengerechten Teilhabe im Flächenland Niedersachsen sowie zur landesweiten Etablierung eines lokalen Migrations- und Teilhabemanagements für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte“⁵²⁵. Gefördert werden anteilige Personalausgaben zur Einrichtung und zum Betrieb der Koordinierungsstellen. Aufgaben der Koordinierungsstellen sind u. a. die Erstellung und Fortschreibung lokaler Handlungskonzepte, die Bündelung, Koordination und Organisation kommunaler Integrationsaufgaben sowie der Aufbau und die Pflege verbindlicher kooperativer Strukturen mit den verschiedenen Trägern der Integrationsarbeit.

Die Beauftragte begrüßt diese Entwicklung, mit der Kommunen beim Aufbau von Strukturen zur interkulturellen Öffnung ihrer Verwaltungen und Angebote unterstützt werden. Aus ihrer Sicht wäre es wünschenswert, wenn weitere Länder ihre Kommunen bei dieser zentralen Herausforderung der Integrationspolitik fördern würden.

⁵²¹ Vgl. Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung anderer gesetzlicher Vorschriften vom 14. Februar 2012, § 6.

⁵²² Die beiden weiteren Schwerpunkte des Förderprogramms sind Elternbeteiligung sowie Teilhabe und Antidiskriminierung. Zu Details vgl. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Integration über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration vom 12.8.2013.

⁵²³ Neues Landesprogramm „WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“, im Internet abzurufen unter www.integrationskompass.de.

⁵²⁴ Vgl. Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa: Förderrichtlinie zum Landesprogramm „WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“, im Internet abzurufen unter www.integrationskompass.de.

⁵²⁵ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe vom 14.4.2014, § 1, in: Niedersächsisches Ministerialblatt 17/2014, S. 361.

1.3 Innovationsfeld „Integration und Diversitätsmanagement“ im Programm „Lernen vor Ort“

Integration durch Bildung ist inzwischen für nahezu alle Städte und Gemeinden in Deutschland zu einem zentralen Standortfaktor geworden. Insbesondere in Großstädten und Ballungsräumen besteht die Herausforderung, Menschen mit Migrationshintergrund passgenaue Bildungsangebote zu unterbreiten und sie dafür zu gewinnen. Im Programm „Lernen vor Ort“ – einer Initiative des Bundes mit Deutschen Stiftungen – haben 40 Kommunen von 2009 bis 2014 ein integriertes datengestütztes Bildungsmanagement entwickelt, das alle wichtigen Akteure einbezieht und zur systematischen Verbesserung der Angebotsstruktur in den Kommunen beiträgt. Ein wichtiges Handlungsfeld ist in diesem Zusammenhang der Bereich Integration und Diversitätsmanagement.

Mit Unterstützung von 25 Stiftungen haben 13 Städte und Landkreise nicht nur eine spezifische kommunale Integrationsstrategie entwickelt sondern auch erfolgsversprechende Lösungsansätze generiert, die künftig bundesweit in alle interessierten Kommunen transferiert werden sollen.⁵²⁶ In allen Städten und Landkreisen hat sich gezeigt, dass Bildung als Schlüssel für Integration bezeichnet werden kann.

Neben Modellansätzen im Bereich der Sprachförderung (z. B. Frankfurt, Essen, Rheingau-Taunus-Kreis) wurden attraktive kultur- und generationenübergreifende Lernorte für Migrantinnen und Migranten – auch auf Stadtteilebene – geschaffen (z. B. Freiburg, Hamburg). Außerdem wurden u. a. Fachstellen für interkulturelle Laufbahnberatungen und zur Anerkennungsberatung von im Ausland erworbenen Abschlüssen eingerichtet (z. B. München).

Die Kommunen setzen zudem auf ehrenamtliches Engagement sowie professionelle „Integrations-Lotsen“, um den Zugang zu bildungsbenachteiligten Migrantinnen und Migranten zu verbessern (z. B. München, Offenbach).

Die Kooperation der kommunalen Politikfelder „Bildung“ und „Integration“ führte in Nürnberg zur Einrichtung einer integrierten Stabsstelle. In Bremerhaven wurde so ein gesamtstädtisches Integrationskonzept mit entsprechenden Gremien- und Steuerungsstrukturen etabliert.

Eine wichtige Voraussetzung für die langfristige Beobachtung der kommunalen Entwicklungen im Spannungsfeld von Bildung und Integration ist die systematische Erfassung, Auswertung und Analyse einschlägiger Daten sowie deren Aufbereitung für ein kommunales Bildungsmonitoring. Während die Migrationsthematik in allen kommunalen Bildungsberichten eine wichtige Rolle spielt, wird „Integration“ in einigen Berichten bereits als Schwerpunktthema behandelt (z. B. Bremen, Freiburg, München, Köln, Herne, Mannheim, Essen). Die kommunale Politik nutzt das Bildungsmonitoring, um wichtiges Steuerungswissen für kommunale Bildungs- und Integrationspolitik zu gewinnen.

1.4 Forschungsfeld „Orte der Integration im Quartier“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)

Zur Stärkung der Integration vor Ort unterstützt das BMUB⁵²⁷ im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) Modellvorhaben in Kommunen, die innovative Ansätze kommunaler Integrations- und Stadtentwicklungspolitik erproben.

Anknüpfend an die Erfahrungen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Integration und Stadtteilpolitik“, das von 2009-2012 durchgeführt wurde,⁵²⁸ konzentriert sich das Forschungsfeld „Orte der Integration im Quartier“ auf das Thema Bildung als eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration. Übergeordnetes Ziel ist es, die Lebens- und Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen im Stadtteil sowie den Zusammenhalt zwischen den Generationen und Nachbarschaften nachhaltig zu verbessern. Kinder und Jugendliche sowie ihre Eltern sollen einen möglichst wohnortnahen, niedrighschwelligigen Zugang zu den Bildungsangeboten im Quartier erhalten. Dazu sollen zentrale Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen im Stadtteil, z. B. Stadtteilschulen, Kitas oder Stadtteiltreffs, durch Bündelung von Bildungsangeboten im Wohnumfeld zu „Orten der Integration“ weiterentwickelt werden. Durch die räumliche und/oder organisatorische Bündelung der Angebote soll es für Bewohner und Akteure vor Ort leichter werden, passgenaue Angebote zu finden und ggf. Angebotslücken zu schließen. Die „Orte der Integration“ werden qualifiziert, mittels Konzeption, Vorbereitung und Durchführung

⁵²⁶ Mit der „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“ fördert das BMBF seit 2014 bundesweit 10 Transferagenturen, die interessierte Kommunen beim Aufbau eines datenbasierten Bildungsmanagements unterstützen und dabei u. a. auf die Ergebnisse aus dem Programm „Lernen vor Ort“ zurückgreifen. Näheres unter www.transferagenturen.de.

⁵²⁷ Infolge der veränderten Ressortzuschnitte nach der Bundestagswahl 2013 liegt die Zuständigkeit für das ExWoSt-Programm nunmehr in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), zuvor Zuständigkeit beim BMVBS.

⁵²⁸ Vgl. dazu ausführlich 9. Lagebericht Kap. VIII.1.2.

von Integrationsmaßnahmen auf Stadtteilebene die Bildungschancen zu verbessern. Dazu sind vielfach bauliche Erweiterungen, Umgestaltungen oder Ausstattungsveränderungen der bestehenden Einrichtungen erforderlich. Um neue Zielgruppen ansprechen zu können, sollen die verschiedenen Akteure vor Ort eingebunden werden und sich vernetzen. Auch der Aufbau von Ehrenamtsstrukturen unter Einbindung von Vereinen und Migrantenorganisationen sowie eine enge Kooperation mit Stiftungen und weiteren Partnern wird unterstützt. Im bisherigen Projektverlauf hat sich gezeigt, dass Quartiere, die im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ gefördert werden, oft bereits über etablierte Vernetzungsstrukturen verfügen, auf die im Modellvorhaben aufgebaut werden kann. In allen am Forschungsprojekt beteiligten Kommunen wurde zudem die Erfahrung gemacht, dass durch eine verstärkte Netzwerkarbeit Parallelstrukturen in Quartieren und bei Angeboten verhindert werden können. An dem dreijährigen Forschungsprojekt von 2012-2014 nehmen die Kommunen Augsburg, Berlin-Neukölln, Glauchau, Mannheim, Neumünster, Nienburg/Weser, Offenbach und Schwäbisch-Gmünd teil und erhalten Fördermittel zur praktischen Erprobung der Forschungsziele. In allen Modellkommunen wird eine begleitende Evaluation durchgeführt, zum Teil durch externe Partner, zum Teil durch die Projektteams.⁵²⁹

Das Forschungsfeld setzt aus Sicht der Beauftragten an einem wichtigen Punkt an: Durch die Bündelung und Vernetzung von Anbietern und Angeboten im Bildungsbereich und der Schaffung ansprechender Räumlichkeiten kann Zielgruppen, die sonst schwer zu erreichen sind, ein niedrighschwelliger Zugang zu Bildungsangeboten ermöglicht werden.

1.5 Fazit

Das Dargestellte macht deutlich, dass auf allen staatlichen Ebenen die strategische Steuerung von Migration und Integration verstärkt auf die Agenda gerückt ist. Zugleich zeigt sich jedoch auch, dass insbes. kleinere und mittlere Kommunen bei der Entwicklung von kommunalpolitischen Ansätzen, die zur Verbesserung der Teilhabechancen aller Bewohner führen, Unterstützung bedürfen. Auch bei der Erstellung von systematischen Konzepten zur interkulturellen Öffnung ihrer Verwaltungen und Angebote benötigen sie Hilfe. Hierbei besteht neben dem Bedarf nach finanzieller Unterstützung auch ein Bedarf an fachlichem Know how zur Entwicklung und Durchführung entsprechender Öffnungsprozesse. Angesichts des bestehenden Aufgabenspektrums der Kommunen und der vielfältigen bereits vorliegenden Erfahrungen bei der interkulturellen Öffnung besteht aus Sicht der Beauftragten zudem ein zunehmender Vernetzungs- und Koordinierungsbedarf für die kommunale Integrationsarbeit.

2 Integration als Aufgabe der Stadtentwicklung

Stadtentwicklungspolitik leistet durch die Bereitstellung von bedarfsgerechter Infrastruktur, Wohnraum und öffentlichen Aufenthaltsräumen wichtige Beiträge zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes in Städten und Gemeinden. Grundlegendes Ziel der Stadtentwicklung ist es „allen Menschen Beteiligung, Teilhabe und Chancengerechtigkeit zu bieten“. Zu ihren Aufgaben zählt somit auch „benachteiligte Quartiere zu stabilisieren und Maßnahmen für bessere Bildung und Ausbildung, für lokale Ökonomie und erfolgreiche Integration zu unterstützen“⁵³⁰.

Laut Stadtentwicklungsbericht 2012 hat die sozialräumliche Segregation innerhalb der Städte in der Vergangenheit zugenommen. Innerhalb der einzelnen Regionen Deutschlands ist die Zunahme unterschiedlich ausgeprägt: Während der Segregationsindex für den Nordwesten leicht rückläufig ist, und sich im Süden sowie entlang des Rheins stabilisiert hat, steigt er im altindustrialisierten Westen und im Osten an.⁵³¹ Ein Einflussfaktor auf die räumliche Segregation ist der regionale Wohnungsmarkt. „Angespannte Wohnungsmärkte mit hohen Mieten erschweren für Haushalte mit niedrigen Einkommen denn Zuzug ins Stadtgebiet bzw. es tritt der Effekt ein, dass diese Haushalte an den Stadtrand oder ins Umland verdrängt werden.“⁵³² Im 9. Lagebericht wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Mietkosten sowohl bei Personen mit Migrationshintergrund als auch bei der Gesamtbevölkerung zwischen 2006 und 2010 deutlich gestiegen sind. Laut den Zahlen des Mikrozensus von 2010 verfügen Personen mit Migrationshintergrund zudem im Durchschnitt über weniger Wohnraum als

⁵²⁹ Zum Projekt vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Orte der Integration im Quartier. Ein ExWoSt-Forschungsfeld, ExWoSt-Informationen 44/1 – 07/2013, Berlin/Bonn 2013.

⁵³⁰ Beide Zitate: Unterrichtung durch die Bundesregierung: Stadtentwicklungsbericht 2012, BT-Drs. 17/14450 vom 22.07.2013, S. 63.

⁵³¹ Der hier angewandte Index of Segregation vergleicht „die Verteilung der Personen mit SGB II-Bezug über die Stadt mit der Verteilung von Personen ohne SGB II-Bezug. Der Segregationsindex lässt sich als Anteil derjenigen Personen einer Bevölkerungsgruppe verstehen, der umziehen müsste, um mit der übrigen Bevölkerung gleich verteilt zu sein.“ Ebd. S. 64.

⁵³² Ebd. S. 63.

die Gesamtbevölkerung und sie zahlen durchschnittlich eine höhere Miete pro Quadratmeter Wohnfläche.⁵³³ Da Daten zu Wohnsituation von Menschen mit Migrationshintergrund im Mikrozensus nur alle vier Jahre erhoben werden, liegen aktualisierte Zahlen voraussichtlich erst im Herbst 2014 vor.

2.1 Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“

Das Programm der Städtebauförderung „Soziale Stadt“ von Bund und Ländern dient dazu, benachteiligte, strukturschwache Stadt- und Ortsteile zu stabilisieren und aufzuwerten. In den betroffenen Quartieren konzentrieren sich oft städtebauliche Defizite, z. B. bei der sozialen Infrastruktur und im Wohnumfeld, sowie hohe Arbeitslosigkeit, geringes Bildungsniveau und hohe Anforderungen an das gesellschaftliche Zusammenleben. Mit dem Programm werden Kommunen vor allem bei städtebaulichen Investitionen in das Wohnumfeld, die Infrastrukturausstattung und die Qualität des Wohnens unterstützt. Damit soll in den Quartieren für mehr Generationengerechtigkeit und Familienfreundlichkeit gesorgt werden. Zugleich geht es darum, die Integration zu fördern und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beizutragen.

Die vielschichtigen Probleme der Quartiere lassen sich jedoch nicht nur aus Mitteln der Städtebauförderung lösen. Deshalb spielt der integrierte Handlungsansatz in den Fördergebieten eine zentrale Rolle. Dafür ist es wichtig, weitere Partner einzubinden. Das bedeutet, in den Fördergebieten, ergänzend zur Städtebauförderung, andere Förderprogramme einzubeziehen und stadtteilbezogen miteinander zu verzahnen. Das für das Programm „Soziale Stadt“ zuständige BMUB⁵³⁴ ist dazu bereits im engen Kontakt mit verschiedenen Bundesressorts, so z. B. dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie nachgeordneten Behörden wie der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Weitere wichtige Partner zum Engagement in den Quartieren sind Unternehmen, wie z. B. die Wohnungswirtschaft, und Stiftungen. Um zu ermitteln, unter welchen Bedingungen und mit welchen Formen des gesellschaftlichen Engagements Stiftungen und Unternehmen zu einer sozialen Quartiersentwicklung beitragen können, fördert das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung seit Oktober 2012 im Auftrag des BMUB ergänzend zum Programm „Soziale Stadt“ das Forschungsfeld „Unternehmen und Stiftungen für die soziale Quartiersentwicklung“ im Forschungsprogramm ExWoSt. Dazu werden in acht Kommunen Modellvorhaben gefördert, um zu erproben, wo und in welcher Form ein solches privates soziales Engagement bereits besteht und wie es im Sinne einer integrierten Entwicklung strukturschwacher Quartiere und in Ergänzung zur öffentlichen Förderung gestärkt und verlässlich gestaltet werden kann.⁵³⁵ Zudem soll erforscht werden, welche beiderseitigen Hürden abzubauen sind sowie welche Rahmenbedingungen und Strukturen es braucht, um weitere Stiftungen und lokale, nationale und internationale Unternehmen für ein soziales Engagement zu mobilisieren. Das Forschungsfeld hat eine Laufzeit bis September 2015.

Wichtige Elemente der Sozialen Stadt sind das „Integrierte Stadtteilentwicklungskonzept“ und das Quartiersmanagement. Beide Instrumente sorgen im Stadtteil für die notwendige Koordination und Abstimmung aller Maßnahmen, um Parallelstrukturen zu vermeiden. In Zukunft gilt es, die Stadtteilkonzepte und –maßnahmen für Integration stärker mit den gesamtstädtischen Strategien zu verzahnen bzw. aus diesen abzuleiten.

Der Bund hat im Programm „Soziale Stadt“ seit 1999 bis einschließlich 2013 den Kommunen Finanzhilfen von rund 1,04 Mrd. € zur Verfügung gestellt. Nachdem es im vergangenen Berichtszeitraum deutliche Einschnitte beim Bundesanteil gegeben hatte,⁵³⁶ hat sich die Situation im aktuellen Berichtszeitraum auf niedrigem Niveau stabilisiert. Sowohl im Haushaltsjahr 2012 als auch im Haushaltsjahr 2013 hat der Bund jeweils 40 Mio. € bereitgestellt. Gemeinsam mit den Komplementärmitteln von Ländern und Kommunen ergibt sich damit für die gesamte bisherige Programmlaufzeit ein Gesamtfördervolumen von rund 3 Mrd. €. Im Jahr 2013 wurden bundesweit insgesamt 272 Programmgebiete gefördert.

⁵³³ Vgl. 9. Lagebericht, Kap. VIII.2.

⁵³⁴ Im Zuge der Regierungsbildung ist die Zuständigkeit für die Städtebauförderung inklusive der Zuständigkeit für das Programm „Soziale Stadt“ vom BMVBS an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) übergegangen.

⁵³⁵ Die am Projekt beteiligten Kommunen sind Bad Oldesloe, Bremen, Hamburg, Hannover, Kiel, Leipzig, Nürnberg und Wuppertal.

⁵³⁶ Zu den Auswirkungen der Mittelkürzungen vgl. Franke, Thomas: Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet?, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2011.

Tabelle 14: Entwicklung des Bundesanteils im Programm „Soziale Stadt“ 1999-2013

Jahr	Bundesanteil in Mio. € Programmtitel (gerundet)	davon für Modellvorhaben verfügbar in Mio. €
1999	51,1	0,0
2000	51,1	0,0
2001	76,7	0,0
2002	76,7	0,0
2003	80,0	0,0
2004	72,5	0,0
2005	71,4	0,0
2006	110,4	40,0
2007	105	35,0
2008	90,0	20,0
2009	105,0	27,5
2010	94,9	44,9
2011	28,5	0,0
2012	40,0	0,0
2013	40,0	0,0

Quelle: Verwaltungsvereinbarungen zu Städtebauförderung 1999-2013, eigene Darstellung

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode sieht wieder eine Stärkung des Programms „Soziale Stadt“ vor: Es soll „im Rahmen der Städtebauförderung als Leitprogramm der sozialen Integration“⁵³⁷ weitergeführt werden. Zudem soll im Sinne eines integrierten Ansatzes eine ressortübergreifende Strategie „Soziale Stadt“ auf Bundesebene entwickelt werden. Dementsprechend werden die Bundesfinanzhilfen im Vergleich zur vergangenen Legislaturperiode mit dem Bundeshaushalt 2014 wieder deutlich aufgestockt. So werden für das laufende Jahr Programmmittel im Gesamtumfang von 150 Mio. € für das Programm „Soziale Stadt“ zur Verfügung stehen. Die Beauftragte begrüßt diese Entwicklung außerordentlich.

2.2 ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“

Das Programm „Soziale Stadt“ wird ergänzt durch das ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ (BIWAQ) des BMUB. Mit BIWAQ werden seit 2008 mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Bundes mehrjährige, gebietsbezogene Arbeitsmarktprojekte für Jugendliche und Langzeitarbeitslose und zur Stärkung der lokalen Ökonomie in benachteiligten Gebieten, v. a. Programmgebiete der Sozialen Stadt gefördert. Die Projekte sind speziell auf die Zielgruppe und auf die konkrete Situation im Quartier zugeschnitten. Besonderheit dieser Arbeitsmarktprojekte ist die Verbindung zu städtebaulichen Investitionsmaßnahmen und integrierten Stadt(teil)-Entwicklungskonzepten. Mit den Projekten soll neben der Verbesserung der Bildungs- und Beschäftigungschancen auch ein sichtbarer „Mehrwert“ für das Quartier entstehen, so z. B. Verbesserungen im Wohnumfeld, Verbesserungen des Stadtteilimages, weitere Angebote in der Nachbarschaft und Stärkung des nachbarschaftlichen Zusammenhaltes.

Für BIWAQ standen insgesamt bis zu 184 Mio. € zur Verfügung, davon bis zu 124 Mio. € aus dem ESF und

⁵³⁷ „Deutschlands Zukunft gestalten“. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, Berlin November 2013, S. 117.

bis zu 60 Mio. € nationale Kofinanzierungsmittel aus dem BMUB. Hinzu kommen 7 % bzw. 12 % Eigenanteil je nach Zielgebiet. In der 1. Förderrunde von 2008-2012 wurden bundesweit 135 Projekte gefördert, in der derzeit laufenden 2. Förderperiode von 2011-2014 werden bundesweit 87 Projekte finanziert.

Für eine stärkere und ressortübergreifende Zusammenarbeit in der neuen EU-Förderperiode 2014-2020 im Handlungsfeld „Übergang Schule – Beruf“ haben BMFSFJ und BMUB das gemeinsame ESF-Bundesprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ auf den Weg gebracht. „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ wird zukünftig jungen Menschen von 12 bis 26 Jahren v. a. aus benachteiligten Quartieren am Übergang von der Schule in den Beruf individuelle sozialpädagogische Hilfen zur Vorbereitung auf Qualifizierungs-/Ausbildungsmaßnahmen anbieten. Der Aufruf zur Interessenbekundung erfolgte im Juli 2014. Modellkommunen starten voraussichtlich Anfang 2015 mit der Umsetzung der Vorhaben in den von ihnen ausgewiesenen Fördergebieten.

2.3 Fazit

Die Beauftragte begrüßt die Aufstockung im Programm „Soziale Stadt“ und die angestrebte verstärkte ressortübergreifende Zusammenarbeit sowohl bei dem Programm „Soziale Stadt“ als auch bei BIWAQ. Sie wird ihrerseits auf Bundesebene für einen Ausbau dieser Zusammenarbeit werben, damit Synergieeffekte aus den vielfältigen Bundesangeboten genutzt werden und somit zu einer noch zielgerichteteren und passgenaueren Unterstützung für die Kommunen vor Ort führen.⁵³⁸

⁵³⁸ Zur besseren Vernetzung der vor Ort tätigen Akteure der Integrationsarbeit hat die Beauftragte von 2011-2013 ein Modellprojekt „Integrationsvereinbarungen“ durchgeführt. Vgl. dazu ausführlich Kapitel XIII 4.3.

VII Gesellschaftliche Integration

1 Gesundheitliche Situation und Versorgung von Migrantinnen und Migranten

Das Gesundheitswesen in Deutschland ist in vielen Bereichen vorbildlich. Migrantinnen und Migranten profitieren aber oft zu wenig von den Möglichkeiten der Prävention und Versorgung.

Dies liegt zum Teil an sprachlichen und kulturellen Hürden. Es wird von einem Anteil von rund 20 % der Migrantinnen und Migranten ausgegangen, die nicht ausreichend Deutsch sprechen, um Informationsmaterialien zu verstehen, sich selbst aktiv zu informieren, ihre Beschwerden verständlich mitzuteilen und einem Arzt-Patienten-Gespräch vollständig zu folgen (vgl. Kapitel VII 1.5.).

Auf der Angebotsseite fehlen in der Aus- und Weiterbildung interkulturelle Kenntnisse und kultursensible Angebote. Die kulturellen und religiösen Erfahrungen von Patientinnen und Patienten beeinflussen ihre Symptomdarstellung und ihre Bedürfnisse hinsichtlich Pflege, seelsorgerischer Angebote, Essensangeboten etc. (vgl. z. B. Kapitel VII 1.6. und VII 1.8.).

Besonders vulnerable Gruppen sind Zuwanderer ohne ausreichenden Krankenversicherungsschutz (vgl. Kapitel VII 1.7.) sowie Flüchtlinge und Asylsuchende, deren Gesundheitsversorgung auf eine Notfallbehandlung beschränkt ist. Vorsorgeuntersuchungen und die Behandlung chronischer Erkrankungen sind nicht vorgesehen, auch wenn die Betroffenen über mehrere Jahre mit ihrem Status in Deutschland leben.

Die interkulturelle Öffnung im Gesundheits- und Pflegebereich hat in der 18. Legislaturperiode erstmals Eingang in einen Koalitionsvertrag gefunden: „Zur Willkommens- und Anerkennungskultur gehört die interkulturelle Öffnung von Staat und Gesellschaft. Wir setzen uns dafür in allen Lebensbereichen ein, insbesondere im Bereich des ehrenamtlichen Engagements (z. B. Feuerwehr, Rettungsdienste) und der Kultur, im Sport und im Gesundheits- und Pflegebereich.“⁵³⁹

Die Bundesregierung wird auf dieser Grundlage ihre Bemühungen um eine interkulturelle Öffnung im Gesundheits- und Pflegebereich verstärken. Das Gesundheitswesen steht vor der Herausforderung, zeitgemäße Antworten auf die gesellschaftliche, religiöse, kulturelle und sprachliche Vielfalt zu finden. Denn Menschen mit Migrationshintergrund sind sowohl als Patientinnen und Patienten wie auch als Beschäftigte im Gesundheitswesen und in der Versorgung von Pflegebedürftigen präsent.

Im Berichtszeitraum sind viele weitere Projekte und Maßnahmen der interkulturellen Öffnung in mehreren Einrichtungen wie Krankenhäusern, Gesundheitsämtern, Fortbildungsstätten, Pflegeheimen, Arztpraxen etc. fortgeführt und initiiert worden. Initiativen und Projekte von spezialisierten Migrantenorganisationen haben ihre Wirkung bei der gesundheitlichen Aufklärung weiter entfaltet. Die Initiativen für eine interkulturelle Öffnung werden aber nur begrenzte Wirkung entfalten können, solange die interkulturelle Öffnung nicht fester Bestandteil der Organisationsstrukturen, der Datenerhebung, der Öffentlichkeitsarbeit, der Aus- und Fortbildung sowie der medizinischen und pflegerischen Betreuung ist.

Die Beauftragte empfiehlt die Maßnahmen der interkulturellen und kultursensiblen Ausrichtung weiter zu führen und bedarfsorientiert auszubauen. Um diesen Prozess zu unterstützen, wird die Beauftragte 2015 einen Schwerpunkt auf die Themen Gesundheit und Pflege legen. Die Berücksichtigung einer interkulturellen Ausrichtung ist sowohl im gesetzgeberischen Bereich als auch in der Forschung, in den stationären und ambulanten Einrichtungen und in der Aus- und Fortbildung sowie der Beratung und Selbsthilfe erforderlich.

1.1 Datenlage

Im Dialogforum Gesundheit und Pflege des Nationalen Aktionsplans Integration,⁵⁴⁰ auf Länderebene und in Fachgremien wie dem Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit wird regelmäßig der Mangel an repräsentativen Daten zur gesundheitlichen Situation von Migrantinnen und Migranten kritisch dargestellt.⁵⁴¹ Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge schlussfolgert dazu: „Zentrale Konsequenz der eingeschränkten Datenerfassung ist, dass nicht repräsentativ festgestellt werden kann, ob Menschen mit Migrationshintergrund häufiger an bestimmten gesundheitlichen Problemen leiden, als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Weiterhin können ambulante und stationäre Versorgungsleistungen nicht eingehend beurteilt werden.“⁵⁴²

⁵³⁹ Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 106.

⁵⁴⁰ Nationaler Aktionsplan 2012.

⁵⁴¹ Vgl. 9. Lagebericht, Kap. VIII.1.

⁵⁴² BMAF (Hrsg.): Ältere Migrantinnen und Migranten. Entwicklungen, Lebenslagen, Perspektiven. Forschungsbericht 18, 2012, S. 215.

Die Gesundheitsberichterstattung des Bundes enthält über die KiGGS-Studie⁵⁴³ hinaus, die mit der KiGGS-Welle 1 und 2 eine weitere mehrsprachige Befragung der Untersuchungsgruppe mit Migrationshintergrund enthalten wird,⁵⁴⁴ eine nur unsystematische Berücksichtigung des Migrationshintergrunds. Auch das aus öffentlichen Mitteln finanzierte Gesundheitsforschungsprojekt „Nationale Kohorte“, ein Netzwerk deutscher Forschungseinrichtungen und der Ressortforschung, das eine umfassende Langzeitbevölkerungsstudie zur Ursache von Volkskrankheiten, den Risiken und daraus abgeleiteten Vorsorgemaßnahmen deutschlandweit durchführt, wird zwar über die Zufallsstichprobe Personen mit Migrationshintergrund erfassen. Es wird aber weder eine herkunftssprachliche Befragung durchgeführt werden, noch wird eine Sonderauswertung hinsichtlich des Migrationshintergrunds erfolgen.⁵⁴⁵

Die Untersuchungen zur gesundheitlichen Prävention und Versorgung, die den Migrationshintergrund berücksichtigen, werden in den jeweiligen Kapiteln aufgeführt.

Verlässliche Daten hinsichtlich der Teilhabe von Migrantinnen und Migranten an der gesundheitlichen Versorgung sowie zu ihrem Gesundheitszustand können eine wichtige Grundlage für Maßnahmen sein, die die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten erreichen und auf spezifische Präventions-, Krankheits- und Versorgungsprobleme reagieren sollen.

Darüber hinaus hält die Beauftragte Untersuchungen für erforderlich, die die Rolle der sprachlichkulturellen Verständigung bei der medizinischen Versorgung beleuchten. Ob und in welchem Umfang sprachlich-kulturelle Kommunikationsbarrieren die Patientensicherheit und -mitbestimmung gefährden und welche vermeidbaren Kosten durch unzureichende Verständigungsmöglichkeiten entstehen, ist gesundheitspolitisch relevant.

1.2 Ergebnisse der Gesundheitsforschung

Die gesundheitliche Situation von Migrantinnen und Migranten ist heterogen und wird unter anderem von der Migrationserfahrung, der sozialen Integration, der beruflichen und sozialen Lage sowie unterschiedlichen kulturellen Gesundheits- und Krankheitsvorstellungen beeinflusst.

Zu einigen wichtigen Indikatoren liegen aktuelle Daten zur gesundheitlichen Situation von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland vor. So vergleicht der „Datenreport 2013: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland“⁵⁴⁶ einige Hauptindikatoren der gesundheitlichen Situation aus der Gesundheitsberichterstattung wie Krankenstand, Adipositas, Rauchverhalten und Todesursachen. Demnach bestimmt die soziale Lage bei allen Bevölkerungsgruppen den allgemeinen Gesundheitszustand und die gesundheitsbezogene Lebensqualität maßgeblich. Deshalb gelte: „Von einer generellen gesundheitlichen Benachteiligung von Migranten und Migrantinnen kann aber nicht gesprochen werden.“⁵⁴⁷ Der Krankenstand (Kranke und Unfallverletzte) von Migrantinnen und Migranten liegt bis zum 65. Lebensjahr unter dem der Nicht-Migranten; für die über 65-Jährigen kehrt sich dieses Verhältnis um.⁵⁴⁸

Bei verhaltensbedingten Erkrankungen wie der Adipositas sind Migranten, insbesondere Migrantinnen ab 45 Jahren, stärker betroffen als Nicht-Migrantinnen und -Migranten.⁵⁴⁹

Beim Rauchverhalten hingegen sind Männer mit Migrationshintergrund stärker gefährdet als Deutsche und als Frauen mit Migrationshintergrund, die auch seltener als gleichaltrige Nicht-Migrantinnen rauchen.⁵⁵⁰

Hinsichtlich der Todesursachen ist zu beobachten, dass Deutsche häufiger aufgrund von Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland häufiger in Folge von Krebserkrankungen versterben.⁵⁵¹

Deutliche Unterschiede liegen auch bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten vor. Türkische Beschäftigte sind

⁵⁴³ Vgl. 9. Lagebericht, Kap. VII 1.1.: Kinder- und Jugendgesundheitsurvey (KiGGS) 2003-2006: Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund in Deutschland. Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Robert Koch Institut, Berlin Juli 2008.

⁵⁴⁴ Robert Koch-Institut: Die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland 2013. Berlin 2013. Die gesamte Auswertung erscheint voraussichtlich Mitte 2014 im Bundesgesundheitsblatt.

⁵⁴⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 17/10507, 20.08.2012.

⁵⁴⁶ Destatis, WZB, SOEP, (Hrsg.): Datenreport 2013. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2013.

⁵⁴⁷ Ebd., S. 271.

⁵⁴⁸ Ebd., S. 268, Abb. 9.

⁵⁴⁹ Ebd., S. 269, Abb. 11.

⁵⁵⁰ Ebd., S. 267, Tab. 6 und S. 269.

⁵⁵¹ Ebd., S. 270.

deutlich häufiger von Arbeitsunfällen betroffen als deutsche und andere ausländische Beschäftigte.⁵⁵²

Besorgniserregend hoch ist die Zahl der Verletzungen mit Todesfolge.⁵⁵³ In den Jahren 2002 bis 2011 haben Säuglinge ausländischer Nationalität die höchsten verletzungsbedingten Sterberaten aller Altersgruppen. Die Zahl der Kinder unter einem Jahr, die tödliche Verletzungen und Vergiftungen erleiden, lag 2010 bei ausländischen Kindern mehr als doppelt so hoch (15,1 Gestorbene je 100.000 Einwohner) wie bei Kindern mit deutscher Staatsangehörigkeit (6,7 Gestorbene je 100.000 Einwohner) und stieg 2011 leicht an (15,3 tödlich verletzte Kinder je 100.000 Einwohner).⁵⁵⁴

Die Ergebnisse zu den unterschiedlichen Aspekten der gesundheitlichen Situation von Migrantinnen und Migranten zeigen, dass die Zahl der Verletzungen bei Kleinkindern alarmierend hoch ist und hier dringend Verbesserungen bei der Aufklärung zu Verletzungsgefahren erforderlich ist.⁵⁵⁵ Die Krebsprävention bei Migrantinnen und Migranten sollte weiter verbessert werden. Hinsichtlich der Arbeitsunfälle sollte die Arbeitsplatzsicherheit bei den überwiegend von Migrantinnen und Migranten ausgeübten Tätigkeiten besser überprüft werden.

1.3 Prävention, Vorsorge und Geburtshilfe

Im Bereich der Prävention sind im 9. Lagebericht divergierende Ergebnisse zum Impfstatus vorgestellt worden. Eine aktuelle Repräsentativbefragung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung unter der 16 bis 85jährigen Bevölkerung kommt zu dem Ergebnis, dass Befragte mit Migrationshintergrund dem Impfen nur wenig mehr ablehnend gegenüber stehen als Befragte ohne Migrationshintergrund.⁵⁵⁶ 5 % der Befragten mit Migrationshintergrund äußern sich ablehnend, 4 % eher ablehnend, 20 % äußern sich eher befürwortend und 33 % befürwortend. Bei den Befragten ohne Migrationshintergrund standen dem Impfen 3 % ablehnend, 4 % eher ablehnend, 25 % eher befürwortend und 38 % befürwortend gegenüber. Insgesamt zeigen die Menschen mit Migrationshintergrund keine unterschiedliche Einstellung zur Wichtigkeit bestimmter Impfungen.⁵⁵⁷ Die Notwendigkeit einer wiederholten Impfung ist einer Mehrheit (71 %) der Bevölkerung in Bezug auf die Impfung gegen Tetanus bekannt. Niedrigere Werte zeigen sich hier für Menschen mit formal niedriger Bildung (65 %) und für Menschen mit Migrationshintergrund (56 %) sowie für junge Befragte im Alter von 16 bis 20 Jahren (41 %).⁵⁵⁸ 83 % der Personen mit Migrationshintergrund besitzen einen Impfpass im Vergleich zu 88 % ohne Migrationshintergrund.⁵⁵⁹

Zur Versorgung von Schwangeren wurden an drei Berliner Geburtskliniken die Daten von 7.100 Frauen, d. h. 94 % aller dort innerhalb eines Jahres versorgten Schwangeren, erhoben. 58 % der Befragten waren Migrantinnen. Sie wurden zu ihrer sozialen Lage und zu Migrations- und Versorgungsaspekten befragt, die in Zusammenhang mit allen Fragen der Vorsorge und der Geburt gesetzt wurden. Das Forschungsprojekt der Alice Salomon Hochschule und der Charité Berlin hat gezeigt, dass vor allem Frauen, die wenig Deutsch sprechen und Schwangere, die einen unsicheren Aufenthaltsstatus haben, seltener die Vor- und Nachsorge in Anspruch nehmen. Neun Prozent (644) der versorgten Schwangeren haben höchstens fünf von bis zu 14 ärztlichen Vorsorgeuntersuchungen wahrgenommen. Risikoschwangerschaften sind bei Migrantinnen seltener als bei deutschen Frauen, ebenso geburtshilfliche Eingriffe. Dafür bekommen mehr Migrantinnen eine Anämie während der Schwangerschaft und häufiger Komplikationen nach der Geburt. Die Hypothese, dass Migrantinnen häufiger Frühgeburten haben und häufiger zu schwere oder zu leichte Kinder zur Welt bringen, konnte nicht bestätigt werden.⁵⁶⁰

Auch die Ergebnisse einer Auswertung von Daten der bundesweiten Erhebung zur Qualitätssicherung in der

⁵⁵² BMAS: Arbeitsunfallstatistik, Auswertungen der Betriebskrankenkassen.

⁵⁵³ Statistisches Bundesamt (Hg.): Unfälle, Gewalt, Selbstverletzungen bei Jugendlichen. Ergebnisse der amtlichen Statistik zum Verletzungsgeschehen 2010., von Dr. med. Gabriele Ellsäcker, Wiesbaden 2012.

⁵⁵⁴ Ebd., S. 32, Tab. 5.1.

⁵⁵⁵ Die Bundesarbeitsgemeinschaft „Mehr Sicherheit für Kinder“ bietet einen mehrsprachigen Praxisordner „Achtung: Giftig!“ Praxisordner für eine kultursensible Präventionsarbeit“ an: www.kindersicherheit.de/nc/service/bestellservice.html.

⁵⁵⁶ Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung: Infektionsschutz. Einstellungen, Wissen und Verhalten der Allgemeinbevölkerung zu Hygiene und Infektionsschutz. Juni 2013.

⁵⁵⁷ Ebd., S. 22.

⁵⁵⁸ Ebd., S. 38.

⁵⁵⁹ Ebd., S. 43.

⁵⁶⁰ www.netzwerk-junge-familie.de

Geburtshilfe⁵⁶¹ zeigen, dass sich die reproduktive und perinatale Gesundheitssituation bei Migrantinnen im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte in Deutschland deutlich verbessert hat.⁵⁶² Die Nutzung der Schwangerenvorsorge durch Migrantinnen ist insgesamt ausreichend. Anzeichen der Unterversorgung kleinerer Risikogruppen muss aber empirisch weiter nachgegangen werden, da hier die Ursachen und Zusammenhänge noch nicht ausreichend bekannt sind.⁵⁶³

Die Bundesregierung und die Krankenkassen führen im Präventionsbereich verschiedene Maßnahmen durch, die auch Migrantinnen und Migranten als Zielgruppe haben. So startete 2012 die Bundesinitiative „Frühe Hilfen“ mit der Aufgabe, kommunale Netzwerke für Frühe Hilfen zu stärken. Frühe Hilfen haben als Querschnittsaufgabe zum Ziel, Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Eltern in Familie und Gesellschaft frühzeitig und nachhaltig zu verbessern und Kinder so auch präventiv vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen. Familien mit Migrationshintergrund stellen an einigen Modellstandorten 60 % der Nutzer. Das niedersächsische Modellprojekt „Elternarbeit – Frühe Hilfen – Migrationsfamilien“ fördert zum Beispiel die nachhaltige Vernetzung vorhandener Angebote für Eltern, Familien und Kinder mit den Einrichtungen für Migration und Integration sowie den Selbstorganisationen.

Ein weiteres regionales Projekt aus Hamburg (www.seeyou-Hamburg.de) betreut Familien über den stationären Aufenthalt hinaus durch den Einsatz von Babylotsinnen, auch mit Fremdsprachenkenntnissen. Eine Einrichtung für Familien mit chronisch erkrankten Kindern und weitere Maßnahmen stehen ebenfalls zur Verfügung.

Die Leistungen der Krankenkassen in der primären Prävention und der betrieblichen Gesundheitsförderung werden jährlich in einem Präventionsbericht der gesetzlichen Krankenversicherung und des Medizinischen Dienstes des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen dokumentiert. Der Präventionsbericht vom Dezember 2012⁵⁶⁴ zeigt auf, dass bei den Präventions-Settings Migrantinnen und Migranten direkt und indirekt profitieren. Zum einen finden zwischen 22 % der Aktivitäten bei Kindertagesstätten und 39 % bei Stadtteil- und ortsbezogenen Aktivitäten - in „sozialen Brennpunkten“ statt.⁵⁶⁵ Darüber hinaus richteten sich 23 % der zielgruppenorientierten Maßnahmen an Personen mit Migrationshintergrund (Anstieg um 7 % seit 2009).⁵⁶⁶ In den Schulsettings hatten zwischen 24 % und 27 % der Schülerinnen und Schüler einen Migrationshintergrund.⁵⁶⁷ Auch in der betrieblichen Gesundheitsförderung stellten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Migrationshintergrund 18 % der Zielgruppe.⁵⁶⁸

1.4 Suchtprävention und -hilfe

Das Bundesministerium des Innern (BMI) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) fördern präventive Projekte, die auch auf die Stabilisierung der Persönlichkeit der Zuwanderinnen und Zuwanderer ausgerichtet sind. Junge Zuwanderinnen und Zuwanderer, die durch die Regelangebote häufig nicht erreicht werden, sollen durch sozialpädagogische Begleitung motiviert werden, Beratungsstellen aufzusuchen und Behandlungsangebote wahrzunehmen. Durch Informationsveranstaltungen für Migrantinnen und Migranten (z. B. für Eltern); Schulung von Multiplikatoren (geeignete Jugendliche, Schlüsselpersonen, Eltern und Familienangehörige); erlebnispädagogische Freizeitaktivitäten und soziale Trainingskurse sollen u. a. Gefahren erkannt, Hilfesysteme vorgestellt, ein Austausch über belastende Faktoren ermöglicht, Haltungen beeinflusst und Problemlösungsverhalten gestärkt werden. Die Kooperation und Vernetzung mit dem Suchthilfesystem vor Ort ist für alle Integrationsprojekte für suchtgefährdete Migrantinnen und Migranten wichtig.

Hier greift das Bundesmodellprogramm transVer des Bundesministeriums für Gesundheit (2009 bis 2013), in dem durch die Unterstützung lokaler Projekte für eine Laufzeit von drei Jahren spezifisch zugeschnittene Angebote der Suchthilfe und -behandlung für Menschen mit Migrationshintergrund erprobt wurden.⁵⁶⁹ Dabei ging

⁵⁶¹ Razum, O.; Reeske, A.; Spallek, J.: Schwangerschaft, Geburt und erstes Lebensjahr in der Migration. In: David, M.; Borde, Th. (Hrsg.): Schwangerschaft, Geburt und frühe Kindheit in der Migration. Frankfurt a.M. 2011, S. 57-71.

⁵⁶² Ebd., S. 70.

⁵⁶³ Ebd., S. 71.

⁵⁶⁴ Präventionsbericht 2012 des GKV Spitzenverbands und des Medizinischen Dienstes des Spitzenverbands Bund der Krankenkassen e. V.; Dezember 2012.

⁵⁶⁵ Ebd., S. 36.

⁵⁶⁶ Ebd., S. 43.

⁵⁶⁷ Ebd., S. 44.

⁵⁶⁸ Ebd., S. 85.

⁵⁶⁹ Handreichung zu transkultureller Suchthilfe, Bundesmodellprogramm transVer transkulturelle Suchthilfe: Zugänge finden, Türen öffnen, transkulturelle Suchthilfe. Praktische Erfahrungen aus dem Modellprogramm. Martina Schu, Miriam Martin, Dietmar Czycholl, Juli 2013.

es sowohl um den Abbau von Zugangsbarrieren und die Erreichung dieser Klientel als auch um die Bereitstellung von zielgruppengerechte(re)n Hilfen. Die wichtigsten Erfahrungen aus den Projekten sind, dass die Zugangsbarrieren zum Suchthilfesystem sowohl auf Seiten der Zielgruppe als auch des Hilfesystems bestehen. Es wird eine transkulturelle, d. h. eine von der inneren Vielfalt moderner Gesellschaft und Kulturen ausgehende Öffnung empfohlen, welche die gesamte Organisation umfasst und eine paritätische Kooperation mit Migrantenorganisationen erfordert.⁵⁷⁰

1.5 Sprache und Sprachmittlung

Eine besondere Hürde in allen Bereichen der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung sind nicht ausreichende Deutschkenntnisse. Mit dem Aufholen bisheriger Versäumnisse in der sprachlichen und sozialen Integration werden sich das Informationsverhalten, die individuelle Vorsorge und die Verständigung mit dem medizinischen und pflegerischen Personal zügig verbessern können. Allerdings werden auch langfristig bestimmte Personengruppen eine Sprachmittlung benötigen: Ältere Menschen mit Migrationshintergrund, insbesondere bei demenziellen Erkrankungen, Neuzuwanderer von außer- und innerhalb der EU, Flüchtlinge und Asylsuchende. Nach Schätzungen werden dauerhaft rund 20 % der zugewanderten Bevölkerung auf eine Sprachmittlung angewiesen sein.⁵⁷¹

Die Folgen sprachlich-kultureller Verständigungsprobleme sind z. B., dass Patientinnen und Patienten schlechter informiert sind und bestehende Angebote wie z. B. die Schwangerenvorsorge oder Impfungen seltener wahrnehmen. Im Arzt-Patienten-Gespräch entstehen bei diesem Personenkreis Missverständnisse, auch aufgrund von fehlerhaften Dolmetschens durch Verwandte, Mitpatienten im Krankenhaus oder andere nicht qualifizierte Dolmetschende.

Wenn der Patient oder die Patientin keine ausreichenden Deutschkenntnisse hat, kann dies dazu führen, dass medizinische Behandlungen, die eine umfassende Mitwirkung erfordern, wie zum Beispiel eine Transplantation, abgelehnt werden.⁵⁷²

In einer Befragung von Krankenhäusern in Nordrhein-Westfalen gaben rund 42 % der befragten Krankenhäuser den größten Verbesserungsbedarf in der Versorgung von Patientinnen und Patienten hinsichtlich Sprache und Kommunikation an (davon 29 % „oft“ und 13 % „sehr oft“).⁵⁷³

Die Relevanz kultur-, sprach- und migrations sensitiver Informationsangebote und –materialien belegt die Studie „Subjektiv erlebte Barrieren von Personen mit Migrationshintergrund bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsmaßnahmen“⁵⁷⁴ unter über 45jährigen Migrantinnen und Migranten aus der Türkei, Spanien, Italien sowie Aussiedlerinnen und Aussiedlern. Auf der Grundlage des eigens entwickelten Fragebogens „Gründe für eine Nicht-Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen durch Menschen mit Migrationshintergrund“ (GNGM) kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass die Haupthindernisse bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsmaßnahmen sprachliche und Informationsschwierigkeiten sind.⁵⁷⁵ Negative Erfahrungen bzw. Einstellungen bezüglich des Gesundheitssystems hingegen werden seltener genannt. Die Ergebnisse unterscheiden sich allerdings nach dem kulturellen Hintergrund und werden von der Migrationsgeschichte mit beeinflusst. Spanische und italienische Migrantinnen und Migranten bezeichnen bspw. nicht die Sprachkenntnisse sondern die Hilfe im sozialen Umfeld und in der Familie als Grund für die Nicht-Inanspruchnahme von Gesundheitsmaßnahmen. Türkische Migrantinnen und Migranten fühlen sich sowohl sprachlich als auch kulturell missverstanden.⁵⁷⁶

Im 9. Lagebericht ist die Ausgangslage für eine Sprachmittlung ausführlich dargelegt worden. Im Berichtszeitraum hat sich unter anderen die Bundesärztekammer mit einer Entschließung des 116. Deutschen Ärztetages⁵⁷⁷

⁵⁷⁰ Ebd., S 105.

⁵⁷¹ Bermejo, L.P. Hölzel, L. Kriston, M. Härter: Subjektiv erlebte Barrieren von Personen mit Migrationshintergrund bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsmaßnahmen. In: Bundesgesundheitsblatt 2012, 55: 944-953.

⁵⁷² Siehe hierzu das Urteil des BVerfG (BVerfG v. 28.01.2013 – 1 BvR 274/12 -) bezügl. einer Schmerzensgeldklage wg. Versagens der Prozesskostenhilfe gegen das Transplantationszentrum, das die Aufnahme in die Warteliste für eine Herztransplantation wg. nicht ausreichender Deutschkenntnisse ablehnte.

⁵⁷³ Dr. Karl Blum; Dr. Petra Steffen unter Mitarbeit von Anne Golisch: Kultursensibilität der Krankenhäuser in Nordrhein-Westfalen. Forschungsgutachten initiiert von der BKK vor Ort und vom Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen. Deutsches Krankenhausinstitut e. V., Düsseldorf, Dezember 2012.

⁵⁷⁴ Bermejo, L.P. Hölzel, L. Kriston, M. Härter: Subjektiv erlebte Barrieren von Personen mit Migrationshintergrund bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsmaßnahmen. In: Bundesgesundheitsblatt 2012, 55: 944-953.

⁵⁷⁵ Ebd., S. 952.

⁵⁷⁶ Ebd., S. 949, Tab. 2.

⁵⁷⁷ Entschließung des 116. Deutschen Ärztetages, Hannover, 28.05.-31.05.2013: „Ungenügende Sprachkenntnisse und kulturelle Missverständnisse – Zugangsbarrieren vermeiden“.

zum Thema „Ungenügende Sprachkenntnisse und kulturelle Missverständnisse – Zugangsbarrieren vermeiden“ geäußert und den Vorstand der Bundesärztekammer gebeten, „die Erkenntnisse über einen gleichberechtigten Zugang von Menschen mit Migrationshintergrund zum Gesundheitswesen verstärkt in die öffentliche Diskussion einzubringen und sich für die notwendigen strukturellen Veränderungen einzusetzen.“ Als Begründung wird im Entschließungsantrag angeführt: „Bisherige Untersuchungen zeigen auf, dass Menschen mit Migrationshintergrund bis heute keinen gleichberechtigten Zugang zu unserem Sozial- und Gesundheitswesen haben. Die Ursachen liegen in erster Linie an kulturellen und sprachlichen Barrieren bei der medizinischen Diagnostik und Behandlung sowie bei der Psychotherapie.“⁵⁷⁸ Dies habe erhebliche gesundheitsökonomische Folgelasten. Als Lösung werden der Einsatz professionell ausgebildeter Sprach- und Kulturvermittler auf Grundlage einer „gesetzlichen Regelung zur Kostenübernahme für Dolmetscherleistungen seitens der gesetzlichen Krankenkassen sowie die Erweiterung der Zulassung von muttersprachlichen Psychotherapeuten“⁵⁷⁹ gefordert.

Das am 20.02.2013 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Patientinnen und Patienten⁵⁸⁰ stärkt das Recht auf umfassende ärztliche Aufklärung des Patienten. Der Behandler ist nach § 630e verpflichtet, den Patienten mündlich über Art, Umfang, Durchführung, zu erwartende Folgen und Risiken der Maßnahme sowie ihre Notwendigkeit, Dringlichkeit, Eignung und Erfolgsaussichten im Hinblick auf die Diagnose oder die Therapie aufzuklären.

Die o. g. Forschungsergebnisse und Stellungnahmen zeigen einen Bedarf eines Teils der Zuwanderer an sprachlich-kultureller Vermittlung bei der medizinischen Versorgung auf. Auch für die Wahrung der Patientenrechte ist eine sprachliche Verständigung zwischen medizinischem Personal und Patientinnen und Patienten erforderlich.

Aus Sicht der Beauftragten sollten die Praxismodelle, die sich an einigen Standorten bereits bewährt haben, ausgebaut werden. Hierzu gehören in stationären Einrichtungen die hausinternen Dolmetscherdienste. Sprachmittlerinnen und -mittler kommen häufig bei der öffentlichen Gesundheitsversorgung zum Einsatz. Telefondolmetscherdienste sind eine Einrichtung, die vor allem bei Nachtdiensten angefragt werden. Die Aus- und Weiterbildung sowie Beschäftigung von mehrsprachigem Personal und die Niederlassungsmöglichkeiten mehrsprachiger Ärztinnen und Ärzte tragen sowohl zur Beschäftigung von Zugewanderten als auch zu besseren Verständigungsmöglichkeiten für Patientinnen und Patienten bei. Um die Vielzahl der Angebote zugänglich zu machen, sind mehrsprachige Informationsdatenbanken hilfreich.⁵⁸¹

Die Finanzierung von Sprachmittlung und Dolmetscherdiensten obliegt bislang den Patienten selbst oder der Einrichtung, die ein Angebot bereit hält, d. h. zum Beispiel dem Krankenhaus mit einem hausinternen Dolmetscherdienst oder der Gemeinde mit einem Gemeindedolmetscherdienst.

In vielen Fällen treffen Patientinnen und Patienten aber auf stationäre Einrichtungen und ambulante Praxen, in denen ihnen keine ausreichende sprachliche Verständigung möglich ist oder die kein bezahlbares Angebot der Sprachmittlung vorhalten können.

Eine grundlegende Regelung der Finanzierung würde auch diese Lücken schließen helfen. Die Voraussetzung wäre, in allen Bereichen des Gesundheitswesens den Einsatz von Sprachmittlerinnen und -mittlern oder Dolmetscherinnen und Dolmetschern zu ermöglichen, wenn dies eine Voraussetzung für die medizinische Behandlung ist. Grundsätzlich bieten sich aus Sicht der Beauftragten zwei Lösungswege an: Aufnahme der Sprachmittlung in den Leistungskatalog des SGB V oder eine Bereitstellung von Gemeindedolmetscherdiensten. Im stationären Bereich sollten die internen Dolmetscherdienste, die vereinzelt eingerichtet wurden, ausreichend qualifiziert und honoriert werden. Unabhängig davon können auch bestehende Angebote besser genutzt werden, wenn Auskunftstellen der Krankenkassen und Datenbanken über mehrsprachige Behandler und interkulturelle Angebote ausgebaut werden.

Der Gesetzgeber und die Krankenkassen müssen nun gemeinsam mit den Fachleuten für Migrationsmedizin prüfen, ob und ggf. in welcher Ausgestaltung Sprachmittlung bei der gesundheitlichen Versorgung regulär zum Einsatz kommen kann.

⁵⁷⁸ Ebd.

⁵⁷⁹ Ebd.

⁵⁸⁰ Bundesgesetzblatt Jg. 2013, Teil I Nr. 9.

⁵⁸¹ Vgl. Interkulturelle Gesundheitsdatenbank Niedersachsen www.geminie-online.de.

1.6 Migrantinnen und Migranten im Krankenhaus

Über die Besonderheiten der Versorgung von Migrantinnen und Migranten in Krankenhäusern liegt bislang nur eine Studie für Nordrhein-Westfalen vor.⁵⁸² Das Deutsche Krankenhausinstitut hat die dortigen Einrichtungen in einer explorativen Studie zu ihrer Kultursensibilität befragt. Demnach hat die Kultursensibilität dort eine noch geringe strategische Relevanz. Die Krankenhäuser erstellen und nutzen unterschiedliche kultursensible Mittel, aber es findet sich kein Gesamtkonzept der interkulturellen Öffnung. Die Sprachmittlung, d. h. die Bereitstellung einer Liste von Beschäftigten mit Fremdsprachenkenntnissen, stellte sich hierbei als das Hauptinstrument heraus. An erster Stelle wird Personal aus dem Ärztlichen Dienst, an zweiter Stelle aus dem Pflegedienst und an dritter Stelle werden Angehörige, Freunde oder andere Patientinnen und Patienten sowie an vierter Stelle minderjährige Angehörige der Patientinnen und Patienten als Sprach- und Kulturmittler genutzt.⁵⁸³ Auch bietet ein Drittel der Krankenhäuser Fortbildungen an und berücksichtigt Kultursensibilität in der Krankenpflegeausbildung.⁵⁸⁴

Es besteht also noch ein erheblicher Bedarf an Maßnahmen der interkulturellen Öffnung in den Krankenhäusern in Nordrhein-Westfalen. Man kann aber davon ausgehen, dass die Situation in anderen Bundesländern vergleichbar ist. Viele nützliche Hinweise zur interkulturellen Öffnung im Krankenhaus finden sich im von der Beauftragten herausgegebenen Praxisratgeber des bundesweiten Arbeitskreises Migration und öffentliche Gesundheit „Das kultursensible Krankenhaus“.⁵⁸⁵ Die Einführungen und Beispiele zeigen Wege der interkulturellen Öffnung in den sechs zentralen Handlungsfeldern Kommunikation, Aus-, Fort- und Weiterbildung, unterstützende Serviceangebote wie Selbsthilfegruppen oder ehrenamtliche Hilfen für Alleinstehende, Qualitätsmanagement, Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung.

1.7 Medizinische Versorgung von Migrantinnen und Migranten ohne ausreichenden Versicherungsschutz

Die Zahl der zugewanderten Personen ohne Krankenversicherungsschutz hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Die Initiativen, die sich ehrenamtlich der Notversorgung widmen, Fachgesellschaften, Expertinnen und Experten haben dies zum Anlass genommen, auf die gesundheitliche und soziale Problemlage von Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis aber auch von einer wachsenden Zahl von Binnenwanderern aus anderen EU-Mitgliedstaaten aufmerksam zu machen.

Unter anderen hat die Bundesärztekammer auf dem 116. Deutschen Ärztetag eine EntschlieÙung zur „Sicherstellung der medizinischen Versorgung von Migranten ohne ausreichenden Versicherungsschutz“ verabschiedet. Darin wird auf die vielfältigen Probleme von Migrantinnen und Migranten ohne reguläre Krankenversicherung hingewiesen. Es wird die notwendige Behandlung von Kindern unabhängig vom Krankenversicherungsschutz der Eltern eingefordert.⁵⁸⁶

Im November 2012 hat die Beauftragte eine Fachtagung zur Gesundheitsversorgung nicht (ausreichend) krankenversicherter Migrantinnen und Migranten abgehalten. Mehrere Initiativen, die sich überwiegend ehrenamtlich der gesundheitlichen Versorgung nicht versicherter Personen, z. B. auch von Migrantinnen und Migranten ohne gültigen Aufenthaltstitel, widmen, berichteten von einer starken Zunahme nicht oder nicht ausreichend Versicherter insbesondere aus den damaligen EU-Beitrittsstaaten Rumänien und Bulgarien. Die gesundheitliche Situation war bei diesen Betroffenen oft gekennzeichnet von nicht ausreichendem Impfschutz, Nicht-Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen, auch nicht bei Schwangerschaften, und einer beruflichen und Wohnsituation, die die gesundheitlichen Probleme oft verschärfte. Ein Ergebnis der Fachtagung war, dass in vielen Fällen und mit Hilfe geeigneter Beratungsstellen, wie z. B. der Clearingstelle zur medizinischen Versorgung von Ausländern im Flüchtlingszentrum Hamburg oder der Clearingstelle München, ein regulärer Krankenversicherungsschutz aus dem Herkunftsland oder im Inland ermöglicht werden kann.

⁵⁸² Deutsches Krankenhausinstitut: Kultursensibilität der Krankenhäuser in Nordrhein-Westfalen. Forschungsgutachten initiiert von der BKK vor Ort und vom Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, Dez. 2012.

⁵⁸³ Ebd., S. 49.

⁵⁸⁴ Ebd., S. 49.

⁵⁸⁵ Die Beauftragte: Das kultursensible Krankenhaus. Ansätze zur interkulturellen Öffnung. Praxisratgeber, erstellt vom bundesweiten Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit, Unterarbeitsgruppe Krankenhaus. Berlin 2013.

⁵⁸⁶ Siehe auch PM des Ärztepräsidenten Frank Ulrich Montgomery vom 01.07.2013: „Angesichts von Missständen bei der medizinischen Versorgung von Ausländern ohne ausreichende Krankenversicherung dringt Ärztepräsident auf staatliche Lösungen. Patienten aus anderen EU-Staaten hätten in Deutschland oft nicht genug Versicherungsschutz, sagte der Präsident der Bundesärztekammer der Deutschen Presse-Agentur in Berlin. Dieses Problem müsse staatlich gelöst werden.“

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) richtete eine Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft „Armutswanderung aus Osteuropa“ ein, die in ihrem Abschlussbericht (Oktober 2013) die Informationsdefizite und Unsicherheiten bei Leistungserbringern, Sozialleistungsträgern und Beratungsstellen im Hinblick auf das Bestehen etwaiger Rechtsansprüche zur Absicherung im Krankheitsfall bestätigte.⁵⁸⁷ Der Bitte der ASMK, ein vom Bund finanziertes Kompetenzzentrum auf Bundesebene einzurichten, das neben einer Beratung zur Rechtslage in Deutschland und den Heimatländern auch die tatsächliche Durchsetzung der Rechtsansprüche gewährleistet, steht die Bundesregierung ablehnend gegenüber. Unter anderem bestehe eine ausreichende Beratungsmöglichkeit bei den Einrichtungen der Krankenkassen, auch bei der Deutschen Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland (DVKA); darüber hinaus bedürfe der Einzelfall einer Klärung vor Ort mit den zuständigen Sozialbehörden.

Auch wenn zwischenzeitlich Informationsschriften wie die Handreichung des Deutschen Roten Kreuzes zu den rechtlichen Grundlagen für den Zugang zur Gesundheitsversorgung für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in Deutschland für Betroffene und Beratungsstellen veröffentlicht wurden, wird die Klärung des Krankenversicherungsschutzes im Einzelfall auch bei Zugewanderten aus EU-Mitgliedstaaten kompliziert bleiben und von den Einrichtungen für eine medizinische Notfallversorgung sowie den im Notfall aufgesuchten Krankenhäusern oft nicht geleistet werden können.⁵⁸⁸ Hier besteht daher weiterhin Bedarf an kommunalen Einrichtungen, die auch für die soziale Eingliederung zugewanderter EU-Staatsangehöriger zuständig sind und die deren gesundheitliche Absicherung zügig klären können.

Personen, die über einen längeren Zeitraum nicht Mitglied einer Krankenkasse waren, z. B. weil sie als Selbstständige die erforderlichen Beiträge in der PKV nicht aufbringen konnten oder weil sie durch Migration den Krankenversicherungsschutz verloren und in Deutschland nicht unmittelbar wieder erhalten haben, hatten von September bis 31.12.2013 die Möglichkeit des Schuldenerlasses bei Eintritt in eine Krankenkasse. Da die Beauftragte davon ausgehen musste, dass auch Zugewanderte zu den Betroffenen gehören, hat sie eine mehrsprachige Informationsbroschüre herausgegeben, um über den Eintritt in eine Krankenversicherung zu den günstigeren Konditionen zu informieren.⁵⁸⁹

1.8 Ältere Migrantinnen und Migranten

Die zugewanderte Bevölkerung ist im Durchschnitt jünger als die einheimische Bevölkerung. 2010 betrug das Durchschnittsalter aller Personen mit Migrationshintergrund 35 Jahre, ohne Migrationshintergrund 45,9 Jahre.⁵⁹⁰ Darunter waren 1,5 Mio. Migrantinnen und Migranten über 65 Jahre alt im Vergleich zu 15,7 Mio. nicht-Migranten. Die Zahl der älteren Migrantinnen und Migranten wird kontinuierlich zunehmen. Für das Jahr 2030 gehen Schätzungen davon aus, dass 15 % aller 65jährigen Personen solche mit Migrationshintergrund sein werden.⁵⁹¹

- Der Forschungsbericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge fasst die vorliegenden Daten zur sozialen und gesundheitlichen Situation älterer Migrantinnen und Migranten wie folgt zusammen:⁵⁹² Geringeres Vermögen und Rentenanwartschaften, d. h. insg. geringes Haushaltseinkommen trotz langer Erwerbszeiten.⁵⁹³
- Häufig größere Gesundheitsrisiken aufgrund der Erwerbsbiographie, ggf. auch der psychosozialen Belastungen durch die Migration.⁵⁹⁴
- Intergenerationelle Beziehungen sind geprägt von einer hohen familiären Stabilität und Unterstützung; die familiären Unterstützungsnetzwerke reichen über die Grenzen in die Herkunftsländer, die für ältere Migrantinnen und Migranten wieder wichtiger werden können. Zwar werden Rückkehrabsichten selten realisiert, aber Rentnerinnen und Rentner pendeln häufig zwischen Deutschland und ihrem Herkunftsland.⁵⁹⁵

⁵⁸⁷ Vgl. Kapitel X.

⁵⁸⁸ Deutsches Rotes Kreuz: Gesundheitsversorgung für EU-Bürger und -Bürgerinnen in Deutschland. Juli 2013.

⁵⁸⁹ BMG; Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Schuldenerlass in der Krankenversicherung. www.integrationsbeauftragte.de

⁵⁹⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Ältere Migrantinnen und Migranten; Forschungsbericht 18. 2012, S. 328 f.

⁵⁹¹ Ebd.

⁵⁹² Ebd., S. 327 ff.

⁵⁹³ Ebd., S. 329 f.

⁵⁹⁴ Ebd., S. 330.

⁵⁹⁵ Ebd., S. 331 f. Nach Schätzungen verbringt mindestens ein Viertel der Seniorinnen und Senioren mehrere Monate im Jahr im Herkunftsland. Transnationale Beziehungen sind also ein wichtiger Aspekt, wenn man die Situation älterer Migrantinnen und Migranten betrachtet.

- Für ältere Migrantinnen und Migranten ist es zukünftig zunehmend wichtig, sich auch mit den außerfamiliären Angeboten der Selbsthilfe, der Seniorenarbeit, der zielgruppenorientierten Gesundheitsprävention, der Altenhilfe etc. vertraut zu machen. Die Einrichtungen wiederum, die solche Hilfen anbieten, stehen vor der Herausforderung, ihre Angebote interkulturell zu öffnen. Es gibt bereits einige Initiativen in der Selbsthilfe, der Gesundheitsförderung, der kultursensiblen Seniorenheime und der Pflege, die allerdings noch vereinzelt stehen.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen hat die 1. Ausgabe der BAGSO-Nachrichten, ihres Magazins für Aktive in Seniorenarbeit und Seniorenpolitik, unter dem Titel „Zugewandert und geblieben“ dem Schwerpunkt ältere Migrantinnen und Migranten gewidmet. Vorgestellt wurden einige aktuelle Aktivitäten aus dem Bereich des Engagements älterer Migrantinnen und Migranten, der Gesundheitsprävention sowie der Betreuung Demenzkranker, u. a. NASH DOM, ein Projekt zur Verbesserung der Versorgung russischsprachiger Demenzkranker von BAGSO und PHOENIX-Köln e. V. Neben der projektbezogenen Zusammenarbeit mit Migrantinnenorganisationen hat die BAGSO die Alevitische Gemeinde Deutschland als Mitglied gewinnen können.

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung unterstützt die Weiterentwicklung einer kultursensiblen Gesundheitsförderung für ältere Menschen mit Hilfe von Tagungen⁵⁹⁶ sowie im Rahmen des bundesweiten Programms „Gesund und aktiv älter werden“.⁵⁹⁷

Umfassende Informationen über kultursensible Einrichtungen und Projekte erhält man weiterhin beim Forum für eine kultursensible Altenhilfe und seinen Regionalgruppen.⁵⁹⁸ Für einen Einstieg in die Thematik bietet das Forum Informationskoffer zu mehreren Schwerpunkten kultursensibler Altenhilfe an, die von Einrichtungen, Multiplikatoren etc. genutzt werden können.

1.8.1 Ältere Migrantinnen und Migranten in der Pflege

Die Inanspruchnahme von Leistungen der Pflegeversicherung durch Migrantinnen und Migranten wird in der Berichterstattung des Bundes und der Länder nicht erfasst. Wie im 9. Lagebericht bereits dargestellt, ist die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten in den Leistungsangeboten ausdrücklich festgeschrieben worden. Nach den letzten vorliegenden repräsentativen Erhebungen aus dem Jahr 2008⁵⁹⁹ entspricht der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund, die pflegebedürftig sind, mit 8 % etwa ihrem Anteil an allen Personen mit Migrationshintergrund im Alter ab 65 bzw. 75 Jahren.⁶⁰⁰ Bei ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland in dieser Altersgruppe liegt der Anteil der Pflegebedürftigen unter ihrem Bevölkerungsanteil.⁶⁰¹

Bisher nehmen ältere Menschen mit Migrationshintergrund stationäre Pflegeangebote im Vergleich zu älteren Menschen ohne Migrationshintergrund unterproportional in Anspruch.⁶⁰² Pflegebedürftige Seniorinnen und Senioren werden überwiegend in der Familie betreut. Die Geldleistungen aus der Pflegeversicherung werden daher tendenziell in höherem Maße in Anspruch genommen als die professionelle ambulante oder stationäre Versorgung.

Es zeichnet sich aber ab, dass die häusliche Betreuung von Pflegebedürftigen aufgrund der Angleichung der Lebensverhältnisse abnehmen wird. Expertinnen und Experten rechnen daher mit einem wachsenden Bedarf professioneller Pflege bei älteren Migrantinnen und Migranten.

Der Umgang mit Demenz bei Migrantinnen und Migranten stellt die Betreuenden und Pflegenden vor besondere Herausforderungen. Neben mehreren Projekten liegt jetzt eine mehrsprachige leitlinienorientierte Informationsplattform zum Thema Demenz für Betroffene und Angehörige, Pflegenden sowie Ärzte und Ärztinnen in deutscher, russischer und türkischer Sprache vor.⁶⁰³

Maßnahmen für die Zielgruppe älterer Menschen mit Migrationshintergrund sind in vielen Bereichen in Form von Projekten ergriffen worden. Um diese Kenntnisse und Praxiserfahrungen für weitere Einrichtungen und

⁵⁹⁶ <http://www.bzga.de/themenschwerpunkte/gesundheitsfoerderung-fuer-menschen-mit-migrationshintergrund/fachtagung-der-bzga-am-9.12.2013-in-koeln/>.

⁵⁹⁷ www.gesund-aktiv-aelter-werden.de

⁵⁹⁸ www.kultursensible-altenhilfe.de.

⁵⁹⁹ Bundesministerium für Gesundheit: Abschlussbericht zur Studie „Wirkungen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes. Bericht zu den Repräsentativerhebungen im Auftrag des BMG von TNS Infratest Sozialforschung, Juni 2011. Zu den Ergebnissen vgl. 9. Lagebericht.

⁶⁰⁰ Ebd., S. 61 ff.

⁶⁰¹ Ebd., S. 61 ff.

⁶⁰² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Ältere Migrantinnen und Migranten; Forschungsbericht 18. 2012, S. 257.

⁶⁰³ www.demenz-leitlinie.de.

Organisationen nutzbar machen zu können, ist der Ausbau von Netzwerken und Transferstellen erforderlich. Erfolgreiche Maßnahmen lassen sich nachhaltig in den regulären Diensten verankern, wenn sie Eingang in die Aus- und Fortbildung finden und in der Qualitätssicherung berücksichtigt werden. Mit der wachsenden Zahl älterer Migrantinnen und Migranten wird eine kultursensible Ausrichtung in der Pflege, in den stationären und ambulanten Einrichtungen, bei der Pflegebegutachtung, bei Maßnahmen für pflegende Angehörige und in der Selbsthilfe erforderlich sein. Die Qualität der Maßnahmen und die Erreichung der Zielgruppe werden durch die Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen und mit informellen Zusammenschlüssen älterer Migrantinnen und Migranten verbessert werden.

2 Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

2.1 Ausgangslage

Infolge der Zuwanderung ist das religiöse Leben in Deutschland vielfältiger geworden. Zwar dominiert die christliche Orientierung angesichts eines Anteils der Christen an der Gesamtbevölkerung von 61,5 % im Jahr 2012. Doch sind neben den dem Christentum angehörenden orthodoxen und orientalischen Kirchen, dem Judentum, dem Islam, dem Hinduismus oder auch dem Buddhismus zahlreiche weitere Glaubensrichtungen und religiöse Gruppierungen in Deutschland zu verzeichnen. Insgesamt ist mittlerweile von über 140 Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften im ganzen Bundesgebiet auszugehen.⁶⁰⁴

Dies bleibt für den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht ohne Folgen. Der von der Bertelsmann Stiftung im Jahr 2013 veröffentlichte Religionsmonitor gewährt in diesem Zusammenhang sowohl im internationalen Vergleich als auch im Hinblick auf die Situation in Deutschland interessante Einblicke zur Offenheit der Menschen gegenüber anderen Religionen. Hierzu nur einige Beispiele:

- Eine überwältigende Mehrheit der Deutschen in Ost und West spricht sich grundsätzlich für einen aufgeschlossenes Verhältnis zu den Religionen aus: 87 % der Befragten in Westdeutschland und 78 % der Befragten in Ostdeutschland stimmen der Aussage zu „Man sollte gegenüber allen Religionen offen sein.“
- Bei den Antworten darauf, ob die wachsende religiöse Vielfalt als eine kulturelle Bereicherung empfunden wird, ergibt sich – wenn auch bei niedrigerer Zustimmung – ein ähnliches Bild: 61 % Zustimmung in Westdeutschland stehen hier 57 % Zustimmung in Ostdeutschland gegenüber.
- Dies sollte jedoch nicht den Blick davor verstellen, dass die religiöse Vielfalt in Deutschland nicht nur positiv wahrgenommen wird: Mit 65 % Zustimmung im Westen und 59 % Zustimmung im Osten gibt die Mehrheit der Befragten an, dass die zunehmende Vielfalt von religiösen Gruppen in unserer Gesellschaft eine Ursache für Konflikte sei.
- Und schließlich lassen sich auch deutliche Unterschiede in der Wahrnehmung der unterschiedlichen Religionen ausmachen. Während etwa das Christentum, das Judentum und der Buddhismus von der Mehrzahl der Befragten als Bereicherung wahrgenommen werden, trifft dies im Hinblick auf den Islam in Westdeutschland nur für 31 % der Befragten, in Ostdeutschland sogar nur für 21 % der Befragten zu. Mehr noch: Hier wie dort wird der Islam von 49 % bzw. 57 % als Bedrohung wahrgenommen.⁶⁰⁵

Soweit die Bundesregierung auf den Dialog der Religionen Einfluss nehmen bzw. deren wechselseitige Wertschätzung erhöhen kann, hat sie mit dem Koalitionsvertrag die Richtung vorgegeben. Dort heißt es:

„Wir werden den Dialog mit den christlichen Kirchen, Religionsgemeinschaften und religiösen Vereinigungen sowie den freien Weltanschauungsgemeinschaften intensiv pflegen. (...) Auf der Basis der christlichen Prägung unseres Landes setzen wir uns für ein gleichberechtigtes gesellschaftliches Miteinander in Vielfalt ein. (...) Wir unterstützen die jüdischen Gemeinden und die jüdische Wohlfahrtspflege, zum Beispiel bei der Integration von Zuwanderern und dem Auf- und Ausbau von Bildungs- und Kultureinrichtungen. Den vielfältigen Beiträgen muslimischer Vereine und Verbände zu unserem Gemeinwesen – etwa zur Integration muslimischer Zuwanderer und ihrer Nachkommen in unsere Gesellschaft, wie auch zum Dialog zwischen den Kulturen und Religionen – gilt unsere Wertschätzung und Unterstützung. In diesem Sinne wollen wir die Deutsche Islam Konferenz fortsetzen.“⁶⁰⁶

⁶⁰⁴ Vgl. 9. Lagebericht, S. 158, Vgl. außerdem www.remid.de/info_zahlen/ (REMID listet mit Stand von Juli 2014 rd. 140 Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften mit einer Mindestzahl von 1.000 Anhängern/Gläubigen. Insgesamt verzeichnet die REMID Statistik mit den Kleinstgruppen – weniger als 1.000 Anhänger – ca. 300 Einträge.).

⁶⁰⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Religionsmonitor – verstehen, was verbindet, Gütersloh 2013, S. 35 ff. Vgl. in Ergänzung dazu Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (Hrsg.): „Wie hast du’s mit der Religion?“ Eine repräsentative Umfrage zu Religionszugehörigkeit und Religiosität in Hessen 2013, Wiesbaden 2013, S. 49 f.

⁶⁰⁶ Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S.113.

2.2 Integrationsaktivitäten ausgewählter Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

Katholische Kirche in Deutschland: Der Katholischen Kirche in Deutschland als Teil der römisch-katholischen Weltkirche gehören etwa 24,2 Mio. Menschen an,⁶⁰⁷ also rund 30 % der Gesamtbevölkerung. Ungefähr ein Fünftel aller Katholiken in Deutschland verfügt über einen Migrationshintergrund.

- Das Engagement für Katholiken mit nicht deutscher Muttersprache ist weiterhin ein zentrales Feld der kirchlichen Integrationsarbeit und Seelsorge. Derzeit gibt es über 400 muttersprachliche Gemeinden in ca. 30 Sprachgruppen, in denen fast 500 Priester und Ordensleute als Seelsorger wirken. Die größten Gruppen unter den Katholiken ohne deutsche Muttersprache sind polnisch-, kroatisch-, italienisch-, spanisch- und portugiesischsprachige Gläubige. Die Bedeutung der muttersprachlichen Gemeinden als wichtige Anlaufstellen für Neuzuwanderer ist mit dem Beitritt der neuen EU-Staaten gestiegen. Sie hat sich weiter erhöht, seit auch aus den von der Wirtschafts- und Finanzkrise besonders betroffenen katholisch geprägten südeuropäischen EU-Staaten eine deutlich stärkere Zuwanderung zu verzeichnen ist.
- Von zentraler Bedeutung sind auch die kirchlichen Beratungsstellen für Flüchtlinge und Migranten sowie die Regeldienste der sozialen Arbeit in Trägerschaft des Deutschen Caritasverbandes. Diese stehen allen Menschen unabhängig von ihrer Herkunft und ihrer Religionszugehörigkeit offen. Die interkulturelle Öffnung genießt einen entsprechend hohen Stellenwert. So haben die Caritasverbände in den vergangenen Jahren auf allen Ebenen Konzepte zur interkulturellen Öffnung erarbeitet.
- Wichtiger Impulsgeber in Integrationsfragen ist die Deutsche Bischofskonferenz (DBK) als Zusammenschluss der katholischen Bischöfe aller 27 Diözesen in Deutschland. Sie hat mit der Erklärung „Integration fördern – Zusammenleben gestalten. Wort der deutschen Bischöfe zur Integration von Migranten“ im Jahre 2004 eine wichtige und bis heute gültige Grundlagenpublikation erarbeitet.⁶⁰⁸
- Und schließlich engagieren sich auch zahlreiche katholische Laienverbände in Integrationsfragen. So sind etwa Vertreter der Diözesanräte, der Verbände und katholische Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens auf Bundesebene im Zentralkomitee der deutschen Katholiken (ZdK) zusammengeschlossen. Seit 2013 sind hier auch Delegierte des „Bundespastoralrats der Katholiken anderer Muttersprache“ förmliche Mitglieder.

Evangelische Kirche in Deutschland: Der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) als Zusammenschluss von 20 selbstständigen lutherischen, unierten und reformierten Gliedkirchen (Landeskirchen) gehören ca. 23,7 Mio. Menschen, also rund 30 % der Bevölkerung Deutschlands an. Verlässliche Zahlen zum Anteil der evangelischen Christen mit Migrationshintergrund liegen der EKD nicht vor.

Als wichtigste Publikation im Sinne einer grundsätzlichen Positionierung der EKD in der Integrationslandschaft⁶⁰⁹ gilt der Text „(...) denn ihr seid selbst Fremde gewesen – Vielfalt anerkennen und gestalten“ von 2009. Darin wird eine Neuausrichtung der Evangelischen Kirche skizziert, in deren Mittelpunkt der Öffnungsprozess für die Einwanderungsgesellschaft steht. Handlungsfelder sind demnach u. a.:

- Die stärkere Berücksichtigung von Christinnen und Christen anderer Sprache und Herkunft bei der Personalgewinnung und Zusammensetzung kirchlicher Gremien,
- die Weiterentwicklung der Arbeit für Eingewanderte und Flüchtlinge, u. a. im Hinblick auf interkulturelle Öffnung, Verfahrensberatung für Flüchtlinge, Antidiskriminierungsarbeit oder auch nachholende Integration sowie
- die Sensibilisierung für und Ermutigung zu Zivilcourage in der Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus und Rassismus im Rahmen der kirchlichen Gemeinwesenarbeit.⁶¹⁰

Darüber hinaus erbringen die EKD und ihre Gliedkirchen im Bereich von Flüchtlingsschutz und Integration seit vielen Jahren umfangreiche Leistungen. Aufgrund der im biblischen Menschenbild verwurzelten Überzeugung von der Gottebenbildlichkeit setzen sie sich für die Würde und den Schutz der Rechte aller Menschen ein. Diese Überzeugung kommt zum Beispiel in dem Gemeinsamen Wort der Kirchen zu den Herausforderungen von

⁶⁰⁷ Vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Katholische Kirche in Deutschland, Zahlen und Fakten 2013/2014, Arbeitshilfen 269, Bonn 2013, S. 6.

⁶⁰⁸ Die im September 2004 veröffentlichte Erklärung „Integration fördern – Zusammenleben gestalten. Wort der deutschen Bischöfe zur Integration von Migranten“ gilt unverändert als wichtiges Grundsatzpapier. Vgl. hierzu ausführlich: 9. Lagebericht, S. 159.

⁶⁰⁹ Mit der in 2010 vollzogenen Einrichtung der Kammer für Migration und Integration als einer von insgesamt 13 Kammern bzw. Kommissionen hat die EKD der Bedeutung der Integration auch strukturell Rechnung getragen. Die Kammer versammelt evangelische Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft und berät den Rat der EKD in Fragen von Migration, Integration und Flüchtlingsschutz.

⁶¹⁰ Vgl. 9. Lagebericht, S. 160.

Migration und Flucht zum Ausdruck. Auch wenn der Text bereits aus dem Jahr 1997 datiert, sind die dort getroffenen Grundaussagen auch zur eigenen Verpflichtung, einen verantwortungsvollen Eigenbeitrag zu leisten, weiterhin gültig. Das bedeutet, dass die Kirchen sich auch 2014 im politischen wie im administrativen Bereich für die Belange von Flüchtlingen und Zuwanderern einsetzen und mit den sozialen Diensten der Diakonie sowohl akute Hilfe als auch längerfristige Begleitung im Integrationsprozess anbieten. Die Kosten dieser Arbeit werden von den Kirchen zum großen Teil durch Eigenmittel getragen.

Kernanliegen der Diakonie ist es, notleidenden oder in sozial schwierigen Verhältnissen lebenden Menschen zu helfen. Ihr gehören als Mitglieder die Diakonischen Werke der 20 EKD-Gliedkirchen, neun Freikirchen mit ihren diakonischen Einrichtungen sowie 81 Fachverbände an. Ihre Mitglieder arbeiten in über 27.000 selbstständigen Einrichtungen unterschiedlicher Größe und Rechtsform – u. a. als Träger der bundesgeförderten migrationspezifischen Beratungsdienste und von Integrationsprojekten zur gesellschaftlichen und sozialen Integration.

Orthodoxie: Nach den Angehörigen der katholischen und der evangelischen Kirche bilden die orthodoxen Christen mit rund 1,5 Mio. Gläubigen die drittgrößte christliche Gemeinschaft in Deutschland. Es handelt sich zum größten Teil um Zuwanderer griechischer, russischer, serbischer, rumänischer, bulgarischer, georgischer und ukrainischer Herkunft und deren Nachkommen.

Zentrales Bindeglied der orthodoxen Kirchen ist die am 27.02.2010 gegründete „Orthodoxe Bischofskonferenz in Deutschland“. Der Konferenz gehören zehn Diözesan- und sieben Weihbischöfe an. Sie spricht und handelt einheitlich für alle orthodoxen Diözesen Deutschlands und will sich als Symbol der Einheit der Orthodoxie und der gelungenen Integration der Orthodoxie in Deutschland verstanden wissen.⁶¹¹ Das Engagement der orthodoxen Kirchen im Integrationsbereich wird an zwei Beispielen aufgezeigt.

Griechisch-Orthodoxe Metropole von Deutschland: Die Integrationsarbeit der Metropole erstreckt sich über 60 Kirchen und mehr als 100 Filialgemeinden bundesweit und ist eng mit dem deutsch-griechischen Anwerbeabkommen vom 30.03.1960 und der folgenden Zuwanderung griechischer Arbeitskräfte verbunden.⁶¹²

Eine aktuelle Herausforderung besteht in der Integration vornehmlich junger Griechinnen und Griechen, die in Folge der wirtschaftlichen Lage in ihrem Heimatland nach Deutschland gekommen sind.

- So hat etwa das Bayerische Vikariat der Griechisch-Orthodoxen Metropole von Deutschland eine Arbeitsgruppe „Griechen in München“ ins Leben gerufen. Darin wirken u. a. Vertreter der Metropole, der Landeshauptstadt München, der Agentur für Arbeit München sowie der Inneren Mission und der Caritas mit. Inhaltlich stehen konkrete Hilfestellungen für die rund 2.000 allein in den vergangenen zwei Jahren nach München zugewanderten jungen Griechinnen und Griechen im Mittelpunkt – etwa in Form von Beratungen oder auch durch die Herausgabe einer muttersprachlichen Broschüre mit relevanten Informationen zu Adressen und Anlaufstellen in München.⁶¹³

Einen weiteren Schwerpunkt bildet die ökumenische Zusammenarbeit im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie Begegnungen mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Religionen.

Russisch Orthodoxe Kirche des Moskauer Patriarchats: Die Russisch-Orthodoxe Kirche beziffert für das Bezugsjahr 2013 die Zahl ihrer Gemeindemitglieder in Deutschland auf 800.000. Die Diözese der Russisch-Orthodoxen Kirche des Moskauer Patriarchats verbindet 60 russisch-orthodoxe Gemeinden bundesweit.

- Die Berliner Diözese der Russisch-Orthodoxen Kirche mit etwa 250.000 Gläubigen hat anlässlich des Na-

⁶¹¹ Vgl. Satzung der Orthodoxen Bischofskonferenz in Deutschland unter www.obkd.de; Hintergrund: In Deutschland gab es bereits seit 1994 mit der „Kommission der Orthodoxen Kirche in Deutschland – Verband der Diözesen (KOKiD)“ ein gesamtorthodoxes Organ.

⁶¹² Das Abkommen markiert über fünf Jahrzehnte erfolgreicher kirchlicher Arbeit für die Integration der hier lebenden griechischstämmigen Migranten. Beispielhaft zu benennen sind die Einrichtung zweisprachiger Schulen für griechische Kinder und die Anerkennung orthodoxen Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bayern und Hessen. Im Hinblick auf die Ausbildung von Geistlichen und Religionslehrern/Religionslehrkräften/Religionslehrern ist die Gründung des Orthodoxen Theologischen Instituts, nunmehr Ausbildungseinrichtung für Orthodoxe Theologie, und die seit Mitte der 1990er Jahre bestehende Möglichkeit eines vollständigen orthodoxen Theologiestudiums an der Ludwig-Maximilians-Universität München hervorzuheben.

⁶¹³ Darüber hinaus wurde vom Bayerischen Vikariat am 01.12.2013 eine Informationsveranstaltung – unter Mitwirkung des Polizeipräsidenten von München und des Präsidenten der Bundespolizeidirektion München – durchgeführt. Ziel war es, junge Menschen griechischer Herkunft über die Möglichkeiten einer Ausbildung sowie ggf. einer Anstellung bei der Polizei zu informieren.

tionalen Aktionsplans mit einem Grundsatzpapier „Gemeinsame Verantwortung – gelungenes Zusammenleben“ integrationspolitisch auf sich aufmerksam gemacht.⁶¹⁴

- Schwerpunkt der praktischen Integrationsarbeit bleibt die ehrenamtliche Begleitung und Beratung russischsprachiger Migrantinnen und Migranten. Auch die Organisation von Ferienlagern für Kinder und Jugendliche wird unverändert fortgesetzt. Dabei steht die Vermittlung russisch-orthodoxer Glaubensinhalte und Orientierungen im Vordergrund.

Jüdische Gemeinschaft in Deutschland: Mit über 100.000 (in jüdischen Gemeinden eingetragenen) Mitgliedern ist die jüdische Gemeinschaft in Deutschland mittlerweile die drittgrößte in Europa. Diese erfreuliche Entwicklung ist nicht zuletzt ein Ergebnis der Zuwanderung aus der ehemaligen Sowjetunion. Laut dem Migrationsbericht des Jahres 2012 sind allein zwischen 1993 und 2012 insgesamt 205.674 jüdische Personen einschließlich ihrer Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland zugewandert,⁶¹⁵ die sich allerdings nicht alle den jüdischen Gemeinden als Mitglieder angeschlossen haben. Zum Vergleich: Nach der Shoah lebten im Jahre 1950 nur noch etwa 15.000 Juden in Deutschland.

Dem Zentralrat der Juden in Deutschland als Körperschaft des öffentlichen Rechts gehören heute 23 Landesverbände mit 108 jüdischen Gemeinden und gut 101.000 Mitgliedern an. Er versteht sich als politische Vertretung der Juden in Deutschland und ist für alle Richtungen des Judentums offen. Neben der Interessenvertretung seiner Mitglieder – für das Jahr 2013 sei hierfür stellvertretend der Einsatz des Zentralrats für die Beibehaltung des Rechts auf die Beschneidung minderjähriger Jungen genannt⁶¹⁶ – und dem Engagement für das Verständnis von Juden und Nichtjuden zählt die Integration von jüdischen Zuwanderern in die jüdischen Gemeinden zu seinen wichtigsten Aufgaben. Aus integrationspolitischem Blickwinkel sind zwei Beispiele hervorzuheben:

- Dies ist zunächst die Bereitstellung eines Angebots an Sprachkursen in jüdischen Gemeinden als Voraussetzung erfolgreicher Integration. Diese stehen in unmittelbarer Verbindung mit der Heranführung an den jüdischen Glauben, der in den Heimatländern jahrzehntlang nicht oder nur eingeschränkt ausgelebt werden konnte.
- Im Jahr 2013 neu hinzugekommen ist die erstmalige Ausrichtung des bundesweiten Mitzvah Day⁶¹⁷ – einem jüdischen Aktionstag für soziales Handeln. Dieser hat unter Federführung des Zentralrats am 17.11.2013 in 20 Städten im ganzen Bundesgebiet unter Teilnahme von mehr als 2.000 Erwachsenen, Jugendlichen und Kindern aus 50 jüdischen Einrichtungen stattgefunden. Der Präsident des Zentralrats, Herr Dr. Dieter Graumann, hat den Tag insb. im Hinblick auf die zahlreichen geschaffenen Verbindungen zwischen jüdischen und nichtjüdischen Einrichtungen gewürdigt.⁶¹⁸

Ein weiterer Impulsgeber im Bereich der Integrationsförderung ist die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST). Diese weist die Förderung der Integration und Teilhabe aller Zuwanderergenerationen als eines der Hauptziele ihrer Arbeit aus.⁶¹⁹ Als einer der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland und Mitglied der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW) ist die ZWST u. a. als Träger der bundesgeförderten Migrationsberatung und von Fördermaßnahmen zur gesellschaftlichen und sozialen Integration engagiert. Auch ein so genanntes regionales Integrationscoaching für Gemeindemitglieder mit Migrationshintergrund sowie etwa Bildungsinitiativen gegen Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit gehören zum aktuellen Aufgabenspektrum mit Integrationsbezug.⁶²⁰

Islam in Deutschland: Die im Jahr 2009 vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vorgelegte Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ gilt unverändert als wichtige und belastbare Quelle zur Situation der Muslime in Deutschland.

- Die mit Abstand größte Gruppe innerhalb der in Deutschland lebenden und insgesamt mit 3,8 bis 4,3 Mio.

⁶¹⁴ Die darin formulierten integrationspolitischen Eckpunkte können für alle russisch-orthodoxen Gemeinden in Deutschland als bindend angesehen werden. So werden die Gläubigen auf Grundlage des christlichen Moralverständnisses u. a. dazu aufgerufen, sich mit Deutschland als Heimatland zu identifizieren und jeder Form von Fremdenfeindlichkeit, Nationalismus und Gewalt mit Nächstenliebe zu begegnen.

⁶¹⁵ Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Migrationsbericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2012, Berlin 2014, S. 80.

⁶¹⁶ Ausführlich hierzu vgl. weiter unten im Kapitel.

⁶¹⁷ Das hebräische Wort „Mitzvah“ bedeutet „Gebot“ und umgangssprachlich „gute Tat“. Der Zentralrat der Juden in Deutschland unterstützt die Gemeinden in der Vorbereitung und Durchführung ihrer Projekte am Mitzvah Day.

⁶¹⁸ Vgl. <http://www.zentralratjuden.de>; In Heidelberg besuchten z. B. jüdische und muslimische Studenten gemeinsam eine Dialysestation. In Mannheim fand eine Aktion zusammen mit einer christlichen und einer muslimischen Einrichtung zugunsten syrischer Flüchtlinge statt.

⁶¹⁹ Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V. (Hrsg.): Bildungsarbeit, Seniorenenerholung, Jugendarbeit, Sozialarbeit, Integration, Ferienlager, Frankfurt am Main o.J., S. 5.

⁶²⁰ Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V. (Hrsg.): Jahresbericht 2013, Frankfurt am Main 2013, S. 11 f.

Gläubigen zu beziffernden Muslime bilden demnach Sunniten mit einem Anteil von gut 74 %, gefolgt von Aleviten mit einem Anteil von 12,7 % und Schiiten mit einem Anteil 7,1 %.

- Angehörige kleinerer Glaubensrichtungen wie Ahmadis, Sufis/Mystiker oder Ibaditen stellen unter den in Deutschland lebenden Muslimen eine Minderheit dar. Ihr Anteil umfasst zusammen weniger als 3 %.⁶²¹

Ergänzend dazu hat in 2012 die Studie „Islamisches Gemeindeleben in Deutschland“ des BAMF und der Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) Daten zu islamischen Gemeinden, Imamen und alevitischen Dedes vorgelegt.⁶²²

- Belegt ist die Zahl von rund 2.350 Moscheegemeinden und alevitischen Cem-Häusern in Deutschland. In ca. 2.180 islamischen Gemeinden ist ein Imam oder, im Falle der Aleviten, ein Dede tätig. Dies ist insoweit wichtig, als islamischen Gemeinden und ihren Religionsbediensteten bei der Integrationsförderung eine Schlüsselrolle zukommt. Sie nehmen die Funktion von Multiplikatoren ein und genießen als religiöse Autoritäten in der Regel das Vertrauen ihrer Gemeindemitglieder. Auch stellen sie oftmals ihre Gemeinde nach außen dar.⁶²³
- Daneben ist belegt, dass fast alle islamischen Gemeinden mehr als religiöse Dienstleistungen anbieten. Orientierungshilfen in der deutschen Gesellschaft (z. B. Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberatung, Hausaufgabenhilfe) nehmen einen breiten Raum ein, ein knappes Drittel bietet außerdem deutsche Sprachkurse an.

2.3 Dialog mit dem Islam

Wie im 9. Lagebericht ausführlich dargelegt, muss der Staat „allen Religionsgemeinschaften neutral gegenüberstehen. Diese Neutralität ist als eine offene, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse fördernde Haltung zu verstehen (...)“.⁶²⁴ Diese erlaubt staatliche Förderungen unter Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Die Religionsgemeinschaften als Gemeinschaft der Gläubigen können mit dem Staat in verschiedenen Bereichen kooperieren und unter bestimmten Voraussetzungen eigene grundgesetzlich geschützte Ansprüche herleiten, wie zum Beispiel den Anspruch auf Religionsunterricht.⁶²⁵

Insgesamt gesehen sind bzgl. der Gleichbehandlung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften im Hinblick auf den Islam in Deutschland wichtige Fortschritte erzielt worden.

2.3.1 Religionsunterricht

Beispiele hierfür sind die Einführung eines flächendeckenden bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen, so geschehen etwa in Nordrhein-Westfalen, das bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterricht mit Beginn des Schuljahres 2012/2013 zunächst an Grundschulen, im Sommer 2013 dann auch an weiterführenden Schulen eingeführt hat. Niedersachsen hat mit Beginn des Schuljahres 2013/2014 an den Grundschulen des Landes das Fach „Islamische Religion“ eingeführt. Ebenfalls zum Schuljahr 2013/2014 sind in Hessen zwei neue bekenntnisorientierte Religionsunterrichte eingerichtet worden, die in Kooperation mit Ahmadiyya Muslim Jamaat (zunächst e. V., inzwischen Körperschaft des öffentlichen Rechts) und DITIB Landesverband Hessen e. V. erteilt werden. Insgesamt gesehen befindet sich die Entwicklung noch im Anfangsstadium: In Nordrhein-Westfalen etwa gab es bei der Einführung nur 40 Religionslehrerinnen und -lehrer für die muslimischen Schulkinder. Sie rekrutierten sich aus den bisherigen Lehrkräften für Islamkunde und unterrichteten 2.500 der landesweit insgesamt rd. 320.000 muslimischen Schulkinder.⁶²⁶

Auch hinsichtlich der Anerkennung muslimischer Verbände als Religionsgemeinschaften⁶²⁷ gem. Art. 7

⁶²¹ Vgl. 9. Lagebericht, S. 163.

⁶²² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge / Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (Hrsg.) Islamisches Gemeindeleben in Deutschland im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz., Forschungsbericht 13 des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2012.

⁶²³ Vgl. ebd., S. 5.

⁶²⁴ Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen im Einzelnen vgl. 9. Lagebericht, S. 158 f.

⁶²⁵ Ebd.

⁶²⁶ <http://www.spiegel.de/schulspiegel/wissen/in-nrw-startet-islamischer-religionsunterricht-ohne-lehrplan-a-868788.html>.

⁶²⁷ So ist z. B. die Alevitische Gemeinde in Deutschland e. V. bereits in sechs Bundesländern als Religionsgemeinschaft gem. Art. 7 Abs. 3 GG anerkannt. Hessen und Hamburg haben die Landesverbände der DITIB als Religionsgemeinschaften anerkannt und Hamburg und Bremen darüber hinaus die Verbände, mit denen sie Verträge geschlossen haben (Schura, VIKZ, DITIB, AABF.) Daneben wurde etwa auch die Ahmadiyya Jamaat in Hessen als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt und Anerkanntgenießt damit die gleichen Rechte wie die großen christlichen Kirchen.

Abs. 3 GG oder etwa der Regelung wichtiger Alltagsfragen sind positive Entwicklungen festzuhalten, wie das nachfolgend dargestellte Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg belegt.

2.3.2 Verträge

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat am 13.11.2012 als erstes Bundesland je einen Vertrag mit Muslimen und Aleviten geschlossen.⁶²⁸ Beide Verträge sind nach Zustimmung der Hamburgischen Bürgerschaft am 13.06.2013 in Kraft getreten. Aufbauend auf dem Bekenntnis der Religionsgemeinschaften zu den Wertegrundlagen der Bundesrepublik – hier insbesondere die Gleichberechtigung von Frauen und Männern – schreiben die Texte u. a. fest, dass die drei islamischen Feiertage Opferfest, Ramadan und Aschura (bzw. die alevitischen Feiertage Asure-Tag, Hizir-Lokmasi und Newruz/Andacht Hz. Ali) offizielle kirchliche Feiertage im Sinne des Hamburgischen Feiertagesgesetzes werden. Damit haben berufstätige Muslime und Aleviten an diesen Tagen grundsätzlich die Möglichkeit, der Arbeit fernzubleiben. Sie müssen hierfür allerdings einen Urlaubstag nehmen bzw. die Arbeitsleistung zu einem späteren Zeitpunkt nachholen. Schülerinnen und Schüler können sich an diesen Tagen vom Unterricht befreien zu lassen. Weitere Regelungen betreffen den Bau von Moscheen, das Betreiben islamischer Bildungseinrichtungen oder auch Bestattungen nach islamischem Brauch auf staatlichen Friedhöfen.

Ein Vertrag mit ähnlichen Regelungen wurde am 13.01.2013 in Bremen geschlossen und trat noch im selben Monat in Kraft. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein sind Verträge in Vorbereitung.

2.3.3 Deutsche Islam Konferenz

Die Deutsche Islam Konferenz (DIK) wurde als gesamtstaatliches Forum für den Dialog zwischen Staat und Muslimen in Deutschland im September 2006 unter Federführung des Bundesministeriums des Innern (BMI) eingerichtet. Wichtigste Ziele waren die Verbesserung der institutionellen (religionsrechtlichen) und gesellschaftlichen Integration der rund vier Mio. Muslime in Deutschland sowie die Prävention von Extremismus und gesellschaftlicher Polarisierung.⁶²⁹

Struktur und Zusammensetzung: Die DIK tagte in der 17. Legislaturperiode auf zwei ständigen Ebenen – dem Plenum und dem Vorbereitungsausschuss:

- Das auf politischer Ebene angesiedelte Plenum tagte einmal jährlich und gab dem Dialogprozess Impulse.
- Auf staatlicher Seite setzte sich das Plenum aus jeweils sechs Vertreterinnen und Vertretern des Bundes⁶³⁰ und der fachlich betroffenen Länder-Fachminister-Konferenzen⁶³¹ sowie weiteren fünf Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Ebene⁶³² zusammen.
- Auf muslimischer Seite nahmen die Verbände „Alevitische Gemeinde Deutschland“ (AABF), „Islamische Gemeinschaft der Bosniaken in Deutschland“ (IGBD), „Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion“ (DITIB), „Verband der Islamischen Kulturzentren“ (VIKZ), „Zentralrat der Marokkaner in Deutschland e. V.“ (ZMaD), und „Türkische Gemeinde in Deutschland“ (TGD) teil.⁶³³ Zusätzlich zu den teilnehmenden Verbänden waren zehn muslimische Einzelpersonlichkeiten ins Plenum der DIK berufen worden. Hierbei handelte es sich vorrangig um Personen, die aufgrund ihrer beruflichen oder ehrenamtlichen Tätigkeit praktische Erfahrungen einbringen konnten.

Der auf Arbeitsebene angesiedelte Vorbereitungsausschuss griff die Aufträge des Plenums auf und setzte diese um. Er bereitete die Plenarsitzungen vor und schlug dem Plenum Themen vor. Unterhalb des Vorbereitungsausschusses bestanden in der 17. Legislaturperiode die folgenden vier themenbezogenen Projekt- und Arbeitsgruppen. Diese sind allein in den vergangenen drei Jahren rd. vierzigmal zusammengelassen:

- Projektgruppe „Fortbildung von religiösem Personal“ (2010-2011)

⁶²⁸ Unterzeichner waren der Hamburger Senat, der Landesverband DITIB sowie die islamischen Verbände SCHURA und VIKZ.

⁶²⁹ Vgl. ausführlich hierzu 9. Lagebericht S. 163 ff.

⁶³⁰ Bundesministerium des Innern, Bundeskanzleramt, Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

⁶³¹ Kultusministerkonferenz, Innenministerkonferenz und Integrationsministerkonferenz.

⁶³² Für den Deutschen Städtetag die Städte Duisburg, Göttingen, Nürnberg, für den Deutschen Städte- und Gemeindebund Bergkamen sowie für den Deutschen Landkreistag der Landkreis Konstanz.

⁶³³ Bei der TGD handelt es sich nicht um einen religiösen Verband, sondern um eine Migrantenorganisation, die auf eigenen Wunsch teilnahm, um im Dialog mit dem Staat die religionspolitisch laizistischen Positionen ihrer nach eigener Auskunft überwiegend muslimischen Mitglieder zu vertreten.

- Arbeitsgruppe „Präventionsarbeit mit Jugendlichen“ (2010-2013)
- Projektgruppe „Rollenbilder in muslimischen Milieus“ (2011-2013)
- Projektgruppe „Arbeitsmarkt“ (2011-2012)

In Umsetzung der drei Themenschwerpunkte des DIK-Arbeitsprogramms⁶³⁴ hatten sich die Plenarsitzungen der Jahre 2011 und 2012 vor allem mit Fragen der religionsrechtlichen Integration und der Imamfortbildung (1. Themenschwerpunkt) sowie der Förderung der Geschlechtergerechtigkeit einschließlich der Verhinderung von häuslicher Gewalt (2. Themenschwerpunkt) beschäftigt. Im Mittelpunkt des Plenums 2013 standen die Prävention von Extremismus, Radikalisierung und gesellschaftlicher Polarisierung (3. Themenschwerpunkt).

Ergebnisse: Sämtliche Ergebnisse der DIK stehen auf der Webseite der Konferenz unter www.deutsche-islam-konferenz.de zur Verfügung. Eine Auswahl der in der DIK erarbeiteten Publikationen wurde zudem im Oktober 2013 in einem ersten Schritt den ca. 2.000 Moscheegemeinden und alevitischen Cem-Häusern in Deutschland zugesandt.

Die auf Grund des zeitlichen Bezugsrahmens des vorliegenden 10. Lageberichts relevanten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Auf Grundlage der Vorschläge der Arbeitsgruppe „Präventionsarbeit mit Jugendlichen“ veröffentlichte die DIK anlässlich ihrer Plenarsitzung 2013 die Erklärung „Gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern – Polarisierung verhindern“. Sie startete zugleich eine Initiative⁶³⁵ gegen gesellschaftliche Polarisierung und legte dabei einen Schwerpunkt auf die Verhinderung von Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus und Islamismus im Sinne eines religiös begründeten Extremismus unter Muslimen.
- Hierfür wurden Eckpunkte zur Förderung von Projekten vor allem im Jugendbereich erarbeitet. Dass die Eckpunkte auch praktisch in die Maßnahmenförderung einfließen, stellt ein von der DIK initiiertes Förderkreis sicher. Diesem gehören neben dem Bundesministerium des Innern auch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Auswärtige Amt, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Bundeszentrale für politische Bildung sowie die Robert Bosch Stiftung an.
- Die Arbeitsgruppe hat sich auf Grundlage der Ergebnisse des DIK-Plenums des Jahres 2012 zudem mit dem Themenschwerpunkt Muslimfeindlichkeit befasst. In diesem Zusammenhang fand am 4. und 5.12.2012 in Berlin die öffentliche Fachtagung „Muslimfeindlichkeit – Phänomen und Gegenstrategien“ statt. Mit der Konferenz wurde ein deutliches Signal für ein verstärktes Engagement gegen Muslimfeindlichkeit gesetzt. Die Konferenz hat aber auch eine Brücke geschlagen zwischen der notwendigen wissenschaftlichen Befassung mit dem Thema sowie bestehenden ersten und guten Beispielen aus der praktischen Präventionsarbeit. Anlässlich der Plenarsitzung 2013 veröffentlichte die DIK eine gleichnamige Publikation, welche die Beiträge der Konferenz enthält.
- Hinzu kommt eine von der DIK-Projektgruppe „Rollenbilder in muslimischen Milieus“ erarbeitete Handreichung „Geschlechterbilder zwischen Tradition und Moderne“, die inhaltlich dem 2. Themenschwerpunkt „Geschlechtergerechtigkeit als gemeinsamen Wert leben“ des DIK-Arbeitsprogramms zuzuordnen ist. Die Publikation wurde 2013 anlässlich des Plenums der DIK veröffentlicht. Sie will Anstöße für einen bewussteren Umgang mit Rollenbildern geben und enthält hierzu Hilfestellungen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch die von der DIK bereits früher erarbeiteten Ergebnisse bzw. die von ihr ausgesandten Impulse nicht als statisch bzw. in sich geschlossen zu betrachten sind, sondern z. T. wichtige Folgeprozesse angestoßen, zumindest aber angeregt haben. Auch hierzu einige Beispiele:

- Zentrale Themen der DIK im Rahmen des 1. Themenschwerpunktes waren die Einführung islamischen Religionsunterrichts als ordentliches Unterrichtsfach und die Etablierung islamischer Theologie an öffentlichen Hochschulen. Über die Einführung bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts wurde bereits im 9. Lagebericht ausführlich berichtet.⁶³⁶ Auch zu der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung modellhaft gewährten Unterstützung bei der Etablierung theologisch orientierter „Islamischer

⁶³⁴ Vgl. 9. Lagebericht S. 164) „Institutionalisierte Kooperation und integrationsbezogene Projektarbeit fördern“, 2) „Geschlechtergerechtigkeit als gemeinsamen Wert leben“ und 3) „Prävention von Extremismus, Radikalisierung und gesellschaftlicher Polarisierung“.

⁶³⁵ Die Initiative wie auch die Arbeitsgruppe „Präventionsarbeit mit Jugendlichen“ selbst verfolgten einen phänomenübergreifenden Ansatz und befassten sich mit der Prävention von gesellschaftlicher Polarisierung mit Blick auf Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus und Islamismus im Sinne eines religiös begründeten Extremismus unter Muslimen.

⁶³⁶ Vgl. 9. Lagebericht, S. 164 f.

Studien“ an deutschen Hochschulen⁶³⁷ lässt sich ein Zusammenhang herstellen.

- Zusätzlich wurde der Austausch zwischen Bund, Ländern und muslimischen Vertretern zu Fragen der Kooperation auf der Grundlage des Religionsverfassungsrechts intensiviert. Im Februar 2013 fand hierzu der Experten-Workshop „Kooperation von Staat und Muslimen in religionsbezogenen Angelegenheiten - Islam und Religionsverfassungsrecht in Deutschland“ in Berlin statt.
- Der 2011 publizierte Leitfaden „Dialog, Öffnung, Vernetzung - Leitfaden für die gesellschaftskundliche und sprachliche Fortbildung von religiösem Personal und weiteren Multiplikatoren islamischer Gemeinden auf kommunaler Ebene“⁶³⁸ wird auf der Ebene der Kommunen gut angenommen. Mehr als 1.000 Exemplare sind bislang verteilt worden, mehrheitlich auf Anfragen von Kommunen und anderen Stellen. Hinzu kommen greifbare Fortschritte in der Praxis: So sind in der 17. Legislaturperiode knapp 1 Mio. € aus Mitteln des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge und des Europäischen Integrationsfonds in Maßnahmen der sprachlichen und gesellschaftskundlichen Fortbildung von Imamen und alevitischen Dedes geflossen. Zudem sind weitere Förderer aktiv geworden: In 2012 startete die Robert Bosch Stiftung in Kooperation mit dem Goethe-Institut – unter anderem auf der Grundlage des Leitfadens der DIK – das mehrjährige Projekt „Muslimische Gemeinden als kommunale Akteure“.⁶³⁹

DIK in der 18. Legislaturperiode: Die von Bundesminister Dr. de Maizière angestoßenen Überlegungen zur Neuausrichtung der DIK in der 18. Legislaturperiode werden von der Beauftragten ausdrücklich mitgetragen. Dies gilt im Hinblick auf eine klare Trennlinie zwischen der DIK und sicherheitspolitischen Erwägungen zur Islamismusprävention und -bekämpfung. Dies gilt aber ebenso für den Ansatz, sich gemeinsam mit den muslimischen Verbänden in einem Dialog auf Augenhöhe über Format und Inhalte der Fortführung der DIK zu verständigen. Mit der Auftaktbesprechung am 27.01.2014 und der dortigen Verabredung auf die Erarbeitung eines neuen Konzepts bzw. Programmentwurfs für die DIK wurden erste wichtige Impulse gesetzt. Das Programm selbst wurde am 24.03.2014 vorgestellt und setzt folgende strukturelle und inhaltliche Schwerpunkte:

Die DIK hat den Untertitel „Dialog - Initiative - Kooperation“ erhalten. Das frühere Plenum als höchstes DIK-Gremium wurde durch einen Lenkungsausschuss ersetzt, an dem unter anderem ausgewählte Bundesressorts, die Beauftragte sowie Vertreterinnen und Vertreter ausgewählter Fachministerkonferenzen der Länder sowie die kommunalen Spitzenverbände teilnehmen. Ferner wurde ein Arbeitsausschuss eingerichtet, zu dem auch weitere Expertinnen und Experten geladen werden können. Zur Verbesserung der Transparenz der DIK ist die Durchführung öffentlicher Konferenzen geplant.

Teilnehmer auf Seiten der Verbände sind:

- Ahmadiyya Muslim Jamaat (AMJ)
- Alevitische Gemeinde Deutschland (AABF),
- Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland (IRD),
- Islamische Gemeinschaft der Bosniaken in Deutschland (IGBD),
- Islamische Gemeinschaft der schiitischen Gemeinden in Deutschland (IGS, derzeit nur auf Arbeitsebene)
- Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion (DITIB),
- Verband der Islamischen Kulturzentren (VIKZ),
- Zentralrat der Marokkaner in Deutschland e. V. (ZMaD),
- Zentralrat der Muslime in Deutschland (ZMD)
- sowie die Türkische Gemeinde in Deutschland (TGD).

Zwei Aufgabenfelder werden hervorgehoben: 1) Wohlfahrtspflege und gesellschaftliche Teilhabe sowie 2) Religionsausübung und religionsrechtliche Teilhabe (Seelsorge, Bestattungsrecht, etc). In der praktischen Arbeit liegt der Fokus zunächst auf dem Thema Wohlfahrtspflege.

⁶³⁷ Ebd.

⁶³⁸ Ebd.

⁶³⁹ Zum Projekt siehe <https://www.bosch-stiftung.de/content/language1/html/50902.asp> und http://www.goethe.de/lhr/prj/daz/inf/ima/de10972080.htm?wt_sc=maka.

2.4 Religions- und konfessionsübergreifende Entwicklungen

Ein für Juden wie für Muslime in Deutschland bedeutsames Thema war die so genannte Beschneidungsdebatte des Jahres 2012. Mit Urteil vom 07.05.2012 hatte die 1. Kleine Strafkammer des Landgerichts Köln in einem Berufungsverfahren die Auffassung vertreten, die Beschneidung eines minderjährigen Jungen (Zirkumzision), die nach den Regeln der ärztlichen Kunst und mit Einwilligung der sorgeberechtigten Eltern aus religiösen Gründen vorgenommen wurde, stelle eine rechtswidrige Körperverletzung im Sinne von § 223 Abs. 1 des Strafgesetzbuchs (StGB) dar. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Einwilligung der Eltern unbeachtlich sei, weil die Beschneidung entgegen den Anforderungen des Kindschaftsrechts nicht dem Kindeswohl diene.

Durch dieses Urteil war bei vielen Eltern und in der medizinischen Praxis Rechtsunsicherheit entstanden, denn bis zu dessen Bekanntwerden Ende Juni 2012 war in der Rechtspraxis unbestritten, dass Eltern grundsätzlich auch in eine nicht medizinisch indizierte, zum Beispiel religiös motivierte Zirkumzision rechtswirksam einwilligen können.

Parallel dazu wurde im In- und Ausland eine politische Debatte zwischen Gegnern und Befürwortern geführt.⁶⁴⁰ Unter den vom Urteil betroffenen Juden und Muslimen bestand Einigkeit darüber, dass Eltern, die eine Beschneidung ihres Kindes wünschen, sich in ihrem Erziehungsrecht beeinträchtigt sehen. Mehr noch: Sowohl im Judentum als auch im Islam entfalte die Beschneidung eine zentrale religiöse und traditionelle Bedeutung. Beide Religionen werteten das Urteil als Beeinträchtigung ihres religiösen Lebens.

- Zentralrat der Muslime: Aiman Mazyek, Vorsitzender des Zentralrats, warnte davor, die „Religionsfreiheit (...) zum Spielball einer eindimensionalen Rechtsprechung zu machen, die obendrein diesem Thema gegenüber bestehenden Vorurteile und Klischees noch weiter verfestige.“⁶⁴¹
- Zentralrat der Juden: Präsident Dr. Dieter Graumann warnte vor verheerenden Auswirkungen, sollte sich das Urteil in der deutschen Rechtsprechung durchsetzen. „Wenn sich der Tenor des Gerichtsurteils bestätigt, würde jüdisches Leben in Deutschland wirklich auf Dauer unmöglich gemacht.“⁶⁴²

Der Berufsverband der deutschen Kinder- und Jugendärzte e. V. hat daraufhin empfohlen, nicht medizinisch indizierte Beschneidungen zur Vermeidung einer Strafbarkeit vorerst nicht mehr durchzuführen. Auch zahlreiche Krankenhäuser hatten angekündigt, solche Eingriffe vorläufig auszusetzen. Uneinheitlich blieben die Aussagen zu den medizinischen Risiken: Lt. dem American Jewish Committee (AJC) etwa sind Fälle schwerwiegender Komplikationen, die sogar zum Tod führen können, wissenschaftlich nicht haltbar. Abweichend davon spricht der o. g. ärztliche Berufsverband von einer Komplikationsrate von immerhin 6 %.⁶⁴³

Die deutsche Kinderhilfe sowie weitere Verbände und Einzelpersonen forderten in einer gemeinsamen Petition vom 23.07.2012 eine sachliche Debatte unter Einbezug der Kinderrechte. Sie warben für ein zweijähriges Moratorium und die Einrichtung eines Runden Tisches. Kernpunkt ihrer Kritik war, dass durch die Genitalbeschneidung das grundgesetzliche verbriefte Recht des Kindes auf Unversehrtheit verletzt wird.⁶⁴⁴

Der Deutsche Bundestag sah sich angesichts der Verunsicherung zu einer Klarstellung veranlasst und hat mit Beschluss vom 19.07.2012 betont, dass jüdisches und muslimisches religiöses Leben in Deutschland weiterhin möglich sein müsse. Auf Antrag der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP hat das Parlament die Bundesregierung mit breiter Mehrheit aufgefordert, „unter Berücksichtigung der grundgesetzlich geschützten Rechtsgüter des Kindeswohls, der körperlichen Unversehrtheit, der Religionsfreiheit und des Rechts der Eltern auf Erziehung einen Gesetzentwurf vorzulegen, der sicherstellt, dass eine medizinisch fachgerechte Beschneidung von Jungen ohne unnötige Schmerzen grundsätzlich zulässig ist.“⁶⁴⁵

⁶⁴⁰ Vgl. www.aic.org, dort das Dokument: American Jewish committee, Berlin Office: Stellungnahme des AJC zur Berliner Übergangsregelung bei religiösen Beschneidungen, S. 1 f. Das AJC bewertete die Beschneidung als einen jahrtausende Jahre alten religiösen Brauch und unverrückbaren Teil jüdischen und muslimischen Glaubens und daher nicht als juristisch strafbar anzusehen. Im Falle der jüdischen Beschneidung bedeute diese den vollständigen Beitritt zur Gemeinschaft und sei Voraussetzung dafür, an sämtlichen Bereichen des jüdischen Lebens teilzunehmen.

⁶⁴¹ Vgl. Stellungnahme des Zentralrates der Muslime in Deutschland (ZMD) zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über den Umgang der Personensorge bei einer Beschneidung des männlichen Kindes anlässlich der Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestag am 26.11.2012, S. 3.

⁶⁴² Vgl. „Nach Empörung bei Juden und Muslimen – Bundesregierung will Rechtssicherheit für Beschneidungen“, in: Fokus-online vom 13.07.2012.

⁶⁴³ Vgl. Kamann, Matthias und Kuhn, Philipp: Absurder Zahlenstreit in der Beschneidungsdebatte, in: Die Welt, 02.10.2012.

⁶⁴⁴ <http://die-petition.de>.

⁶⁴⁵ Vgl. BT-Drs. 17/10331.

Auch der Deutsche Ethikrat hatte empfohlen, rechtliche Standards für eine Beschneidung minderjähriger Jungen aus religiösen oder weltanschaulichen Gründen zu etablieren und dabei folgende Mindestanforderungen umzusetzen:

- Umfassende Aufklärung und Einwilligung der Sorgeberechtigten,
- qualifizierte Schmerzbehandlung,
- fachgerechte Durchführung des Eingriffs sowie
- Anerkennung eines entwicklungsabhängigen Vetorechts des betroffenen Jungen.⁶⁴⁶

Das Bundeskabinett hat am 10.10.2012 den unter Federführung des Bundesministeriums der Justiz erarbeiteten und dem elterlichen Sorgerecht zuzuordnenden Entwurf zum „Gesetz über den Umfang der Personensorge bei einer Beschneidung des männlichen Kindes“ verabschiedet. Der Entwurf (BT-Drs. 17/11295) wurde am 22.11.2012 in 1. Lesung im Deutschen Bundestag ebenso diskutiert, wie ein von 66 Abgeordneten unterstützter überfraktioneller Gegenentwurf (BT-Drs. 17/11430).

- Beide Texte wurden in den Rechtsausschuss und die mitberatenden Ausschüsse verwiesen und am 26.11.2012 in einer öffentlichen Anhörung erörtert. Nachdem der Bundesrat beschlossen hatte, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben, wurde das Gesetz am 28.12.2012 in Kraft gesetzt. Es sieht im Wesentlichen vor, dass die Personensorge der Eltern auch das Recht umfasst, bei Einhaltung bestimmter Anforderungen einer medizinisch nicht erforderlichen Beschneidung ihres „nicht einsichts- und urteilsfähigen Sohnes“ zuzustimmen. Bei solcherart vorgenommene Beschneidungen besteht daher kein Risiko der Bestrafung als Körperverletzung. Zu den Voraussetzungen, unter denen die Eltern in eine Beschneidung ihres Sohnes einwilligen können, zählen vor allem:
- Die Beschneidung muss fachgerecht nach den Regeln der ärztlichen Kunst vorgenommen werden. Hierzu gehört vor allem eine angemessene und wirkungsvolle Schmerzbehandlung.
- Vor der Beschneidung müssen die Eltern umfassend aufgeklärt werden.
- Außerdem müssen die Eltern den Willen des Kindes, soweit ein solcher schon gebildet werden kann, in ihre Entscheidung über die Beschneidung mit einbeziehen.
- Die Beschneidung darf nicht stattfinden, wenn dadurch das Wohl des Kindes gefährdet würde.⁶⁴⁷

In den ersten sechs Monaten nach der Geburt des Kindes dürfen auch von einer Religionsgemeinschaft vorgehene Personen Beschneidungen durchführen, sofern diese entsprechend ausgebildet sind und über eine dem Arzt vergleichbare Befähigung verfügen.

Die Beauftragte begrüßt den Gesetzestext ausdrücklich. Sie sieht einen wesentlichen Mehrwert der gesetzlichen Regelung in der Beendigung der Verunsicherung durch die Herbeiführung der notwendigen Rechtssicherheit. Die Beauftragte bewertet das Gesetz darüber hinaus als deutliches Bekenntnis der Bundesregierung zur Zugehörigkeit von Menschen jüdischen und muslimischen Glaubens zu Deutschland sowie zu dem Recht auf freie Religionsausübung. Die positiven Reaktionen der Juden⁶⁴⁸ und Muslime auf die nun geschaffene Rechtssicherheit versteht sie insoweit als ein wichtiges Signal.

2.5 Ökumene

Die seit 1975 jährlich bundesweit durchgeführte Interkulturelle Woche⁶⁴⁹ als einer gemeinsamen Initiative der DBK, der EKD und der Griechisch-Orthodoxen Metropolie hat auch in 2013 ihren Ruf als feste Größe in der ökumenischen Zusammenarbeit im Integrationsbereich bestätigt. Unter dem Motto „Wer offen ist, kann mehr erleben“ und thematisch ausgerichtet auf den Dreiklang „Begegnung – Teilhabe – Integration“ – wurden auch im vergangenen Jahr hunderttausende Teilnehmerinnen und Teilnehmer verzeichnet. Deutschlandweit wurden

⁶⁴⁶ Vgl. <http://www.ethikrat.org/presse/pressemitteilungen/2012/pressemitteilung-09-2012>.

⁶⁴⁷ Vgl. den Wortlaut unter http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_1631d.html. Dort heißt es unter § 1631 d (Beschneidung des männlichen Kindes): (1) Die Personensorge umfasst auch das Recht, in eine medizinisch nicht erforderliche Beschneidung des nicht einsichts- und urteilsfähigen männlichen Kindes einzuwilligen, wenn diese nach den Regeln der ärztlichen Kunst durchgeführt werden soll. Dies gilt nicht, wenn durch die Beschneidung auch unter Berücksichtigung ihres Zwecks das Kindeswohl gefährdet wird. (2) In den ersten sechs Monaten nach der Geburt des Kindes dürfen auch von einer Religionsgesellschaft dazu vorgesehene Personen Beschneidungen gemäß Absatz 1 durchführen, wenn sie dafür besonders ausgebildet und, ohne Arzt zu sein, für die Durchführung der Beschneidung vergleichbar befähigt sind.

⁶⁴⁸ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Zentralrat ein Zertifizierungsprogramm für Mohalim (jüdische Beschneider) in Deutschland eingeführt hat, damit definierte Standards (ärztl. Kunst) gewährleistet werden.

⁶⁴⁹ Vorläufer war der so genannte Tag des ausländischen Mitbürgers, aus dem sich die Interkulturelle Woche entwickelt hat.

in mehr als 500 Städten und Gemeinden rund 4.500 Veranstaltungen ausgerichtet. Der bundesweite Auftakt fand am 21.09.2013 in Kiel statt.

Das Ziel der interkulturellen Woche besteht grundsätzlich in der Verbesserung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen des Zusammenlebens von Deutschen und Zugewanderten. Der Schwerpunkt im Jahr 2013 lag auf der Bekämpfung von Rassismus. Weitere Themen waren die Integration und gleiche Chancen auf Teilhabe sowie die Entwicklung einer Willkommens- und Anerkennungskultur.

Die Aktualität der Themen wurde von Erzbischof Robert Zollitsch, bis Mitte März 2014 Vorsitzender der Deutschen Bischofskonferenz, Dr. Nikolaus Schneider, Vorsitzender des Rats der Evangelischen Kirche in Deutschland und Metropolit Augoustinos, Griechisch-Orthodoxer Metropolit von Deutschland, im gemeinsamen Wort der Kirchen zur Interkulturellen Woche 2013 ausdrücklich hervorgehoben. So stießen Zugewanderte und Menschen mit anderer Hautfarbe nicht selten auf Ablehnung und Ausgrenzung. Auch seien rassistische Haltungen weit verbreitet. Die Macht von Vorurteilen und Ressentiments reiche bis in die Mitte der Gesellschaft – und damit leider auch in christliche Gemeinden hinein.⁶⁵⁰

Vor diesem Hintergrund treten die christlichen Kirchen für eine Gesellschaft in Vielfalt und Offenheit ein. Sie wollen die interkulturelle Woche als ein lebendiges Zeichen dafür verstanden wissen, „dass wir uns auf einem guten Weg zu einer echten Willkommenskultur befinden und trennende Mauern durchbrechen können.“⁶⁵¹ Diese Zielstellung spiegelt sich auch in der zentralen Botschaft des Jahres 2013 „Rassismus entsteht im Kopf, Offenheit auch“ wider, die bundesweit plakatiert wurde. In 2014 wird die interkulturelle Woche unter dem Motto „Gemeinsamkeiten finden, Unterschiede feiern“ stattfinden. Dies war zugleich der Titel der bundesweiten Vorbereitungsstagung vom 14. –15.02.2014 in Erfurt. Der bundesweite Auftakt ist für den 19.09.2014 in Stuttgart geplant.

2.6 Perspektive

Religion und Glaube sind für viele Menschen – ganz gleich, ob mit oder ohne Migrationshintergrund – u. a. wegen der Vermittlung von Werten, Orientierungen und Lebenseinstellungen in hohem Maße sinn- und identitätsstiftend. Durch die in Kirchen, Synagogen, Moscheen oder Moscheevereinen in der Gemeinschaft praktizierte Pflege von Gebräuchen und Feiertagen wird überdies ein Gefühl der Solidarität und Zusammengehörigkeit gepflegt und gestärkt. Dieses vermittelt vielen Gläubigen Halt und Stabilität. Dies ist insbesondere für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer von Belang, da diese in Deutschland als neuem Lebensumfeld zumindest in der Anfangszeit häufig auf Unterstützung und Hilfestellungen angewiesen sind.

Die Beauftragte anerkennt daher die große Bedeutung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften im Integrationsprozess. Sie weiß um deren Engagement für Solidarität, Menschenwürde und gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt. Und sie weiß um die Leistungsbereitschaft und das Engagement der vielen bürgerschaftlich engagierten Gläubigen. Vor diesem Hintergrund hegt die Beauftragte keinen Zweifel daran, dass die Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag zur Integration und Partizipation der Menschen mit und ohne Migrationshintergrund leisten werden.

Die am Anfang des Kapitels vorgestellten Zahlen des Religionsmonitors allerdings belegen die Notwendigkeit der Ausweitung des interreligiösen und interkulturellen Dialogs. Nicht zuletzt die aufgezeigten Unterschiede in der Wahrnehmung der einzelnen Religionen lassen aufhorchen. Die Beauftragte nimmt dies zum Anlass, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften darin zu bestärken, ihr dahingehendes Engagement auszuweiten und sich ihrer Integrationsverantwortung auch und gerade im Dialog mit anderen Religionen und Konfessionen zu stellen. Nur so lassen sich Berührungspunkte vermeiden, Vorurteile abbauen und notwendiges Vertrauen schaffen.

Die Beauftragte unterstützt daher nachdrücklich die Aussagen des Koalitionsvertrags zur Pflege des Dialogs mit den christlichen Kirchen, Religionsgemeinschaften und religiösen Vereinigungen sowie den freien Weltanschauungsgemeinschaften. Für wesentlich hält sie die gemeinsame Festlegung von CDU, CSU und SPD, sich auf Basis der christlichen Prägung Deutschlands für ein gleichberechtigtes gesellschaftliches Miteinander in Vielfalt einzusetzen. Im Hinblick auf die notwendige Gleichbehandlung der großen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften in Deutschland bewertet sie die Verstärkung bzw. Ausweitung begonnener Dialogprozesse – und dies gilt insbesondere für den Islam – als unverzichtbar. Die Beauftragte unterstützt daher die

⁶⁵⁰ Vgl. www.interkulturellewoche.de; Gemeinsames Wort der Kirchen zur Interkulturellen Woche 2013, Begegnung - Teilhabe - Integration, o.O., o.S.

⁶⁵¹ Ebd.

Verabredung der Regierungsparteien auf eine Fortführung der DIK in der 18. Legislaturperiode.

Angesichts der Vielfalt islamischen Lebens in Deutschland begrüßt die Beauftragte den von der DIK begonnenen und langfristig angelegten Dialog zwischen staatlichen und muslimischen Vertreterinnen und Vertretern. Sie hält ihn schon deswegen für begründet, weil die DIK das notwendige Ziel der Etablierung einer institutionalisierten Kooperation zwischen Staat und muslimischen Organisationen verfolgt. Zur Sicherstellung des Erfolgs dieser Kooperation sind jedoch ein partnerschaftliches und von wechselseitigem Respekt getragenes Vertrauensverhältnis aller Mitwirkenden unverzichtbare Grundlage. Die Beauftragte appelliert daher an alle Beteiligten, etwaigen Irritationen und Missverständnissen, wie sie in der vergangenen Legislaturperiode etwa im Zusammenhang mit der Initiative „Sicherheitspartnerschaft“ des BMI entstanden sind, mit der gebotenen Sensibilität entgegenzuwirken.

Daher trägt die Beauftragte die von Bundesminister Dr. de Maizière angestoßenen und oben im Text beschriebenen Überlegungen zur Neuausrichtung der DIK ausdrücklich mit. Dies gilt insbesondere für die Maßgabe, die Beziehungen zwischen Staat und islamischen Organisationen partnerschaftlich weiterzuentwickeln sowie allgemeine Themen der Integration und der öffentlichen Sicherheit auszuklammern. Dies gilt aber ebenso hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung auf die beiden Themenschwerpunkte Wohlfahrtspflege und gesellschaftliche Teilhabe einerseits sowie Religionsausübung und religionsrechtliche Teilhabe andererseits.

Ergänzend dazu sieht die Beauftragte bei folgenden Punkten Handlungsbedarfe, bei denen die DIK nach ihrer Auffassung unterstützend tätig werden kann:

- Weitere Unterstützung einer islamischen theologischen Forschung unter den Bedingungen einer säkularen Universität.
- Wahrnehmung einer beratenden Funktion bei der Einführung bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts in den Ländern.
- Initiierung und Begleitung der Evaluation des Übergangsformats der Beiräte.
- Moderation und Beratung möglicher weiterer Vertragsabschlüsse auf Länderebene in Anlehnung an die vertraglichen Regelungen in Hamburg und Bremen.
- Verbesserung der Datenlage zum Islam in Deutschland.
- Objektivierung des Bildes von Muslimen in Deutschland durch Initiierung einer Exzellenzoffensive, strukturell hinterlegt durch die Förderung neuer Kooperationsformen zwischen Lehrstühlen für islamische Theologie, Stiftungen und Organisationen muslimischer Studierender / Stipendiaten.
- Ausrichtung der DIK auf mehr Nachhaltigkeit: Bislang erarbeitete Ergebnisse wurden zwar publiziert bzw. auf der DIK Homepage bereitgestellt, belastbare Erkenntnisse über die Nachfrage nach den Materialien und ihrem integrationspolitischen Nutzen aber liegen nur ansatzweise vor.

3 Prävention, Kriminalität, Justiz und Integration

Aufsehen erregende Einzelfälle wie der gewaltsame Tod von Jonny K. führen immer wieder zu einer Diskussion über die Kriminalität von Ausländerinnen und Ausländern. Der 20-jährige Jonny K. wurde in der Nacht zum 14.10.2012 in der Nähe des Berliner Alexanderplatzes zum Opfer einer gewalttätigen Auseinandersetzung. Der Vorfall erhielt eine breite öffentliche Aufmerksamkeit und führte zu einer öffentlichen Debatte über Jugend- und Ausländerkriminalität in Deutschland. Das Thema wurde ausführlich in den Printmedien, aber auch in zahlreichen Sendungen und Talkshows im Fernsehen diskutiert.⁶⁵²

Auch die Veröffentlichung von statistischen Angaben zur Kriminalität in Deutschland entfacht immer wieder eine Diskussion über die Kriminalität von Ausländerinnen und Ausländern. Dabei besteht die Gefahr, dass die statistische von Kriminalität missverstanden wird. Daher ist es wichtig, sich differenziert mit diesem Thema auseinanderzusetzen, um einer falschen Interpretation der Statistiken vorzubeugen. Es darf nicht der Fehler begangen werden, aus dem Fehlverhalten einzelner auf eine ganze gesellschaftliche Gruppe zu schließen.

⁶⁵² Der Tagesspiegel: Gewaltexzess am Alexanderplatz. Abschied von Jonny K. 23.10.2012. Focus online: Mord am Alexanderplatz. Zwei Tatverdächtige im Mordfall Jonny stellen sich der Polizei, 24.10.2012. „Ich schlag Dich tot!“ Jugendgewalt – wahllos und gnadenlos?, ZDF-Sendung am 01.11.2012. Spiegel online: Will-Talk zu Jugendgewalt: „Wir sind zu weich mit Tätern umgegangen“, 01.11.2012.

3.1 Statistische Grundlagen

Auskunft über die Kriminalitätsbelastung in Deutschland geben die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)⁶⁵³, die Strafverfolgungsstatistik⁶⁵⁴ sowie Untersuchungen kriminologischer Forschungseinrichtungen zu einzelnen Fragestellungen.

Da die Polizeiliche Kriminalstatistik und die Strafverfolgungsstatistik zu unterschiedlichen Zwecken erhoben werden und unterschiedliche Daten erfassen, ist es wichtig im Hinblick auf zu ziehende Schlüsse, sorgfältig zu differenzieren.

Die jahresbezogene Strafverfolgungsstatistik erfasst die gerichtlich registrierte Kriminalität und damit Personen, gegen die in einem Strafverfahren eine abschließende strafgerichtliche Entscheidung – d. h. Verurteilung, Strafbefehl, Freispruch oder Verfahrenseinstellung – ergangen ist, sowie die verhängten Sanktionen.

Die PKS hingegen ist eine Zusammenstellung aller der Polizei bekannt gewordenen strafrechtlichen Sachverhalte unter Beschränkung auf ihre erfassbaren wesentlichen Inhalte. „Sie soll damit im Interesse einer wirksamen Kriminalitätsbekämpfung zu einem überschaubaren und möglichst verzerrungsfreien Bild der angezeigten Kriminalität führen. Insoweit dient sie der Beobachtung der Kriminalität und einzelner Deliktarten, des Umfangs und der Zusammensetzung des Tatverdächtigenkreises sowie der Veränderung von Kriminalitätsquotienten.“⁶⁵⁵

Bei der Bewertung der Statistik ist zu berücksichtigen, dass als Tatverdächtige im Sinne der PKS erfasst werden, wer nach dem polizeilichen Ermittlungsergebnis aufgrund zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte verdächtig ist, eine rechtswidrige (Straf-)Tat begangen zu haben. Dazu zählen auch Mittäter, Anstifter und Gehilfen. Nur im Falle einer Verurteilung kann aber von „Kriminellen“ im Sinne von „Tätern“ gesprochen werden. Letztere sind wiederum Gegenstand der Strafverfolgungsstatistik.

Bevor wertende Aussagen aus der PKS gezogen werden können, sind daher drei Punkte zu beachten, da sonst ein verzerrtes Bild entsteht. Erstens kann in der PKS nur das sog. Hellfeld – die der Polizei bekannt gewordenen Straftaten – erfasst werden. Das sog. Dunkelfeld – die der Polizei nicht bekannt gewordenen Straftaten – naturgemäß dagegen nicht. Zur Aufhellung des sog. Dunkelfelds wären daher gesonderte Untersuchungen – sogenannte Dunkelfeldanalysen – notwendig.⁶⁵⁶

Zweitens führt die PKS Tatverdächtige auf, die nicht immer notwendigerweise auch Täter im Sinne der Strafverfolgungsstatistik sind – so kann bei Tatverdächtigen das Ermittlungsverfahren eingestellt oder sie können im Gerichtsverfahren freigesprochen werden. Drittens sind die Tatverdächtigenzahlen in der PKS mit den Verurteiltenzahlen in der Strafverfolgungsstatistik auch aufgrund unterschiedlicher Erfassungsgrundsätze, -daten und -zeiträume nur bedingt vergleichbar.

Aus diesen Gründen kann die PKS nicht mit einem getreuen Spiegelbild der tatsächlichen Kriminalitätswirklichkeit und -belastung gleichgesetzt werden, sondern ermöglicht, je nach Deliktsart, eine mehr oder weniger starke Annäherung an die Realität.

Untersuchungen über Strafverfahren gegen Menschen ausländischer Staatsangehörigkeit von der Anzeige bis zur rechtskräftigen Entscheidung wurden bislang nur punktuell durchgeführt. Eine Analyse der statistischen Angaben in PKS und Strafverfolgungsstatistik liefert zur Relation von Tatverdacht und Strafverfolgung mangels fortlaufender Dokumentation der Fälle keine weiteren Erkenntnisse.⁶⁵⁷

Neben der tatsächlichen Änderung des Kriminalitätsgeschehens können sich z. B. Einflussfaktoren wie Anzeigeverhalten oder polizeiliche Kontrolle auf die Entwicklung der Zahlen in der PKS auswirken. Dabei zogen

⁶⁵³ Vgl. Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2013. 61. Ausgabe. Wiesbaden 2014.

⁶⁵⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt: Rechtspflege. Strafverfolgung 2012. Fachserie 10, Reihe 3. Wiesbaden 2014.

⁶⁵⁵ Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2013. 61. Ausgabe. Wiesbaden 2014, S. 1.

⁶⁵⁶ Zu einem Vergleich zwischen Kriminalstatistiken und Dunkelfelduntersuchungen vgl. Schulz, Felix: Die Entwicklung der Delinquenz von Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden in Deutschland: Eine vergleichende Analyse von Kriminalstatistiken und Dunkelfelduntersuchungen zwischen 1950 und 2000, Berlin-Münster-Wien-Zürich-London 2007. Vgl. auch Raithel, Jürgen / Mansel, Jürgen: Kriminalität und Gewalt im Jugendalter: Hell- und Dunkelfeldbefunde im Vergleich, Weinheim 2003. Zu Dunkelfeld und selbst berichteter Delinquenz bei Zuwanderern vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2006, S. 415-417.

⁶⁵⁷ Zur Relation von Tatverdacht und Strafverfolgung vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 418 f.; Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2013, 61. Ausgabe. Wiesbaden 2014, S. 3.

verschiedene Studien⁶⁵⁸ den Schluss, dass Ausländerinnen und Ausländer bei Verbrechen schneller unter Tatverdacht geraten (Tatverdachteffekt) und bei Straftaten eher angezeigt und häufiger kontrolliert werden als Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund (Anzeigeeffekt). Eine Studie hat errechnet, dass die Anzeigequote bei nichtdeutschen Tatverdächtigen im Vergleich zu deutschen um bis zu 18 % höher ausfalle.⁶⁵⁹

In diesem Zusammenhang ist auch bemerkenswert, dass bei der Mordserie des „Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU)“, wie der Bericht des Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags offenbart hat, die Ermittler den Tatverdächtigenkreis jahrelang vorwiegend auf den Bereich der (organisierten) Ausländerkriminalität konzentriert haben, während sie einen fremdenfeindlichen Hintergrund – wenn überhaupt – nur nachrangig in Betracht gezogen haben.⁶⁶⁰

3.2 Die wichtigsten Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik im Überblick

Mit dem Berichtsjahr 2009 haben alle Bundesländer auf die Anlieferung der Daten an das Bundeskriminalamt (BKA) in Form von Einzeldatensätzen und einen 6-stelligen Straftatenschlüssel umgestellt. Eine Vergleichbarkeit mit den Vorjahren ist daher nicht möglich.⁶⁶¹ 2013 stieg der Anteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen im Vergleich zum Vorjahr von 24,0 % auf 25,7 %.⁶⁶²

Die Zahl der nichtdeutschen Verurteilten sank 2012 im Vergleich zum Vorjahr geringfügig um 633 auf insgesamt 176.942. Der Anteil der nichtdeutschen Verurteilten an allen Verurteilten betrug 22,9 %.⁶⁶³

Der Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger mit 25,7 % erscheint bei einem Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung von 8,6 % zwar sehr hoch.⁶⁶⁴ Ein solcher Vergleich ist aber aufgrund mehrerer Faktoren nicht zulässig. Zum einen sind in der Bevölkerungsstatistik nicht alle Ausländerinnen und Ausländer enthalten, die in der PKS als Tatverdächtige erfasst werden.⁶⁶⁵ So werden bestimmte Ausländergruppen wie Migrantinnen und Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus, Touristen/Durchreisende, Besucherinnen und Besucher, Grenzpendlerinnen und Grenzpendler und Stationierungsstreitkräfte sowie deren Angehörige in der Bevölkerungsstatistik nicht mitgezählt.⁶⁶⁶ Wenn Angehörige dieser Gruppen jedoch der Begehung einer Straftat verdächtigt werden, werden sie in der PKS aufgeführt. Es wäre statistisch aber nicht zulässig, eine Gruppe (hier die durchreisenden Ausländerinnen und Ausländer, Touristinnen und Touristen, Grenzpendlerinnen und Grenzpendler, Illegale etc.) in Relation zu einer Gesamtgruppe (hier die Wohnbevölkerung) zu setzen, der sie nicht angehört.

Darüber hinaus erschwert die strukturelle Zusammensetzung (Alters-, Geschlechts- und Sozialstruktur) einen Vergleich: Die Zuwanderinnen und Zuwanderer ohne deutsche Staatsbürgerschaft sind im Vergleich zur deutschen Wohnbevölkerung deutlich jünger und der Anteil von Frauen ist geringer. Sie leben vermehrt in Großstädten, gehören eher unteren Einkommensschichten an, das Bildungsniveau ist insgesamt deutlich niedriger, die Arbeitslosigkeit hingegen höher. Diese Faktoren führen eher dazu, als Tatverdächtige polizeiauffällig zu werden.⁶⁶⁷

Schließlich darf der beachtliche Anteil ausländerspezifischer Delikte – also Straftaten gegen das Aufenthalts-, das Asylverfahrens- und das Freizügigkeitsgesetz/EU – nicht vergessen werden, die fast ausschließlich von Ausländerinnen und Ausländern begangen werden können. Hierzu zählen Verstöße gegen die Residenzpflicht

⁶⁵⁸ Vgl. Mansel, J.: Konfliktregulierung bei Straftaten – Variation des Anzeigeverhaltens nach der Ethnie des Täters. In: Groenemeyer, A. / Mansel, J. (Hrsg.): Die Ethnisierung von Alltagskonflikten, Opladen 2003. Vgl. auch Kahl, Wolfgang: Gewalttätiges Verhalten von Jugendlichen in Deutschland – ein Überblick auf der Grundlage aktueller empirischer Erkenntnisse, Deutsches Forum Kriminalprävention, Bonn 2011.

⁶⁵⁹ Mansel, J. / Albrecht, G.: Die Ethnie des Täters als ein Prädiktor für das Anzeigeverhalten von Opfern und Zeugen. In: Soziale Welt, 2003, 54, S. 339-372.

⁶⁶⁰ BT-Drs. 17/14600. Vgl. zu den Ergebnissen des NSU-Untersuchungsausschusses auch Kapitel VIII 2.1.

⁶⁶¹ Personen, die in mehreren Bundesländern auffällig geworden sind, werden in der PKS nicht mehrfach, sondern nur einmal als Tatverdächtiger ausgewiesen. Aufgrund dieser im Jahr 2009 erfolgten Umstellung war ein Vergleich mit den Vorjahreszahlen nicht möglich. Seit dem Jahr 2010 kann wieder ein Vergleich der Tatverdächtigenzahlen mit denen des Vorjahres erfolgen. Vgl. auch Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2010, 56. Ausgabe. Wiesbaden 2011, S. IV.

⁶⁶² Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2013, 61. Ausgabe. Wiesbaden 2014, S. 113.

⁶⁶³ Vgl. Statistisches Bundesamt: Rechtspflege. Strafverfolgung 2012. Fachserie 10, Reihe 3. Wiesbaden 2014, S. 481.

⁶⁶⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Fachserie 1, Reihe 2. Wiesbaden 2013.

⁶⁶⁵ Zu den Erfassungsmethoden der Bevölkerungsstatistik vgl. Kapitel I.

⁶⁶⁶ Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2013, 61. Ausgabe. Wiesbaden 2014, S. 113.

⁶⁶⁷ Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2013, 61. Ausgabe. Wiesbaden 2014, S. 113.

für Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Verstöße gegen Visabestimmungen, unerlaubte Einreise, unerlaubter Aufenthalt etc. Ohne ausländer-spezifische Delikte reduziert sich der Tatverdächtigenanteil Nichtdeutscher im Jahre 2013 um 3,1 % auf 22,6 %.⁶⁶⁸

Das BKA konstatiert daher in seinem Jahrbuch „Polizeiliche Kriminalstatistik 2013“, dass aus den oben genannten Gründen, die Daten „nicht mit der tatsächlichen Kriminalitätsentwicklung gleichgesetzt werden [dürfen]. Sie lassen auch keine vergleichende Bewertung der Kriminalitätsbelastung von Deutschen und Nichtdeutschen zu.“⁶⁶⁹

Ein rationaler Umgang mit Kriminalität setzt das Bewusstsein voraus, dass es nicht die Kriminalität an sich, sondern nur eine Summe von Einzeldelikten gibt. Diese stehen mit jeweils tatbegünstigenden Faktoren in Zusammenhang, die in der Person und ihrem sozialen Milieu sowie ihrer Lebenssituation begründet sein können.

3.3 Binnendifferenzierung der nichtdeutschen Tatverdächtigen

3.3.1 Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Aufenthaltsstatus

In der PKS erfolgt eine Erfassung des Aufenthaltsstatus von ausländischen Tatverdächtigen. Es wird zwischen „legalen“ und „illegalen“ nichtdeutschen Tatverdächtigen differenziert. Etwa jeder Siebte (14,2 %) nichtdeutsche Tatverdächtige hielt sich 2013 ohne Aufenthaltstitel und ohne Kenntnis der Behörden in Deutschland auf, bei 85,8 % war der Aufenthalt „legal“.⁶⁷⁰

Die „illegalen“ Ausländerinnen und Ausländer stellen laut dem Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht „keine schwerwiegende kriminelle Bedrohung dar.“⁶⁷¹ Denn die Verletzung von Strafgesetzen beschränkt sich bei ihnen fast ausschließlich auf Verstöße gegen das Aufenthalts-, das Asylverfahrens- und das Freizügigkeitsgesetz/EU (98,2 %).⁶⁷² Die von der Öffentlichkeit besonders stark wahrgenommenen typischen Strafdelikte, wie Delikte gegen das Vermögen, Gesundheit sowie das Leben, werden von „illegalen“ Ausländerinnen und Ausländern nur selten begangen. „Grundsätzlich bemühen sich nämlich Illegale – gerade um ihren Verbleib nicht zu gefährden – um Unauffälligkeit und insofern auch um Konformität.“⁶⁷³

Die Gruppe nichtdeutscher Tatverdächtiger mit legalem Aufenthaltsstatus wird nach folgenden Kriterien weiter unterteilt: Arbeitnehmer (12,7 %), Studierende / Schülerinnen und Schüler (4,1 %), Asylbewerberinnen und Asylbewerber (6,0 %), Touristinnen und Touristen / Durchreisende (6,5 %), Gewerbetreibende (2,0 %), Stationierungsstreitkräfte und Angehörige (0,3 %). Seit 2011 werden auch nicht anerkannte Asylbewerberinnen und -bewerber mit Duldung (2,0 %) sowie Kontingent-/Bürgerkriegsflüchtlinge (0,1 %) in der PKS ausgewiesen. Alle nichtdeutschen Tatverdächtigen mit legalem Aufenthaltsstatus, die zu keiner der obigen Untergruppen gehören, werden von der sehr heterogenen Gruppe „Sonstige“ (52,0 %) erfasst. „Sonstige“ sind etwa Erwerbslose, Besucherinnen und Besucher sowie andere Personengruppen.⁶⁷⁴

Aussagekräftige Informationen zur Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern mit legalem Aufenthaltsstatus lassen sich nur gewinnen, wenn die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhaltenden Ausländerinnen und Ausländer aus der Betrachtung herausgenommen werden, da diese nicht zur deutschen Wohnbevölkerung zählen. Hierzu gehören Touristinnen und Touristen, Durchreisende sowie Stationierungs-kräfte und deren Angehörige. Dadurch reduziert sich die Zahl der nichtdeutschen Tatverdächtigen um 6,8 %.

Bei den verbleibenden ausländischen Tatverdächtigen kann danach differenziert werden, ob deren Aufenthaltsstatus gesichert oder ungesichert ist. Einen gesicherten Aufenthaltsstatus haben Arbeitnehmer, Studierende / Schülerinnen und Schüler, Gewerbetreibende und Kontingent-/Bürgerkriegsflüchtlinge, die zusammen 18,9 % aller ausländischen Tatverdächtigen ausmachen. Einen ungesicherten Aufenthaltsstatus haben Asylbewerberinnen und -bewerber und nicht anerkannte Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit Duldung, zu denen 8,0 % aller nichtdeutschen Tatverdächtigen gehören.

Der Aufenthaltsstatus wirkt sich bei Ausländerinnen und Ausländern stark auf die Zahl der Tatverdächtigen aus. So wurden mehr als ein Drittel der tatverdächtigen Asylbewerber allein wegen Verstoßes gegen das Aufenthalts-, das Asylverfahrens- und das Freizügigkeitsgesetz/EU als tatverdächtig registriert (36,4 %). Gegen

⁶⁶⁸ Ebd., S. 113.

⁶⁶⁹ Ebd., S. 113.

⁶⁷⁰ Ebd., S. 120.

⁶⁷¹ Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 422.

⁶⁷² Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2013, 61. Ausgabe. Wiesbaden 2014, S. 120.

⁶⁷³ Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 422.

⁶⁷⁴ Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2013, 61. Ausgabe. Wiesbaden 2014, S. 120.

Asylbewerberinnen und -bewerber wurde zudem vergleichsweise oft wegen „Diebstahl ohne erschwerende Umstände“ (29,0 %) ermittelt.⁶⁷⁵

In der Regel ist aufgrund mangelnder langfristiger Perspektiven die Kriminalitätsbelastung höher, wenn der Aufenthaltsstatus unsicher ist.⁶⁷⁶ Folglich konstatiert der Zweite Periodische Sicherheitsbericht: „Inwieweit Zuwanderer als Täter und Opfer erkennbar werden, hängt weitgehend vom unterschiedlich sicheren Aufenthaltsstatus ab, der Lebensperspektiven, Integration und Kriminalität beeinflusst.“⁶⁷⁷ Die von Asylbewerberinnen und -bewerbern überwiegend begangenen Bagatelldelikte im Bereich des Ausländerstrafrechts und der geringfügigen Vermögensdelikte werden als „Reflex ihrer eingeschränkten Lebensbedingungen“⁶⁷⁸ eingestuft.

3.3.2 Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Altersgruppen

Junge Menschen begehen deutlich häufiger Straftaten als Erwachsene. Menschen zwischen 16 und 25 Jahren haben demnach die höchste Kriminalitätsbelastung.⁶⁷⁹ So konstatiert der Zweite Periodische Sicherheitsbericht: „Delinquentes Verhalten bei jungen Menschen ist nach gesicherten Erkenntnissen jugendkriminologischer Forschung weit überwiegend als episodenhaftes, d. h. auf einen bestimmten Entwicklungsabschnitt beschränktes, ubiquitäres, d. h. in allen sozialen Schichten vorkommendes, und zudem im statistischen Sinne normales, d. h. bei der weit überwiegenden Mehrzahl junger Menschen auftretendes Phänomen zu bezeichnen.“⁶⁸⁰

Die Zahlen der PKS bestätigen, dass junge Menschen – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – einen überproportional großen Teil der Tatverdächtigen ausmachen. Die Zahl der nichtdeutschen tatverdächtigen Jugendlichen (14 bis unter 18 Jahre) ist – nach Rückgängen in den vorangegangenen zwei Jahren – 2013 leicht um 1,0 % gestiegen.⁶⁸¹

Den stärksten Anstieg gab es bei den nichtdeutschen Kindern (bis unter 14 Jahre), bei denen sich die Zahl der Tatverdächtigen im Vergleich zu 2012 um 8,1 % erhöht hat (nach einem Rückgang um 12,8 % im Vorjahr). Ein Anstieg um 6,5 % war bei den nichtdeutschen Tatverdächtigen in der Altersgruppe der Heranwachsenden (18 bis unter 21 Jahre) zu verzeichnen.⁶⁸²

Auf Grundlage der Daten der PKS ist ein direkter Vergleich der Kriminalitätsbelastung von Deutschen und Nichtdeutschen – wie oben dargestellt – nicht zulässig. Jedoch sind Ausländerinnen und Ausländer in allen Altersgruppen „in der Polizeilichen Kriminalstatistik höher belastet als Deutsche, selbst wenn Verzerrungsfaktoren wie Verstöße gegen das Ausländerrecht und die Tatverdächtigengruppe der Illegalen und Touristen ausgeschlossen werden.“⁶⁸³ Eine mögliche Erklärung dieser Diskrepanz liegt in der unterschiedlichen sozialstrukturellen Situation der Vergleichsgruppen.⁶⁸⁴

Körperverletzungen machen bei deutschen und nichtdeutschen jugendlichen Tatverdächtigen einen großen Anteil aller Delikte aus (22,1 % bzw. 21,4 % im Jahr 2013).⁶⁸⁵ Amtliche Statistiken sowie Dunkelfelduntersuchungen haben ergeben, dass Gewaltphänomene bei männlichen Jugendlichen mit Migrationshintergrund in höherem Maße auftreten als bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund, wenngleich bei der Gewaltkriminalität insgesamt seit längerer Zeit ein Rückgang zu verzeichnen ist.⁶⁸⁶ Zur Gewaltkriminalität werden neben gefährlicher und schwerer Körperverletzung auch Mord, Totschlag und Raub gezählt.

Die PKS weist für das Jahr 2013 wie schon im Vorjahr einen deutlichen Rückgang der bei Gewaltkriminalität

⁶⁷⁵ Ebd., S. 123.

⁶⁷⁶ Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 409 ff.

⁶⁷⁷ Vgl. ebd., S. 411.

⁶⁷⁸ Ebd., S. 422.

⁶⁷⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 409.

⁶⁸⁰ Ebd., S. 357.

⁶⁸¹ Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2013, 61. Ausgabe. Wiesbaden 2014, S. 52.

⁶⁸² Ebd., S. 52. Wegen der oben beschriebenen Unmöglichkeit, bei nichtdeutschen Tatverdächtigen valide Verhältniszahlen (Tatverdächtige je 100.000 Einwohner) zu berechnen, kann nicht festgestellt werden, welche Rolle hier und bei den anderen Veränderungen der absoluten Tatverdächtigenzahlen veränderten Wanderungsbewegungen zukommt.

⁶⁸³ Ebd. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, S. 411, Berlin 2006.

⁶⁸⁴ Weitere Erklärungsansätze liegen in der erhöhten Kontrollintensität der Polizei sowie der erhöhten Anzeigebereitschaft der Bevölkerung, vgl. oben unter 3.1 „Tatverdachteffekt“ und „Anzeigeeffekt“.

⁶⁸⁵ Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2013, 61. Ausgabe. Wiesbaden 2014, S. 55.

⁶⁸⁶ Vgl. Kahl, Wolfgang: Gewalttätiges Verhalten von Jugendlichen in Deutschland – ein Überblick auf der Grundlage aktueller empirischer Erkenntnisse, Deutsches Forum Kriminalprävention, Bonn 2011. Baier, Dirk / Pfeiffer, Christian: Gewalttätigkeit bei deutschen und nichtdeutschen Jugendlichen – Befunde der Schülerbefragung 2005 und Folgerungen für die Prävention, Hannover 2007. Uslucan, Haci-Halil: Gewaltbelastung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. in: Scheithauer, Herbert / Hayer, Tobias / Niebank, Kay (Hrsg.): Problemverhalten und Gewalt im Jugendalter. Erscheinungsformen, Entstehungsbedingungen und Möglichkeiten der Prävention, Stuttgart 2008.

registrierten jugendlichen Tatverdächtigen um 11,9 % aus,⁶⁸⁷ nachdem zuvor von 1993 bis 2007 ein Anstieg der Gewaltkriminalität um fast ein Drittel zu verzeichnen gewesen war.⁶⁸⁸ Es ist aber davon auszugehen, dass dieser Anstieg nicht den tatsächlichen Anstieg der Gewaltkriminalität widerspiegelte, sondern zumindest teilweise auch auf eine höhere Sensibilität beim Umgang mit derartigen Delikten in der Gesellschaft und damit einhergehend eine höhere Anzeigebereitschaft zurückzuführen war. Seit dem Höchststand 2007 haben sich die Fälle von Gewaltkriminalität insgesamt um 15,2 % reduziert, die Fälle von gefährlicher und schwerer Körperverletzung sind um 17,4 % zurückgegangen.⁶⁸⁹

Auch die Daten der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) deuten auf einen Rückgang der Gewalt unter Jugendlichen hin. So zeigen die Hellfelddaten der DGUV bei „gewaltbedingten Schülerunfällen“ an Schulen einen Rückgang der von den Schulleitungen gemeldeten Vorfälle⁶⁹⁰ zwischen 2005 und 2010 um rund 17,2 %.⁶⁹¹ Von 2000 bis 2010 ist die Zahl gewaltbedingter Schulunfälle je 1.000 Schülerinnen und Schüler von 13,58 auf 9,67 gesunken (– 28,8%).⁶⁹² Die Anzahl schwerwiegender „gewaltbedingter Schülerunfälle“ mit Frakturen je 1.000 Schülerinnen und Schüler ist im selben Zeitraum sogar um 38,9 % (von 1,18 auf 0,72) zurückgegangen.⁶⁹³

Auch die Dunkelfelduntersuchung des Forschungsprojekts des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e. V. kommt zu dem Schluss, dass die Gewaltbelastung Jugendlicher in Deutschland in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist.⁶⁹⁴

Die höhere Gewaltbelastung bei Jugendlichen aus Zuwandererfamilien wird oft mit ihrer sozialen Benachteiligung, insbesondere im Hinblick auf die sozioökonomische Lage ihrer Familien sowie ihre Bildungschancen, erklärt.⁶⁹⁵

Zum anderen zeigt sich, dass junge Menschen aus Zuwandererfamilien häufiger im familiären Nahraum mit Gewalt konfrontiert werden, sowohl in Form der Beobachtung elterlicher Partnergewalt als auch selbst als Opfer elterlicher Gewalt. Als eine wichtige Einflussgröße wurden darüber hinaus Männlichkeits- und Ehrenkonzepte identifiziert. Ein überdurchschnittlicher Anteil der Jugendlichen aus Zuwandererfamilien demonstriert in dieser Hinsicht sehr traditionelle, mit Dominanzstreben und Gewaltlegitimation verbundene Männlichkeitskonzepte, die ihrerseits einen engen Zusammenhang mit Gewalthandeln aufweisen.⁶⁹⁶

Kriminologische Untersuchungen haben gezeigt, dass sich bei einem Vergleich von Gruppen mit gleichen familiären, schulischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie übereinstimmenden Werteorientierungen keine höhere Gewaltkriminalität von ausländischen Jugendlichen feststellen lässt. Vergleichbare Lebensumstände bedingen also ein vergleichbares Gewaltniveau, wobei die genannten Rahmenbedingungen ihrerseits wiederum durch kulturelle und traditionelle Prägungen der Herkunftsregion beeinflusst sein können.⁶⁹⁷

Auch erste Zwischenergebnisse der Langzeitstudie „Kriminalität in der modernen Stadt“ zeigen, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund nicht häufiger an Gewaltdelikten beteiligt sind als Jugendliche ohne Migrationshintergrund.⁶⁹⁸ Die Studie belegt, dass vor allem eine stärkere Bildungsbeteiligung ein wesentlicher Schlüssel zur Verringerung der Straffälligkeit von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist.

⁶⁸⁷ Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2013. Berlin 2014, S. 12.

⁶⁸⁸ Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2009, Berlin 2010, S. 18.

⁶⁸⁹ Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2013. Berlin 2014, S. 20.

⁶⁹⁰ Jeder Vorfall, bei dem ein Schüler oder eine Schülerin bei einer tätlichen Auseinandersetzung auf dem Schulgelände so verletzt wird, dass eine ärztliche Behandlung in Anspruch genommen werden muss, ist von der Schulleitung zu melden. Insofern ist hier von einer gleichbleibenden Anzeigebereitschaft auszugehen.

⁶⁹¹ Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung: Gewaltbedingte Unfälle in der Schüler-Unfallversicherung, 2010. München 2012.

⁶⁹² Ebd., S. 12.

⁶⁹³ Ebd., S. 20.

⁶⁹⁴ Baier, Dirk / Pfeiffer, Christian / Simonson, Julia / Rabold, Susann: Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt, Hannover 2009.

⁶⁹⁵ Vgl. ebd. Vgl. auch Pfeiffer, Christian / Baier, Dirk / Kleimann, Michael / Windzio, Michael: Gewalterfahrungen und Medienkonsum im Leben von Kindern und Jugendlichen in Dortmund. Zentrale Ergebnisse einer Repräsentativbefragung von Schülerinnen und Schülern vierter und neunter Klassen in Dortmund und zehn anderen westdeutschen Städten und Landkreisen, Hannover 2006.

⁶⁹⁶ Bundesministerium des Innern/ Bundesministerium der Justiz; Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 425.

⁶⁹⁷ Baier, Dirk / Pfeiffer, Christian / Simonson, Julia / Rabold, Susann: Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt, Hannover 2009.

⁶⁹⁸ Pressemitteilung der Universität Bielefeld, 22.05.2014: Auch Intensivtäter finden den Weg in die Normalität. Studie beleuchtet erstmals in Deutschland, wie sich Jugendkriminalität im Altersverlauf entwickelt. Altersverlauf entwickelt. Für die Studie werden seit 2002 jährlich etwa 3.400 Jugendliche und junge Erwachsene aus Duisburg befragt. Dadurch erhalten die Forscher zum einen Einblicke in das Dunkelfeld der Kriminalität, da die Jugendlichen auch über Straftaten berichten, die der Polizei nicht gemeldet wurden. Zum anderen können durch die

Zudem zeigt die Studie, dass sich die erhöhte Kriminalität im Jugendalter im Zeitverlauf auswächst. Der Delinquenzrückgang geschieht dabei weitgehend ohne Intervention von Polizei und Justiz. Vielmehr spielen die erfolgreiche Vermittlung von Normen und Werten durch Familie und Schule, stabile soziale Bindungen sowie der erfolgreiche Übergang in das Erwerbsleben eine entscheidende Rolle.

3.4 Justiz

Vereinzelt ist es auch im Berichtszeitraum zu einer Debatte um die Existenz einer Paralleljustiz in Deutschland gekommen. Anhand von Einzelfällen wird in Aufsätzen und Büchern die vermeintliche Existenz einer islamischen Paralleljustiz geschildert, die sich in muslimisch geprägten Einwanderervierteln in deutschen Großstädten – insbesondere in Berlin, Bremen und in Nordrhein-Westfalen – etabliert habe.

Demnach würden islamische „Friedensrichter“ – häufig Imame – bei Streitigkeiten in oder zwischen muslimischen Familien als Schlichter nach Maßgabe der Scharia vermittelnd tätig werden. Neben der Schlichtung bei Ehe- und Familienproblemen würden die „Friedensrichter“ auch bei Straftaten eingeschaltet. Dabei würden auch Opfer von Straftaten unter Druck gesetzt, keine Aussage bei der Polizei oder vor Gericht zu machen, wofür sie im Gegenzug ein vom „Friedensrichter“ festgesetztes Schweigegeld vom Täter erhielten.⁶⁹⁹ Dadurch würden die Straftaten dem deutschen Rechtswesen entzogen und die Täter gingen häufig straffrei aus.

Inwiefern das Phänomen der muslimischen Streitschlichter über die berichteten Einzelfälle hinaus geht und tatsächlich eine „islamische Paralleljustiz“ in Deutschland existiert, erscheint fraglich. Journalisten, die über das Phänomen berichten, können keine statistischen Daten oder empirischen Befunde zur Untermauerung ihrer These vorweisen.⁷⁰⁰ Meist beruhen die Berichte nur auf Hörensagen. Zudem weisen die berichteten Fälle häufig einen Bezug zur organisierten Kriminalität auf, in der die Einschüchterung von Zeugen, die Zahlung von Schweigegeld sowie die Verweigerung einer Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden typische Phänomene sind. Ein Zusammenhang mit der Scharia erscheint daher häufig eher konstruiert.

Dennoch hat sich in Folge der öffentlichen Debatte auch die Politik des Themas angenommen. So hat die 83. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo) am 13./14.06.2012 in Wiesbaden auf Antrag Bayerns den Beschluss gefasst, „dass eine Paralleljustiz, die außerhalb unserer Rechtsordnung stattfindet und dem Wertesystem des Grundgesetzes widerspricht, nicht geduldet wird oder würde“. Man wolle „durch intensive Aufklärung über unser Rechtssystem und damit verbundene vertrauensbildende Maßnahmen der Ausbreitung einer Paralleljustiz entgegenwirken.“ Zudem sprach sich die Konferenz für „eine Sensibilisierung der Justizpraxis über Hintergründe und Erscheinungsformen von Paralleljustiz“ aus.⁷⁰¹

Auf Bitten der JuMiKo hat sich auch die Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK) auf ihrer 8. Konferenz am 20./21.03.2013 in Dresden mit dem Tagesordnungspunkt „Parallel- und Selbstjustiz“ befasst. In der Beschlussfassung heißt es, es bestehe „Eignigkeit, dass tatsächliche Fälle von Parallel- und Selbstjustiz, die außerhalb unserer Rechtsordnung stattfinden und dem Wertesystem des Grundgesetzes widersprechen, nicht geduldet werden können.“ In ihrem Beschluss betonte die IntMK „die Wichtigkeit präventiver, vertrauensbildender Maßnahmen wie die bereits stattfindende Aufklärung und Information über das Rechts- und Gesellschaftssystem Deutschlands.“⁷⁰²

Das Bayerische Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat am 10.07.2013 im Münchner Justizpalast eine Veranstaltung „Ja zum Rechtsstaat – nein zur Paralleljustiz“ durchgeführt.⁷⁰³ Auf der Veranstaltung wurde auch die Broschüre „So funktioniert die deutsche Rechtsprechung“ vorgestellt, die Zuwanderinnen und Zuwanderer in fünf Sprachen über die deutsche Rechtsordnung informiert und Hinweise gibt, an wen man sich beispielsweise als Opfer einer Straftat oder bei akuten Gewaltsituationen wenden kann.⁷⁰⁴ In der Broschüre sind auch Informationen über außergerichtliche Konfliktlösungen und Ehescheidungsverfahren enthalten, wobei ausdrücklich vor der Inanspruchnahme sog. „Friedensrichter“ gewarnt wird.

jährlichen Befragungen über einen längeren Zeitraum Aussagen über die individuelle Entwicklung der Kriminalität getroffen werden. Altersverlauf entwickelt.

⁶⁹⁹ Wagner, Joachim: 100 Kamele sind der Preis für einen Berliner Toten. in: Die Welt, 10.11.2013.

⁷⁰⁰ Vgl. Focus Online, 24.11.2013: Union und SPD wollen Scharia verbieten – keine Paralleljustiz mit „Friedensrichtern“. Ates, Seyran: Im Schatten des deutschen Rechtsstaats entsteht islamische Paralleljustiz. In: Die Zeit, Nr. 49, 29.11.2012. Popp, Maximilian: Allahs Richter. in: Der Spiegel, Nr. 35/2011.

⁷⁰¹ 83. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister: Beschluss zu TOP I.2 „Paralleljustiz“. Wiesbaden 2012.

⁷⁰² 8. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder: Beschluss zu TOP 6.4 „Parallel- und Selbstjustiz“. Dresden 2013.

⁷⁰³ Vgl. <http://www.justiz.bayern.de/ministerium/veranstaltungen/paralleljustiz/>.

⁷⁰⁴ Bayerisches Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: So funktioniert die deutsche Rechtsprechung. München 2013.

Auch in den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode wurde das Thema aufgenommen: „Wir wollen das Rechtssprechungsmonopol des Staates stärken. Illegale Paralleljustiz werden wir nicht dulden.“⁷⁰⁵

Bei der Debatte um außergerichtliche Schlichtungen muss berücksichtigt werden, dass solche Schlichtungen der deutschen Rechtsordnung – beispielsweise im zivilrechtlichen Bereich – durchaus nicht fremd sind. Sie kommen etwa bei Ehescheidungen, aber auch bei Streitfällen mit Kfz-Werkstätten oder mit Versicherungsunternehmen zur Anwendung. Im Rahmen dieser, von der deutschen Rechtsordnung geregelten außergerichtlichen Schlichtungsverfahren kann auf religiöse Traditionen und Vorschriften eingegangen werden. Gleichwohl hat die Anwendung außergerichtlicher Schlichtungen selbstverständlich im Einklang mit dem Grundgesetz sowie der deutschen Rechtsordnung zu erfolgen.

Auch bei Strafsachen fördert das Gesetz zwar eine außergerichtliche Konfliktbewältigung im Rahmen des sogenannten Täter-Opfer-Ausgleichs – im Idealfall, aber nicht zwingend vorausgesetzt, durch speziell dafür geschulte neutrale Vermittlerinnen und Vermittler. Ein solcher kann in bestimmten Fallgruppen die Einstellung des Strafverfahrens ermöglichen oder das Absehen von Strafe oder deren Milderung. Ein bloßes „Freikaufen“ genügt hierfür jedoch nicht. Insbesondere ist dabei auch die Bedrohung oder andere unredliche Ausübung von Zwang oder Gewalt auf Täterinnen und Täter, Opfer oder Zeuginnen und Zeugen unzulässig und gegebenenfalls ihrerseits strafrechtlich zu verfolgen. Im strafrechtlichen Kontext ist daher ebenfalls im Einzelfall zu beurteilen, ob eine grundsätzlich anzuerkennende kulturell geprägte Konfliktbewältigung vorliegt oder etwa eine „Schlichtung“, die eher für organisierte Kriminalität typische Züge aufweist.

In bestimmten Rechtsbereichen finden zudem islamische Riten und Vorschriften Berücksichtigung, so beispielsweise bei Regelungen zu muslimischen Bestattungen in Friedhofs- und Bestattungsordnungen oder bei den rechtlichen Bestimmungen zum Schächten.

Außerdem können Vorschriften des islamischen Rechts dort Anwendung finden, wo über das Internationale Privatrecht Rechtsnormen von Staaten zur Entscheidung heranzuziehen sind, in denen das islamische Recht gilt.

Die Beauftragte hält es darüber hinaus für erforderlich, dass sich insbesondere die Länder, die sowohl für die Juristenausbildung, die Strafverfolgung als auch den Strafvollzug zuständig sind, stärker mit der interkulturellen Öffnung der Justiz befassen. So stand das Thema bei der Justizministerkonferenz in den vergangenen fünf Jahren nicht ein einziges Mal auf der Tagesordnung. Notwendig wäre die konsequente Verankerung von interkultureller Kompetenz in die Aus- und Fortbildungsangebote für Richterinnen und Richter und die Aus- und Fortbildung für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Justizvollzugsbedienstete. Aber auch verwandte Bereiche wie die Opferhilfe müssten stärker auf die veränderten Bedingungen in der Einwanderungsgesellschaft angepasst werden.

Als positives Beispiel für die Förderung interkultureller Kompetenz in der Aus- und Fortbildung der Justiz ist das Tagungsprogramm der Deutschen Richterakademie zu erwähnen. Diese von Bund und Ländern gemeinsam getragene, überregionale Fortbildungseinrichtung für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bietet regelmäßig Fortbildungsveranstaltungen an, die geeignet sind, das gesamtgesellschaftliche Ziel einer gelingenden Integration zu fördern. Die Tagungen sind regelmäßig interdisziplinär ausgestaltet und richten sich an Richterinnen und Richter aller Gerichtsbarkeiten sowie an die Staatsanwaltschaften. So werden in mehreren Tagungen spezielle Fragestellungen abgehandelt, denen sich auch die Justiz mit Blick auf Migration und Integration stellen muss.

Zu nennen sind hier aus dem Jahresprogramm 2013 z. B. die Tagungen „Justiz und Islam“ sowie „Religiöse Pluralisierung – Herausforderung für unsere Rechtsordnung“. Des Weiteren werden zahlreiche verhaltensorientierte Tagungen angeboten, wie z. B. „Interkulturelle Kommunikation im Gerichtssaal“, „Menschen vor Gericht – Kommunikationskompetenzen als richterliches Qualitätsmerkmal“ oder „Kommunikationstraining und Forensische Rhetorik“. Solche Tagungen stärken die sozialen Kompetenzen der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und damit Kompetenzen, durch die die Justiz einen Beitrag zur Integration in dem Sinne leisten kann, dass (auch) Verfahrensbeteiligte mit Migrationshintergrund verstanden werden und sich auch verstanden fühlen.

⁷⁰⁵ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode: Deutschlands Zukunft gestalten. Berlin 2013, S. 154.

3.5 Maßnahmen der Kriminal- und Gewaltprävention

Um Straftaten zu verhindern, bedarf es einer effektiven Kriminal- und Gewaltprävention. Denn die bloße Strafverfolgung reicht hierzu nicht aus und kann geschehenes Unrecht nicht ungeschehen machen. Präventionsmaßnahmen sind zudem grundsätzlich kostengünstiger als die strafrechtliche Verfolgung und Sanktionierung von Straftaten.⁷⁰⁶

Im Bereich der bundesweiten Präventionsmaßnahmen ist das Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK) besonders hervorzuheben. Das Programm ist darauf gerichtet, Bevölkerung, Medien und Multiplikatoren über Erscheinungsformen der Kriminalität aufzuklären und über präventive Maßnahmen zu informieren, die Straftaten verhindern können. Dies wird zum einen durch direkte Ansprache der Zielgruppen über Presse- und Öffentlichkeitsarbeit erreicht. Die bürgernahe Öffentlichkeitsarbeit stützt sich unter anderem auf zahlreiche Medien und den Internetauftritt www.polizei-beratung.de.

Zum anderen werden die örtlichen Polizeidienststellen in ihrer Präventionsarbeit unterstützt. 2013 bildeten die Themen Einbruchschutz, Taschendiebstahl, Diebstahl von Kraftfahrzeugen sowie die Sicherheit im Umgang mit neuen Medien sowie die Prävention von sexuellem Kindesmissbrauch die Schwerpunkte. Weitere Themenbereiche sind Drogen, Gewalt, islamistische Inhalte im Internet, Rechtsextremismus und Zivilcourage.⁷⁰⁷

Das BAMF bietet in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Partnern ein Beratungsangebot für das soziale Umfeld von Personen, die eine radikal islamistische Haltung einnehmen, und bildet hierdurch einen Baustein im Rahmen der Prävention bei politisch oder religiös motivierter Gewalt.

Auf die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen wird bei den Präventionsmaßnahmen besonderes Gewicht gelegt, was sich durch eine große Zunahme an Aktivitäten und Programmen in den letzten Jahren deutlich macht. Dies zeigen auch die im Internet verfügbaren Veröffentlichungen der Landeskriminalämter und Polizeidirektionen sowie die Datenbanken der inzwischen in allen Bundesländern bestehenden Landespräventionsräte.⁷⁰⁸

Der Dialog speziell zwischen muslimischen Verbänden und der Polizei wird durch die Clearingstelle Präventionskooperation im BAMF koordinierend gefördert. In Kooperation von ProPK und der Clearingstelle Präventionskooperation wurde im Mai 2014 als ein Ergebnis das Medienpaket „Mitreden! Kompetent gegen Islamfeindlichkeit, Islamismus und dschihadistische Internetpropaganda“ vorgestellt.

Die polizeiliche Kriminalprävention findet nicht isoliert, sondern vernetzt statt und ist Teil der gesamtgesellschaftlichen Prävention. Neben den Aktivitäten der Polizei im Bereich der polizeilichen Kriminalprävention auf Grundlage erkannter Lagefelder sind allgemeine staatliche Integrationsmaßnahmen erforderlich, die zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen von Jugendlichen aus Zuwandererfamilien führen: „Insofern die Deliktbegehung stark mit dem Aufenthaltsstatus und dessen Folgen für Integrationschancen zusammenhängt, ist Prävention vor allem durch Integration und dabei für die 2. und 3. Generation mittels Bildungsförderung zu erreichen.“⁷⁰⁹

4 Gesellschaftliche und politische Teilhabe

Gesellschaftliche Teilhabe bedeutet die aktive Mitgestaltung von Politik und Gesellschaft durch die Bürgerinnen und Bürger. Zu den Hauptpfeilern der gesellschaftlichen Teilhabe gehören das freiwillige und bürgerschaftliche Engagement und die politische Partizipation.

4.1 Bürgerschaftliches Engagement im Integrationsprozess

Das freiwillige und bürgerschaftliche Engagement gilt sowohl als Motor als auch als Indikator für Integration. Es fördert interkulturelle Lernprozesse und das Gemeinschaftsgefühl. Für die zugewanderte Bevölkerung ist es oft eine unersetzliche Form der Unterstützung, insbesondere für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer.

Wie der Freiwilligensurvey und andere Studien belegen sowie die Erfahrungen in den Städten und Gemeinden gezeigt haben, sind Menschen mit Migrationshintergrund vielfältig engagiert.⁷¹⁰ Es ist darüber hinaus deutlich

⁷⁰⁶ Vgl. Scheithauer, Herbert / Rosenbach, Charlotte / Niebank, Kay: Gelingensbedingungen für die Prävention von interpersonaler Gewalt im Kindes- und Jugendalter. Expertise im Auftrag der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK), Berlin, Bonn 2008.

⁷⁰⁷ Vgl. Kommission Polizeiliche Kriminalprävention des Bundes und der Länder: Jahresbericht 2013. Schwerpunkte, Projekte, Kampagnen. Stuttgart 2014. Vgl. auch www.polizei-beratung.de/themen-und-tipps.html.

⁷⁰⁸ Vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 400.

⁷⁰⁹ Ebd., S. 412.

⁷¹⁰ Eine Übersicht gibt Kapitel 7.2.1 im 8. Lagebericht 2010.

geworden, dass vor allem junge Menschen mit Migrationshintergrund ein hohes, z. T. über dem der gleichaltrigen deutschen Bevölkerung liegendes Engagementpotenzial haben.⁷¹¹

Die Engagementfelder von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte sind ebenso breit gefächert wie bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, mit einem deutlichen Schwerpunkt im Bereich Sport sowie im religiös-kulturellen Bereich.⁷¹² In Fachkreisen wird darüber hinaus davon ausgegangen, dass das Engagement von Personen mit Zuwanderungsgeschichte in informellen sozialen Netzwerken höher liegt als bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Beispiele sind Hilfestellungen in der Nachbarschaft, in den oft weitreichenden verwandtschaftlichen Netzwerken oder im Umfeld von Initiativen und Gruppen, ohne direkt Mitglied in einer Organisation zu sein. Dieses Engagement wurde bislang nicht umfassend empirisch erfasst. Ein Hinweis ist in der Sonderauswertung des Freiwilligensurveys zum Engagement von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Auftrag der Bertelsmann Stiftung zu finden.⁷¹³ Demnach liegt der Akzent im sozialen Miteinander bei Jugendlichen mit Einwanderungshintergrund in den familiären Netzwerken. Inwiefern diese Aktivitäten als Engagement zu werten sind, ist nicht einfach zu beurteilen. Auffallend ist darüber hinaus, dass Personen mit Zuwanderungsgeschichte in Vereinen weniger in hauptamtlichen und Leitungsfunktionen tätig sind.⁷¹⁴

Der Nationale Aktionsplan Integration behandelt die Thematik in einem eigenen Dialogforum zu bürgerschaftlichem Engagement und Integration. Gleichzeitig ist das bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in vielen Dialogforen ein Querschnittsthema gewesen, so insbesondere bei der Integration vor Ort (vgl. Kapitel VIII. Integration vor Ort), beim Sport (vgl. Kapitel VII.5 Sport und Integration), bei der Kultur (vgl. Kapitel VII.7 Kultur und Integration) oder bei der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung (vgl. Kapitel VII.1 Gesundheitliche Situation und Versorgung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und Lage älterer Menschen mit Zuwanderungsgeschichte). Die Bundesregierung hat sich im Nationalen Aktionsplan gemeinsam mit den staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren des Dialogforums auf das strategische Ziel geeinigt, den Zusammenhalt unserer Gesellschaft durch Engagement zu erhöhen. Folgende operativen Ziele sollen dahin führen:

- Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund am bürgerschaftlichen Engagement stärken;
- Menschen mit Zuwanderungsgeschichte u. a. durch interkulturelle Öffnung der Strukturen den Zugang zum bürgerschaftlichen Engagement erleichtern;
- durch bürgerschaftliches Engagement die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte fördern;
- Wertschätzung und Anerkennungskultur des bürgerschaftlichen Engagements verbessern;
- Forschungsvorhaben auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements verstärken.

In einem Zwischenbericht des Dialogforums werden u. a. folgende Maßnahmen des Bundes zur Erreichung der formulierten Ziele benannt:

- Mit dem Start des Aktionsprogramms Mehrgenerationenhäuser II des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Januar 2012 wurde mit dem Handlungsschwerpunkt „Integration und Bildung“ ein klarer Fokus auf die stärkere Einbindung und Aktivierung von Menschen mit Migrationshintergrund durch die Mehrgenerationenhäuser gelegt.⁷¹⁵ Im Durchschnitt haben rund 15 % der freiwillig Engagierten in den 450 Mehrgenerationenhäusern einen Migrationshintergrund.
- Um gezielt den Austausch von engagierten Frauen mit Migrationshintergrund zu verbessern, hat das Bundesfamilienministerium im Dezember 2012 zudem das Internetangebot „www.migrantinnenforum.de“ gestartet.

Darüber hinaus gibt es im Rahmen der öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen des Bundes zu einzelnen engagementpolitischen Projekten, aber auch bei der Verleihung des Deutschen Engagementpreises die Möglichkeit, das bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund einer breiteren Öffentlichkeit

⁷¹¹ Vgl. 8. Lagebericht 2010 Kapitel 7.2.1 sowie unten Kapitel VII.4.1.3. Daten zum freiwilligen Engagement.

⁷¹² Vgl. 8. Lagebericht 2010 Kapitel 7.2.1 sowie Kapitel VII.5 Sport und Integration.

⁷¹³ Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher von 1999 bis 2009. Sibylle Picot. Sozialwissenschaftliche Projekte. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Herausgeber). Kurzbericht: April 2011, S. 22.

⁷¹⁴ Dies trifft sogar auf Migrantinnenorganisationen zu, wenngleich zu beachten ist, dass dort oft keine hauptamtlichen Stellen vorhanden sind.

⁷¹⁵ Zwischenbericht 2012, Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser, Kapitel 4: Freiwilliges Engagement, 4.1 Mehrgenerationenhäuser als Anlaufstelle für Freiwillig Engagierte jeden Alters. Freiwilligenbefragung im Rahmen des Aktionsprogramms Mehrgenerationenhäuser II, 2014.

zu präsentieren. Mit der Schwerpunktkategorie „Gemeinsam wirken - mit Kooperationen Brücken bauen“ würdigte der Deutsche Engagementpreis im Jahr 2013 Kooperationen unterschiedlicher Initiativen, die gemeinsam ein Ziel verfolgen.

Die Bundesregierung fördert die Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte am bürgerschaftlichen Engagement mit Hilfe von rund 25 Maßnahmen.⁷¹⁶ Ein Schwerpunkt ist, den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund im neu eingerichteten Bundesfreiwilligendienst und in den Jugendfreiwilligendiensten zu erhöhen.⁷¹⁷

Die Länder, die Kommunen und die nicht-staatlichen Organisationen, die an der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans mitgewirkt haben, legen die Schwerpunkte im Bereich der Förderung der Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund am bürgerschaftlichen Engagement. Lotsen- und Tandemprojekte, eine verstärkte Vernetzung sowie die Qualifizierung und Beteiligung von Migrantenorganisationen und die Einbeziehung von Migrantenjugendorganisationen sollen dabei helfen, die Ziele zu erreichen.⁷¹⁸

4.1.1 Beteiligung erhöhen

Die Bundesregierung hat ihre Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Personen mit Migrationshintergrund beim freiwilligen Engagement in vielen verschiedenen Bereichen fortgeführt.

Patenschafts- und Mentoringprojekte etwa bieten Kindern und Jugendlichen auf vielfältige Weise eine individuelle und unbürokratische Hilfe und Förderung. Mit der „Aktion zusammen wachsen“ unterstützen das BMFSFJ und die Beauftragte seit 2008 gemeinsam dieses bürgerschaftliche Engagement für junge Menschen mit Zuwanderungshintergrund und regen die Gründung neuer Projekte an. Die Aktion dient der Mobilisierung und Anerkennung von Engagement und sie ermöglicht die Vernetzung von Patenschafts- und Mentoringprojekten, die Kinder und Jugendliche in ihrer Sprach- und Lesekompetenz fördern, sie auf ihrem Bildungsweg begleiten und beim Übergang in Ausbildung und Beruf stärken. In den Projekten stehen engagierte Bürgerinnen und Bürger jungen Menschen in unterschiedlichen Lebensbereichen beratend und unterstützend zur Seite. Mit der Unterstützung der Patenschafts- und Mentoringprojekte verfolgt die „Aktion zusammen wachsen“ das Ziel, mittelbar Bildungs- und Teilhabechancen zu verbessern und die Integration zu fördern.⁷¹⁹

Bei der Erhöhung des freiwilligen Engagements spielen auch Migrantenorganisationen eine wichtige Rolle. Migrantenorganisationen sind besonders geeignet, Menschen mit Zuwanderungsgeschichte für ein Engagement zu gewinnen. Denn sie haben unter der zugewanderten Bevölkerung eine große Reichweite und erreichen auch Gruppen, die für öffentliche Stellen oder Wohlfahrtsverbände schwerer erreichbar sind. Sie können die Bedarfslagen der zugewanderten Bevölkerung gut erfassen und vermitteln. Zudem sind sie oft erster Ansprechpartner für Neuzuwandererinnen und Neuzuwanderer.

Die Bundesregierung förderte daher über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge von 2009 bis 2011 insgesamt 15 zweijährige partizipationsfördernde Modellprojekte. Im Rahmen dieser Projekte wurden verschiedene Kooperationsmöglichkeiten zwischen Migrantenorganisationen und anderen Trägern als gleichberechtigte Partner erprobt. Die 2012 erschienenen Handlungsempfehlungen aus den o. g. partizipationsfördernden Modellprojekten zeigten weitere Verbesserungsmöglichkeiten auf.⁷²⁰

- Eine klare inhaltliche Ausrichtung der vor allem neu gegründeten Vereine ermöglicht eine bessere Wahrnehmung in der Trägerlandschaft und erleichtert Kooperationsentscheidungen für Vor-Ort-Partner.
- Ein Schlüssel zur verstärkten Partizipation von Migrantenorganisationen ist deren kontinuierliche Qualifizierung. Viele Vereine haben den Bedarf, sich in Vereinsrecht, Akquisition, Antragstellung und Abrechnung weiterzubilden.
- Migrantenorganisationen, die als Experten etwa Seminare zur interkulturellen Kompetenz in der Verwaltung durchführen, haben Chancen, auch in Zusammenarbeit mit Hochschulen eigene Arbeitsfelder zu generieren.
- Tandemprojekte zwischen etablierten Trägern und Migrantenorganisationen haben auf Arbeitsebene eine

⁷¹⁶ Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2012, S. 290 ff.

⁷¹⁷ Vgl. hierzu auch die Evaluierung des Bürgerschaftlichen Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes, vgl. Kapitel VII 4.1.2.

⁷¹⁸ Ebd., S. 287 ff., S. 452 f.

⁷¹⁹ www.aktion-zusammen-wachsen.de.

⁷²⁰ Modellprojekte des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zur verstärkten Partizipation von Migrantenorganisationen, Abschlussbericht 2012, Fachliche und wissenschaftliche Begleitung durch Dr. Ingeborg Beer und Dr. Jörg Ernst.

hohe Leistungsfähigkeit bewiesen. Deshalb sollten sie von etablierten Trägern auch außerhalb von Modellprojekten und Förderprogrammen erwogen werden. Das Engagement von Migrantinnen leistet einen wichtigen Beitrag für die individuelle und gesellschaftliche Integration.⁷²¹ In den letzten Jahren nahm die Gründung eigenständiger Gruppen und Vereine durch Migrantinnen aus unterschiedlichen Herkunftsländern in Deutschland zu. Sie haben ganz unterschiedliche Organisationsformen und bieten vielfältige Aktivitäten an. Wichtig ist dabei eine Vernetzungsmöglichkeit für die vor allem ehrenamtlich tätigen Frauen.

Ziel der Bundesregierung ist es, die Migrantinnenorganisationen zu stärken und sie in ihrem Vernetzungsprozess zu unterstützen.

Zusammen mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurde Ende 2013 ein dreijähriges Modellprojekt gestartet zur bundesweiten Vernetzung von Migrantinnen zur:

- Förderung der rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Gleichstellung von Migrantinnen
- Schaffung einer Interessenvertretung der Migrantinnen auf Bundesebene.

Dazu soll eine Dachorganisation gegründet werden. Ein Vernetzungsforum für Migrantinnen und ihre Organisationen zur interaktiven Kommunikation im Internet wurde geschaffen unter www.damigra.de.

Vorbereitet wurde dieses Projekt durch zwei bundesweite Migrantinnenkongresse sowie die Studie „Migrantinnenorganisationen in Deutschland“, die im Auftrag des BMFSFJ erstellt und 2010 veröffentlicht wurde.

Auch bei den Freiwilligendiensten hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, den Anteil an jungen Freiwilligen mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Drei Migrantinnenorganisationen (Türkische Gemeinde in Deutschland, Club Dialog e. V., südost Europa Kultur e. V.) haben sich im Rahmen eines Projektes als Träger des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) und Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ) qualifiziert. Sie akquirieren sowohl junge Menschen mit Migrationshintergrund als auch Einsatzstellen, die von Migrantinnenorganisationen oder interkulturellen Organisationen getragen werden.

Das Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst (BFD) ist am 01.07.2011 in Kraft getreten. Der Bundesfreiwilligendienst ist für alle Altersgruppen geöffnet. Zu den Aufgaben gehört auch das Engagement für das Allgemeinwohl im Bereich der Integration.⁷²² Entsprechend gehört zur pädagogischen Begleitung auch das Thema der interkulturellen Kompetenz. Das Potenzial von Personen mit Zuwanderungsgeschichte wird heute zunehmend auch für die Entwicklungspolitik genutzt. Die Instrumente im Migrationsbereich sind in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Programm Migration für Entwicklung (PME) zusammengefasst worden mit dem Ziel, Angebote für alle Phasen des Migrationszyklus zu bieten. Das Programm wird vom Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) umgesetzt. Komponenten des Programms sind die Förderung rückkehrender Fachkräfte, die Förderung des entwicklungspolitischen Engagements von Migrantinnenorganisationen, die Förderung von privatwirtschaftlichen Aktivitäten von Migrantinnen und Migranten im Herkunftsland und Politikberatung. Im Bereich Rücküberweisungen/Remittances von Menschen mit Migrationshintergrund fördert die Bundesregierung die Website www.geldtransfair.de. Sie ermöglicht einen Preisvergleich der Angebote für Überweisungen ins Ausland und trägt somit durch mehr Markttransparenz zu verringerten Kosten für Rücküberweisungen bei.

Darüber hinaus leisten Personen mit Migrationshintergrund einen wichtigen Beitrag zur entwicklungspolitischen Bildungsarbeit in Deutschland. Im Rahmen des über die Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen (www.engagement-global.de) umgesetzten Förderprogramms Entwicklungsbezogene Bildung (FEB) werden Beratungsseminare für Migrantinnenorganisationen angeboten. Ziel ist es, vorhandene Initiativen zu stärken, einen Beitrag zur Professionalisierung der Migrantinnenorganisationen zu leisten und somit deren Beteiligung an der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit weiter zu steigern.

4.1.2 Perspektiven der Förderung der Engagementbeteiligung

Ob das Engagementpotenzial von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte sich entfalten kann, hängt von sozialen und ökonomischen Verbesserungen in den von Zuwanderung geprägten Milieus sowie von der weiteren Öffnung der Zugänge zu zivilgesellschaftlichen Strukturen ab.⁷²³ Dies wird von den Ergebnissen des Freiwilli-

⁷²¹ Vgl. auch Kapitel VIII, 2.1.2.

⁷²² Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst § 1.

⁷²³ Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher von 1999 bis 2009. Sibylle Picot. Sozialwissenschaftliche Projekte. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Herausgeber). Kurzbericht, April 2011, S. 23.

gensurveys aus dem Jahre 2009 bestätigt, wonach das Engagement und die Integration bei Personen mit Migrationshintergrund oft als verschiedene Seiten einer Medaille erscheinen: „Viele Menschen aus dieser Gruppe würden sich freiwillig engagieren, dennoch werden Hindernisse, die dem entgegenstehen, anhand der vielen Probleme erkennbar, die Engagierte aus ihrem Alltag berichten. Darin wird auch ein besonders hoher öffentlicher Unterstützungsbedarf des Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund erkennbar. Wenn sie sich engagieren, sind ihnen die Erweiterung ihrer Kenntnisse und Erfahrungen sowie berufliche und qualifikatorische Fragen besonders wichtig.“⁷²⁴

Die Sonderauswertung des Freiwilligensurveys zu Jugendlichen mit Migrationshintergrund kommt zu einem ähnlichen Fazit. Neben dem schichtspezifischen Aspekt wird vor allem dem Zugang zu zivilgesellschaftlichen Strukturen eine wichtige Bedeutung zugemessen.⁷²⁵

Es gibt viele Bereiche des bürgerschaftlichen und ehrenamtlichen Engagements, in denen keine oder nur sehr wenige Menschen mit Zuwanderungsgeschichte mitwirken. Dies gilt nicht nur für die Jugendfreiwilligendienste als biographischem Einstieg in gesellschaftliches Engagement. Dort sind erfolgreich Anstrengungen unternommen worden, den Anteil von Personen mit Migrationshintergrund zu erhöhen.⁷²⁶

In anderen großen Engagementbereichen wie den Rettungsdiensten oder im kulturellen Engagement sind vereinzelt vorbildliche Maßnahmen ergriffen worden.⁷²⁷ Ein wichtiges Motiv hierbei ist, dass die demografische Entwicklung zu großen Lücken in Organisationen führen kann, wenn nicht die junge Generation der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte als aktiv Engagierte gewonnen werden können. Insbesondere die Rettungsdienste, die für die öffentliche Sicherheit zuständig sind, sind auf ausreichend ehrenamtlich Mitwirkende angewiesen.

Als ein spannendes Projekt kann hier etwa „Miteinander reden!“ genannt werden, das im Jahr 2013 vom Deutschen Feuerwehrverband initiiert wurde.⁷²⁸ Das Projekt knüpft sehr stark an das vorangegangene Projekt „Deine Feuerwehr – Unsere Feuerwehr! Für ein offenes Miteinander“ an, im Fokus steht der interkulturelle Dialog. Die Arbeit der Freiwilligen Feuerwehr bekannter zu machen, ermöglicht den Zugang zu bestimmten Migrantengruppen, um Freiwillige zu werben.

4.1.3 Daten zum freiwilligen Engagement

Der Freiwilligensurvey erfasst ausschließlich deutschsprachige Personen. Personen mit Migrationshintergrund sind daher unterrepräsentiert; darüber hinaus werden vor allem diejenigen mit höherem Bildungsabschluss erfasst.⁷²⁹

Selbst diese Auswahl zeigt jedoch, dass zwar die öffentliche Aktivität von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund, das heißt deren Teilnahme in Vereinen, Organisationen, Gruppen oder öffentlichen Einrichtungen, recht hoch ist, das freiwillige Engagement aber, das heißt die Übernahme von Aufgaben, Arbeiten oder Funktionen in der Zivilgesellschaft, hingegen niedrig ist.⁷³⁰ Im Jahr 2009 waren 37,7 % der Gesamtbevölkerung Mitglied in einem gemeinnützigen Verein oder einer gemeinnützigen Organisation. Aus der Bevölkerung mit Migrationshintergrund waren es 27,7 %, bei der zweiten Generation allerdings bereits 33,5 %.⁷³¹

Die Unterschiede bei der Verantwortungsübernahme in Zusammenhängen des bürgerschaftlichen Engagements sind ähnlich gelagert: 35,9 % der Gesamtbevölkerung und 26,6 % der Personen mit Migrationshintergrund sind in diesem Sinne engagiert. Dabei ist zwischen 2004 und 2009 ein deutlicher Rückgang bei den Ausländerinnen und Ausländern (19 %) und ein geringer Rückgang bei der zweiten Generation zu verzeichnen; dem steht ein

⁷²⁴ Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement. Durchgeführt im Auftrag des BMFSFJ. Vorgelegt von TNS Infratest Sozialforschung, München, S. 26.

⁷²⁵ Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher von 1999 bis 2009. Sibylle Picot. Sozialwissenschaftliche Projekte. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Herausgeber). Kurzbericht: April 2011, S. 23.

⁷²⁶ S.o. Kapitel VII 4.1.1.

⁷²⁷ Zum Beispiel: Deutscher Feuerwehrverband mit dem Projekt zur interkulturellen Öffnung „Deine Feuerwehr – Unsere Feuerwehr! Für ein offenes Miteinander“.

⁷²⁸ <http://www.dfv.org/miteinander-hintergrund.html>.

⁷²⁹ Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement. Durchgeführt im Auftrag des BMFSFJ. Vorgelegt von TNS Infratest Sozialforschung, München, S. 26.

⁷³⁰ Ebd. S. 26. Zu den Definitionen vgl. ebd. S. 5.

⁷³¹ 2. Indikatorenbericht erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration von Dr. Dietrich Engels / Dr. Regine Köller, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH; Prof. Dr. Ruud Koopmans / Jutta Höhne, WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. Köln / Berlin, Dezember 2011, S. 105.

Anstieg von 8 % bei Personen mit eigener Migrationserfahrung gegenüber.⁷³²

Im Jahr 2009 näherte sich die Übernahme von Leitungsfunktionen bei Personen ohne eigene Migrationserfahrung aber mit Migrationshintergrund (10,8 %) derjenigen der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund an (13,6 %).⁷³³ Zwischen 1999 und 2009 gab es bei Personen mit Migrationshintergrund keinen Anstieg des Umfangs des Engagements. Mit der Aufenthaltsdauer in Deutschland steigt bei den Zugewanderten das freiwillige Engagement erheblich an. Wie in der Gesamtbevölkerung sind auch bei Menschen mit Zuwanderungsgeschichte solche mit einem höheren Bildungsabschluss durchschnittlich häufiger freiwillig und bürgerschaftlich engagiert.

Eine Sonderauswertung von Daten des Freiwilligensurveys zum Engagement von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zeigt, dass 2009 bei den 14- bis 24-Jährigen nur 22 % der Jugendlichen mit Einwanderungsgeschichte freiwillig engagiert waren. Der Anteil der Nicht-Aktiven lag mit 34 % deutlich höher als bei den einheimisch deutschen Jugendlichen. 44 % waren teilnehmend aktiv, ohne bestimmte Aufgaben, Arbeiten oder Funktionen in der Zivilgesellschaft zu übernehmen. Allerdings bestand eine zunehmende Bereitschaft, sich „vielleicht“ zu engagieren: 2004 zeigten 29 % diese Bereitschaft, 2009 bereits 38 %. Gleichzeitig ging der Anteil derer, die bestimmt bereit wären, ein freiwilliges Engagement zu übernehmen, generell zurück. Ob sich dieser Trend fortsetzen wird, wird dem im Jahre 2015 erscheinenden Freiwilligensurvey zu entnehmen sein.

Das Bundeskabinett hat am 22.08.2012 den Ersten Engagementbericht „Für eine Kultur der Mitverantwortung“ beschlossen und dem Deutschen Bundestag vorgelegt.⁷³⁴ Der Engagementbericht widmet sich schwerpunktmäßig dem bürgerschaftlichen Engagement von Unternehmen. Der Erste Engagementbericht der Bundesregierung wurde auf Beschluss des Deutschen Bundestages vom 19.03.2009 von einer eigens dafür berufenen Kommission aus neun Sachverständigen der Bereiche Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft erstellt. Weitere Engagementberichte sollen in jeder Legislaturperiode mit einem jeweils neuen Schwerpunktthema folgen.

Der Bericht hält fest, dass bürgerschaftliches Engagement in Deutschland insgesamt eine hohe Stabilität (Quote 36 %) hat. Die beliebtesten Engagementfelder bei den über 14-Jährigen sind Sport und Bewegung, Schule, Kindergarten und Kirche oder Religion. Sozial- und Bildungsstatus spielen beim Engagement eine entscheidende Rolle: Insbesondere beruflich und familiär stark eingebundene Bürgerinnen und Bürger engagieren sich für die Gesellschaft.

Die Bundesregierung legt in ihrer Stellungnahme die zentralen Schwerpunkte der Engagementpolitik im Rahmen der Nationalen Engagementstrategie dar, zu der auch die Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund gehört. Die Kommission empfiehlt, individuelle Teilhabemöglichkeiten unterschiedlicher Zielgruppen zu stärken, insbesondere auch bürgerschaftliches Engagement von Personen mit Zuwanderungsgeschichte zu würdigen und zu unterstützen.

Bürgerschaftliches Engagement von Personen mit Migrationshintergrund ist in der Öffentlichkeit nicht sichtbar genug. Deshalb sollen Maßnahmen für eine bessere Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund ergriffen werden. Der Bund strebt eine Erhöhung ihres Anteils in den Freiwilligendiensten an. Das BMFSFJ hat gemeinsam mit dem Land Berlin von Dezember 2008 bis Dezember 2011 das Modellprojekt „Qualifizierung von Migrant*innenorganisationen als Träger von Jugendfreiwilligendiensten“ gefördert. Ziele des Projektes waren die gleichberechtigte Partizipation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den Jugendfreiwilligendiensten sowie die Qualifizierung von Migrant*innenorganisationen zu Trägern für die Jugendfreiwilligendienste. Im Rahmen des Projektes konnte unter anderem die Türkische Gemeinde Deutschland Berlin (TGD Berlin) als Träger im FSJ gewonnen werden. Im FSJ-Jahrgang 2012/2013 bieten zudem die TGD Hessen und die TGD Niedersachsen das FSJ als Träger an.

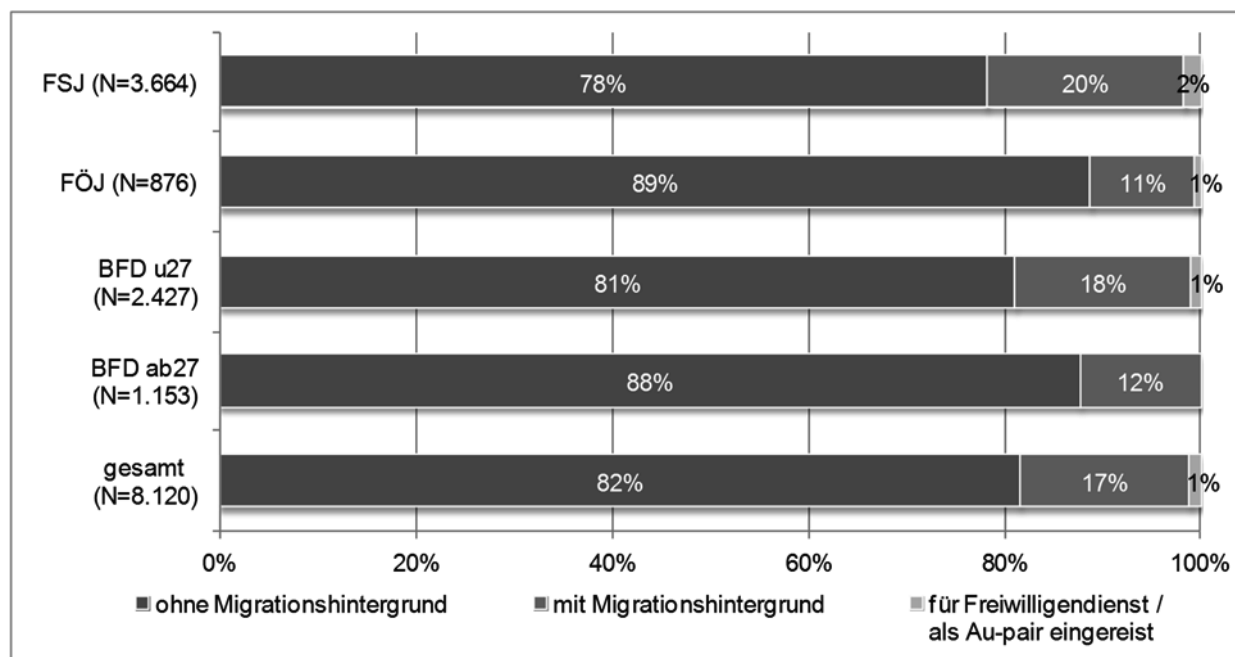
Im Rahmen der im Herbst 2012 gestarteten, bis Ende 2015 laufenden gemeinsamen Evaluation von Bundesfreiwilligendienst BFD und Jugendfreiwilligendiensten FSJ und FÖJ wurden bei der Befragung der Freiwilligen zu Beginn ihres Dienstes auch die Angaben erfasst, die benötigt werden, um einen Migrationshintergrund in Anlehnung an die vom Statistischen Bundesamt angewandte Definition abzubilden.

⁷³² Ebd. S. 106 f.

⁷³³ Ebd. S. 108.

⁷³⁴ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/105/1710580.pdf>.

Abbildung 15: Teilnehmende nach Migrationshintergrund



Quelle: Gemeinsame Evaluation BFDG / JFDG 2013: Erste Teilnehmendenbefragung

Etwa 82 % der befragten Freiwilligen haben keinen Migrationshintergrund, 17 % weisen einen Migrationshintergrund auf. Die Gruppe der für einen Freiwilligendienst oder als Au-pair eingereisten Freiwilligen wurde gesondert ausgewiesen (1 %) und nicht unter die Freiwilligen mit Migrationshintergrund gefasst. Bei der Betrachtung der einzelnen Dienstformate wird deutlich, dass im Freiwilligen Sozialen Jahr (FSJ) der Anteil der befragten Freiwilligen mit Migrationshintergrund mit 20 % am größten ist. Mit 11 % ist dieser Anteil im Freiwilligen Ökologischen Jahr (FÖJ) am geringsten. Im BFD bei den unter 27-Jährigen beträgt dieser 18 % und im BFD unter den über 27-Jährigen etwa 12 %.

Somit hat der Anteil der Freiwilligen mit Migrationshintergrund seit 2003/2004 stark zugenommen. Die Trägerbefragung der Evaluation des FSJ und des FÖJ in den Jahren 2003 bis 2005 hat ergeben, dass im Jahr 2003/2004 von den Freiwilligen im FSJ 7 % und im FÖJ 6 % aus dem Ausland stammten, in Deutschland lebende Freiwillige mit ausländischer Herkunft, Migrantinnen und Migranten oder Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler waren.

4.2 Anerkennung des bürgerschaftlichen Engagements (Verleihung der Integrationsmedaille)

Seit 2010 wird die Integrationsmedaille der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration verliehen. Damit unterstreicht die Beauftragte die hohe Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für die Integration. Mit der Integrationsmedaille werden Personen ausgezeichnet, die sich in besonderer Weise für das gute Zusammenleben in unserer Gesellschaft einsetzen und deren Engagement nachhaltig und modellhaft ist. Grundlage für die Auswahl der Medailleempfängerinnen und Medailleempfänger stellen Vorschläge der Abgeordneten der Fraktionen des Deutschen Bundestages dar. Unter diesen wählt die Beauftragte die auszuzeichnenden Personen aus. Die Verleihung der Integrationsmedaille findet gewöhnlich jährlich statt.

2012 wurden, wie auch in den Vorjahren, acht Personen mit der Integrationsmedaille ausgezeichnet. Geehrt wurden Personen, die sich für die berufliche Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern einsetzen, die religiöse und kulturelle Verständigung fördern, sich für die Gleichberechtigung von Mädchen und Frauen engagieren sowie Flüchtlinge und Asylbewerberinnen und Asylbewerber unterstützen.

4.3 Politische Teilhabe: Nicht-elektorale Teilhabe

Die politische Teilhabe umfasst alle Bereiche der Bürgerbeteiligung an demokratischen Prozessen der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Dies reicht von der Mitgliedschaft in Parteien über die Beteiligung an den Kommunalwahlen, den Landtagswahlen, den Bundestagswahlen, den Wahlen zum Europaparlament bis

hin zu lokalen Bürgerbeteiligungen.

Träger des aktiven und passiven Wahlrechts für Landtags- und Bundestagswahlen sind nur deutsche Staatsangehörige.⁷³⁵ An Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament können neben deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger gemäß Artikel 22 EU-Arbeitsweisevertrag (AEUV) seit 1994 auch in Deutschland wohnhafte EU-Bürgerinnen und Bürger aktiv und passiv teilnehmen.

Menschen mit Migrationshintergrund können sich in politischen Parteien engagieren und dort Ämter ausüben. Mit deutscher Staatsangehörigkeit können sie wählen und sich zu Wahlen aufstellen lassen. Die gewählten Ausländerbeiräte / Integrationsbeiräte der Gemeinden und die benannten Gremien zu Integrationsfragen auf Landesebene vermitteln darüber hinaus Möglichkeiten der politischen Mitwirkung unabhängig von der Staatsangehörigkeit.

Die politischen Teilhabechancen von Personen mit Migrationshintergrund sind bei Weitem nicht vollständig ausgeschöpft. Deutsche mit Migrationshintergrund sind in den Parteien und Parlamenten auf allen föderalen Ebenen unterrepräsentiert (vgl. Kapitel VII 5 und VII 4.6.).

Die Beauftragte wirbt für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen vorliegen. Nur so kann volle politische Teilhabe erreicht werden. Das gilt in besonderem Maße für Personen, die keinen Anspruch auf die doppelte Staatsangehörigkeit haben.

Im Folgenden wird zwischen der elektoralen (Teilnahme an Wahlen) und der nicht-elektoralen Partizipation (Mitarbeit in einer Partei oder in einem Gremium) unterschieden, um die verschiedenen Formen der politischen Partizipation systematischer darstellen zu können.

4.3.1 Integrationsbeiräte / Ausländerbeiräte der Kommunen

Für Menschen mit Migrationshintergrund ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind auf der kommunalen Ebene die gewählten Integrationsbeiräte / Ausländerbeiräte und -vertretungen von Bedeutung, die seit den 1970er Jahren geschaffen wurden. 400 dieser Räte aus 13 Bundesländern haben sich über ihre Landesvereinigungen zum Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (früher: Bundesausländerbeirat) zusammengeschlossen. Neben den in Deutschland wohnhaften ausländischen Staatsangehörigen sind vielerorts auch Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit berechtigt, an den Wahlen der Beiräte teilzunehmen. Die letzte Wahl fand im März 2012 statt.

Die Beiräte sind zwar die einzigen demokratisch legitimierten Gremien von Einwohnerinnen und Einwohner mit ausländischer Staatsangehörigkeit, aber sie erhielten im Laufe der Jahre aufgrund ihrer ausschließlich beratenden Kompetenzen immer weniger Rückhalt in der ausländischen Wahlbevölkerung. Dies spiegelt sich in der Wahlbeteiligung wider, die sowohl im Laufe der Jahre als auch zwischen den Gemeinden sehr unterschiedlich ist und oft unter 5 % und selten über 20 % liegt.

Die Integrationsbeiräte erarbeiten Handreichungen und Expertisen etwa gegen rechte Gewalt, fungieren als Gesprächspartner der Stadträte und sind damit eine wichtige Stimme der Migrantinnen und Migranten. Die Beiräte organisieren darüber hinaus politische und kulturelle Veranstaltungen.

4.3.2 Beratende Gremien auf Länderebene

Seit dem Jahr 2002 wurden in fast allen Bundesländern Migrations- oder Integrationsräte der Länder einberufen.⁷³⁶ Die Zusammensetzung, die Bezeichnung und die Zuständigkeiten sind in den jeweiligen Bundesländern sehr uneinheitlich. Die Mitglieder werden von Seiten der Landesregierungen berufen oder – wie in Berlin – von Vertreterinnen und Vertretern der Migrantenorganisationen gewählt und haben die Aufgabe eines Beratungsgremiums. Sie stellen einen institutionalisierten Dialog zwischen der jeweiligen Landesregierung, Verbänden, Gewerkschaften und weiteren nichtstaatlichen Organisationen und Repräsentantinnen und Repräsentanten von Einwanderern dar. Ihre Aufgabe sehen sie vor allem darin, Integration als Querschnittsaufgabe zu verankern.

Sie bringen als Gremien der Interessenvertretung die Sicht, das Wissen und die Erfahrung von Migranten und Migrantinnen in die Integrationspolitik und die Integrationsarbeit ein und leisten auf rein ehrenamtlicher Basis wichtige und wertvolle Arbeit für die gemeinsame Gestaltung der Integrationsprozesse vor Ort.

⁷³⁵ Vgl. Kapitel VII 4.4.

⁷³⁶ Die Bezeichnungen sind unterschiedlich: „Rat für Migration und / oder Integration“, „Integrationsrat“, „Integrationsbeirat“, „Arbeitskreis“, „Kuratorium“ etc. Einen Überblick über die Beiräte in Deutschland gibt: Türkische Gemeinde in Deutschland (Hrsg.): Die politische Teilhabe von Einwanderern und Einwanderinnen in den Integrationsbeiräten der Bundesländer. März 2010.

Die Mitbestimmungsmöglichkeiten in den Ländern sind sehr unterschiedlich gefasst. Zu den Aufgaben des Landesverbands der kommunalen Migrantenvertretungen in Baden-Württemberg (LAKA) etwa gehören insbesondere die überörtliche Geltendmachung von Migranteninteressen, die Mitwirkung bei der politischen Meinungs- und Willensbildung der Migrantinnen und Migranten sowie die Erarbeitung von Stellungnahmen zu politischen Themen. Die LAKA unterstützt die Bildung neuer Migrantenvertretungen und betreibt die Fortbildung der Mitglieder der örtlichen Migrantenvertretungen. Schließlich möchte man den Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Migrantenvertretungen anregen.

In der Satzung des Bremer Rats für Integration hingegen sind konkrete Mitwirkungsrechte aufgeführt. Danach bezieht die Senatskanzlei den Bremer Rat für Integration in die Planung von Maßnahmen, die die Integration von Migrantinnen und Migranten betreffen, rechtzeitig ein, damit er Gelegenheit hat, Empfehlungen vorzubereiten und auszusprechen. Der Bremer Rat für Integration ist berechtigt, den zuständigen parlamentarischen Gremien Vorschläge, Empfehlungen und Stellungnahmen vorzulegen. Die Senatskanzlei hört den Bremer Rat für Integration vor der Verabschiedung von Gesetzen, Richtlinien, Konzepten und Programmen, die Fragen der Integration berühren, an.

4.4 Politische Teilhabe: Elektorale Teilhabe

Umfragen der empirischen Sozialwissenschaft wie etwa das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), der European Social Survey (ESS), die Deutsche Wahlstudie (GLES) und der Integrationssurvey des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB) ermöglichen Hinweise zur elektoralen Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund. Allerdings liegen keine amtlichen Statistiken zu diesem Themenbereich vor.

4.4.1 Wahlberechtigung und -beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund

An den Wahlen zum Bundestag dürfen nur deutsche Staatsangehörige teilnehmen. Die größte Gruppe der Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit stellt daher die Gruppe der (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler dar.⁷³⁷ Angehörige der zweiten und dritten Generation der Zuwanderer haben eine höhere Wahlbeteiligung. Die Tatsache, der zweiten oder dritten Generation der Zuwanderer anzugehören, wirkt sich hierbei deutlicher aus als individuelle Merkmale wie Bildung, Sozialstatus, Deutschkenntnisse etc.⁷³⁸ Einen erheblichen Einfluss haben darüber hinaus weitere gruppenbezogene Merkmale wie Erfahrungen mit politischer Teilhabe im Herkunftsland und im Aufnahmeland sowie dichte soziale Netzwerke, die sich positiv auf die Wahlbeteiligung auswirken.⁷³⁹

Bei der Bundestagswahl am 22.09.2013 waren rund 5,8 Mio. Deutsche mit Migrationshintergrund wahlberechtigt, so der Bundeswahlleiter in einer Pressemitteilung.⁷⁴⁰ Die Zahl entspricht einem Anteil von 9 % aller Wahlberechtigten und ergibt sich aus den Daten des Mikrozensus 2012.

Die Zahl der Wählerinnen und Wähler aus Einwandererfamilien ist damit offenbar gestiegen. Vor der letzten Bundestagswahl 2009 vermeldete der Bundeswahlleiter noch 5,6 Mio. Wahlberechtigte mit Migrationshintergrund, also 200.000 weniger.⁷⁴¹

Der Anteil der Wählerinnen und Wähler mit Migrationshintergrund an allen Wahlberechtigten fällt je nach Region unterschiedlich aus: So lag er 2011 in den alten Bundesländern (einschließlich Berlin) bei 9,8 %, im Bundesland Nordrhein-Westfalen bei 11 %. Wahlberechtigt sind knapp 2,9 Mio. Männer (48,8 %) und knapp 3 Mio. Frauen (51,2 %). Darunter sind insgesamt etwa 534.000 Erstwählerinnen und -wähler, die seit der letzten Bundestagswahl das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben, davon etwa 286.000 Männer und 248.000 Frauen.⁷⁴²

⁷³⁷ Wüst, Andreas M.: Dauerhaft oder temporär? Zur Bedeutung des Migrationshintergrunds für Wahlbeteiligung und Parteiwahl bei der Bundestagswahl 2009. In: Rüdiger Schmitt-Beck (Hrsg.): Wählen in Deutschland. Baden-Baden: 2012, S. 157-178.

⁷³⁸ Thomas Saalfeld: Politische Partizipation und Repräsentation in der Einwanderungsgesellschaft. Wahlbeteiligung und Parteiwahl von Personen mit Migrationsgeschichte in den Demokratien Europas. September 2011 Dossier unter http://www.migration-boell.de/web/integration/47_3008.asp.

⁷³⁹ Ebd.

⁷⁴⁰ www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/W13013_Wahlberechtigte_Migrationshintergrund.html.

⁷⁴¹ Es ist davon auszugehen, dass diese Zahl durch die Einführung des ius soli im Staatsangehörigkeitsrecht in den nächsten Jahren stark steigen wird.

⁷⁴² Ebd.

4.4.2 Parteineigung und Parteipräferenzen

Zu der Frage der Parteineigung bzw. -präferenzen lässt sich allgemein auf Basis der ESS-Daten von 2002 bis 2008 konstatieren, dass Migranten der ersten Zuwanderergeneration (38,7 %) seltener eine Parteineigung aufweisen als Personen der zweiten Zuwanderergeneration (46,8 %) oder Personen ohne Migrationshintergrund.⁷⁴³

Bei den Parteipräferenzen ist festzustellen, dass sich die Sympathien der Personen mit Migrationshintergrund weitgehend auf die beiden großen Parteien SPD und CDU/CSU konzentrieren. Nach den ESS-Daten ist es jede bzw. jeder dritte Befragte mit Parteineigung, die bzw. der sich einer dieser Parteien verbunden fühlt. Untersuchungen anderer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler deuten auf eine herkunftsbezogen unterschiedliche Parteipräferenz bei Menschen mit Migrationshintergrund hin. Danach identifizieren sich eingebürgerte Personen aus der Türkei und Polen eher mit der SPD, Personen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion sympathisieren eher mit der CDU/CSU.⁷⁴⁴ In neueren Untersuchungen scheinen diese Präferenzen allmählich aufzuweichen.⁷⁴⁵

Inwiefern sich Parteineigungen in tatsächlichem Wahlverhalten und damit in Wahlbeteiligung niederschlagen, ist ungewiss. Zum Wahlverhalten ist die bestehende Datenlage unzureichend. Die bekannten Zahlen beruhen auf Absichtsbefragungen, die keine konkreten Rückschlüsse auf das tatsächliche Wählerverhalten erlauben, aber zumindest Tendenzen im Zeitverlauf erkennen lassen. Ob die Teilnahme an einer Wahl erfolgte, wird durch sogenannte Rückerinnerungsfragen versucht zu erfassen.

Bei den Bundestagswahlen in den Jahren 2002, 2005 und 2009 war die Wahlbeteiligung bei Personen mit Migrationshintergrund durchweg geringer. Bei den Bundestagswahlen 2009 lag die Beteiligung nach den Angaben der Befragten in der Deutschen Wahlstudie GLES bei 72,3 %, während sie bei Personen ohne Migrationshintergrund bei 81,5 % lag.⁷⁴⁶ Die Unterschiede in den Beteiligungsanteilen werden geringer bei der zweiten Zuwanderergeneration, was möglicherweise auf eine Angleichung beider Bevölkerungsgruppen hindeuten kann.

4.4.3 Wahlberechtigung und -beteiligung von Unionsbürgern

Die Wahlbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund ist nicht nur bei den o. g. Ausländer- bzw. Integrationsbeiratswahlen⁷⁴⁷ gering, sondern auch bei den Wahlen zu den Kommunalparlamenten und zum Europäischen Parlament, bei denen EU-Ausländer mit Wohnsitz in Deutschland wahlberechtigt sind.⁷⁴⁸

Zu den Wahlen zum Europäischen Parlament in Deutschland haben sich 2004 etwa 133.000 wahlberechtigte Unionsbürgerinnen und -bürger aus anderen Mitgliedstaaten ins deutsche Wählerverzeichnis eintragen lassen. Dies entspricht einem Anteil von 6 % der 2,15 Mio. der in Deutschland lebenden Unionsbürgerinnen und -bürger im Wahlalter.⁷⁴⁹ Vor der Europawahl im Jahr 2009 lebten in Deutschland nach einer Auswertung des Ausländerzentralregisters 2.133.488 wahlberechtigte EU-Bürgerinnen und Bürger.⁷⁵⁰ Ca. 7 % ließen sich ins deutsche Wählerverzeichnis aufnehmen. Bei der Europawahl 2014 waren insgesamt 172.110 nicht-deutsche Unionsbürgerinnen und -bürger in die Wählerverzeichnisse eingetragen. Wie hoch die Wahlbeteiligung der in Deutschland registrierten Unionsbürgerinnen und -bürger ist, ist nicht eindeutig zu klären, sie wird aber wohl geringfügig unter der Zahl der eigeninitiativen Registrierungen liegen.⁷⁵¹ Bei den Zahlen zu den bei der Europawahl in Deutschland ins Wählerverzeichnis eingetragenen Unionsbürgerinnen und -bürger ist allerdings zu beachten, dass nach EU-Recht Unionsbürgerinnen und -bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Herkunft wohnen, sich frei entscheiden können, ob sie an der Wahl der Europaabgeordneten ihres Wohnsitzmitgliedstaates oder ihres Herkunftsmitgliedstaates teilnehmen. Die in Deutschland wohnhaften Unionsbürgerinnen und -bürger, die sich bei den Europawahlen nicht in Deutschland ins Wählerverzeichnis haben eintragen

⁷⁴³ Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne: Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland, Nürnberg 2012, S. 28.

⁷⁴⁴ Wüst, Andreas M.: Wie wählen Neubürger? Politische Einstellungen und Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland, 2002, S. 153 f.

⁷⁴⁵ Kroh, Martin/Tucci, Ingrid: Parteibindungen von Migranten: Parteien brauchen erleichterte Einbürgerung nicht zu fürchten, in: Wochenbericht des DIW Berlin 47 - 2009, S. 821-828.

⁷⁴⁶ Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne: Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland, Nürnberg 2012, S. 33.

⁷⁴⁷ Vgl. Kapitel VII 4.3.1.

⁷⁴⁸ s. o. Kapitel VII 4.4. zu den Wahlberechtigten.

⁷⁴⁹ Wüst, Andreas M.: Wahlverhalten und politische Repräsentation von Migranten. In: Der Bürger im Staat, Heft 4, 2006.

⁷⁵⁰ www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU_BUND_09/presse/16_Wahlberechtigte_Unionsbuenger-in-Deutschland.html.

⁷⁵¹ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.): Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Berlin, 2013, S. 111.

lassen, konnten also in ihrem Herkunftsmitgliedstaat an der Europawahl teilnehmen und haben sich möglicherweise bewusst für die Wahl der dort kandidierenden Parteien und Wahlbewerber entschieden. Die Quote der Eintragung ausländischer Unionsbürgerinnen und -bürger ins deutsche Wählerverzeichnis sagt also nichts über die Wahlbeteiligung der in Deutschland lebenden Unionsbürger an der Europawahl, sondern nur über den Anteil derer aus, die in Deutschland die hiesigen Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten sowie nicht diejenigen in ihrem Herkunftsmitgliedstaat wählen wollen.

4.4.4 Politische Teilhabe von Drittstaatsangehörigen

Zu einem potenziellen Wahlverhalten von Drittstaatsangehörigen liegt eine Analyse des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) vor.⁷⁵² Grundlage der Policy Papers des SVR ist eine Sonderauswertung von Daten aus dem Immigrant Citizens Survey (ICS) Germany mit rund 1.000 befragten Zuwanderern aus Drittstaaten. Danach äußert jeder zweite Ausländer aus einem Drittstaat eine Wahlabsicht bei Bundestagswahlen, wenn er das Wahlrecht hätte. Dies entspricht etwa 1,8 Mio. potenziellen Wählerinnen und Wählern. Außerdem verdeutlicht die Analyse des SVR-Forschungsbereichs, dass insbesondere gut integrierte Zuwandererinnen und Zuwanderer wählen würden. Ein Faktor, der für politische Partizipation eine Rolle spielen, seien Bildungsressourcen – Schulabschluss, Deutschkenntnisse sowie Kenntnisse des politischen Systems und der Lebensverhältnisse in Deutschland.⁷⁵³ Personen, die erfolgreich an einem Integrationskurs teilgenommen haben, wollen sich häufiger politisch beteiligen (52,4 %) als Personen, die nicht an einem Integrationskurs teilgenommen bzw. diesen nicht abgeschlossen haben (45,6 %).

4.5 Repräsentanz von Personen mit Migrationshintergrund in den Parlamenten

Zum Anteil von gewählten Vertreterinnen und Vertretern mit Migrationshintergrund in den Kommunalparlamenten, den Landtagen und dem Bundestag liegen einzelne Erhebungen und Berechnungen vor, die im Folgenden berücksichtigt werden.

4.5.1 Repräsentanz von Personen mit Migrationshintergrund auf kommunaler und Landesebene

In den 16 Landesparlamenten hatten im Jahr 2010 weniger als 50 der insgesamt 1.825 Mitglieder einen Migrationshintergrund.⁷⁵⁴ Im Jahr 2011 waren es 53 Abgeordnete.⁷⁵⁵ Der Blick auf die Bundesländer zeigt, dass die Stadtstaaten deutlich höhere Repräsentationsquoten erzielen und Berlin dabei mit 41,9 % an der Spitze steht, gefolgt von Bremen mit 32,4 % und Hamburg mit 30,6 %.⁷⁵⁶ Aber auch Berlin ist weit von einer proportionalen Repräsentation entfernt. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern sind erheblich und schwanken zwischen 20 % (NRW) und 0 % (Saarland).

Eine detaillierte Untersuchung liegt zu den Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund in den 77 deutschen Großstädten mit mindestens 100.000 Einwohnern (ohne Stadtstaaten) vor.⁷⁵⁷ In den Großstädten stieg demnach die Zahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund von 116 (Stadtparlamente 2001 bis 2006) auf 198 (Stadtparlamente 2006 bis 2011) an.⁷⁵⁸ 4 % der insgesamt 4.670 Ratsmitglieder, die zwischen 2001 und 2011 gewählt wurden, hatten einen Migrationshintergrund. Immerhin in 15 Großstädten hatte aber bis zum Jahr 2011 noch immer kein einziges Ratsmitglied einen Migrationshintergrund.

Gleichwohl haben zumindest alle großen politischen Parteien auch in anderen Städten und Gemeinden Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund. An erster Stelle stehen die Parteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke

⁷⁵² Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.), Potenzial für Bundestagswahlen: Politische Partizipation von Drittstaatsangehörigen, Berlin 2013, S. 5., abrufbar unter: www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2013/08/Politische-Partizipation_SVR-FB.pdf.

⁷⁵³ Ebd., S. 7.

⁷⁵⁴ Schönwälder, Karen: Einwanderer in Räten und Parlamenten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu „Das Parlament“, Ausgabe 46-47 2010, Jahrgang 2010.

⁷⁵⁵ Dr. Dietmar Molthagen für die Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (Hrsg.), Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. Von Frank Gesemann und Roland Roth, 2014.

⁷⁵⁶ Eine Repräsentationsquote von 100 % ist dann gegeben, wenn der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund dem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrunds in der Bevölkerung entspricht, ebd., S. 67 Fn. 34.

⁷⁵⁷ Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.) Schriften zur Demokratie Band 27: Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten. Eine Studie des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften. Von Karen Schönwälder, Cihan Sinanoglu und Daniel Volkert, 2011.

⁷⁵⁸ Ebd., S. 12.

mit jeweils 8 %, gefolgt von der SPD mit 5 % sowie der CDU/CSU und der FDP mit jeweils knapp 2 %.⁷⁵⁹ Unter den Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund findet man mehr weibliche Mitglieder (40 %) als bei den Ratsmitgliedern ohne Migrationshintergrund (33 %); besonders stark vertreten ist die Bevölkerung mit türkischem Migrationshintergrund (38 % der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund).⁷⁶⁰ 17 Ratsmitglieder sind nicht deutsche Staatsangehörige, haben aber als EU-Bürgerinnen und -Bürgern das kommunale Wahlrecht inne und sind zu einem Mitglied des Rates einer deutschen Großstadt gewählt worden.⁷⁶¹

Zu den Gemeinden unter 100.000 Einwohnern sowie zu den Stadtstaaten liegen keine umfassenden Untersuchungen vor.

4.5.2 Repräsentanz von Migrantinnen und Migranten im Deutschen Bundestag

Im Vorfeld der Bundestagswahlen 2013 hat der Mediendienst Integration den Migrationshintergrund der Kandidatinnen und Kandidaten für den Deutschen Bundestag erfragt.⁷⁶²

Der Mediendienst hat im April 2013 bei allen 96 Landesgeschäftsstellen der Bundestagsparteien die Anzahl der Kandidatinnen und Kandidaten mit Migrationshintergrund recherchiert. Die Schwierigkeiten der Datenerfassung offenbarten sich während der Recherchen. In vielen Fällen waren die Pressestellen nicht bereit oder fähig, Auskunft über die Zahl ihrer Kandidatinnen und Kandidaten aus Einwandererfamilien zu geben. Der Mediendienst hat hier die Kandidaten-Listen nach Namen und vorliegenden Informationen ausgewertet. Entsprechende Hinweise wurden mit Biografien auf der Website oder Interview-Aussagen abgeglichen. Wenn keine Bestätigung für einen Migrationskontext vorlag, wurden die Kandidatinnen und Kandidaten nicht berücksichtigt.

Im Ergebnis waren 112 von insgesamt 2.420 Bewerberinnen und Bewerbern auf den Listenplätzen und unter den Wahlkreiskandidatinnen und -kandidaten solche aus Einwandererfamilien. Demnach hatten lediglich fünf Prozent der Bundestagskandidatinnen und -kandidaten einen sogenannten Migrationshintergrund. Nach Parteien sortiert fanden sich 26 Kandidatinnen und Kandidaten bei den Grünen, bei der SPD 22, bei der Linken 24, bei der FDP 10, 17 bei den Piraten, 12 bei der CDU und bei der CSU ein Kandidat.

Im Nachgang zur Bundestagswahl wurde auch der Anteil der gewählten Bundestagsabgeordneten mit Migrationshintergrund ausgewertet. Nach der Recherche des Mediendienstes Integration⁷⁶³ hat sich der Anteil der Mitglieder des Deutschen Bundestages mit Migrationshintergrund von 3,4 % im Jahr 2009 auf 5,9 % nach den Bundestagswahlen 2013 erhöht. 2009 hatten im Bundestag 21 der insgesamt 612 Abgeordneten einen Migrationshintergrund. In der 18. Legislaturperiode stammen 37 der 631 Abgeordneten aus Einwandererfamilien. Mit Blick auf ihren Bevölkerungsanteil sind sie demnach weiterhin unterrepräsentiert. In der gesamten Bevölkerung liegt ihr Anteil mit rund 19 % mehr als dreimal so hoch.

Der Anteil der Parlamentarier mit Migrationshintergrund ist in den jeweiligen Parteien sehr unterschiedlich. Gemessen an ihren Sitzen im Parlament verzeichnen die Linksfraktion mit 12,5 % und Bündnis 90/Die Grünen mit 11,1 % den höchsten Anteil. Die SPD hat zwar in absoluter Zahl mit 13 Politikerinnen und Politikern den höchsten Wert, liegt jedoch im Verhältnis zur Gesamtzahl ihrer Abgeordneten mit 6,7 % im Mittelfeld. Den geringsten Anteil weisen die Unionsparteien mit 3,1 % bei der CDU und 1,8 % bei der CSU auf.

Vielfach waren die politischen Parteien selbst nicht in der Lage festzustellen, welche ihrer Kandidatinnen und Kandidaten bzw. Parlamentarierinnen und Parlamentarier einen Migrationshintergrund aufweisen. Eine zuverlässige Datenbasis würde eine Abfrage mit einer entsprechend hohen Rücklaufquote unter allen Mitgliedern voraussetzen, die u. a. aus Datenschutzgründen vielfach gescheut wird.

4.6 Mitgliedschaft in Parteien und politischen Organisationen, Wahlbeteiligung

Parteien haben die Aufgabe, die politische Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger zu fördern und an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, dass Migrantinnen und Migranten in den Parteien vertreten sind. Gleiches gilt für andere politische Organisationen, die in der Demokratie eine wichtige Rolle innehaben.

⁷⁵⁹ Ebd., S. 13.

⁷⁶⁰ Ebd.

⁷⁶¹ Ebd.

⁷⁶² <http://mediendienst-integration.de/artikel/kaum-kandidaten-mit-migrationshintergrund-kopie-1.html>.

⁷⁶³ www.mediendienst-integration.de/artikel/mehr-abgeordnete-mit-migrationshintergrund.html.

Mitglied in einer Partei oder einer politischen Organisation waren 2009 aber nur 4 % der Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu 8 % der Gesamtbevölkerung.⁷⁶⁴ Das politische Engagement der zweiten Migrantengeneration mit hohem Bildungsabschluss ist dabei aber ähnlich hoch wie in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund mit gleicher Qualifikation.⁷⁶⁵ Personen mit eigener Migrationserfahrung und Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind am wenigsten politisch engagiert.

Die im Bundestag vertretenen Parteien bemühen sich auf unterschiedlichen Wegen, Menschen mit Migrationshintergrund als Wählerinnen und Wähler sowie Mitglieder zu gewinnen sowie ihnen gleiche Chancen auf verantwortungsvolle Positionen und Listenplätze zu geben. Maßnahmen sind zum Beispiel die Gründung von Netzwerken von Mitgliedern mit Migrationshintergrund oder die Festlegung von Quoten. Darüber hinaus bedarf es gezielter Angebote wie z. B. Mentoring-Programme.

Positiv zu bewerten ist, dass sich in den Bundesvorständen der Parteien – insbesondere der beiden Volksparteien – der Anteil der Mitglieder mit Migrationshintergrund erhöht hat. Im Vergleich zum ehemaligen Bundesvorstand hatte sich im Jahr 2013 der Anteil der Bundesvorstandsmitglieder der SPD mit Migrationshintergrund von einem auf drei Mitglieder, bei der CDU im Jahr 2012 von einem auf fünf Mitglieder erhöht. Gerechnet auf die Anzahl der Bundesvorstandsmitglieder insgesamt ergibt dies bei der SPD einen Anteil von 8,6 % und bei der CDU von 8,1 % Bundesvorstandsmitgliedern mit Migrationshintergrund.

4.7 Politische Teilhabe fördern

Die politische Teilhabe von Migrantinnen und Migranten als Mitglied in politischen Parteien, als Wählerinnen und Wähler sowie als Abgeordnete in den Parlamenten ist bislang nicht ausreichend erfasst. Wünschenswert sind weitere Daten und qualitative Studien zur politischen Teilhabe. Diese fehlen insbesondere für die kommunale Ebene sowie für die Länderparlamente. Zu Verbesserung der Datenlage wäre ein stärkerer Informationsabruf nach dem Migrationshintergrund durch die Parteien bei ihren Mitgliedern hilfreich.

Deutlich wird aber schon aufgrund der vorliegenden Informationen, dass Menschen mit Migrationshintergrund nicht ausreichend in den Parteien und Parlamenten repräsentiert sind und ihre Wahlbeteiligung nicht ihrem Bevölkerungsanteil entspricht. Die politischen Parteien sind daher aufgerufen, aktiv für Mitglieder mit Migrationshintergrund zu werben und ihnen gleiche Chancen einzuräumen. Insbesondere die Unionsbürgerinnen und -bürger sind ein weitgehend unberücksichtigtes Potenzial bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen.

Eine weitere Herausforderung liegt darin, mehr Wählerinnen und Wähler mit Migrationshintergrund für die Beteiligung an Wahlen zu gewinnen. Wie viele Migrantinnen und Migranten tatsächlich wählen gehen und welche Parteienpräferenzen sie aufweisen wird erst dann in zuverlässiger Weise erfasst werden können, wenn der Migrationshintergrund als fester Bestandteil zum Standardrepertoire der allgemeinen Wahl- und Umfrageforschung gehört und damit ähnlich wie die Merkmale Geschlecht und Alter zum Gegenstand der Wahlforschung wird.

5 Sport

5.1 Partizipation von Migrantinnen und Migranten im organisierten Sport

Sport ist ein wichtiger Bestandteil im Integrationsprozess. Sport fördert die Begegnung von Menschen ganz unterschiedlicher sozialer, kultureller und ethnischer Herkunft. Er schafft Verständigung und baut wechselseitige Vorurteile im gemeinsamen Erleben ab. Der Sport vermittelt Werte wie Fair Play, Regelakzeptanz und Teamgeist und trägt dadurch zur gesellschaftlichen Integration bei.

Integration im Sport und durch den Sport findet aber nicht automatisch statt. Der Sport kann auch zur Verfestigung separierender Strukturen und Vorurteile beitragen. Auch teilweise gewaltsame Auseinandersetzungen können mit dem Sport verbunden sein. Daher muss die Integration im und durch den Sport gezielt gefördert werden. Insbesondere die Vielzahl der in Verbänden und Vereinen ehrenamtlich Engagierten dürfen bei ihrer wichtigen Arbeit nicht allein gelassen werden. Es gilt, Integration als Querschnittsaufgabe zu verstehen und die Integrationspotenziale des Sports durch ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen von Bund, Ländern und Kommunen sowie Verbänden, Vereinen und Migrantenorganisationen gezielt zu fördern und zu aktivieren.⁷⁶⁶

⁷⁶⁴ Dies umfasst die „Beteiligung in Bürgerinitiativen, in Parteien, in der Kommunalpolitik“, S. 2. Indikatorenbericht, 2011: S. 103 f.

⁷⁶⁵ Ebd., S. 104, Abb. 31.

⁷⁶⁶ Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011, S. 247 ff.

Und es gilt, in Sportvereinen und Sportverbänden die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass Integration gelingen kann. Das betrifft in erster Linie das Vereinsklima, das Selbstverständnis der Vereine und Teilhabemöglichkeiten. Nur Vereine, die Vielfalt als eine Chance sehen, die Ausgrenzung und Rassismus entgegentreten, werden für Menschen mit Zuwanderungsgeschichten eine sportliche Heimat sein können. Das zu fördern ist ein Ziel der im Januar 2011 gestarteten und vom Bundesministerium des Innern sowie dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit initiierten Kampagne „Sport und Politik vereint(t) gegen Rechtsextremismus – für Respekt und Achtung der Menschenwürde“.⁷⁶⁷

Der Sport erreicht weite Teile der Bevölkerung. Die über 91.000 Sportvereine in Deutschland haben rund 27,5 Mio. Mitgliedschaften.⁷⁶⁸ Darüber hinaus treiben nach Schätzungen bis zu 10 Mio. Menschen in Deutschland außerhalb von Vereinen Sport, etwa bei kommerziellen Anbietern wie Fitnessstudios oder einfach privat für sich wie z. B. beim Laufen im Park.

Menschen mit Migrationshintergrund sind nach wie vor deutlich seltener Mitglieder in einem Sportverein als Menschen ohne Migrationshintergrund. Die vorliegenden empirischen Erkenntnisse zur Teilnahme von Sportlerinnen und Sportlern mit Migrationshintergrund am organisierten Sport verdeutlichen dies. So haben laut dem Sportentwicklungsbericht von 2009/2010 insgesamt 2,6 Mio. Mitglieder in Sportvereinen einen Migrationshintergrund.⁷⁶⁹ Dies entspricht einem Anteil von 9,0 % an allen Sportvereinsmitgliedern. Der Anteil der Ehrenamtlichen mit Migrationshintergrund in Sportvereinen liegt bei 4,7 %. Dies bedeutet eine deutliche Steigerung gegenüber 2007, als der Anteil noch bei lediglich 2,6 % lag (+ 77,4 %).⁷⁷⁰ Verglichen mit ihrem Bevölkerungsanteil von 20,0 % sind Menschen aus Zuwandererfamilien in Sportvereinen dennoch nach wie vor deutlich unterrepräsentiert, insbesondere unter den ehrenamtlichen Funktionsträgern.⁷⁷¹

Besonders gering ist der Anteil der Frauen mit Migrationshintergrund in Sportvereinen. Zwei Drittel der Sportvereinsmitglieder mit Migrationshintergrund sind Männer, ein Drittel sind Frauen.⁷⁷² Dabei ist das Interesse, Sport zu treiben, unter Migrantinnen nicht geringer ausgeprägt als unter einheimischen Frauen und Mädchen. So wünschen sich nach empirischen Erkenntnissen rund 45 % der jugendlichen Migrantinnen, mehr Sport zu treiben.⁷⁷³

Eine von der Universität Dortmund vorgenommene Sekundärauswertung der PISA-Studie 2000 zeigt, dass bei der Beteiligung am Sportverein geringe Unterschiede zwischen Jungen mit und ohne Migrationshintergrund bestehen. So sind 68 % der türkischstämmigen Jungen, aber nur 54 % der Jungen ohne Migrationshintergrund Mitglieder im Sportverein. Bei den Mädchen gibt es dagegen große Unterschiede zwischen Mädchen mit und ohne Migrationshintergrund. So sind nur 21 % der türkischstämmigen Mädchen im Vergleich zu 42 % der Mädchen ohne Migrationshintergrund Mitglied im Sportverein. Den niedrigsten Anteil von Sportvereinsmitgliedern gibt es allerdings unter Mädchen russischer Herkunft, von denen nur 20 % Mitglied im Sportverein sind.⁷⁷⁴

Diese Ergebnisse zeigen, dass die geringe Beteiligung türkischstämmiger Mädchen in Sportvereinen ihre Ursachen nicht primär in der muslimischen Religionszugehörigkeit hat. Vielmehr konnte die Studie nachweisen, dass das soziale und kulturelle Kapital im Elternhaus – also die sprachlich-kulturelle und sozioökonomische Integration der Familie – entscheidenden Einfluss auf die Mitgliedschaft der Mädchen im Sportverein hat. Dies gilt auch für Mädchen ohne Migrationshintergrund.

⁷⁶⁷ Näheres zur Kampagne unter www.vereint-gegen-rechtsextremismus.de.

⁷⁶⁸ Deutscher Olympischer Sportbund: Mitgliederentwicklung im Sportverein. Bestanderhebungen und demografischer Wandel zwischen den Jahren 2000 und 2010. Frankfurt 2011.

⁷⁶⁹ Vgl. Breuer, Christoph (Hrsg.): Sportentwicklungsbericht 2009/2010. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland. Köln 2010. S. 11. Im Gegensatz zum Sportentwicklungsbericht 2009/2010 verfügt der Sportentwicklungsbericht 2011/2012 leider über keine Zahlen zu Mitgliedern mit Migrationshintergrund. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass eigens eine Sonderauswertung zum Thema „Demografische Entwicklung“ herausgegeben wurde, sehr bedauerlich. Zur Datengrundlage über Sportvereinsmitglieder mit Migrationshintergrund vgl. auch: Kleindienst-Cachay, Christa / Cachay, Klaus / Bahlke, Steffen / Teubert, Hilke: Inklusion und Integration. Eine empirische Studie zur Integration von Migrantinnen und Migranten im organisierten Sport. Schorndorf 2012. S. 32-48.

⁷⁷⁰ Vgl. ebd., S. 12.

⁷⁷¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2012. Fachserie 1, Reihe 2.2. Wiesbaden 2013.

⁷⁷² Vgl. Breuer, Christoph (Hrsg.): Sportentwicklungsbericht 2009/2010. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland. Köln 2010, S. 11.

⁷⁷³ Boos-Nünning, Ursula / Karakaşoğlu, Yasemin: Viele Welten leben: Zur Lebenssituation von Mädchen und jungen Frauen. Münster 2005, S. 5.

⁷⁷⁴ Vgl. Mutz, Michael / Burrmann, Ulrike: Sportliches Engagement jugendlicher Migranten in Schule und Verein: Eine Re-Analyse der PISA- und SPRIINT-Studie. In: Braun, Sebastian / Nobis, Tina (Hrsg.): Migration, Integration und Sport. Zivilgesellschaft vor Ort. Wiesbaden 2011, S. 99-124.

Die Studie zeigt auch, dass das Interesse türkischstämmiger Mädchen, Sport zu treiben, keinesfalls geringer ausgeprägt ist als bei Mädchen ohne Migrationshintergrund. So haben Mädchen türkischer Herkunft mit 17 % die höchste Teilnahmequote aller Herkunftsgruppen an einer Sport-Arbeitsgemeinschaft in der Schule, während nur 11 % der Mädchen ohne Migrationshintergrund an einer Sport-AG teilnehmen. Die geringste Teilnahmequote haben hier italienischstämmige Mädchen mit 8 %.⁷⁷⁵ Die Teilnahmebarrieren bei einer Sport-AG an der Schule sind demnach deutlich niedriger als bei einem Sportverein. Es kommt daher entscheidend darauf an, niedrigschwellige Angebotsstrukturen zu entwickeln, um Mädchen mit Zuwanderungsgeschichte dafür zu gewinnen, aktiv Sport zu treiben.

Eine neue Expertise des DOSB⁷⁷⁶, die auf aktuellere Daten aus dem AID:A-Survey des Deutschen Jugendinstituts⁷⁷⁷ von 2009 zurückgreift, kommt zu höheren Werten bei der Partizipation von Mädchen mit Migrationshintergrund im organisierten Sport. Demnach sind 51 % der 2- bis 12-Jährigen sowie 44 % der 13- bis 17-Jährigen Mädchen mit Migrationshintergrund Mitglied in einem Sportverein. Die Vergleichswerte bei den Mädchen ohne Migrationshintergrund liegen jedoch auch in dieser Studie deutlich höher. Demnach sind 71 % der 2- bis 12-Jährigen sowie 63 % der 13- bis 17-Jährigen Mädchen ohne Migrationshintergrund Mitglied in einem Sportverein.⁷⁷⁸

Den geringsten Organisationsgrad weisen jugendliche Mädchen mit türkischem Migrationshintergrund auf, von denen lediglich 13 % Mitglied in einem Sportverein sind. Daher werden türkischstämmige Mädchen in der Expertise als „sportdistanzierte Gruppe“ eingestuft.⁷⁷⁹

Wie bereits die oben erwähnte Sekundärauswertung der PISA-Studie konstatiert auch die Expertise des DOSB bei der Sportpartizipation große Unterschiede bezüglich der sozialen Schichtzugehörigkeit der Migrantinnen. Während nur 12 % der Migrantinnen aus der unteren Sozialschicht Mitglied in einem Sportverein sind, beträgt die Partizipationsquote bei Frauen mit Migrationshintergrund aus der oberen Sozialschicht 31 %. Daher kommt die Expertise zu dem Schluss: „Mit privilegierten Lebensverhältnissen steigt die Wahrscheinlichkeit einer Mitgliedschaft im Sportverein. Das gilt besonders für Mädchen und Frauen: weibliches Geschlecht, Migrationshintergrund und niedriger Sozialstatus führen hier zur mehrfachen und deshalb besonders starken Benachteiligung.“⁷⁸⁰

Große Unterschiede beim Organisationsgrad der Migrantinnen bestehen auch zwischen den verschiedenen Zuwanderergenerationen. Während bei den jugendlichen Migrantinnen der ersten Generation nur 28 % Mitglied in einem Sportverein sind, liegt der Organisationsgrad bei der dritten Generation bereits bei 68 % und somit fünf Prozentpunkte höher als bei den jugendlichen Mädchen ohne Migrationshintergrund (63 %).⁷⁸¹ Daher stellt die Expertise des DOSB fest: „Mit fortschreitender Akkulturation gleicht sich die Beteiligung im Sportverein an die für Deutsche typischen Muster an. Vor allem Mädchen mit Migrationshintergrund, die anfangs stark unterrepräsentiert sind, holen im Zuge dieser Prozesse auf. Die dritte Generation, also die Enkel derjenigen, die aus ihren Herkunftsländern ausgewandert sind, sind in punkto Sportvereinszugehörigkeit von den autochthonen Deutschen nicht mehr zu unterscheiden.“⁷⁸²

Die vorliegenden empirischen Erkenntnisse zeigen somit erstens, dass der Anteil von Migrantinnen und Migranten im organisierten Sport deutlich unterrepräsentativ ist. Zweitens sind insbesondere Mädchen und Frauen aus Zuwandererfamilien deutlich seltener Mitglied in einem Sportverein als Mädchen und Frauen ohne Migrationshintergrund, aber auch als Jungen und Männer mit Migrationshintergrund. Drittens hängt die Sportvereinsmitgliedschaft stark von der sozialen Schichtzugehörigkeit und der Zuwanderergeneration ab. Und viertens zeigen die Ergebnisse deutlich, dass das Interesse, Sport zu treiben, bei Mädchen mit Migrationshintergrund nicht geringer ausgeprägt ist als bei Mädchen ohne Migrationshintergrund, ihre Beteiligung aber entscheidend von

⁷⁷⁵ Vgl. ebd., S. 109.

⁷⁷⁶ Deutscher Olympischer Sportbund: Die Partizipation von Migrantinnen und Migranten im vereinsorganisierten Sport. Autor: Prof. Dr. Michael Mutz. Frankfurt 2013.

⁷⁷⁷ Die Daten wurden vom Deutschen Jugendinstitut im Rahmen des Projekts „Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten“ (AID:A) erhoben. Vgl. hierzu: Rauschenbach, Thomas / Bien, Walter (Hrsg.): Aufwachsen in Deutschland. Weinheim 2012.

⁷⁷⁸ Vgl. Deutscher Olympischer Sportbund: Die Partizipation von Migrantinnen und Migranten im vereinsorganisierten Sport. Autor: Prof. Dr. Michael Mutz. Frankfurt 2013, S. 12 ff.

⁷⁷⁹ Vgl. ebd., S. 26.

⁷⁸⁰ Ebd., S. 19.

⁷⁸¹ Nach offizieller Definition des Statistischen Bundesamtes haben Personen der dritten Zuwanderergeneration keinen „Migrationshintergrund“ mehr.

⁷⁸² Ebd., S. 23.

der Angebotsstruktur abhängt.⁷⁸³

5.2 Zielgruppenspezifische Angebote im Sport

Mit dem Ziel, den Anteil von Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund im organisierten Sport zu erhöhen, haben das Bundesministerium des Innern (BMI) und die Beauftragte sich im Dialogforum „Sport“ des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) dazu verpflichtet, gemeinsam zwei Handreichungen herauszugeben.⁷⁸⁴

Die erste Handreichung richtet sich an die Zielgruppe Sportvereine und -verbände und soll ihnen Handlungsmöglichkeiten zum Abbau von Teilnahmebarrieren aufzeigen. Die Broschüre „Zielgruppenorientierte Integrationsarbeit“ wurde vom Deutschen Olympischen Sportbund erarbeitet.⁷⁸⁵ Sie dient den Sportvereinen und -verbänden als Leitfaden mit praxisnahen Tipps und erprobten Hilfestellungen, um bislang in Sportvereinen unterrepräsentierte Gruppen – v. a. Migrantinnen, Ältere und Menschen mit geringen finanziellen Ressourcen – für eine Vereinsmitgliedschaft zu gewinnen.

Die zweite Handreichung richtet sich direkt an Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund und informiert sie über die Angebote des Sports in Deutschland. Die Broschüre „Los geht’s! Sport und Bewegung für Mädchen und Frauen“ wurde vom Institut „Integration durch Sport und Bildung“ der Universität Oldenburg erarbeitet.⁷⁸⁶ Die Broschüre liefert Anregungen, Tipps und Informationen rund um die Themen Sport und Bewegung für Mädchen und Frauen. Die Beiträge sind nach Altersgruppen sortiert. Anfangs geht es um Angebote speziell für Kinder und Jugendliche, dann für Frauen und ihre Familien und abschließend um Angebote für Ältere. Zudem enthält die Broschüre Informationen über freiwilliges Engagement und Qualifizierungsmöglichkeiten im Sport.

Um die Zielgruppe Mädchen mit Migrationshintergrund besser zu erreichen, führt das Institut „Integration durch Sport und Bildung“ der Universität Oldenburg im Auftrag der Beauftragten in jedem Bundesland einen Aktionstag „Schule, Sport, Integration“ durch. Ziel der Aktionstage ist es, zum einen Mädchen und ihre Familien über Angebote des organisierten Sports zu informieren und sie dafür zu motivieren, Sport zu treiben und in einen Sportverein einzutreten. Dafür ist es wichtig, auch die Eltern an den Aktionstagen zu beteiligen, um auch sie für eine Mitgliedschaft ihrer Töchter in einem Sportverein zu gewinnen.

Zum anderen soll durch die Aktionstage die Vernetzung zwischen Schulen und Sportvereinen im Sozialraum verbessert werden. Wie oben dargestellt, zeigen empirische Untersuchungen, dass die Teilnahmebarrieren bei Sportvereinen wesentlich höher sind als beim niedrigschwelligen Angebot von Sport-AGs in Schulen. So können Mädchen aus Zuwandererfamilien durch niedrigschwellige Angebote in den Schulen besonders gut erreicht und darüber auch für eine Mitgliedschaft in Sportvereinen begeistert werden.

An einer besseren Zusammenarbeit haben sowohl die Schulen als auch die Vereine ein Interesse. So können die Schulen in Kooperation mit den Vereinen ihr Nachmittagsangebot verbessern, und die Vereine können durch niedrigschwellige Angebote in Schulen neue Mitglieder gewinnen. Daher werden die Aktionstage in Kooperation der Schulen mit den ortsansässigen Sportvereinen durchgeführt, die auf dem Schulgelände ihre Angebote präsentieren. Auch die großen Sportverbände DOSB und DFB sind bei der Durchführung der Aktionstage wichtige Kooperationspartner.

Die Auftaktveranstaltung, an der die DOSB-Vizepräsidentin Ilse Ridder-Melchers und die DOSB-Integrationsbotschafterin Attika Bouagaa mitgewirkt haben, hat am 26.08.2013 in Ludwigshafen stattgefunden. Ein weiterer Aktionstag wurde am 27.05.2014 in Hamburg durchgeführt. Mit dabei waren der DFB-Integrationsbotschafter Jimmy Hartwig, die DFB-Vizepräsidentin Hannelore Ratzeburg und die Integrationsbeauftragte des Hamburger Fußball-Verbands, Claudia Wagner-Nieberding. Beim Aktionstag in Berlin am 04.06.2014 haben der Vizepräsident von ALBA Berlin, Henning Harnisch, die DFB-Integrationsbotschafterin Sinem Turaç, das Präsidialmitglied für Integration des Berliner Fußball-Verbandes, Mehmet Matur, sowie Murat Doğan von Türkiyemspor 1978 Berlin e. V. mitgewirkt.

Auch im Programm „Integration durch Sport“ des Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB), das vom BMI mit jährlich 5,4 Mio. € gefördert wird, wird in der 2014 beginnenden neuen Förderperiode ein besonderer

⁷⁸³ Vgl. auch: Klein, Marie-Luise: Migrantinnen im Sport – Zur sozialen Konstruktion einer „Problemgruppe“. In: Braun, Sebastian / Nobis, Tina (Hrsg.): Migration, Integration und Sport. Zivilgesellschaft vor Ort. Wiesbaden 2011, S. 124-135.

⁷⁸⁴ Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011, S. 250.

⁷⁸⁵ Deutscher Olympischer Sportbund: Zielgruppenorientierte Integrationsarbeit. Orientierungshilfe und Handlungsleitfaden für Vereine und Verbände. Frankfurt 2014 (im Erscheinen).

⁷⁸⁶ Bundesministerium des Innern / Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Los geht’s! Sport und Bewegung für Mädchen und Frauen. Berlin 2013.

Schwerpunkt auf zielgruppenspezifische Angebote – insbesondere für Frauen und Mädchen aus Zuwandererfamilien – gelegt. „Integration durch Sport“ wird in Kooperation mit den Landessportbünden umgesetzt. Maßgeblich ist die Arbeit der rund 750 Stützpunktvereine im ganzen Bundesgebiet, in denen Migrantinnen und Migranten direkt angesprochen, an den vereinsorientierten Sport herangeführt und in die Vereine aufgenommen werden. Damit wird ein wichtiger Beitrag zu ihrer Integration in den Sport und damit auch zu ihrer Teilhabe an der Gesellschaft insgesamt geleistet.

5.3 Die Rolle von Migrantenorganisationen und -vereinen im Sport

Migrantenorganisationen erfüllen im Integrationsprozess eine besondere Brückenfunktion, die weder von staatlichen Stellen noch von anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren erfüllt werden kann. Als Multiplikatoren sind sie durch die Bündelung vieler eigener Erfahrungen ihrer Mitglieder in besonderer Weise dazu in der Lage, Menschen mit Migrationshintergrund zu erreichen, anzusprechen und zu aktivieren.⁷⁸⁷ Dies gilt auch für den Sport. Migrantensportvereine werden dabei teilweise positive Integrationswirkungen, teilweise aber auch Segregationstendenzen zugeschrieben.⁷⁸⁸ Daher ist es wichtig, Migrantensportvereine eng in die Integrationsarbeit einzubinden.

Um die Kooperation von Sportvereinen und -verbänden mit Migrantenorganisationen und Migrantensportvereinen zu intensivieren, hat der DOSB am 03.07.2014 in Berlin ein Fachforum „Chancen und Perspektiven der Zusammenarbeit von Sportorganisationen mit Migrantenorganisationen“ veranstaltet, an dem auch die Beauftragte teilgenommen hat. Zudem hat der DOSB eine Expertise als Handreichung für die Praxis erarbeiten lassen.⁷⁸⁹ In der Expertise wird zwischen vier Typen von Migrantensportvereinen unterschieden: ethnischen Sportvereinen, Aussiedlersportvereinen, multiethnischen Sportvereinen und instrumentellen Sportvereinen.

Ethnische Sportvereine können demnach einer einzelnen Herkunftsgruppe zugeordnet werden, die einen Großteil der Vereinsmitglieder ausmachen. Dies spiegelt sich oft auch im Namen wider – z. B. FC Türkiye, SV Croatia oder SC Italia.⁷⁹⁰

In Aussiedlersportvereinen haben sich überwiegend Zugewanderte der deutschsprachigen Minderheit aus den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion zusammengeschlossen. In diesen Vereinen werden häufig auch ansonsten in Deutschland weitgehend unbekannt Sportarten wie das Stabwurfspiel Gorodki oder die russischen Kampfsportarten Sambo und Systema angeboten.⁷⁹¹

In multiethnischen Sportvereinen haben sich Sportlerinnen und Sportler aus unterschiedlichen Herkunftsgruppen zusammengeschlossen. Teilweise sind diese aus der Fusion mehrerer vormals ethnischer Sportvereine hervorgegangen, teilweise sind sie aber auch gezielt als multikulturelle Vereine entstanden, was auch im Vereinsnamen deutlich wird (z. B. Internationaler SV, FC Internationale).⁷⁹²

Instrumentelle Sportvereine werden laut der Expertise mit einem sozialpädagogischen Ansatz gegründet, um den Sport als Instrument der Integrationsarbeit zu nutzen (z. B. Seitenwechsel e. V., Sport ohne Grenzen e. V., windworkers e. V.). Diese Vereine werden in der Regel auch von öffentlichen Stellen oder Trägern sozialer Arbeit finanziell gefördert.⁷⁹³

Im Ergebnis kommt die Expertise zu dem Schluss, dass Migrantensportvereine „einen besseren Zugang zur Zielgruppe der Zuwanderinnen und Zuwanderer bzw. zu den Angehörigen ihrer jeweiligen Herkunftsgruppe“ haben als andere Sportvereine. „Sie gewinnen vielfach auch Personen als Mitglieder, die einem deutschen Sportverein nicht beitreten würden.“⁷⁹⁴ Daher empfiehlt die Expertise, die Kooperation mit Migrantensportvereinen im Rahmen von sozialräumlichen Netzwerken auszubauen: „Für solche Netzwerke können Migrantensportvereine genau der passende Mosaikstein sein, da sie den Zielgruppenzugang und die interkulturellen Kompetenzen einbringen können, die Einrichtungen der Mehrheitsgesellschaft häufig fehlen.“⁷⁹⁵

Allerdings darf die Bedeutung der Migrantensportvereine auch nicht überschätzt werden. So gehören nach den

⁷⁸⁷ Vgl. Kapitel XIII 2.1.

⁷⁸⁸ Vgl. Bundesinstitut für Sportwissenschaft (Hrsg.): Selbstorganisation von Migranten im deutschen Vereinssport. Köln 2009, S. 194 ff.

⁷⁸⁹ Deutscher Olympischer Sportbund: Migrantensportvereine als Partner der Integrations- und Verbandsarbeit. Eine Handreichung für die Praxis. Autor: Prof. Dr. Silvester Stahl. Frankfurt 2012.

⁷⁹⁰ Vgl. ebd., S. 22 ff.

⁷⁹¹ Vgl. ebd., S. 27 ff.

⁷⁹² Vgl. ebd., S. 29 f.

⁷⁹³ Vgl. ebd., S. 30 ff.

⁷⁹⁴ Ebd., S. 33.

⁷⁹⁵ Ebd., S. 35.

vorliegenden Daten des Ausländersurveys lediglich 4 % der griechischen, italienischen und türkischen jungen Erwachsenen ausschließlich einem eigenethnischen Verein an.⁷⁹⁶ Auch die Studie „Inklusion und Integration“, die die Sportvereinsmitgliedschaft von Migrantinnen und Migranten in Bielefeld und Duisburg exemplarisch untersucht, kommt zu dem Schluss, dass „etwa 94 % aller in Vereinen Sport treibenden Migrantinnen und Migranten (...) dies in ‚deutschen‘ Sportvereinen“ tun.⁷⁹⁷

Migrantenorganisationen können bei der Gewinnung von Ehrenamtlichen mit Migrationshintergrund eine wichtige Rolle spielen. Da der organisierte Sport in Deutschland fast ausschließlich ehrenamtlich organisiert ist, kommt dem bürgerschaftlichen Engagement von Migrantinnen und Migranten im Sport eine besondere Bedeutung zu. Ehrenamtliches Engagement leistet zudem für die Integration und Teilhabe von Migrantinnen und Migranten einen wichtigen Beitrag. Ehrenamtliches Engagement stößt sowohl bei den Migrantinnen und Migranten als auch bei der Aufnahmegesellschaft interkulturelle Lern- und Öffnungsprozesse an, ermöglicht mit zunehmender Vielfalt respektvoll und tolerant umzugehen und Veränderungen zu bewältigen. Dieses gegenseitige aufeinander Zugehen fördert somit die Integration. Zudem trägt die Übernahme bürgerschaftlicher Verantwortung zu einer höheren Identifizierung mit dem Aufnahmeland bei.⁷⁹⁸

Ehrenamtlich Engagierte mit Migrationshintergrund sind in Sportvereinen in Deutschland aber deutlich unterrepräsentiert. Wie oben dargestellt, haben lediglich 4,7 % aller ehrenamtlich Engagierten in Sportvereinen einen Migrationshintergrund. Diese Zahlen verdeutlichen den Bedarf, mehr Migrantinnen und Migranten für die Übernahme ehrenamtlicher Aufgaben in Sportvereinen zu gewinnen. Daher fördern die Beauftragte und das BMI in Umsetzung einer Maßnahme aus dem NAP-I das Projekt „Gewinnung und Qualifizierung von FunktionärInnen, ÜbungsleiterInnen und TrainerInnen mit Migrationshintergrund“ der Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände (BAGIV).

Das Projekt läuft vom 01.10.2011 bis 30.09.2014 und hat zum Ziel, Menschen mit Migrationshintergrund für die Übernahme einer ehrenamtlichen Funktion in einem Sportverein zu gewinnen und zu qualifizieren. In Kooperation mit dem Landessportbund Hessen werden Migrantinnen und Migranten über die Mitgliedsverbände der BAGIV und andere Migrantenorganisationen angesprochen, durch Veranstaltungen, Publikationen und eine Website über die ehrenamtliche Arbeitsweise der Sportvereine in Deutschland informiert und in Seminaren für die Übernahme einer ehrenamtlichen Funktion qualifiziert. Ziel des Projektes ist die Vermittlung von Ehrenamtlichen mit Migrationshintergrund in Sportvereine.

Das Projekt fördert somit die Kooperation zwischen Migrantenorganisationen und organisiertem Sport, berücksichtigt neben der Information und Gewinnung auch die wichtige Aufgabe der Qualifizierung von Ehrenamtlichen mit Migrationshintergrund und leistet dadurch einen wichtigen Beitrag zur Integration in und durch den Sport.

In dem Projekt wird zudem ein Handlungskonzept erarbeitet, wie die Gewinnung und Qualifizierung von Ehrenamtlichen mit Migrationshintergrund in Kooperation von organisiertem Sport und Migrantenorganisationen gelingen kann. Mit Hilfe dieses Handlungskonzepts sollen die Erkenntnisse des Projekts zum einen auf die Förderstrukturen des Bundesprogramms „Integration durch Sport“ übertragen werden. Zum anderen sollen weitere Landessportbünde und Migrantenorganisationen dafür gewonnen werden, in Kooperation gezielt Ehrenamtliche mit Migrationshintergrund zu gewinnen und zu qualifizieren.

5.4 Ausblick

Der Sport hat durch seine Vorbildfunktion einen starken Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung. So hat beispielsweise der Deutsche Fußball-Bund (DFB) in den letzten Jahren einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass Vielfalt als Gewinn für Deutschland verstanden wird. Insbesondere während den Welt- und Europameisterschaften wurde die Nationalmannschaft als Spiegel der multikulturellen Gesellschaft und Beweis, dass Vielfalt ein Garant für Erfolg ist, dargestellt. Auch der Integrationsspot des DFB, der vor den Übertragungen der Länderspiele im Fernsehen lief, war ein großer Erfolg.⁷⁹⁹

Um die Öffentlichkeitswirksamkeit des Fußballs für die Integration zu nutzen, veranstaltete die Deutschlandstiftung Integration gemeinsam mit der Deutschen Fußball Liga (DFL) am 3. Spieltag der Saison 2012/2013

⁷⁹⁶ Vgl. Mutz, Michael / Stahl, Silvester: Mitgliedschaft junger Migranten in eigenethnischen Sportvereinen – Eine Sekundäranalyse auf Basis des Ausländersurveys. In: Sport und Gesellschaft, 7. Stuttgart 2010, S. 115-144.

⁷⁹⁷ Kleindienst-Cachay, Christa / Cachay, Klaus / Bahlke, Steffen / Teubert, Hilke: Inklusion und Integration. Eine empirische Studie zur Integration von Migrantinnen und Migranten im organisierten Sport. Schorndorf 2012, S. 247.

⁷⁹⁸ Vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011, S. 287 ff.

⁷⁹⁹ Siehe <http://tv.dfb.de/index.php?view=648>.

den Aktionstag „Geh’ Deinen Weg“. Bei allen Spielen der Ersten Bundesliga vom 10.09. bis 14.09.2012 trugen die Spieler das Motto „Geh’ Deinen Weg“ anstelle von Trikotwerbung auf der Brust, um ein Zeichen für Integration zu setzen.⁸⁰⁰

Damit verzichteten alle Bundesligisten zum ersten Mal seit 1992, als die Vereine am letzten Vorrunden-Spieltag ein Zeichen gegen die ausländerfeindlichen Ausschreitungen von Rostock-Lichtenhagen im August 1992 setzten, auf die Werbung ihres Sponsors auf dem Trikot. Damals wurde der Schriftzug des Sponsors durch den Slogan „Mein Freund ist Ausländer“ ersetzt.

Solche öffentlichkeitswirksamen Aktionen, für die der Sport aufgrund seiner Fähigkeit, die Massen zu begeistern, geradezu prädestiniert ist, können einen wichtigen Beitrag zum Abbau von Vorurteilen und zur Wertschätzung von Vielfalt in der Gesellschaft leisten. Dies gilt es in Zukunft weiter auszubauen.

Zur Weiterentwicklung der integrationspolitischen Aktivitäten im Bereich Sport setzt sich die Beauftragte zudem für die Weiterführung des Dialogforums „Sport“ aus dem Nationalen Aktionsplan Integration ein. Dadurch können die vielfältigen Kompetenzen der unterschiedlichen Akteure im Sport genutzt sowie die Netzwerkstrukturen und Kooperationsbeziehungen zwischen den einzelnen Akteuren unterstützt werden. Ferner kann das Dialogforum als Expertengremium Empfehlungen für die Praxis erarbeiten. Eine solche Struktur, die Vertreterinnen und Vertreter aus Politik (Bund, Länder, Kommunen), Sport, Wissenschaft und Migrant*innenorganisationen an einen Tisch bringt, fehlt ansonsten auf Bundesebene.

Thematisch sollte dabei insbesondere die Verbesserung der Kooperation mit Migrant*innenorganisationen auf der Agenda stehen, aber auch die Weiterentwicklung zielgruppenspezifischer Angebote – insbesondere für Frauen und Mädchen – gilt es weiterhin zu begleiten. Auch die Gewinnung von ehrenamtlichen Übungsleitern, Trainern und Funktionsträgern stellt weiterhin eine große Herausforderung dar. Als weiteres Schwerpunktthema sollten „Maßnahmen gegen Diskriminierung und Rassismus im Sport“ im Dialogforum behandelt werden. Hierzu könnten gemeinsam mit den Sportverbänden und Migrant*innenorganisationen bundesweite Aktionen und Maßnahmen entwickelt werden.

6 Medien

6.1 Publikumswandel

15 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund sind für die Medien in Deutschland eine nicht mehr zu vernachlässigende Zielgruppe.⁸⁰¹ Sie stellen heute nicht nur ein Fünftel der Wohnbevölkerung in Deutschland, sondern auch einen relevanten und ständig wachsenden Anteil der Zuschauerinnen und Zuschauer, Hörerinnen und Hörer, Leserinnen und Leser sowie Nutzerinnen und Nutzer der Medien. Sie zahlen Rundfunkbeiträge und sind als Konsumentinnen und Konsumenten Adressaten von Werbung.

Für die deutschsprachigen Medien vollzieht sich ein Publikumswandel. Wesentliches Merkmal dieses Publikumswandels ist, dass sich das deutschsprachige Publikum immer stärker aus Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher kultureller Herkunft zusammensetzt. In dem Maße, in dem diese Adressatengruppen als Zuschauer, Hörer, Leser und User deutschsprachiger Medienangebote wahrgenommen werden, rücken sie in den Blick der Programm- und Medienplaner, der Werbung und der Medienforschung. Gerade aus wirtschaftlicher Perspektive ist die Bevölkerung mit Einwanderungsgeschichte – auch aufgrund der jüngeren Altersstruktur – für die Medien von zunehmendem Interesse.

Migrantinnen und Migranten wurden in den vergangenen Jahrzehnten kaum als Zielgruppe deutschsprachiger Medien gesehen. Vielmehr richteten sich seit den 1960er Jahren spezielle, herkunftssprachliche Medienangebote an die migrantischen Zielgruppen – seien es die „Gastarbeitersendungen“⁸⁰² des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder kommerzielle, herkunftssprachliche Zeitungen und Zeitschriften wie „Hürriyet“ oder „Russkaja Germanija“. Wie in anderen Einwanderungsländern auch hat sich in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten ein ethnisch plurales Mediensystem entwickelt, in dem neben den dominanten deutschsprachigen Medien ein breites Spektrum an fremdsprachigen Medienangeboten für Migrantinnen und Migranten existiert.

⁸⁰⁰ Vgl. Kapitel XIII 3.5.

⁸⁰¹ Wenn im Folgenden von Medien gesprochen wird, geht es primär um sogenannte Massenmedien wie Zeitungen und Zeitschriften sowie Rundfunk, auf deren Bedeutung hinsichtlich der individuellen und gesellschaftlichen Meinungsbildung Art. 5 GG explizit hinweist. Einbezogen sind jedoch auch neue Informationsmedien, da im fortschreitenden Prozess der Medienkonvergenz die Grenzen zwischen Individual- und Massenmedien – sowohl aus der Perspektive der Anbieter als auch aus der Perspektive der Nutzer – immer mehr verschwimmen.

⁸⁰² Siehe dazu Roberto Sala: Fremde Worte. Medien für 'Gastarbeiter' in der Bundesrepublik im Spannungsfeld von Außen- und Sozialpolitik (Studien zur Historischen Migrationsforschung, Bd. 22), Paderborn 2011.

Das Angebot dieser Medien reicht von vor allem türkisch- und russischsprachigen Printmedien über fremdsprachige Fernseh- und Hörfunkprogramme bis hin zu Portalen im Internet.

Mit dem Aufkommen des Satellitenfernsehens in den 90er Jahren wurden im öffentlichen, aber auch im wissenschaftlichen Diskurs Befürchtungen geäußert, dass in bestimmten Migrantenmilieus die exklusive Nutzung herkunftssprachlicher Medien vorherrsche und dass sich mediale Parallelgesellschaften herausbilden, in denen deutschsprachige Medien nicht genutzt werden. Das Meer von Satellitenschüsseln an den Balkonen von Wohnblöcken mit überwiegend zugewanderten Mietergruppen wurde zum Sinnbild der befürchteten medialen Ghettos.⁸⁰³ Im letzten Jahrzehnt ist diese dichotome Sichtweise einem differenzierteren Blick gewichen.⁸⁰⁴ Die These, dass in Deutschland ausgeprägte mediale Parallelwelten existieren, lässt sich wissenschaftlich nicht aufrechterhalten. Vielmehr werden alle Migrantengruppen durch die deutschen Medien gut erreicht. Das muss nicht heißen, dass herkunftssprachliche Medienangebote gar nicht genutzt werden. Je nach vorhandenen Kenntnissen der Herkunftssprache und nach dem medialen Angebot für die unterschiedlichen Migrantengruppen werden diese häufig komplementär genutzt. Sie erfüllen spezifische Bedürfnisse nach Information (etwa aus dem Herkunftsland), Unterhaltung (z. B. spezifische Musikfarben und -stile oder filmische Erzähltraditionen) oder Identifikation (z. B. Communitybildung in sozialen Netzwerken), die die deutschsprachigen Angebote nicht bzw. nur unzureichend abdecken können. Insoweit stellen sogenannte Ethnomedien weiterhin eine Ergänzung und eine Konkurrenz zu den deutschsprachigen Medienangeboten dar. Dabei unterliegen auch sie einem Wandel: So sank z. B. die verkaufte Auflage türkischsprachiger Zeitungen in Deutschland in den vergangenen Jahren drastisch, während die Nutzung türkischsprachiger Portale und Communities im Internet und den sozialen Netzwerken wächst. Dies ist einerseits eine Folge der Medienkonvergenz und des Medienwandels, andererseits aber auch eine Folge des erwähnten Publikumswandels hin zu deutschsprachigen Medien. Mit Blick auf diesen Publikumswandel und die Mediennutzung von Migrantinnen und Migranten in Deutschland lässt sich zusammenfassend feststellen, dass Faktoren wie Alter, Bildung und sozialer Kontext für die Mediennutzung von Migranten ebenso wichtig, wenn nicht gar wichtiger sind als die ethnische Herkunft. In den jüngeren Migrantengenerationen ist eine zunehmende Angleichung an die Nutzungsgewohnheiten der Altersgruppe allgemein zu verzeichnen.⁸⁰⁵ Dieser Publikumswandel sollte bei der Programm- und Personalentwicklung der Medienanbieter noch stärker berücksichtigt werden.

6.2 Mediale Integration

Medien prägen mit ihrer Berichterstattung und in ihren Unterhaltungsangeboten Bilder von den verschiedenen ethnischen und kulturellen Bevölkerungsgruppen in unserer Gesellschaft mit und bilden die Plattform für öffentliche Kommunikation zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen. Sie spielen daher im Prozess der Integration eine bedeutende – wenn auch nur mittelbare – Rolle. Massenmedien wie Fernsehen, Radio und Zeitung sind mit Blick auf die gesellschaftliche Integration bedeutsam, da sie über alle gesellschaftlichen Gruppen hinweg die größte Reichweite besitzen, wenn es um die Verbreitung gesellschaftlicher Inhalte geht.

Der Begriff der „medialen Integration“ meint die Integration der ethnischen Minderheiten in die medial hergestellte Öffentlichkeit und in das Mediensystem.⁸⁰⁶ Er bezieht sich dabei nicht allein auf die Frage der Nutzung deutsch- bzw. herkunftssprachlicher Medien. Mediale Integration bezieht sich auch auf die Dimensionen der

⁸⁰³ Eine kritische Auseinandersetzung mit der These vom Medienghetto etwa in Joachim Trebbe, Annett Heft, Hans-Jürgen Weiß: Mediennutzung junger Menschen mit Migrationshintergrund Umfragen und Gruppendiskussionen mit Personen türkischer Herkunft und russischen Aussiedlern im Alter zwischen 12 und 29 Jahren in NRW. Hrsg.: Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2010. S. 20 ff.

⁸⁰⁴ Bereits eine erste repräsentative Studie des Bundespresseamtes zur Mediennutzung der türkischstämmigen Bevölkerung aus dem Jahr 2000 konnte eine komplementäre Nutzung deutsch- und türkischsprachiger Medien bei großen Teilen dieser Bevölkerungsgruppe feststellen. Eine 2007 im Auftrag der ARD/ZDF-Mediennutzungskommission erstmals bundesweit durchgeführte Repräsentativerhebung zur Mediennutzung von Migrantinnen und Migranten in Deutschland ergab, dass die Migrantinnen und Migranten Fernsehen und Internet in ähnlichem Umfang nutzen wie die deutsche Bevölkerung, Radio und Zeitungen jedoch in geringerem Umfang von ihnen genutzt werden. Weiß, Hans-Jürgen/Trebbe, Joachim: Mediennutzung und Integration der türkischen Bevölkerung in Deutschland, Berlin 2001.

Simon, Erk (2007): Migranten und Medien 2007: Zielsetzung, Konzeption und Basisdaten einer repräsentativen Studie der ARD/ZDF-Mediennutzungskommission. In: Media Perspektiven, Heft 9, S. 426-435. Walter, Mignon/Ute Schlinker/Christiane Fischer (2007): Fernsehnutzung von Migranten. Ergebnisse der ARD/ZDF-Studie „Migranten und Medien 2007“. In: Media Perspektiven, Heft 9, S. 436-451.

⁸⁰⁵ Zum Forschungsstand im Bereich Mediennutzung von Migranten siehe ausführlich Kapitel VII 6.4. des letzten Lageberichtes und die dortige Auswertung der 2007 und 2011 im Auftrag der ARD/ZDF-Mediennutzungskommission bundesweit durchgeführten Repräsentativerhebungen „Medien und Migranten“. Einen Überblick über den Forschungsstand zur Mediennutzung von Migranten gibt auch Worbs, Sabine: Mediennutzung von Migranten in Deutschland, Working Paper 34 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2010. Siehe auch Worbs, Susanne: Mediennutzung von Migranten: Sind vor dem Bildschirm alle gleich?, in: Migration und soziale Arbeit, Heft 3/2012, S. 223-230. Da im Berichtszeitraum keine neuen Studien und Erhebungen veröffentlicht wurden, wird auf eine weitere Darstellung an dieser Stelle verzichtet.

⁸⁰⁶ S. a. Geißler, Rainer / Pöttker, Horst: Mediale Integration von Migranten, in: Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.): Integration durch Massenmedien, Bielefeld 2006.

Medienproduktion und der Medieninhalte. Das heißt: Auch die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an der Produktion von Medien und ihr Anteil in den Medienberufen ist bedeutsam. Ferner gehören zur medialen Integration eine weitgehend vorurteilsfreie und differenzierte Darstellung von Migrantengruppen in Programm und Berichterstattung und interkulturelle Medieninhalte, die ethnische und kulturelle Vielfalt als Normalität in der Einwanderungsgesellschaft thematisieren. Diese Themen waren 2012 auch Gegenstand des Dialogforums „Medien und Integration“ im Rahmen des Nationalen Aktionsplans, wo in zahlreichen Treffen und Workshops über erfolgreiche Praxis und Maßnahmen zur medialen Integration diskutiert wurde.⁸⁰⁷

6.3 Medieninhalte

Zur Darstellung von Migrantinnen und Migranten in den deutschen Medien gibt es zahlreiche wissenschaftliche Studien und Analysen.⁸⁰⁸ Dabei handelt es sich allerdings um medial, zeitlich und zumeist thematisch eingeschränkte Fallstudien, die – im Hinblick auf „die“ Darstellung „der“ Migrantinnen und Migranten in „den“ deutschen Medien – nicht zu verallgemeinern sind. Eine auf diesen Themenkomplex bezogene, kontinuierliche Medienbeobachtung existiert in Deutschland nicht.

Neben zahlreichen Beispielen zu differenzierender Darstellung und einem vorsichtigen Trend, Migrantinnen und Migranten vermehrt als Handelnde und Protagonisten in Alltagssituationen, Beruf und Familie auftreten zu lassen, finden sich weiterhin zahlreiche Beispiele von stereotypen und einseitigen Darstellungen und Berichten.

Nach Angaben der Sender und Verlage kommen mediale Inhalte, die Vielfalt und Normalität der deutschen Einwanderungsgesellschaft thematisieren, in den letzten Jahren vermehrt vor. Insbesondere in den Massenmedien hat sich die Zahl der Programminhalte, die sich mit Migration und Integration auseinandersetzen, nennenswert erhöht.⁸⁰⁹ Da ein vollständiger Überblick an dieser Stelle nicht möglich ist, seien hier nur einzelne aktuelle Beispiele genannt.

Der Norddeutsche Rundfunk (NDR) etwa legte im Juni 2013 unter dem Motto „Vielfalt macht stark“ einen thematischen Schwerpunkt mit Programmangeboten, in denen die Vielfalt von Menschen und ihre Wertschätzung im Mittelpunkt stand. An der Schwerpunktwoche beteiligten sich alle Radioprogramme, das Fernsehen und das Onlineportal des NDR. Der „Diversity-Tag“ am 11. Juni 2013 erreichte nach Angaben des NDR allein im Fernsehen 1,42 Mio. Zuschauer und damit einen überdurchschnittlichen Marktanteil von 8,6 % im Norden.

Auch der Südwestrundfunk (SWR) hat in den Jahren 2012/2013 das Thema Migration/Integration in seinen trimedialen Angeboten verstärkt. „Mitten im Programm“ fanden sich zahlreiche Beiträge, die nicht nur von der Fachredaktion SWR International zugeliefert wurden. Durch das Entwicklungslabor „Junge Formate“ und „Junge Primetime“ wurden insbesondere junge Menschen mit Migrationshintergrund im vom SWR federführend verantwortlichen Digitalkanal der ARD, EinsPlus, angesprochen.

Die News- und Magazinprogramme des Senders RTL zeigen – statistisch betrachtet – alle 14 Tage einen tagesaktuellen Newsbeitrag oder Magazinbeitrag zum Themenkomplex Integration/Migration.

Mit dem „Tolerance Day“ hat der Sender ProSieben einen jährlichen Aktionstag etabliert, der sich – verbunden mit einer Social Media-Kampagne und TV-Spots mit Prominenten - für eine offene Gesellschaft einsetzt. Im Februar 2013 fand der „Tolerance Day“ unter dem Motto: „Mein unbekannter Nachbar“ statt. Neben einer eigenproduzierten Dokumentation mit dem gleichen Titel wurden eine Reihe themenbezogener Sendungen, Spielfilme und verschiedene Einzelbeiträge in Magazinen gesendet.

Für den November 2014 kündigte die ARD eine bundesweite Schwerpunktwoche zum Thema „Toleranz“ an.

Neben diesen beispielhaft genannten sender- und verlagseigenen Initiativen entstanden im Berichtszeitraum zwei Projekte, die einen Beitrag zu differenzierter Berichterstattung über Migrations- und Integrationsthemen und zur verstärkten Repräsentanz von Migranten in den Medien leisten.

⁸⁰⁷ Ein ausführlicher Bericht des Dialogforums Medien und Integration findet sich im Nationalen Aktionsplan Integration, Berlin Januar 2012. Am Dialogforum nahmen u. a. Vertreterinnen und Vertreter der Sendeanstalten der ARD, des ZDF, der Deutschen Welle, der ProSiebenSat.1 Media AG, der Mediengruppe RTL, des Axel Springer Verlages, der Dogan Media Gruppe, der Ilhas Mediengruppe, der Sabah ATV Gruppe, FM Metropol, der Werner Media Gruppe, des VPRT, des VDZ, des BVDZ, des Verbandes Deutscher Lokalzeitungen e. V., Verdi, der CIVIS Medienstiftung, des Grimme-Instituts, Neue Deutsche Medienmacher e. V., der Stiftung Digitale Chancen, der Deutschlandstiftung Integration, der Initiative D21 e. V., des Bundes und der Länder sowie zahlreiche Medienwissenschaftler und -experten teil.

⁸⁰⁸ Ein Überblick über einzelne Studien findet sich bei Ruhrmann, Georg: Migranten und Medien. Dokumentation. Jena 2009 (unter www.civis-media.eu); speziell zu Migrantinnen in den Medien siehe Lünenborg, Margreth u. a.: Migrantinnen in den Medien, Bielefeld 2011.

⁸⁰⁹ Vgl. dazu die Angaben der beteiligten Medienhäuser im Anhang zum Bericht des Dialogforums Medien und Integration im Nationalen Aktionsplan Integration, Berlin Januar 2012.

Seit November 2012 ist der „Mediendienst Integration“ (MDI) online. Er hat das Ziel, sachliche Berichterstattung zu den Themen Migration und Integration zu fördern. Hier werden zur Unterstützung der redaktionellen Arbeit Statistiken und Studien thematisch gebündelt und komprimiert zur Verfügung gestellt. Auch vermittelt der MDI Experten und Ansprechpartner, verschickt Terminhinweise und veröffentlicht Fakten-Checks. Der Informationsdienst arbeitet eng mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und Fachleuten zusammen und lässt sie in Hintergrundgesprächen mit Journalisten ins Gespräch kommen. Inzwischen hat sich das Angebot etabliert und wird als medienübergreifendes Kompetenzzentrum von Journalisten rege genutzt. Das Projekt wird vom „Rat für Migration“, einem bundesweiten Zusammenschluss von Migrationsforscherinnen und -forschern, getragen und von der Beauftragten und einigen Stiftungen unterstützt (www.mediendienst-integration.de).

Ein weiteres Medienprojekt ist der „Vielfaltfinder“, eine für journalistische Zwecke verwendbare Online-Expertendatenbank, die den Bedarf an qualifizierten Ansprechpartnern, Studiogästen und Protagonisten mit unterschiedlichen kulturellen Wurzeln aufgreift. Journalisten, Institutionen und Fachveranstalter finden hier mehr als 300 Fachleute mit Migrationshintergrund der unterschiedlichsten Wissensgebiete und Professionen, die für Medienanfragen zur Verfügung stehen.

Im „Vielfaltfinder“ sind - von Bildungsexperten mit ghanaischen Wurzeln über arabischstämmige Social Media-Fachleute, iranischstämmige Burn-Out-Experten, türkischstämmige Kriminologen oder Windenergieexperten, koreanischstämmigen Wirtschaftsrechtlern oder spanischstämmigen Alterswissenschaftlern - Gesprächspartner und Diskutanten aus vielen medienrelevanten Bereichen vertreten. Die Recherche im Vielfaltfinder bietet eine praktische Hilfe für eine Berichterstattung, die die Vielfalt in der Gesellschaft tatsächlich abbildet, und leistet einen Beitrag zur verstärkten Repräsentanz von Migrantinnen und Migranten in den Medien (www.vielfaltfinder.de). Der Vielfaltfinder wird getragen vom gemeinnützigen Verein Neue deutsche Medienmacher e. V.. Mit diesem Verein hat sich 2009 ein bundesweites Netzwerk von rund 500 Medienschaffenden gegründet, die sich für eine bessere Repräsentation von Migrantinnen und Migranten und mehr Vielfalt in den Medien einsetzen.

Gezielte Anstöße für die Entwicklung interkultureller Medieninhalte gibt auch der seit 1988 jährlich verliehene Medienpreis Civicus. Mit dem Preis wurden auch 2013 und 2014 unter aktiver Beteiligung der Beauftragten Radio- und Fernsehjournalistinnen und -journalisten ausgezeichnet, die sich in Beiträgen herausragend mit „Integration“ und „kultureller Vielfalt in Europa“ befasst hatten. 2014 wurde erstmals neben dem Rundfunk- und Online-Preis ein Preis für Kinoproduktionen verliehen, der als Publikumspreis ausgelobt wurde. Die Zahl der eingesandten Programmbeiträge aus Deutschland, den anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und der Schweiz verdeutlichen das gewachsene Interesse an diesen Themen.

6.4 Medienproduktion

Zur medialen Integration gehört auch eine angemessene Beteiligung und Präsenz von Migrantinnen und Migranten in den Medienberufen. Die Vielfalt in der Gesellschaft sollte sich auch in den Redaktionen, Entscheidungsgremien und in den Programmen widerspiegeln, um das breite Spektrum an Sichtweisen, Zugängen, Erfahrungen und Kenntnissen in der medialen Öffentlichkeit einer Einwanderungsgesellschaft abzubilden.

Repräsentative Daten zum Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in Medienberufen liegen für Deutschland nicht vor.⁸¹⁰ Schätzungen zufolge liegt der bundesweite Anteil von Medienschaffenden mit Migrationshintergrund in den Medienberufen im einstelligen Bereich.⁸¹¹ Lediglich für einzelne Sendeanstalten und Medienhäuser liegen Angaben zum Anteil von Personen mit Migrationshintergrund an der Belegschaft bzw. an den Volontären vor.⁸¹²

2012 hat der WDR erstmalig eine unternehmensweite Befragung zum Stellenwert von Vielfalt im beruflichen und persönlichen Bereich der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter realisiert. Etwa die Hälfte der Belegschaft hat daran teilgenommen. 14 % gaben an, einen Migrationshintergrund zu haben. 80 % der Befragten gaben an, im Beruf mit Menschen unterschiedlicher Herkunft zu tun zu haben, fast die Hälfte davon täglich.⁸¹³

2013 befragte der SWR seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Knapp die Hälfte der Belegschaft nahm daran

⁸¹⁰ Zwar liegen für das professionelle Berufsfeld „Journalismus in Deutschland“ repräsentative Studien vor, jedoch sind auf dieser Basis keine Aussagen zum Anteil von Migrantinnen und Migranten an der Berufsgruppe der Journalistinnen und Journalisten in Deutschland zu machen. Siehe etwa: Weischenberg, Siegfried / Malik, Maja / Scholl, Armin: Journalismus in Deutschland 2005 in media Perspektiven 7/2006, S. 346 ff.

⁸¹¹ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel VII 6.3.

⁸¹² Ebd.

⁸¹³ http://www1.wdr.de/themen/archiv/sp_integration/wdrkonferenzvielfalt100.html (30.01.2014).

teil. Die Umfrage ergab, dass 19,5 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen Migrationshintergrund haben. Zwei Drittel dieser Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund sind in Deutschland geboren, ein Drittel im Ausland. 34 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund im SWR sind journalistisch tätig. Für die SWR-Programme ist interessant, dass in den Bereichen Hörfunk (56 %) und Fernsehen (50 %) etwa jeder zweite Mitarbeiter mit Migrationshintergrund im journalistischen Bereich arbeitet.⁸¹⁴ Das ZDF teilte 2010 mit, dass der Anteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund im ZDF bei 18 % liege.⁸¹⁵

In den meisten großen Medienhäusern wurde in den letzten Jahren eine aktive Unternehmenspolitik eingeleitet, um mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund zu gewinnen.⁸¹⁶ Die Wege dazu sind unterschiedlich.

Seit 2005 lädt z. B. der WDR junge Menschen aus Einwandererfamilien ein, sich an dem Wettbewerb „WDR grenzenlos“ zu beteiligen. Bis 2013 absolvierten 76 junge Frauen und Männer bei „WDR grenzenlos“ eine vierwöchige Hospitanz in verschiedenen Bereichen des Senders und besuchten drei Wochen lang journalistische und produktionstechnische Grundlagenseminare. Insgesamt haben zehn der Grenzenlos-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer der vergangenen 8 Jahre den Sprung ins Volontariat geschafft. Etwa 80 % der bisherigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer arbeiten nach wie vor als freie Journalistinnen und Journalisten und Medienschaffende für den WDR.

Unter dem Titel „MeetMediaDate“ veranstaltete die ProSiebenSat.1 Media AG gemeinsam mit der Axel Springer AG, der Sky Deutschland AG und dem Bayerischen Rundfunk im Frühjahr 2013 eine Bewerberveranstaltung in München für Studierende mit interkulturellen Hintergrund, die sich für Medienberufe interessieren. Ziel war es, sich über Berufschancen in den Medien zu informieren und den Studierenden die Möglichkeit zu geben, mit den Personalabteilungen der Unternehmen direkt in Kontakt zu treten und Bewerbungsgespräche zu führen.

Mehrfach im Jahr bietet die RTL-Journalistenschule einen „Praktikumsworkshop TV – auf dem Weg zum Volontariat“ für Schüler und Studenten an, der vielfach von Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit Migrationshintergrund besucht wurde. Einigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern konnten im Anschluss Praktika in der RTL Gruppe vermittelt werden. Nachwuchsförderung betreibt RTL auch mit dem jährlichen »Com.mit-Award«. Der Wettbewerb richtet sich bundesweit an Schülerinnen und Schüler mit dem Ziel, sie zu einer filmischen Auseinandersetzung mit den Themen Migration und Integration anzuregen. Die ausgezeichneten Schüler erhalten neben Sachpreisen die Möglichkeiten zu einem Praktikum bei der Mediengruppe RTL. Erweitert wurde die Ausschreibung des RTL Com.mit Awards 2012 um die Kategorie „Nachwuchsjournalisten“.

Seit 2012 bietet der Verein „Neue Deutsche Medienmacher e. V.“ ein jeweils einjähriges Mentorenprogramm zur Unterstützung von journalistischen Nachwuchskräften mit Migrationshintergrund an, welches von der Beauftragten gefördert wird. Die Hilfe und Begleitung von erfahrenen Mentoren ist für die Mentees von großem Nutzen für ihren Einstieg in den Beruf. Acht von 25 Mentees aus dem Jahr 2012 absolvieren ein Volontariat oder haben eine feste Stelle angetreten, die anderen sind als Feste Freie in Redaktionen eingebunden oder als Freie tätig. Im Frühjahr 2013 startete das Programm erneut mit 36 Mentees, die durch ebenso viele Mentoren begleitet werden.

Trotz dieser positiven Beispiele sind aus Sicht der Beauftragten gezieltere Anstrengungen zur Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in die Medienproduktion im Interesse einer besseren medialen Integration unerlässlich.

In einer aktuellen Studie des „Zentrums für mediale Integration“ am Institut für Journalistik der TU Dortmund wurden Personalverantwortliche von privatwirtschaftlichen Medienbetrieben in NRW zum Thema Migranten in den Medien befragt. Obwohl über 60 % der Befragten den Anteil von Journalisten mit Migrationshintergrund in den deutschen Medien für unzureichend halten, sprachen sich nur 16 % für eine Förderung bei der Einstellung von Migranten in den Journalistenberuf aus, über die Hälfte dagegen.⁸¹⁷

Neben Fragen der Personalentwicklung geht es aber auch um die Förderung interkultureller Kompetenzen in den Medienberufen. Der Umgang mit interkulturellen Stoffen und Protagonisten in unserer Einwanderungsge-

⁸¹⁴ <http://www.swr.de/unternehmen/presse/pressemitteilungen/migrationsanteil-swr-mitarbeiter/-/id=11165302/nid=11165302/did=11605834/14i6wwn/index.html> (30.01.2014).

⁸¹⁵ Pressemitteilung des ZDF vom 10.12.2010.

⁸¹⁶ Vgl. dazu auch die Angaben der beteiligten Medienhäuser im Anhang zum Bericht des Dialogforums Medien und Integration im Nationalem Aktionsplan Integration, Berlin Januar 2012.

⁸¹⁷ <http://www.zentrum-fuer-mediale-integration.de/medienunternehmen/> (30.01.2014).

sellschaft setzt erweiterte, interkulturelle Kompetenzen in den Redaktionen voraus. Hier sind in einigen Medienanstalten Bestrebungen zu verzeichnen, die Qualifizierung und Sensibilisierung der Mitarbeiter in diesem Themenfeld zu erhöhen. Dies geschieht im Rahmen der Aus- und Weiterbildung oder in Form von Programmkonferenzen oder Workshops für Hörfunk- und Fernsehredaktionen, in denen der Umgang mit dem Thema Migration/Integration im Redaktionsalltag reflektiert wird.

So entwickelte der Bayerische Rundfunk (BR) 2011 ein „Interkulturelles Modul für die Journalistenausbildung“. In Gesprächen, Diskussionen und anhand vieler Medienbeispiele lernen Nachwuchsjournalisten, die Vorstellung von ihrer Zielgruppe zu erweitern, differenzierter an Themen heranzugehen und Klischees und Stereotype zu erkennen. Das Modul wurde als fester Bestandteil des Ausbildungsprogramms der BR-Volontäre und Volontärinnen übernommen.

Seit 2012 erprobt auch der WDR im Programmvolontariat das programmbezogene Erlernen von interkultureller Kompetenz. Begriffe wie „Integration“ und „Migrationshintergrund“ werden dort kritisch hinterfragt. Auch die Macht der Bilder und der Klischees im eigenen Kopf werden anhand von Programmbeispielen reflektiert. Ähnliches findet bei dem jährlichen Modul „Vielfalt“ in der Führungskräftebildung statt.

VIII Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

1 Antidiskriminierung

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das 2006 in Kraft getreten ist, verbietet u. a. die Benachteiligung aus Gründen der „Rasse“, der ethnischen Herkunft und der Religion (§ 1 AGG). Zu den Aufgaben der Beauftragten gehört es nach § 93 Nr. 3 AufenthG, nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen von Ausländerinnen und Ausländern entgegenzuwirken. Daher leitet die Antidiskriminierungsstelle des Bundes Eingaben von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, soweit ein Einverständnis besteht, an die Beauftragte weiter (§ 27 Abs. 2 Satz 3 AGG). Mehr als ein Viertel aller Beratungsanfragen an die Antidiskriminierungsstelle betreffen die Themen Rassismus und ethnische Herkunft.⁸¹⁸ Auch die Eingaben, die bei der Beauftragten direkt eingehen, zeigen, dass Diskriminierungen nach wie vor in den verschiedensten Lebensbereichen weit verbreitet sind.

1.1 Diskriminierung im Bildungsbereich und Arbeitsleben

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes und die in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages haben im Sommer 2013 ihren zweiten gemeinsamen Bericht (vgl. § 27 Abs. 4 AGG) vorgelegt. Schwerpunktthema des Berichts war dieses Mal Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben.

Der Bericht hebt hervor, dass sozioökonomische Ressourcen und die Bildungsorientierung im Elternhaus den Bildungsverlauf der Kinder maßgeblich beeinflussen. Dies gilt sowohl für den frühkindlichen und schulischen Bildungsbereich als auch für die Hochschulbildung.

Die enge Verzahnung von sozialen und finanziellen Bedingungen und einem erfolgreichen Bildungsverlauf kann zu Diskriminierung führen, wenn Erwartungen an Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund gestellt werden, die sich an deutschsprachige Schülerinnen und Schülern aus einem einkommensstarken Elternhaus orientieren. Erwarten Lehrerinnen und Lehrer weniger Leistung von Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund, da ihnen aufgrund ihrer sozialen und ethnischen Herkunft weniger zugetraut wird, kann dies ebenfalls diskriminierend wirken.⁸¹⁹ Insbesondere in den Schulübergangsphasen können Diskriminierungen weitreichende Folgen für den späteren Bildungsverlauf haben, auch weil die Zuweisung auf eine Schule der Sekundarstufe und damit eine Festlegung innerhalb des Bildungssystems zu einem relativ frühen Zeitpunkt erfolgt.

Ähnlich wie die Diskriminierung im Bildungsbereich, ist auch das Themenfeld Diskriminierung im Arbeitsleben nur punktuell erforscht.⁸²⁰ Fest steht, dass die Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund in der beruflichen Ausbildung und auf dem Arbeitsmarkt geringer ausfällt als von Personen ohne Migrationshintergrund. Dies kann jedoch nicht ausschließlich auf ein schlechteres schulisches Niveau und das abweichende Bewerbungsverhalten zurückgeführt werden. Vielmehr spielen hier Vorbehalte von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und die Unkenntnis über Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund eine nicht zu unterschätzende Rolle. Daher kommen Auswahlprozesse und Einstellungsentscheidungen beim Abbau von Diskriminierung im Arbeitsleben eine entscheidende Schlüsselfunktion zu.

1.1.1 Ausbildung

In einer Studie des Sachverständigenrats der Deutschen Stiftungen vom März 2014 wurde festgestellt, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund trotz gleicher Qualifikationen bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz signifikant diskriminiert werden.⁸²¹ Auf Basis eines bundesweiten Korrespondenztests, bei dem über 3.500 Bewerbungen an Unternehmen versandt worden waren, die bei der Bundesagentur für Arbeit nach Auszubildenden suchten, musste bei gleichem Qualifikationsprofil und deutscher Staatsangehörigkeit eine Kandidatin bzw. ein Kandidat mit einem deutschen Namen durchschnittlich fünf Bewerbungen bis zur Einladung zu einem Vorstellungsgespräch schreiben, eine Mitbewerberin bzw. ein Mitbewerber mit einem türkischen Namen dage-

⁸¹⁸ http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/Ethnische_Herkunft/Ethnische_Herkunft_node.html.

⁸¹⁹ Diehl, Claudia/ Fick, Patrick: Ethnische Diskriminierung im deutschen Bildungssystem, erstellt für die Arbeitsgruppe „Ethnische Bildungsungleichheiten“ der Nationalen Akademie der Wissenschaften (Leopoldina), Januar 2012 (unveröffentlichtes Dokument).

⁸²⁰ Vgl. auch Kapitel IV.

⁸²¹ Studie des SVR „Diskriminierung am Ausbildungsmarkt“ abrufbar unter http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2014/03/SVR-FB_Diskriminierung-am-Ausbildungsmarkt.pdf.

gen sieben. Die Unternehmensgröße spielt dabei eine große Rolle. Diskriminierungen treten bei kleinen Unternehmen mit weniger als sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern deutlich häufiger auf als bei mittleren und größeren Unternehmen.

Angesichts dieser Befunde appelliert die Beauftragte an Ausbildungsbetriebe und Arbeitgeber einschließlich des öffentlichen Dienstes, Diversity- und Antidiskriminierungsstrategien zu entwickeln bzw. auszubauen, um das Potential gut qualifizierter Arbeitskräfte auszuschöpfen und das Ziel gleichberechtigter Teilhabe zu erreichen.

1.1.2 Kopftuchentscheidungen

Auch in diesem Berichtszeitraum sind eine Reihe von erst- und zweitinstanzlichen Gerichtsentscheidungen ergangen, die das Tragen von Kopftüchern als Akt der Religionsausübung betrafen. Beispielhaft seien folgende Fälle genannt:

Das Arbeitsgericht Berlin hat am 28.03.2012 einer Bewerberin auf der Grundlage von § 15 AGG einen Schadensersatzanspruch in Höhe von 1.470 € gegen den potentiellen Arbeitgeber wegen Diskriminierung im Bewerbungsverfahren zugesprochen.⁸²²

Die Klägerin hatte sich auf eine Ausbildungsstelle als Zahnarthelferin beworben (Bewerbungsfoto mit Kopftuch). Nachdem sie im Bewerbungsgespräch gefragt worden war, ob sie bereit wäre, das Kopftuch während der Arbeitszeit abzulegen und dies verneint hatte, erhielt sie eine Absage. Das Gericht erkannte darin eine Benachteiligung und sprach der Klägerin einen Nicht-Vermögensschaden in Höhe von drei Monatsbruttoentgelten zu, welche die Klägerin im hypothetischen Ausbildungsverhältnis verdient hätte. Die Klägerin war vertreten durch das Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des Türkischen Bundes in Berlin-Brandenburg.

Das Oberlandesgericht Celle hat am 13.02.2014 einer Bewerberin für eine Stelle als Bürokauffrau einen Schadensersatzanspruch gegen eine private Arbeitsvermittlerin zugestanden.⁸²³ Die von der Bewerberin geltend gemachte Diskriminierung aufgrund ihres Kopftuchs rechtfertigte eine Geldentschädigung. Der Schadensersatz in Höhe von 1.850 € wurde nicht nach § 15 AGG gewährt, sondern wegen Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach § 823 Abs.1 BGB i.V.m. Art 2 Abs.1, Art.1 Abs.1 GG. Dabei war u. a. auch berücksichtigt worden, dass die Personalvermittlerin auf ihrer Homepage damit geworben hatte, dass Arbeitgeber durch ihre Einschaltung Diskriminierungsverbote umgehen und hierbei anonym bleiben könnten. Die Klage war u. a. unterstützt worden durch eine Hamburger Antidiskriminierungsberatung und die Stiftung „Leben ohne Rassismus“.

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat am 08.11.2013 klargestellt, dass es Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen nicht verboten werden kann, in ihrem äußeren Erscheinungsbild ihre Religionszugehörigkeit erkennbar zu machen. Ungeachtet der materiellen Verfassungsmäßigkeit würde die Einführung einer solchen Dienstpflicht jedenfalls einer ausdrücklichen formell-gesetzlichen Regelung bedürfen.⁸²⁴ Eine solche Regelung existiere in Nordrhein-Westfalen allein in Bezug auf Lehrer, nicht jedoch für Beamte im Allgemeinen.

1.2 Bekämpfung von Diskriminierungen im öffentlichen Raum

Von „Racial Profiling“ spricht man, wenn äußerliche Merkmale eines Menschen, die auf eine vermeintlich „andere“ ethnische Abstammung schließen lassen, zum maßgeblichen Auswahlkriterium für die Durchführung von polizeilichen Maßnahmen wie Kontrollen, Überwachungen und Strafermittlungen werden. In Deutschland gilt diese Praxis als rechtswidrig. Dies ergibt sich einerseits aus einem Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz sowie andererseits aus der Unvereinbarkeit mit zahlreichen völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands.⁸²⁵

Das Phänomen ist in den letzten Jahren stärker in das öffentliche Interesse gerückt. Der UN-Berichtersteller gegen Rassismus, Mutuma Ruteere, hat die Praxis im Rahmen einer internationalen Konferenz der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zum Thema „Racial Profiling“ am 16. Juni 2014 in Berlin scharf kritisiert und alle Staaten zu entschiedenen Gegenmaßnahmen aufgerufen. „Unabhängige, zivile Beratungsstellen bei der Polizei sind ebenso unabdingbar wie klare, interne Dienstanweisungen, die polizeiliches Fehlverhalten sichtbar machen

⁸²² ArbG Berlin, Urteil vom 28.03.2012, Az.: 55 Ca 2426/12.

⁸²³ OLG Celle, Urteil vom 13.02.2014, Az.:13 U 37/13.

⁸²⁴ VG Düsseldorf, Urteil vom 08.11.2013, Az.: 26 K 5907/12.

⁸²⁵ Vgl. Art. 26 IPbPR; Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 Abs.1 Var.1 EMRK; Art. 2 Abs.1 lit a UN-Anti-Rassismus-Übereinkommen. Im Ergebnis so auch Ralf Gnüchtel, Fahndung im Grenzgebiet, auf dem Gebiet der Bahnanlagen sowie auf Verkehrsflughäfen, NVwZ 2013, 1032.

und unterbinden“, so Ruteere. Zudem fordert er die Erhebung statistischer Daten zu allen Fällen von „Racial Profiling“ von Seiten der Polizeibehörden. Nach Auffassung der Beauftragten wären Maßnahmen zur Vorbeugung von pauschalen Verdächtigungen auch in Deutschland empfehlenswert. Immer wieder erreichen sie Beschwerden von Petenten, die auf das Phänomen des „Racial Profiling“ hindeuten.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit war im Berichtszeitraum mit dem Fall eines deutschen Architekturstudenten mit dunkler Hautfarbe beschäftigt, der in einem Zug einer verdachtsunabhängigen Polizeikontrolle nach § 22 Abs. 1a BPolG unterzogen worden war.⁸²⁶ Nach dieser Norm ist es zulässig, lageabhängige Polizeikontrollen im grenznahen Bereich sowie auf Bahnhöfen und in Zügen durchzuführen. Das Berufungsgericht kam in der mündlichen Verhandlung zu dem Schluss, dass die Hautfarbe des Klägers das alleinige oder das ausschlaggebende Kriterium für die polizeiliche Maßnahme war und stellte fest, dass diese Praxis gegen das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 GG verstößt. Dies gelte auch dann, wenn die Bundespolizei aus Gründen der Kapazität und Effizienz auf Stichprobenkontrollen beschränkt sei. Zu einem Urteil in der Rechtssache kam es nicht mehr, da beide Seiten den Rechtsstreit für erledigt erklärten. Vorraussetzung war eine Entschuldigung der Beklagten.⁸²⁷ Derzeit sind mindestens zwei weitere verwaltungsgerichtliche Verfahren zu ähnlich gelagerten Fällen in Zügen und Bahnhöfen anhängig. Unabhängig von deren Ausgang ist nach Auffassung der Beauftragten ein besonders sensibler Umgang bei der Ausübung der Befugnis nach § 22 Abs. 1a BPolG oder vergleichbarer administrativer Ermächtigungsgrundlagen geboten.⁸²⁸

Der Beauftragte ist gleichwohl bewusst, dass die Bundespolizei entsprechende Hinweise und Anzeigen im Zusammenhang von sog. „Racial Profiling“ sehr ernst nimmt.⁸²⁹ Die Beauftragte begrüßt insbesondere, dass es dem Bundesministerium des Innern und der Bundespolizei vor diesem Hintergrund ein besonderes Anliegen ist, dass das diskriminierungsfreie Handeln von Bundespolizeibeamten regelmäßig durch praxisbezogene Aus- und Fortbildung sichergestellt wird.⁸³⁰ Auch die Integrationsministerkonferenz hat sich auf Antrag von Thüringen im März 2014 mit der Problematik des sog. Racial Profiling befasst und sich klar gegen den derartigen Einsatz von Methoden im Rahmen der Ausübung staatlicher Aufgaben ausgesprochen.

1.3 Landesrechtliche Vorschriften und Einzelfälle aus der Praxis der Beauftragten

1.3.1 Gerichtsübersetzer

Fälle ungerechtfertigter Benachteiligungen aufgrund der Staatsangehörigkeit erreichen die Beauftragte immer wieder. So wand sich z. B. eine russische Staatsangehörige an die Beauftragte, deren Bestellung zur beeidigten Gerichtsurkundenübersetzerin vom Landgericht Mannheim abgelehnt worden war. Die Frau hatte an einer deutschen Universität einen Abschluss in Übersetzungswissenschaften erworben, lebte seit vielen Jahren mit ihrem deutschen Ehemann und den Kindern in Deutschland. Obwohl ihre persönliche und fachliche Eignung vom Landgericht unbestritten bestand, erfolgte aufgrund ihrer Drittstaatsangehörigkeit eine Ablehnung. Das Landgericht Mannheim berief sich auf baden-württembergisches Landesrecht (§ 15 Abs. 2 i.V.m. § 14 Abs. 3 des Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz).

In Deutschland sind die Voraussetzungen für die Bestellung und Beedigung als Übersetzer bei Gericht landesrechtlich geregelt und von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Lediglich in drei Ländern (Baden-Württemberg, Bayern und Saarland) ist dafür die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der EU oder des EWR Voraussetzung. Von dieser Voraussetzung kann nur dann abgesehen werden, wenn hierfür ein „Bedürfnis“ besteht. Ein Bedürfnis ist dann gegeben, wenn nicht bereits ausreichend andere Übersetzer bei Gericht zugelassen

⁸²⁶ Nach § 22 Abs. 1a BPolG kann die Bundespolizei zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, soweit auf Grund von Lagekenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, sowie in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen.

⁸²⁷ Pressemitteilung des OVG Rheinland-Pfalz Nr. 30/2012 vom 29.10.2012.

⁸²⁸ Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist der Auffassung, dass § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz gegen Art. 3 Abs. 3 GG und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) verstoße. Die Norm müsse gestrichen werden: „Racial Profiling“ Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf.

⁸²⁹ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 04.06.2014, BT-Drs. 18/1629; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 15.08.2013, BT-Drs. 17/14569 und Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 20.12.2012, BT-Drs. 17/11971.

⁸³⁰ So findet nach Auskunft des Bundesministeriums des Innern die Thematik „Menschenrechte, Verhütung von Rassismus/Rassendiskriminierung“ in der Bundespolizei bereits umfassend Berücksichtigung und ist integraler Bestandteil verschiedener Fach- und Rechtsgebiete bereits während der bundespolizeilichen Ausbildung.

worden sind. Sieben Länder stellen überhaupt nicht auf die Staatsangehörigkeit des Antragstellerin bzw. des Antragsstellers ab, sondern lediglich auf die persönliche und fachliche Eignung (Berlin, Hamburg, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen). In fünf Ländern reicht alternativ zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der EU oder EWR eine „unbefristete Aufenthaltserlaubnis“ (Sachsen-Anhalt) oder eine „Niederlassungserlaubnis“ (Brandenburg) oder „ein ständiger Wohnsitz bzw. eine berufliche Niederlassung“ (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen) aus.

Nach Auffassung der Beauftragten besteht kein sachlicher Grund, die Staatsangehörigkeit eines EU- oder EWR-Staates alternativlos zur Voraussetzung für die Bestellung und Beeidigung als Gerichtsübersetzerin bzw. -übersetzer zu machen. Stattdessen sollte vor allem die fachliche und persönliche Geeignetheit ausschlaggebend sein, so wie das in der Mehrzahl der Bundesländer der Fall ist. Zumindest sollte neben der Staatsangehörigkeit der ständige Wohnsitz oder eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis als gleichwertig anerkannt werden. Gerichte brauchen verlässliche, sprachlich-korrekte, unabhängige Übersetzungen. Dieses Ziel kann über die Merkmale fachliche und persönliche Geeignetheit abgedeckt werden - die Staatsangehörigkeit ist davon losgelöst.

Die Beauftragte regt daher an, dass die Bundesländer, die einen Staatsangehörigkeitsvorbehalt bei der Bestellung als Gerichtsübersetzer bzw. -übersetzer haben, ihre landesrechtlichen Vorschriften hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen entsprechend ändern.

1.3.2 Schulrecht und Datenerhebung

Bei der Beauftragten gingen im Berichtszeitraum auch Beschwerden ein, die die Datenerhebung in Bewerbungsformularen für einzelne berufliche Gymnasien und Berufskollegien in Baden-Württemberg betreffen. In diesen Formularen wurde u. a. nach der zweiten Staatsangehörigkeit, der häuslichen Umgangssprache bzw. dem Sprachgebrauch in der Familie gefragt. Eine derartige Abfrage kann aus Sicht der Beauftragten zumindest subjektiv diskriminierend wirken. Die Erhebung des Migrationshintergrundes ist für die Durchführung des Bewerbungs- oder Auswahlverfahrens grundsätzlich nicht erforderlich.

Baden-Württemberg setzt seit dem Schuljahr 2012/2013 den KMK-Beschluss zum „Kerndatensatz der Länder für schulstatistische Individualdaten“ um und führt eine Vollerhebung an Schulen durch. Rechtliche Grundlage dafür ist § 115 Schulgesetz für Baden-Württemberg i.V.m. der § 1 Verordnung des Kultusministeriums über die Datenverarbeitung für statistische Erhebungen und schulübergreifende Verwaltungszwecke. Nach der Verordnung können von den Schulen u. a. Staatsangehörigkeit und Verkehrssprache in der Familie bzw. im häuslichen Umfeld erhoben werden. Dies ist aus bildungsplanerischen Gründen und schulübergreifenden Verwaltungszwecken grundsätzlich nachvollziehbar. Dass bei den in Rede stehenden Formularen aber bereits während des Bewerbungsverfahrens die Abfrage erfolgt, obwohl noch gar nicht klar ist, ob die Bewerberinnen und Bewerber von den Schulen akzeptiert werden, lässt sich aus Sicht der Beauftragten auch nicht mit arbeitsökonomischen Gründen rechtfertigen.

Das baden-württembergische Kultusministerium hat den Hinweis der Beauftragten aufgegriffen und die betreffenden Schulen über die Regierungspräsidien instruiert, die Abfrage des Migrationshintergrundes im Bewerbungsprozess zu unterlassen.

1.4 Freizeitfälle: Diskriminierung am Diskothekeneingang

Diskriminierung an Club- und Diskothekeneingängen aufgrund von ethnischer Herkunft sind weiterhin keine Seltenheit. Auch in diesem Berichtszeitraum waren Amtsgerichte mit entsprechenden Fällen beschäftigt und entschieden zugunsten der Kläger. So hatte in einem Fall ein syrischer Student geklagt, dem im Oktober 2011 zusammen mit zwei weiteren Begleitern mit Migrationshintergrund der Einlass in einen Club verweigert worden war. Vor und nach ihnen wurden Personen eingelassen, die vom Aussehen her keinen Migrationshintergrund hatten. Das Amtsgericht Leipzig stellte eine unzulässige Benachteiligung i.S.d. AGG fest und sprach dem Kläger eine Entschädigung von 500 € zu, da der Clubinhaber nicht den Beweis erbringen konnte, dass kein Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot vorlag.⁸³¹ Das Gericht untersagte es dem Club darüber hinaus für die Zukunft, dem Kläger den Eintritt wegen seiner ethnischen Herkunft zu verbieten.

In einem anderen Fall hat das Amtsgericht Hannover die Betreibergesellschaft einer Diskothek sogar zur Zahlung von 1.000 € an einen abgewiesenen Gast verurteilt.⁸³² Darüber hinaus wurde die Beklagte verurteilt, es zu

⁸³¹ Vgl. AG Leipzig, Urteil vom 18.05.2012, Az.: 118 C 1036/12.

⁸³² Vgl. AG Hannover, Urteil vom 14.8.2013, Az.: 462 C 10744/12.

unterlassen, dem Kläger künftig den Zutritt zu ihrer Diskothek zu versagen, sofern nicht im Einzelfall zwingende Gründe vorliegen, die in keinem Zusammenhang mit der ethnischen Herkunft des Klägers stehen. Für den Fall der Zuwiderhandlung hatte das Gericht ein Ordnungsgeld von bis zu 250.000 € angedroht. Das Gericht ging von einem Verstoß gegen das AGG aus. Dem Kläger, einem Deutschen, der als Kind einer kurdischen Familie aus der Türkei nach Deutschland einwanderte, wurde im Januar 2012 der Einlass in die Diskothek der Beklagten verweigert. Während dem Kläger der Zutritt zur Diskothek verwehrt wurde, konnten zeitgleich Gäste ohne erkennbaren Migrationshintergrund die Diskothek betreten. Dieses Verhalten stellte nach den Feststellungen des Gerichts eine Diskriminierung dar, die einen Schadensersatzanspruch auslöst.

1.5 Ablehnung einer Herztransplantation wegen fehlender Voraussetzung von Deutschsprachkenntnissen als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Berichtszeitraum über eine mögliche Diskriminierung aufgrund von ethnischer Herkunft zu entscheiden.⁸³³ Ein irakischer Kurde hatte sich bei einem Transplantationszentrum vergeblich darum bemüht, auf die Warteliste für die Organvermittlung zu einer Herztransplantation aufgenommen zu werden. Das Transplantationszentrum hatte die Aufnahme mit der Begründung abgelehnt, dass die Mitwirkung des Patienten bei der Vor- und Nachbehandlung wegen gravierender Verständigungsprobleme nicht gewährleistet sei. Nach weiteren Bemühungen gelang es dem Mann, auf die Warteliste eines anderen Krankenhauses zu gelangen. Um eine Schmerzensgeldklage gegen die erste Klinik einzuleiten, beantragte er Prozesskostenhilfe, die er damit begründete, dass die Klinik ihn durch die Nichtaufnahme auf die Warteliste allein aufgrund fehlender Sprachkenntnisse diskriminiert habe und sein allgemeines Persönlichkeitsrecht verletzt habe. Der Prozesskostenantrag blieb sowohl vor dem Landgericht als auch vor dem Oberlandesgericht erfolglos. Der Mann legte Verfassungsbeschwerde ein. Das BVerfG gab der Beschwerde statt mit der Begründung, dass schwierige, bislang nicht geklärte Rechts- und Tatfragen nicht im Prozesskostenhilfverfahren entschieden werden könnten. Es sei u. a. nicht ausgeschlossen, dass die ärztlichen Richtlinien, die für die Nichtaufnahme auf Wartelisten an sprachliche Verständigungsschwierigkeiten anknüpfen, gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG verstoßen. Die Sache wurde an das Oberlandesgericht zurückverwiesen.

Aus Sicht der Beauftragten darf eine medizinisch notwendige und in dem o. g. Fall sogar lebensrettende Maßnahme nicht aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse abgelehnt werden. Es gibt bereits Angebote für Sprachmittlung und Dolmetscherdienste in einigen stationären Einrichtungen, die – neben der erforderlichen Mitwirkung des Patienten – eine medizinische Behandlung auch bei fehlenden oder geringen Deutschkenntnissen ermöglichen.⁸³⁴ Die stationären Einrichtungen sind daher aufgerufen, die für die medizinische Behandlung erforderliche Sprachmittlung bereitzustellen.

1.6 Eröffnung und Führung von Bankkonten durch Iraner und Syrer

Die Beauftragte erreichten im Berichtszeitraum vermehrt Beschwerden über verweigerte Kontoeröffnungen oder Kündigungen bestehender Kontoführungsverträge durch deutsche Banken. Betroffen davon waren iranische und syrische bzw. iranisch-stämmige und syrisch-stämmige Bankkundinnen und -kunden in Deutschland, denen es so unmöglich war, die im Alltag unverzichtbaren Bankgeschäfte abzuwickeln.⁸³⁵

Genauere Gründe nannten die Banken in ihren Absagen bzw. Kündigungen selten, zumeist verwiesen sie auf „geschäftspolitische Gründe“. Einige Banken beriefen sich auf Nachfrage auf die geltenden EU-Sanktionsverordnungen. Diese unterwerfen Geldtransfers in und aus dem Iran und Syrien gewissen Beschränkungen.⁸³⁶ Für den Geschäftsverkehr mit iranischen Finanzinstituten gilt ein „Wachsamkeitsgebot“. Eine Reihe von Banken nahm dies zum Anlass, sich von vornherein gegen einen möglichen sanktionsbewehrten Regelverstoß abzusichern, indem sie Geschäfte mit Iranern und Syrern gar nicht erst eingingen.

Wie das Auswärtige Amt in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in mehreren Schreiben an den Verband Deutsche Kreditwirtschaft klarstellte, gibt es nach deutschem und europäischem Recht jedoch keine Verbote hinsichtlich der Eröffnung und Führung von Konten für iranische/iranisch-stämmige bzw. syrische/syrisch-stämmige Personen in Deutschland – es sei denn, es handelt sich um Personen, die Beschränkungen durch die Europäische Union unterliegen.

⁸³³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28.01.2013, Az.: 1 BvR 274/12.

⁸³⁴ Vgl. Kapitel VII 1.5.

⁸³⁵ Z. B. Einrichtung eines Gehaltskontos, Erhalt von Stipendienleistungen, Überweisung der Miete.

⁸³⁶ EU-VO Nr. 36/2012 des Rates vom 18.01.2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien; EU-VO Nr. 267/2012 des Rates vom 23.03.2012 über restriktive Maßnahmen gegen Iran.

Das hanseatische Oberlandesgericht hatte zudem am 30.05.2012 in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren entschieden, dass selbst bei einer Beschränkung durch die Europäische Union ein Konto nicht ohne weiteres gekündigt werden kann.⁸³⁷ Das Oberlandesgericht hat die Kündigung des Girovertrags eines gelisteten Unternehmens als unwirksam angesehen und die Bank verpflichtet, das Konto solange weiterzuführen, bis es dem Unternehmen gelingt, bei einer anderen Bank ein Konto zu eröffnen.

Soweit Kreditinstitute nicht aus konkreten sanktions- und geldwäscherechtlichen Gründen im Einzelfall ein Konto verweigern, stellt die Verweigerung von Kontoeröffnungen bzw. die Kündigung bestehender Kontoführungsverträge allein aufgrund der iranischen oder syrischen Staatsangehörigkeit nach Auffassung der Beauftragten eine unmittelbare, zumindest aber eine mittelbare Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft dar, die nach § 19 Abs. 2 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz verboten ist. Banken dürfen iranische und syrische Kunden nicht systematisch von einer Kontoführung ausschließen, um so mit möglichst geringem Aufwand dem Risiko einer etwaigen Verletzung der EU-Sanktionsvorschriften vollständig und unaufwendig zu entgehen. Um den Anforderungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes gerecht zu werden, ist es aus Sicht der Beauftragten erforderlich, dass die Banken einzelfallgerecht über die Eröffnung von Konten bzw. deren Weiterführung entscheiden.

Nach Informationen der Beauftragten hat sich infolge der Schreiben des Auswärtigen Amts und verschiedener Gespräche mit Bankenvertretern die Lage hinsichtlich der Konten für iranische und iranisch-stämmige Bankkunden wieder deutlich entspannt. Hinsichtlich der Konten für syrische und syrisch-stämmige Bankkunden sind Beschwerden zumindest zurückgegangen. Es besteht jedoch weiter Aufklärungs- und Sensibilisierungsbedarf, damit auch in Zukunft ein diskriminierungsfreier Umgang der Banken bei der Umsetzung von EU-Sanktionen gewährleistet ist.

1.7 Konten von Geduldeten

Die Beauftragte erreichen immer wieder Berichte, wonach Menschen mit einer Duldung die Eröffnung eines Kontos verweigert wird. Es stellt sich hier das Problem der Anerkennung von Duldungen als Legitimationspapier im Sinne des Geldwäschegesetzes (GwG). Kreditinstitute sind verpflichtet, bei Einrichtung eines Girokontos den Kontoführer zu identifizieren. Dazu ist ein Ausweis erforderlich, der ein Lichtbild des Inhabers enthält und mit dem die Pass- und Ausweispflicht im Inland erfüllt wird. Diese wird insbesondere erfüllt durch einen Pass, einen Personalausweis oder einen Pass- oder Ausweisersatz (§ 4 Abs.4 Nr.1 GwG). Eine Duldung kann zwar als Legitimationspapier von den Banken und Sparkassen zur Identifikation akzeptiert werden.⁸³⁸ Dies gilt aber nur dann, wenn die Duldung als „Ausweisersatz“ gekennzeichnet ist. Wenn eine Duldung vermerkt, dass der Inhaber mit dem Papier „nicht der Pass-und Ausweispflicht genügt“, dann ist dieses Kriterium nicht erfüllt.

Nach Kenntnis der Beauftragten wird ein nicht unbeträchtlicher Teil aller Duldungen nicht als Ausweisersatz im Sinne des § 48 Abs. 2 AufenthG ausgestellt. Den Betroffenen wird daher in der Regel die Eröffnung des für die tägliche Lebensführung erforderlichen Kontos verweigert. Die Beauftragte setzt sich daher dafür ein, dass eine pragmatische Lösung gefunden wird. Aus Sicht der Beauftragten wäre es am sinnvollsten, dass das Bundesministerium des Innern gemäß § 4 Abs. 4 Geldwäschegesetz durch Rechtsverordnung die Duldung als Dokument bestimmt, das zur Überprüfung der Identität geeignet ist.

2 Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Die Bundesregierung betrachtet die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie aller damit zusammenhängenden Formen von Diskriminierung als eine der grundlegendsten und vordringlichsten Aufgaben von Staat und Gesellschaft. Aus diesem Grunde wird zivilgesellschaftliches Engagement in diesem Bereich von der Bundesregierung nachhaltig gefördert und unterstützt.

Im Berichtszeitraum haben insbesondere die Erkenntnisse um die sogenannte NSU-Mordserie erneut vor Augen geführt, dass die Gefahr des Rechtsterrorismus in den letzten Jahren offensichtlich unterschätzt wurde und dass die Bekämpfung von Rassismus eine dauerhafte Herausforderung ist, die eine ständige Wachsamkeit und kontinuierliche Reflektion des staatlichen Handelns erfordert.

⁸³⁷ Vgl. Hanseatisches OLG, Urteil vom 30.05.2012, Az.: 13 W 17/12.

⁸³⁸ Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/9038, S. 37: „Als Ausweise für nicht freizügigkeitsberechtignte Drittstaatsangehörige sind Legitimationspapiere geeignet: als Ausweisersatz erteilte Bescheinigungen über die Aussetzung der Abschiebung gemäß § 48 Abs. 2 AufenthG i.V.m. § 78 Abs. 6 AufenthG und § 55 AufenthV.“

2.1 NSU-Mordserie

Mindestens zehn Morde, zwei Sprengstoffanschläge und mehr als ein Dutzend brutaler Überfälle im Zeitraum vom Jahre 1998 bis zur Aufdeckung im Jahre 2011 werden der Terrorzelle, die sich selbst als „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) bezeichnet hat, zur Last gelegt. Damit handelt es sich um eine der schwersten Verbrechenstypen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland.

Die Aufarbeitung der Terrorserie und des damit einhergehenden staatlichen Versagens dauert an. Zwar haben sowohl der Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages als auch der Untersuchungsausschuss des Bayerischen Landtages mit Abschluss der jeweiligen Wahlperioden ihre Arbeit beendet.⁸³⁹ Die Untersuchungsausschüsse der Landtage in Sachsen und Thüringen haben im Juli 2014 ihre Abschlussberichte beschlossen. Der Landtag Baden-Württemberg hat am 30.04.2014 eine Enquetekommission „Konsequenzen aus der Mordserie des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) / Entwicklungen des Rechtsextremismus in Baden-Württemberg – Handlungsempfehlungen für den Landtag und die Zivilgesellschaft“ eingesetzt. Auch der Hessische Landtag hat einen Untersuchungsausschuss eingesetzt. Allerdings haben sich - in Nordrhein-Westfalen und Hessen - die Landtage erst kürzlich für die Einrichtung von entsprechenden Untersuchungsausschüssen und damit die Fortführung der parlamentarischen Aufklärung ausgesprochen.

Derzeit müssen sich mutmaßliche Mittäter und Unterstützer der Terrorgruppe vor dem Oberlandesgericht München verantworten.⁸⁴⁰

Nach der zentralen Gedenkveranstaltung im Februar 2012 wurde im Berichtszeitraum das Gedenken und die Begegnung mit den Opfern und Opferfamilien fortgesetzt.⁸⁴¹ Zum Gedenken an die Opfer wurde in den Städten Kassel, Nürnberg, München, Rostock, Dortmund, Heilbronn und Hamburg mit Gedenktafeln an die Opfer der Mordserie erinnert. Am 01.07.2013 traf die Bundeskanzlerin die Familienangehörigen der Mordopfer sowie Opfer des Kölner Nagelbombenanschlags und deren Angehörige im Bundeskanzleramt. An der Begegnung nahmen auch die Beauftragte sowie die Ombudsfrau für die Hinterbliebenen der Opfer der NSU-Morde, Prof. Barbara John, teil. Bundespräsident Joachim Gauck ist am 18.02.2013 im Schloss Bellevue zu einem Gespräch mit Opfern und Hinterbliebenen der Mordopfer des NSU zusammengekommen.⁸⁴²

2.1.1 NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages

Am 26.01.2012 wurde vom Deutschen Bundestag der NSU-Untersuchungsausschuss eingesetzt⁸⁴³, der sich aus elf Abgeordneten und ihren Stellvertretern zusammensetzte.⁸⁴⁴ Am 24.07.2013 hat der Ausschuss seine Arbeit beendet und am 22.08.2013 seinen Abschlussbericht veröffentlicht.⁸⁴⁵ In den 19 Monaten seiner Tätigkeit wurden 107 Zeugen und Sachverständige in fast 350 Stunden vernommen bzw. angehört. Ferner wurden rund 12.000 Akten an Beweismaterial beigezogen und entweder durch den Ausschuss selbst oder durch Ermittlungsbeauftragte gesichtet und ausgewertet.⁸⁴⁶

Mit seiner intensiven Aufarbeitung hat der Ausschuss einen wichtigen Beitrag zur sorgfältigen und zügigen Aufklärung der Hintergründe und Zusammenhänge der Taten des NSU geleistet und wesentliche Schlussfolgerungen für die zukünftige Arbeit der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden gezogen. Die gründliche, sachorientierte und überparteiliche Arbeit des Untersuchungsausschusses unter dem Vorsitz von Sebastian Edathy (SPD) ist als ein Beispiel hoher politischer Kultur und parlamentarischer Kompetenz gewürdigt worden.⁸⁴⁷ Dies kam insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass der Ausschuss alle 389 Beweisbeschlüsse einstimmig gefasst und auch die Reihenfolge der Vernehmung der 95 Zeugen sowie der Anhörung von 16 Sachverständigen und

⁸³⁹ Abschlussbericht des Bayerischen Landtags vom 09.07.2013: www.bayern.landtag.de/images/content/NEU_Drs_16-17740_NSU_FI-NAL_18072013.pdf.

⁸⁴⁰ Vgl. Kapitel VIII 2.1.4.

⁸⁴¹ Vgl. 9. Lagebericht Kap. IX 2.1.

⁸⁴² <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Berichte/DE/Joachim-Gauck/2013/02/130218-Angehoerige.html>.

⁸⁴³ Vgl. 9. Lagebericht Kap. IX 2.1.

⁸⁴⁴ Ordentliche Mitglieder: Clemens Binninger (CDU/CSU), Vorsitzender Sebastian Edathy (SPD), Eva Högl (SPD), Petra Pau (DIE LINKE), Sönke Rix (SPD), Tankred Schipanski (CDU/CSU), Armin Schuster (CDU/CSU), stellv. Vorsitzender Stephan Stracke (CDU/CSU), Serkan Tören (FDP), Wolfgang Wieland (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU), Hartfrid Wolff (FDP). Stellvertreter: Iris Gleicke (SPD), Florian Hahn (CDU/CSU), Frank Heinrich (CDU/CSU), Daniela Kolbe (SPD), Patrick Kurth (FDP), Aydan Özoğuz (SPD), Jens Petermann (DIE LINKE), Nadine Schön (CDU/CSU), Jimmy Schulz (FDP), Hans-Christian Ströbele (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN).

⁸⁴⁵ Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, BT-Drs. 17/14600 vom 22.08.2013.

⁸⁴⁶ Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, BT-Drs. 17/14600 vom 22.08.2013, S. 919 ff.

⁸⁴⁷ Geleitwort des Bundestagspräsidenten Dr. Norbert Lammert zum Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses, ebd., S. III.

sonstigen Personen einvernehmlich festgelegt hat. Auch die Ermittlungsbeauftragten sind gemeinsam ausgewählt und bestellt und die Beschlüsse zum Verfahren einstimmig gefasst worden.⁸⁴⁸ Damit wurde ein Zeichen gesetzt, dass im Bundestag ein übergreifender Konsens über die wesentliche Bedeutung der umfassenden und sorgfältigen Aufklärung der Mordserie und ihrer Hintergründe besteht und der Kampf gegen den Rechtsextremismus ein gewichtiges Anliegen aller im Bundestag vertretenen Fraktionen ist.

Die gemeinsam erarbeiteten Untersuchungsergebnisse haben die Überzeugung wachsen lassen, dass – unabhängig von den bereits ergriffenen und eingeleiteten Maßnahmen – eine Reihe von Korrekturen und Reformen dringend geboten sind. Der 1.357 Seiten lange Bericht ist vor allem mit den 47 Handlungsempfehlungen in den Schlussfolgerungen wirksame Grundlage für Änderungen und Reformen in den Bereichen Polizei, Justiz, Verfassungsschutzbehörden und Vertrauensleute der Sicherheitsbehörden und wurde Gegenstand des Koalitionsvertrages nach der Bundestagswahl 2013. Darüber hinaus hat man sich fraktionsübergreifend auf eine kontinuierliche Unterstützung für Demokratieförderung verständigt. Konkret sei die Bundesförderung zu erweitern, die Unterstützung durch den Bund zu verstetigen und zivilgesellschaftliche Erfahrungen und Kompetenzen einzubeziehen.

Am 02.09.2013 befasste sich das Parlament in einer Sondersitzung mit dem Abschlussbericht, an der auch im Beisein des Bundespräsidenten, der Botschafter der Türkei und der Geschäftsträger Griechenlands, Vertreter der Türkischen Gemeinde in Deutschland sowie weiterer gesellschaftlicher Organisationen und insbesondere zahlreiche Gäste aus den Familien, die einen Angehörigen verloren haben oder selbst Opfer eines Anschlags wurden, teilnahmen.⁸⁴⁹

2.1.2 Gemeinsame Bewertung und Empfehlungen sowie Sondervoten der Fraktionen

Der Untersuchungsausschuss stellte durch die Auswertung von Akten und die Befragung von Zeugen schwere behördliche Versäumnisse und Fehler sowie Organisationsmängel bis hin zum Organisationsversagen bei Behörden von Bund und Ländern fest, vor allem bei Informationsaustausch, Analysefähigkeit, Mitarbeiterauswahl und Prioritätensetzung. Auch Fehlleistungen, Fehleinschätzungen und Versäumnisse einzelner Behördenmitarbeiter und –mitarbeiterinnen hätten vor allem deshalb erheblich zum Misserfolg der Strafverfolgungsbehörden und Verfassungsschutzämter beigetragen, weil sie teilweise über Jahre nicht erkannt und korrigiert wurden.

Der Ausschuss hat sich eingehend mit der Frage auseinandergesetzt, ob Behörden die Terrorgruppe NSU und ihre Straftaten in irgendeiner Art und Weise unterstützten oder billigten. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass sich keinerlei Anhaltspunkte dafür ergeben haben, dass irgendeine Behörde vor der Aufdeckung der Taten des NSU am 04.11.2011 Kenntnis von der Existenz des NSU hatte bzw. an den Straftaten, die der Terrorgruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) nunmehr zur Last gelegt werden, in irgendeiner Art und Weise beteiligt war, diese unterstützte oder billigte.⁸⁵⁰ Ferner wurden keine Belege dafür gefunden, dass Böhnhardt, Mundlos oder Zschäpe noch einer der anderen Angeklagten vor dem OLG München jemals V-Personen einer Sicherheitsbehörde waren.

Vor dem Hintergrund dieser Einschätzung sind aus Sicht der Beauftragten insbesondere die folgenden der im Abschlussbericht formulierten 47 gemeinsamen Empfehlungen der Fraktionen⁸⁵¹ hervorzuheben.⁸⁵²

- Wie die Beauftragte bereits in ihrem letzten Lagebericht angeregt hatte, ist auch nach Einschätzung des Untersuchungsausschusses die grundlegende Überarbeitung des „Themenfeldkatalogs PMK“ – unter Hinzuziehung von Expertenwissen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft notwendig.⁸⁵³ Ferner rät der Ausschuss dazu, einen verbindlichen gegenseitigen Informationsaustausch zwischen Polizei und Justiz einzuführen (ggf. eine „Verlaufsstatistik PMK“) – zumindest bei PMK-Gewaltdelikten.
- In allen Fällen von Gewaltkriminalität, die wegen der Person des Opfers einen rassistisch oder anderweitig politisch motivierten Hintergrund haben könnten, muss dieser eingehend geprüft und diese Prüfung an geeigneter Stelle nachvollziehbar dokumentiert werden. Ein vom Opfer oder Zeugen angegebenes Motiv dieser Art für die Tat muss von der Polizei beziehungsweise der Staatsanwaltschaft verpflichtend aufgenommen und angemessen berücksichtigt werden.

⁸⁴⁸ Vgl. ebd., S. 83.

⁸⁴⁹ Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages vom 02.09.2013, PIPr-Nr. 17/252, Abrufbar: www.dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17252.pdf.

⁸⁵⁰ Vgl. ebd., S. 832.

⁸⁵¹ Vgl. ebd., S. 829 ff.

⁸⁵² Die Auswahl beschränkt sich auf Empfehlungen mit einem direkten Bezug zu integrationspolitischen Fragestellungen.

⁸⁵³ Vgl. 9. Lagebericht Kap. IX 2.2.2.

- Deutschlands vielfältige Gesellschaft müssen auch die Polizeibehörden widerspiegeln. Die Bemühungen, junge Menschen unterschiedlicher Herkunft für den Polizeiberuf zu gewinnen, müssen weiter intensiviert werden.
- „Interkulturelle Kompetenz“ muss ein fester und verpflichtender Bestandteil der Polizeiausbildung sein und zum professionellen Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt befähigen. Vordringlich die unmittelbaren Vorgesetzten der Kriminal- und Schutzpolizeibeamten sollen durch Aus- und Fortbildung sensibilisiert werden.

Der vierte Teil des Abschlussberichts des Untersuchungsausschusses enthält Sondervoten der Fraktionen. In den jeweiligen ergänzenden Stellungnahmen geben die Fraktionen eigene über die gemeinsame Bewertung und Schlussfolgerungen des Ausschusses hinausgehende Empfehlungen und Einschätzungen ab.⁸⁵⁴

2.1.3 Maßnahmen der Bundesregierung nach Aufdeckung der Morde und Ausblick

Bereits unmittelbar nach der Aufdeckung der Mordserie wurden von Bundestag, Bundesregierung und Innenministerkonferenz Reformen eingeleitet und in der 17. Legislaturperiode umgesetzt. Zu nennen sind hier insbesondere:

- Die Einrichtung des Gemeinsamen Abwehrzentrums Rechtsextremismus, in dem die Arbeit und Fachexpertise der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern gebündelt und so der notwendige Informationsfluss sichergestellt wird.
- Das Gesetz zur Errichtung der Rechtsextremismusdatei, das insbesondere den Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern im Hinblick auf gewaltbereite Rechtsextremisten verbessert.
- Die Binnenreform des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV), im Zuge derer eine eigenständige Abteilung Rechtsextremismus wieder eingerichtet wurde.
- Die Maßnahmen zur Stärkung der gesellschaftlichen Prävention, insbesondere die Aufstockung der Mittel für die politische Bildung und die Ausdehnung des bisher auf die östlichen Bundesländer begrenzten Programms „Zusammenhalt und Teilhabe“ auf alle strukturschwachen Räume in Deutschland sowie die weitere Förderung des Programms „Exit“ für Aussteiger aus der rechtsextremistischen Szene.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und der SPD vom 25.11.2013 wurde vereinbart, dass die Reformvorschläge, die für die Bereiche Polizei, Justiz und Verfassungsschutz, zur parlamentarischen Kontrolle der Tätigkeit der Nachrichtendienste sowie zur Zukunft der Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus erarbeitet wurden, soweit die Bundesebene betroffen ist, zügig umgesetzt werden sollen.⁸⁵⁵

Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière und Bundesjustizminister Heiko Maas legten am 26.02.2014 dem Bundeskabinett einen Bericht vor, der den Stand der Umsetzung der einzelnen Empfehlungen auf Bundesebene zusammenfasst. Neben den oben dargestellten umgesetzten Maßnahmen werden auch weitere bereits angestoßene Maßnahmen weitergeführt. Zu nennen sind bspw. die regelmäßige Überprüfung offener Haftbefehle gegen rechtsmotivierte Täter und die Überprüfung ungeklärter Straftaten (so genannter „Altfälle“) aus dem Bereich der allgemeinen Schwer- und Gewaltkriminalität, um einen möglicherweise bislang nicht erkannten Bezug zur Politisch motivierten Kriminalität (PMK)-rechts zu ermitteln.

Ferner wurde in den Gremien der Innenministerkonferenz die Einsetzung einer Bund-Länder Arbeitsgruppe beschlossen, die die Überarbeitung des Themenfeldkatalogs zur Erfassung politisch motivierter Kriminalität zum Gegenstand hat. Auch die bereits begonnenen Neujustierungen von Daueraufgaben (z. B. Stärkung interkultureller Kompetenz, stärkere Ausrichtung von Aus- und Fortbildung auf Bekämpfung von Rechtsextremismus und -terrorismus sowie auf Opferbelange) werden weiterhin fortgesetzt. Außerdem sind gesetzgeberische Maßnahmen angestoßen worden. Geplant sind unter anderem eine Novellierung des Bundesverfassungsschutzgesetzes und die Modifizierung der Regelungen zur Zuständigkeit des Generalbundesanwalts und zu dessen frühzeitiger Einbindung durch die Länderstaatsanwaltschaften. Der Bericht wurde neben dem Kabinett auch dem Präsidenten des Deutschen Bundestages und dem Präsidenten des Bundesrates zugeleitet.⁸⁵⁶ Im April 2014 hat der Bundesjustizminister den Entwurf eines Gesetzes vorgelegt, der für den Bereich der Bundesjustiz die

⁸⁵⁴ Vgl. ebd., S. 869 ff.

⁸⁵⁵ „Deutschlands Zukunft gestalten“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (18. Legislaturperiode), S. 144.

⁸⁵⁶ www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Bericht_NSU_Untersuchungsausschuss.pdf?__blob=publicationFile

Reformvorschläge des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages aufgreift und umsetzt.⁸⁵⁷

2.1.4 Der Strafprozess

Seit dem 06.05.2013 wird vor dem 6. Strafsenat des Oberlandesgerichts München das Strafverfahren gegen Beate Zschäpe und weitere Angeklagte wegen Verdachts der Bildung einer terroristischen Vereinigung und anderer Straftaten geführt. Angeklagt sind Beate Zschäpe als mutmaßliches Mitglied sowie vier mutmaßliche Helfer und Unterstützer. Frau Zschäpe muss sich unter anderem wegen Mittäterschaft in zehn Mordfällen, schwerer Brandstiftung und Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung verantworten.

Dem Prozessbeginn ging eine Kontroverse um die Akkreditierung von Journalisten voraus. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die ursprüngliche vorgesehene Vergabe von Presseplätzen nach dem Prioritätsprinzip (bei der ausländische Medien nicht zum Zuge gekommen waren) unterbunden hatte⁸⁵⁸, wurden die Presseplätze durch das Oberlandesgericht im Wege einer „Kontingentlösung mit Auslosung“ unter besonderer Berücksichtigung von ausländischen Medien mit besonderem Bezug zu den Opfern der angeklagten Straftaten vergeben.

Die 86 Nebenkläger werden insgesamt von 62 Rechtsanwälten, die fünf Angeklagten von insgesamt elf Verteidigern vertreten. Fünf Berufsrichter sind zur Entscheidung berufen. Die Anklage wird regelmäßig durch vier Vertreter der Bundesanwaltschaft wahrgenommen. Das Gericht hat bereits bis Dezember 2014 terminiert und erwägt weitere Termine bis Mitte 2015.

2.2 CERD-Ausschuss

Im April 2013 erhielt die Bundesregierung eine Rüge des Antirassismusausschusses der Vereinten Nationen (CERD-Ausschuss). Die Entscheidung des UN-Ausschusses geht auf eine Beschwerde des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg (TBB) beim UN-Antirassismus-Ausschuss zurück.⁸⁵⁹ Gegenstand des Beschwerde-Verfahrens war die Einstellung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen Thilo Sarrazin wegen seines Interviews in „Lette International“ im Herbst 2009. Der TBB und mehrere Einzelpersonen hatten nach Erscheinen des Interviews Strafanzeige wegen Volksverhetzung (§ 130 Strafgesetzbuch) und Beleidigung (§ 185 Strafgesetzbuch) gestellt. Das Ermittlungsverfahren gegen Sarrazin wurde eingestellt, zu einer strafrechtlichen Anklage kam es daher nicht.

Der CERD-Ausschuss ist der Auffassung, dass Aussagen Sarrazins auf die Überlegenheit einer Rasse hindeuten und zudem zur Rassendiskriminierung angestachelt hätten. Schon deshalb trete die Meinungsfreiheit zurück, ohne dass eine Abwägung vorgenommen werden müsse. Deshalb verletze es das VN-Antirassismusübereinkommen (ICERD-Übereinkommen), dass Sarrazin dafür nicht bestraft worden sei.⁸⁶⁰ Die deutschen Strafverfolgungsbehörden hätten sich zu sehr darauf konzentriert, dass Sarrazins Äußerungen nicht den öffentlichen Frieden störten (ein Tatbestandsmerkmal der Volksverhetzung gemäß § 130 StGB) und darüber ihre Verpflichtung, rassistisch diskriminierende und auf dem Gedanken der Überlegenheit einer Rasse beruhende Äußerungen zu verfolgen, nicht erfüllt.⁸⁶¹ Ein abweichendes Votum hat das Ausschussmitglied Vazquez abgegeben. Der UN-Antirassismus-Ausschuss hat damit Deutschland empfohlen, seine Herangehensweise und seine Verfahren bei der strafrechtlichen Verfolgung von Vorwürfen der Verbreitung rassistischen Gedankenguts zu überprüfen.

Ein Rechtsmittel gegen die Entscheidung gibt es nicht. Den als „views“ gekennzeichneten Entscheidungen der VN-Vertragsausschüsse kommt keine unmittelbare völkerrechtliche Verbindlichkeit zu wie z. B. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Die Bundesregierung hat mit Verbalnote vom 01.07.2013 dem CERD fristgerecht eine erste Stellungnahme übersandt. Darin wird mitgeteilt, dass sowohl die zuständigen Stellen der Länder als auch die Berliner Staatsanwaltschaft eine deutsche Übersetzung der Mitteilung erhalten haben, wobei die Staatsanwaltschaft aufgefordert wurde, ihre Verfahrensentscheidung im Lichte der Mitteilungsgründe zu überprüfen.⁸⁶² Schließlich weist

⁸⁵⁷ http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/Gesetz-zur-Umsetzung-von-Empfehlungen-des-NSU-Untersuchungsausschusses-des-Deutschen-Bundestages.pdf?__blob=publicationFile.

⁸⁵⁸ BVerfG, 1 BvR 990/13 vom 12.4.2013. http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20130412_1bvr099013.html.

⁸⁵⁹ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/jurisprudence.htm>.

⁸⁶⁰ Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD).

⁸⁶¹ Abrufbar www.bmjv.de/Ministerium/Öffentliches_Recht/Menschenrechte/Vereinte_Nationen/Beschwerdeverfahren/Dokumente bzw. unter dem folgenden Link: www.bmjv.de/DE/Recht/OeffentlichesRecht/Menschenrechte/VereinteNationen/_doc/Beschwerdeverfahren_doc.html?nn=1695012.

⁸⁶² Die Berliner Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz hat mit Schreiben vom 26.06.2013 mitgeteilt, dass die Staatsanwaltschaft keine Wiederaufnahme des Ermittlungsverfahrens beabsichtigt.

die Bundesregierung darauf hin, dass sie die einschlägige strafrechtliche Gesetzgebung einer Prüfung unterzieht und das Komitee über relevante Entwicklungen informieren wird.⁸⁶³

Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode ist verankert, dass zum besseren Schutz von Opfern rassistischer, fremdenfeindlicher oder sonstiger menschenverachtender Straftaten, entsprechende Tatmotive bei der konkreten Strafzumessung ausdrücklich berücksichtigt werden.⁸⁶⁴

Auf der 84. Justizministerkonferenz wurde zudem beschlossen, dass der Straf-rechtsausschuss der Justizministerkonferenz unter Beteiligung des Bundesministeriums der Justiz, auf der Grundlage der in den Berichten enthaltenen Vorschläge das Bestehen eines gesetzgeberischen oder sonstigen Handlungsbedarfs (z. B. durch Änderung der RiStBV) prüfen und über das Ergebnis berichten soll.⁸⁶⁵

Die Bundesregierung nimmt die Rüge demnach zum Anlass kritischer Prüfung der in Deutschland geltenden Rechtslage, wobei zu berücksichtigen ist, dass verschiedene Rechtsgüter betroffen sind.⁸⁶⁶

Aus Sicht der Beauftragten sollten sowohl die Rüge des CERD-Ausschusses als auch die Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses zum Anlass genommen werden, sowohl das Erfassungssystem von Straftaten als auch die gesetzlichen Regelungen bei der Strafzumessung auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Bei den Änderungen in der Justiz- und Polizeistatistik sollten die Erfahrungen der Zivilgesellschaft, wie etwa von Vereinen, die Opfer beraten, berücksichtigt werden.

2.3 Rassistische Straftaten und politisch motivierte Kriminalität – rechts (PMK)⁸⁶⁷

Politisch motivierte Straftaten sind eine besondere Bedrohung für unsere freiheitlich demokratische Grundordnung. Ihre zutreffende Erfassung und Analyse sowie eine wirksame polizeiliche Bekämpfung sind daher ein besonders wichtiges innenpolitisches Anliegen.

Im Gegensatz zur Allgemeinkriminalität bedrohen politisch motivierte Straftaten nicht nur individuelle Rechtsgüter, sondern auch die demokratischen Grundlagen unseres Gemeinwesens und die Achtung der im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.⁸⁶⁸

Die Täter fühlen sich bei der Begehung politisch motivierter Straftaten durch eine Ideologie oder ein Gefühl angeblicher Überlegenheit gegenüber anderen gerechtfertigt.

Um etwaige Dunkelfelder bei der statistischen Erfassung politisch motivierter Straftaten zu minimieren und die Taten möglichst vollumfänglich zu erfassen, muss darauf hingearbeitet werden, dass Opfer zur Strafanzeige motiviert werden und die statistische Erfassung kontinuierlich auf notwendige Anpassungen und etwaige Optimierungsmöglichkeiten geprüft wird.

Die nachfolgende Darstellung der statistischen Daten zur PMK gehen auf ein Erfassungssystem zurück, das nach einhelliger Auffassung einer grundlegenden Überarbeitung bedarf. Insoweit ist davon auszugehen, dass mit dem geltenden Erfassungs- und Definitionssystem politisch motivierte Straftaten bislang nicht umfassend erkannt und treffsicher erfasst wurden.

⁸⁶³ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 18.11.2013, BT-Drs. 18/25.

⁸⁶⁴ Koalitionsvertrag, S. 144.

⁸⁶⁵ www.saarland.de/dokumente/res_justiz/TOP_II.7-Pruefung_von_Vorschlaegen_zur_effizienteren_strafrechtlichen_Bekaempfung_des_Rechtsterrorismus.pdf.

⁸⁶⁶ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 18.11.2013, BT-Drs. 18/25.

⁸⁶⁷ Der politisch motivierten Kriminalität werden Straftaten zugeordnet, wenn in Würdigung der Umstände der Tat und/oder der Einstellung des Täters Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie:

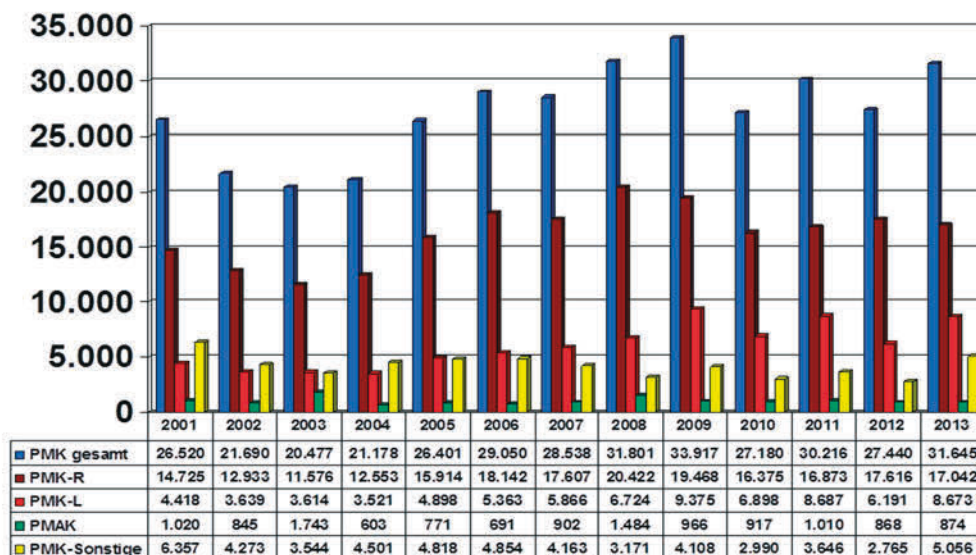
- den demokratischen Willensbildungsprozess beeinflussen sollen, der Erreichung oder Verhinderung politischer Ziele dienen oder sich gegen die Realisierung politischer Entscheidungen richten,
- sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung bzw. eines ihrer Wesensmerkmale, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung von Mitgliedern der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes zum Ziel haben,
- durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
- gegen eine Person wegen ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft oder aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes, ihrer Behinderung, ihrer sexuellen Orientierung oder ihres gesellschaftlichen Status gerichtet sind und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht bzw. sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution/Sache oder ein Objekt richtet. Darüber hinaus werden Tatbestände gem. §§ 80-83, 84-86a, 87-91, 94-100a, 102-104a, 105-108e, 109-109h, 129a, 129b, 234a oder 241a StGB erfasst, weil sie Staatsschutzdelikte sind, selbst wenn im Einzelfall eine politische Motivation nicht festgestellt werden kann.

⁸⁶⁸ Vgl. auch die wichtigsten Zahlen zur Polizeilichen Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik in Kapitel VII 3.2.

2.3.1 Allgemeines Straftatenaufkommen

Eine Langzeitbetrachtung seit Einführung des derzeit geltenden Erfassungs- und Definitionssystems zeigt folgenden Verlauf (insgesamt und in den einzelnen Bereichen):

Abbildung 16: Politisch motivierte Straftaten in den Jahren 2001 bis 2013



Quelle: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/04/politisch-motivierte-kriminalitaet-2013.html>.

Die am häufigsten verwirklichten Straftaten sind Propagandadelikte (d. h. Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen, §§ 86, 86a StGB), in 2013 wurden 13.105 Propagandadelikte (41,4 % aller PMK-Taten) erfasst.

Dem Phänomenbereich „Politisch motivierte Kriminalität – rechts“ wurden im Jahr 2013 17.042 (2012: 17.616) Straftaten, hiervon 837 (2012: 842) Gewalttaten zugeordnet.⁸⁶⁹

Extremistisch motivierte Straftaten bilden eine Teilmenge der PMK. In 2012 wurden 16.557 Straf- und 801 Gewalttaten mit rechtsextremistischem Hintergrund (97,2 % bzw. 95,7 % aller im Phänomenbereich PMK-rechts erfassten Straf- bzw. Gewalttaten) erfasst. Der Anteil der Gewalttaten an der Gesamtzahl der politisch rechts motivierten Straftaten mit extremistischem Hintergrund ist mit 4,8 % gegenüber dem Vorjahr leicht gestiegen (2012: 4,7 %).

Die – in absoluten Zahlen – meisten rechtsextremistisch motivierten Gewalttaten ereigneten sich mit 192 registrierten Delikten in Nordrhein-Westfalen. Danach folgen Berlin (81), Niedersachsen (73), Sachsen (67), Bayern (66), Sachsen-Anhalt (58) sowie Thüringen (44) und Brandenburg (44).

Bezogen auf die verwirklichten Straftatbestände ist festzustellen, dass es sich bei 78,9 % (2012: 79,7 %) aller im Phänomenbereich PMK-rechts erfassten Taten entweder um Propagandadelikte (2013: 11.680; 2012: 12.250) oder Volksverhetzungen (2013: 1.770 Taten; 2012: 1.796) handelte.

Dabei sind insbesondere die aus fremdenfeindlichen Motiven begangenen Taten der PMK-rechts in 2013 angestiegen (11,6 %). Während im Vorjahr noch 16,0 % der rechtsmotivierten Delikte einen fremdenfeindlichen Hintergrund hatten, ist dieser in 2013 auf 18,5 % angestiegen.

Fallende Tendenzen sind bei den Straftaten der PMK-rechts mit antisemitischem Hintergrund zu beobachten. Hier haben die Fallzahlen im Vergleich zum Jahr 2012 um 7,3 % abgenommen.

⁸⁶⁹ Zu politisch motivierter Kriminalität – rechts werden insbesondere Taten gezählt, bei denen völkisch-nationalistische, rassistische, sozialdarwinistische oder nationalsozialistische Motive als Tatarsache erkennbar sind.

2.3.2 Politisch motivierte Gewalttaten (insbesondere Körperverletzungen)

Im Vorjahresvergleich sind die politisch motivierten Gewalttaten insgesamt um ca. 15,6 % gestiegen. Lediglich im Bereich der PMK-rechts ist ein Rückgang um 0,6 % festzustellen (2012: 842 / 2013: 837).

Körperverletzungen machen regelmäßig den größten Anteil der Gewalttaten aus. Diese sind gegenüber dem Vorjahr um 15,0 % gestiegen. Aufgeschlüsselt nach Phänomenbereichen entfällt der stärkste Anstieg bei Körperverletzungsdelikten auf den Bereich der PMK-links (+28,4 %). Rechtsmotiviert Körperverletzungsdelikte haben dagegen um 1,4 % (2012: 720 / 2013: 730) zugenommen. Die Zahl der durch PMK-Gewalttaten körperlich verletzten Personen ist um rd. 17,8 % angestiegen (2013: 1.873; 2012: 1.590). 43,6 % der Opfer wurden durch rechtsmotiviert, 42,6 % durch linke Gewalt verletzt. 7,0 % der Verletzten entfiel auf den Bereich PMK-Ausländer, 6,8 % auf den Bereich PMK-sonstige.⁸⁷⁰

Die Aufklärungsquote bei Straftaten liegt mit 44,6 % insgesamt über der des Vorjahres (41,0 %); bei den Gewalttaten bewegt sich die Aufklärungsquote annähernd auf Vorjahresniveau (2013: 62,0 %, 2012: 63,4 %).

2.3.3 Extremistische Straftaten

69,9 % aller politisch motivierten Straftaten wiesen einen extremistischen Hintergrund aus. D. h. es gab Anhaltspunkte dafür, dass sie darauf abzielten, bestimmte Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen, die für unsere freiheitliche demokratische Grundordnung prägend sind. Hier gibt es im Bereich der politisch motivierten Kriminalität rechts einen Rückgang von 3,4 % (2012: 17.134; 2013: 16.557). Insgesamt ist jedoch im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg um 4,1 % zu verzeichnen.

2.3.4 Hasskriminalität / fremdenfeindliche und antisemitische Straftaten

Dem Themenfeld „Hasskriminalität“ werden politisch motivierte Straftaten zugeordnet, wenn die Umstände der Tat oder die Einstellung des Täters darauf schließen lassen, dass sie sich gegen eine Person aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung, ihres äußeren Erscheinungsbilds oder ihres gesellschaftlichen Status richtet. Auch wenn die Tat nicht unmittelbar gegen eine Person, sondern im oben genannten Zusammenhang gegen eine Institution oder Sache verübt wird, erfolgt ihre Zuordnung zum Themenfeld „Hasskriminalität“. Straftaten mit fremdenfeindlichem Hintergrund sind Teilmenge der „Hasskriminalität“.⁸⁷¹

Nachdem die fremdenfeindlichen Straftaten im Jahr 2010 den bislang niedrigsten Stand seit Einführung des geltenden Erfassungssystems im Jahre 2001 erreicht hatten, sind sie nach Anstiegen in 2011 und 2012 (um 16,7 % und um 15,6 %) in 2013 erneut um 11,2 % angestiegen (2010: 2.166; 2011: 2.528; 2012: 2.922; 2013: 3.248). Nahezu alle diese Delikte wurden von rechten Straftätern begangen (97,0 %).

Nach dem Anstieg der antisemitischen Straftaten in 2012 ist nunmehr wieder ein leichter Rückgang um 7,2 % zu beobachten (2013: 1.275; 2012: 1.374; 2011: 1.239).

2.3.5 Todesopfer rechter Gewalt

Der Bundesregierung ist bekannt, dass es insbesondere bei den Angaben zur Anzahl von Opfern rechter Gewalt immer wieder zu Diskrepanzen zwischen polizeilichen Statistiken politisch motivierter Kriminalität und Auflistungen nicht-staatlicher Stellen (zivilgesellschaftliche Organisationen, Medien) kommt, die eine wesentlich höhere Anzahl von Todesopfern rechter Gewalt führen.⁸⁷² Die unterschiedlichen Zählweisen resultieren daraus, dass Tatmotivation und Tatgeschehen nach unterschiedlichen Ansatzpunkten und aus unterschiedlicher Perspektive zugeordnet bzw. bewertet werden.

Insgesamt haben die Polizeien seit 1990 nunmehr 63 Todesopfer rechter Gewalt verzeichnet.

Für die polizeiliche Erfassung politisch motivierter Straftaten ist immer die konkrete Tatmotivation entscheidend. Sie ist in Würdigung aller Umstände der konkreten Tat und der Einstellung des Täters zu ermitteln. Die Polizei kann dabei sowohl auf die vor Ort – z. B. aufgrund von Zeugenäußerungen oder sonst vorhandener Spuren und Beweise – zum Tatkontext „frisch“ vorhandenen Informationen zugreifen als auch Erkenntnisse

⁸⁷⁰ Unter politisch motivierte Ausländerkriminalität fallen Straftaten, die von Ausländern ausgeübt werden. Hierzu können Verstöße gegen ein Vereinsverbot nach § 85 StGB, Diebstahl oder Gewaltdelikte wie etwa Tötungsdelikte, Landfriedensbruch oder Körperverletzungen zählen.

⁸⁷¹ Vorbemerkung der Bundesregierung in der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE v. 13.11.2013, BT-Drs. 18/46.

⁸⁷² Vgl. 9. Lagebericht, Kap. IX. 2.2.2.

zum Täter und seinem Hintergrund abrufen. Dies versetzt sie in die Lage, ein weitest möglich differenziertes Bild von der Tatmotivation zu erlangen.

Demgegenüber enthalten die von Journalisten oder Nichtregierungsorganisationen geführten Listen zu Tötungen durch rechte Gewalt nach eigenen Angaben darüber hinaus all jene Fälle, bei denen der Täter nachweislich einem rechtsextrem eingestellten Milieu zuzurechnen und ein anderes Tatmotiv nicht erkennbar ist.⁸⁷³ Hierbei bleibt aber unberücksichtigt, dass kriminell auffällige Personen aus dem rechtsextremen Milieu oftmals auch eine erhebliche allgemeinkriminelle Karriere aufweisen. So waren etwa 50 % der im Zusammenhang mit PMK-Taten in 2012 ermittelten Täter bereits einschlägig aus dem Bereich der Allgemeinkriminalität bekannt.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass nicht immer alle Erkenntnisse, die für die Einordnung einer Straftat durch die Polizei relevant waren, auch in vollem Umfang der Öffentlichkeit bekannt wurden - schon um eine Gefährdung des laufenden Ermittlungsverfahrens zu vermeiden.

Einige nichtstaatliche Stellen scheinen ausschließlich auf das subjektive Empfinden des Opfers bzw. der Angehörigen abzustellen. Auch wenn die Aussage eines Opferzeugen oder einer Person aus dem Umfeld des Geschädigten stets ein gewichtiger Ansatz für die Einschätzung der Tatmotivation ist, kann es im Einzelfall dennoch vorkommen, dass die Gesamtschau aller Anhaltspunkte zu der Bewertung führt, dass eine politische Motivation nicht vorlag. Auch aus diesem Grund sind der Dialog zwischen den gesellschaftlichen Akteuren und die gegenseitige Überprüfung der gewonnenen Erkenntnisse sehr wichtig.

Wie bereits im letzten Lagebericht der Beauftragten angekündigt, wurde aufgrund der Diskrepanz zwischen den Zahlen und vor dem Hintergrund der NSU-Mordserie seitens des Bundesinnenministeriums die Notwendigkeit einer Überprüfung und Bereinigung der amtlichen Statistik gesehen.⁸⁷⁴

Bund und Länder haben sich daher in der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) verständigt, im Rahmen des Gemeinsamen Abwehrzentrums gegen Rechtsextremismus (GAR) bislang ungeklärte Straftaten aus dem Bereich der allgemeinen Gewalt- und Schwerekriminalität („Altfälle“) auf einen möglicherweise nicht erkannten rechtsmotivierten Tathintergrund zu überprüfen. Für die Überprüfung wurde in Zusammenarbeit mit Extremismusforschern ein Indikatorenkatalog erarbeitet, der unter anderem auch Opfermerkmale (z. B. Migrationshintergrund, Behinderung, sexuelle Orientierung) sowie typische Tatmotive politisch rechts motivierter Täter zugrunde legt.

Zwischen Bund und Ländern wurde vereinbart, dass in einer ersten Phase zu-nächst die ungeklärten – auch versuchten – Tötungsdelikte (§§ 211 und 212 des Strafgesetzbuchs) der Jahre 1990 bis 2011, bei denen kein Tatverdächtiger bekannt wurde, untersucht werden. Hierzu wurden durch speziell sensibilisierte Polizeibeamte über 3.300 „Altfälle“ erneut gesichtet. Im Ergebnis wurden anhand des Indikatorenkatalogs 628 „Altfälle“ von den Ländern an das Bundeskriminalamt für eine weitere Überprüfung übermittelt. Hinzu kamen 137 Todesopfer, die nach den Recherchen zweier Zeitungen seit dem Jahr 1990 durch rechtsextremistische Gewalttaten ums Leben kamen. Insgesamt wurden somit 745 „Altfälle“ zur weitergehenden Analyse an das Bundeskriminalamt gemeldet.

Die Ergebnisse dieser ersten Phase werden gegenwärtig evaluiert, um sie der IMK vorzulegen. Die IMK wird auch über den weiteren Fortgang der Altfallüberprüfung (weitere deliktsspezifische Überprüfungsphasen) entscheiden.

Die Beauftragte hatte bereits in ihrem Neunten Lagebericht eine Optimierung des Erfassungssystems für politisch motivierte Straftaten angeregt.⁸⁷⁵ Die aktuelle Überprüfung der unaufgeklärten Tötungen und Tötungsversuche unterstreicht diese Einschätzung der Beauftragten. Eine Überprüfung des Definitionssystems Politisch motivierte Kriminalität auf möglichen Optimierungsbedarf wurde auf der 199. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 11. bis 13.06.2014 beschlossen.

⁸⁷³ „DER TAGESSPIEGEL“ und „DIE ZEIT“ haben im Jahr 2010 hunderte Lokalzeitungsartikel und Gerichtsurteile gesichtet, monatelang Opferberatungsstellen und Hinterbliebene, Anwälte und Strafverteidiger interviewt. Dabei wurden Gerichtsurteile mit teilweise hundert Seiten analysiert, um die Motivation der Täter herauszufinden. Anhaltspunkte auf eine politisch rechts motivierte Gewalttat wurden unabhängig von ihrer „Beweisbarkeit“ und der Würdigung des Gerichts ausgewertet.

⁸⁷⁴ Vgl. 9. Lagebericht, Kap. IX. 2.2.2.

⁸⁷⁵ Ebd.

2.4 Antisemitismus

Neben den rassistischen Einstellungen in der Bevölkerung haben sich in den letzten Jahren auch andere Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit entwickelt bzw. weiter gefestigt. Zu nennen sind hier der Antisemitismus, die Muslimfeindlichkeit und der Antiziganismus.

2.4.1 Daten

Die von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Auftrag gegebene Studie „Die Mitte im Umbruch“ untersucht rechts-extreme Einstellungen in Deutschland 2012.⁸⁷⁶

Die antisemitischen Einstellungen werden in dieser Studie nach primärem und sekundärem Antisemitismus unterschieden. Während primärer⁸⁷⁷ Antisemitismus sich vor allem in indirekten Vorurteilen gegenüber Jüdinnen und Juden äußert, ihnen als Angehörigen einer angeblich rassistischen Gruppe zumeist negative Eigenschaften zuschreibt, ist der sekundäre⁸⁷⁸ Antisemitismus das Produkt einer Schuldabwehr nach der Shoah und äußert sich in Relativierungen deutscher Verbrechen bei gleichzeitiger Betonung eigener Opfer.⁸⁷⁹ Fasst man beide Formen der Judenfeindschaft zusammen, wird deutlich, dass bei 28 % der Befragten mindestens eine der beiden Formen des Antisemitismus vorliegt.⁸⁸⁰ In der Gruppe der über 65-Jährigen gibt es 19 % antisemitisch eingestellte Personen, in allen jüngeren Kohorten sind jeweils 7-11 % Antisemitinnen und Antisemiten.⁸⁸¹

Antisemitische Einstellungen wurden in dieser Studienreihe erstmals bei Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft erhoben. Es konnte ein deutlicher Unterschied zwischen den Befragten mit (23,7 %) und ohne deutsche Staatsbürgerschaft (10,6 %) hinsichtlich des Antisemitismus festgestellt werden: Letztere äußerten sich viel seltener sekundär antisemitisch, gleichwohl waren die Werte beim primären Antisemitismus höher als bei den Deutschen mit und ohne Migrationshintergrund.

Hinsichtlich religiöser Gruppen fällt auf, dass der primäre Antisemitismus gerade bei Muslimen sehr ausgeprägt ist (16,7 % zu 10,6 % bei Katholiken), während sie beim sekundären Antisemitismus eher durchschnittliche Werte erreichen.⁸⁸²

2.4.2 Bericht des unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus

Am 04.11.2008 beantragte der Deutsche Bundestag, den Kampf gegen Antisemitismus zu verstärken und jüdisches Leben in Deutschland weiter zu fördern.⁸⁸³ Zu diesem Zweck bat er die Bundesregierung, ein Expertengremium aus Wissenschaftlern und Praktikern zu beauftragen, in regelmäßigen Abständen einen Bericht zum Antisemitismus in Deutschland zu erstellen und Empfehlungen zur Entwicklung sowie Weiterentwicklung von Programmen zur Antisemitismusbekämpfung zu formulieren. Mit dem ersten Bericht „Antisemitismus in Deutschland“ liegt seit November 2011 das Ergebnis der zweijährigen Arbeit des unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus vor.⁸⁸⁴

Demoskopische Untersuchungen geben laut Bericht übereinstimmend eine Größenordnung von etwa 20 % latentem Antisemitismus in Deutschland an. Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern nimmt Deutschland dabei einen Mittelplatz ein (geringere Einstellungswerte z. B. in Frankreich, Großbritannien, Niederlande; höhere Einstellungswerte z. B. in Polen, Ungarn, Portugal).

Je nach wissenschaftlicher Methode, erkenntnisleitendem Interesse und Fragebogendesign können solche Ergebnisse allerdings variieren.

Die Bundesregierung nimmt diese Ergebnisse ernst und sieht sich weiterhin veranlasst, dem Antisemitismus in der Gesellschaft entgegenzutreten und ihn nachhaltig zu bekämpfen. Alle gemessenen Quantitäten antisemitischen Einstellungspotenzials in unterschiedlichsten Erscheinungen (z. B. antisemitische Ressentiments, Klischees, Verschwörungstheorien etc.) sind mit den Werten einer freiheitlichen demokratischen Gesellschaft nicht

⁸⁷⁶ Ralf Melzer (Hrsg.): Die Mitte im Umbruch – rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2012.

⁸⁷⁷ Dazu zählen folgende Dimensionen: jüdische Macht, Jüdinnen und Juden als Störenfriede, Israelbezogener Antisemitismus.

⁸⁷⁸ Dazu zählen folgende Dimensionen: Generalisierung der Opfer, Instrumentalisierung von Erinnerung und Schlussstrichforderung.

⁸⁷⁹ Vgl. ebd., S. 76.

⁸⁸⁰ Vgl. ebd., S. 79.

⁸⁸¹ Vgl. ebd., S. 80.

⁸⁸² Vgl. ebd., S. 79.

⁸⁸³ Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/10775 vom 04.11.2008 und Antrag der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 16/10776 vom 04.11.2008.

⁸⁸⁴ Vgl. auch 9. Lagebericht, Kap. IX 2.5.7.

vereinbar.

Eine weitere wichtige Feststellung des Berichts ist, dass das rechtsextremistische Lager sich nach wie vor als der wichtigste politische Träger des manifesten Antisemitismus in Deutschland erweist. Daneben nennt der Bericht auch den Islamismus als neuen weiteren Träger von Antisemitismus in Deutschland.

Um die Ergebnisse und Erkenntnisse des Expertenkreises, die sich im Bericht widerspiegeln, als Grundlage für die weitere Arbeit in diesem Bereich zu nutzen, ist eine Fortsetzung der Berichterstattung und Forschung wünschenswert.

Aus diesem Grunde hat der Bundestag in einem fraktionsübergreifenden Antrag von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/DIE GRÜNEN die Bundesregierung aufgefordert, in der 18. Legislaturperiode unabhängige Sachverständige aus Wissenschaft und Praxis in Abstimmung mit allen im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen zu bestellen.⁸⁸⁵ Die Sachverständigen sollen einen dem Deutschen Bundestag vorzulegenden Bericht zum Themenkomplex Antisemitismus in Deutschland als einer besonderen Form der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit unter Setzung spezifischer Schwerpunkte erstellen. Der Bericht soll unter Einbeziehung der Expertise der Bundesregierung und unter Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse aus den wissenschaftlich begleiteten Bundesprogrammen zur Demokratieförderung und zur Extremismusbekämpfung erstellt werden. Er soll konkrete Vorschläge für weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des Antisemitismus enthalten.

2.5 Muslimfeindlichkeit und Islamkritik

Das Phänomen Muslimfeindlichkeit wurde im Neunten Lagebericht ausführlich dargestellt.⁸⁸⁶ Muslimfeindliche und islamkritische Einstellungen in der Bevölkerung haben sich im Berichtszeitraum weiter gefestigt.⁸⁸⁷

Im Berichtszeitraum hat die Friedrich-Ebert-Stiftung in einer weiteren „Mitte-Studie“ differenziert muslimfeindliche und islamkritische Einstellungen untersucht.⁸⁸⁸ Nach der Studie teilen 50 % bis 60 % der Befragten muslimfeindliche Aussagen.⁸⁸⁹ Noch höher sind die Werte bei der Islamkritik. Die Zustimmungswerte liegen bei weit über 60 %. Nach den Ergebnissen des im Jahr 2013 von der Bertelsmann Stiftung veröffentlichten Religionsmonitors wird der Islam in Westdeutschland von 49 %, in Ostdeutschland sogar von 57 % der Befragten als Bedrohung wahrgenommen.⁸⁹⁰

Auswirkungen des Bildungsgrades auf die Einstellung sind nur bei der Muslimfeindlichkeit festzustellen. 88,1 % der muslimfeindlich eingestellten Befragten haben einen niedrigen Bildungsgrad. Mit steigendem Lebensalter ist auch ein Anstieg der Muslimfeindlichkeit festzustellen. Bei der Islamkritik sind die Zustimmungswerte durch alle Altersgruppen und Bildungsgrade hindurch gleichmäßig verteilt. Die höchste Zustimmung ist nach dieser Studie in Ostdeutschland festzustellen.

Interessant ist die Feststellung der Studie, dass die Muslimfeindlichkeit mit den Einkommensgruppen steigt, wie auch die Islamkritik die höchsten Zustimmungswerte bei den Höherverdienenden findet.⁸⁹¹

Nach Auffassung der Beauftragten sollten muslimfeindliche Einstellungen weiterhin wissenschaftlich erforscht und ausgewertet werden. Erstmals werden im Rahmen des neuen Bundesprogramm „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“ des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Modellprojekte im Themenfeld „Islam-/Muslimfeindlichkeit“ gefördert.

2.6. Antiziganismus

Als eine weitere Form der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit kann die vorurteilsbehaftete Einstellung gegenüber Sinti und Roma gewertet werden. Sie wird als Antiziganismus oder Rassismus gegen Sinti und Roma bezeichnet.

⁸⁸⁵ Fraktionsübergreifender Antrag von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 17/13885 vom 11.06.2013.

⁸⁸⁶ Vgl. 9. Lagebericht, Kap. IX 2.3.1 und 2.4.

⁸⁸⁷ Im Folgenden werden die zwei aussagekräftigsten Studien dargestellt, die im Berichtszeitraum erschienen sind.

⁸⁸⁸ Vgl. ebd., S. 86 ff.

⁸⁸⁹ Etwa die Aussage: „Ich denke, dass die Nähe von Islam und Terrorismus schon im Islam selber und seinen aggressiven Seiten angelegt ist.“

⁸⁹⁰ Vgl. Kapitel VII 2.2.

⁸⁹¹ Zustimmung nach Haushaltseinkommen: Islamkritik (weniger als 750 € Haushaltseinkommen 2,6 % Zustimmung / ab 2.000 € 54,7 %) / Islamfeindlichkeit (weniger als 750 € Haushaltseinkommen 0,8 % Zustimmung / ab 2.000 € 43,1 %), vgl. ebd. S. 95.

2.6.1 Begriffsbestimmung

Die Verwendung des Begriffs „Antiziganismus“ ist in der Wissenschaft nicht unumstritten. Antiziganismus wird u. a. definiert als eine Abneigung oder Feindschaft gegenüber als „fremd“ und despektierlich als „Zigeuner“ bezeichnete Personen und Gruppen.⁸⁹² Teilweise wird die Verwendung des Begriffs „Antiziganismus“ mit der Begründung abgelehnt, dass ihm eine inkorrekte Etymologie zugrunde liege und dass zudem der Begriff der Bezeichnung „Zigeuner“ mehr Legitimität verschaffen könnte.⁸⁹³

Die Verteidiger des Begriffs „Antiziganismus“ verweisen darauf, dass dieser es im Gegensatz zu einer Terminologie wie „Rassismus gegen Sinti und Roma“ ermögliche, zwischen dem antiziganistischen „Zigeuner“-Bild und den Menschen, auf die es projiziert wird, zu differenzieren. Auch der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma weist das Ethnonym „Zigeuner“ zurück, da es eine lange Geschichte als abwertendes Etikett habe und nationalsozialistisch kontaminiert sei. Der Rat spricht nicht anders als andere gewichtige Selbstorganisationen der Roma von „Antiziganismus“.

2.6.2 Situation der Sinti und Roma

Da in Deutschland keine bevölkerungsstatistischen und sozioökonomischen Daten auf ethnischer Basis erhoben werden, liegen keine belastbaren Daten zur Anzahl der in Deutschland lebenden Sinti und Roma vor. In Europa leben nach Schätzungen der Europäischen Kommission 10 bis 12 Mio. Roma.⁸⁹⁴ Die Europäische Kommission schätzt den Anteil der deutschen Sinti und Roma an der Gesamtbevölkerung in Deutschland zwischen 70.000 und 140.000 ein.⁸⁹⁵

Es ist in Deutschland zwischen der nationalen Minderheit der deutschen Sinti und Roma und ausländischen Roma zu unterscheiden. Die in Deutschland lebenden ausländischen Roma lassen sich überwiegend drei Gruppen zuordnen, wobei auch hier die Größenordnungen mangels statistischer Erfassung der ethnischen Zugehörigkeit nicht bezifferbar sind. Die drei Gruppen sind: ehemalige Bürgerkriegsflüchtlinge, sonstige Drittstaatsangehörige und Angehörige der EU-Mitgliedstaaten (vorwiegend Bulgarien und Rumänien).

Der Begriff „Roma“ stellt einen Oberbegriff für eine Vielzahl von Gruppierungen mit ähnlichen kulturellen Merkmalen, wie Sprache, Kultur und Geschichte, dar. Insofern sind Roma keine in sich homogene Bevölkerungsgruppe, sondern präsentieren sich als eine Vielzahl unterschiedlicher Gemeinschaften, die sich durch ihre kulturellen Erfahrungen, Ausprägungen und Gewohnheiten voneinander unterscheiden.

Die Lebensbedingungen der Roma sind in vielen Ländern Europas nach wie vor von Diskriminierung, sozialer Benachteiligung und Antiziganismus gekennzeichnet.⁸⁹⁶ Zum Teil hat sich diese Diskriminierung in den vergangenen Jahren durch Gewalt gegenüber den Angehörigen dieser Minderheit manifestiert. Eine weitere Verbesserung des Minderheitenschutzes auf europäischer Ebene ist daher unabdingbar.⁸⁹⁷ Die Bundesregierung engagiert sich daher für die Verbesserung der Situation der Roma im Rahmen der europäischen Institutionen sowie bilateral in Zusammenarbeit mit Partnerregierungen, Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsgruppierungen. Die Lebenssituation der Roma wird auch in Deutschland durch eine wiederholt anzutreffende vorurteilsbedingte ablehnende Haltung in der Bevölkerung erschwert.

Am 24.10.2012 hatte Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer Rede anlässlich der Einweihung des Denkmals für die im Nationalsozialismus ermordeten Sinti und Roma Europas unterstrichen, dass auch heute Sinti und

⁸⁹² Ausführlicher: Markus End: „Antiziganismus – Zum Stand der Forschung und der Gegenstrategien“, Gutachten 2013, S. 13: Unter dem Begriff Antiziganismus wird ein historisch gewachsenes und sich selbst stabilisierendes soziales Phänomen verstanden, das eine homogenisierende und essentialisierende Wahrnehmung und Darstellung bestimmter sozialer Gruppen und Individuen unter dem Stigma ‚Zigeuner‘ oder anderer verwandter Bezeichnungen, eine damit verbundene Zuschreibung spezifischer devianter Eigenschaften an die so Stigmatisierten sowie vor diesem Hintergrund entstehende, diskriminierende soziale Strukturen und gewaltförmige Praxen umfasst.

⁸⁹³ ebd, S. 56.

⁸⁹⁴ Pressemitteilung der Europäischen Kommission anlässlich der Veröffentlichung des Roma-Fortschrittsberichts der Kommission vom 26.06.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-607_de.htm.

⁸⁹⁵ Pressemitteilung der Europäischen Kommission anlässlich der Veröffentlichung des Roma-Fortschrittsberichts der Kommission vom 26.06.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-607_de.htm.

⁸⁹⁶ Der Begriff Roma wird hier als Oberbegriff für alle von der Fragestellung betroffenen Gruppen (Roma, Sinti, Fahrende usw.) verwandt, die durch eine eigene Sprache (Romanes) und/oder durch gemeinsame Identität, Geschichte und Kultur verbunden sind. Im deutschen Sprachraum wird in der Regel zwischen Sinti (die seit dem Mittelalter nach Europa einwanderten) und Roma (Einwanderung nach Mittel- und Westeuropa seit dem 19. Jahrhundert) unterschieden. Die Bundesregierung folgt dieser Unterscheidung in ihren Antworten auf die die Bundesrepublik Deutschland betreffenden Fragen.

⁸⁹⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Zur Situation von Roma in der Europäischen Union und in den (potentiellen) EU-Beitrittskandidatenstaaten“ vom 22.09.2011, BT-Drs. 17/7131.

Roma oftmals unter Ausgrenzung und Ablehnung leiden.⁸⁹⁸

In Teilen der Bevölkerung offenbarte sich diese Haltung im Zuge der Diskussionen um die sogenannte Armutszuwanderung aus Osteuropa. In der öffentlichen Debatte wurde wiederholt der Eindruck vermittelt, dass eine massenhafte Zuwanderung in die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland erfolge.⁸⁹⁹

2.6.3 Antiziganistische Einstellungen in der Bevölkerung

Antiziganistische Einstellungsmuster wurden in der Vergangenheit in Deutschland aus soziologischer Sicht kaum erforscht. Initiativen, die Forschung in den genannten Bereichen weiter zu entwickeln, gibt es vermehrt seit 2012. Der überwiegende Anteil der Forschung hierzu stammt aus der Literatur- und Geschichtswissenschaft. Soziologische Studien, die die besondere Lebenssituation der Sinti und Roma in Deutschland ergründen, sind kaum vorhanden. Auch Analysen gegenwärtiger Diskurse in der Politik und in den Medien sind nur vereinzelt vorzufinden.

Einzelne Hochschulen behandeln Fragestellungen zum Antiziganismus neben anderen Themen. Insbesondere sind hier das Zentrum für Antisemitismusforschung der Technischen Universität Berlin und das Fritz Bauer Institut der Universität Frankfurt zu nennen. Zu nennen ist auch der DFG-Sonderforschungsbereich 600 „Fremdheit und Armut“ an der Universität Trier mit einem Teilbereich „Fremde im eigenen Land. Zur Semantisierung der ‚Zigeuner‘ vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart“.

Die Forschung zu Antiziganismus wird auch von der mit Bundesbeteiligung gegründeten Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft gefördert, zuletzt in Form des Gutachtens „Antiziganismus – Zum Stand der Forschung und der Gegenstrategien“ von Markus End.⁹⁰⁰ In 2013 gründete eine Initiative der Stiftung unter Mitwirkung u. a. von Amaro Drom, RomnoKher – ein Haus für Kultur, Bildung und Antiziganismusforschung und dem Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma einen bundesweiten Arbeitskreis zur Verbesserung der Bildungsbeteiligung und des Bildungserfolgs von Sinti und Roma in Deutschland. Der Arbeitskreis erstellt eine Bestandsaufnahme zur Bildungssituation, identifiziert Beispiele guter Praxis, rezipiert wissenschaftliche Erkenntnisse und erarbeitet Empfehlungen. Darüber hinaus tragen mehrere nichtstaatliche Organisationen „Antiziganismusforschung“ im Titel (Gesellschaft für Antiziganismusforschung in Marburg, Europäisches Zentrum für Antiziganismusforschung in Hamburg, RomnoKher – Haus für Kultur, Bildung und Antiziganismusforschung in Mannheim). Die Bundeszentrale für politische Bildung hat im Mai 2011 ein Themenheft der Reihe „Aus Politik und Zeitgeschichte“ mit dem Titel „Sinti und Roma“ herausgegeben, in dem Antiziganismus breit thematisiert wird.

In der letzten Folge des jährlichen Reportes „Deutsche Zustände“ wurde Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit unter Berücksichtigung politischer Einstellungen und sozialer Lagen mit Blick auf die aktuelle Problemlage „Abwertung von Sinti und Roma“ untersucht.⁹⁰¹ Im Jahr 2011 wurden 2.000 Personen in Deutschland befragt. Fast die Hälfte der befragten Deutschen stimmte in dieser Umfrage der offen antiziganistischen Aussage „Sinti und Roma neigen zu Kriminalität“ zu. Mehr als ein Viertel der befragten Deutschen unterstützten die Handlungsaufforderung „Sinti und Roma sollten aus den Innenstädten verbannt werden“.

Eine weitere Befragung einer Selbstorganisation der Sinti und Roma hat sich mit der Frage der wahrgenommenen Diskriminierung aus Sicht der Betroffenen gewidmet. Nach dieser Umfrage des Zentralrates Deutscher Sinti und Roma aus dem Jahre 2006 haben 76 % der Sinti und Roma in Deutschland Diskriminierung erfahren, u. a. bei der Wohnungssuche, am Arbeitsplatz, in der Schule und bei der Ausbildung.⁹⁰² An dieser Umfrage beteiligten sich 309 Sinti und Roma.

Am 28.11.2012 hat die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) einen Auftrag für die „Durchführung einer Studie zum Thema ‚Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma‘“, ausgeschrieben, die eine einmalige repräsentative Umfrage enthalten soll. Mit der Durchführung der Studie wurde das Zentrum für Antisemitismusforschung beauftragt. Die Studie wird voraussichtlich Ende September 2014 veröffentlicht.

⁸⁹⁸ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/10/2012-10-24-merkel-denkmal.html> (zuletzt abgerufen am 21.11.2013).

⁸⁹⁹ Vgl. Kapitel VII 1.3.

⁹⁰⁰ https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Gutachten_Antiziganismus_2013.pdf.

⁹⁰¹ Heitmeyer, Wilhelm, Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF) in einem entsicherten Jahrzehnt. In Ders.: Deutsche Zustände, Folge 10, Frankfurt 2012, S. 39 f.

⁹⁰² Ergebnisse einer Repräsentativumfrage des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma über den Rassismus gegen Sinti und Roma in Deutschland vom Oktober 2006, <http://zentralrat.sintiundroma.de/content/downloads/stellungnahmen/UmfrageRassismus06.pdf>.

2.6.4 Ausblick

Fehlendes Wissen und Vorurteile über Minderheiten fördern häufig ein Umfeld der Intoleranz, Ignoranz und Ausgrenzung. Nach den Feststellungen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte sind Roma die meist stigmatisierte, diskriminierte und verfolgte Bevölkerungsgruppe in Europa.⁹⁰³ Die Bundesregierung sieht in der Auseinandersetzung mit und der Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus eine besondere Herausforderung.

Festzustellen bleibt, dass eine intensivere Aufklärung und Sensibilisierung gegenüber dem Phänomen Antiziganismus in Deutschland erforderlich ist. Das Bewusstsein dafür, dass es sich beim Antiziganismus um eine eigenständige Form des Rassismus handelt, sollte in allen gesellschaftlichen Bereichen geschärft werden. Antiziganistische Bilder und Stereotypen in Medien und Literatur sollten stärker hinterfragt werden.

Gleichzeitig bedarf es geeigneter Strategien zur Bekämpfung von Rassismus gegen Sinti und Roma als Form der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit.

Wenngleich in den vergangenen Jahren bereits spürbarer Zuwachs an Forschungsleistungen zum Antiziganismus zu verzeichnen ist, ist die Forschungslage auf diesem Gebiet in Deutschland noch ausbaufähig. Die Ergebnisse der von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Auftrag gegebenen Studie zu Einstellungsmustern in der Bevölkerung könnten zu einer Aufhellung der Datenlage beitragen. Dazu können im neuen Bundesprogramm „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“ des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Modellprojekte gefördert werden.

2.7 Bundesprogramme und Initiativen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Für die Bundesregierung hat die Prävention und Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus eine hohe Priorität. Die Bundesregierung setzt dabei insbesondere auf Prävention und damit auf eine Stärkung junger Menschen gegen rechtsextremistische Einflüsse. Sie hat daher eine Reihe von Programmen initiiert, die insbesondere die Stärkung von Demokratie und Toleranz bei jungen Menschen zum Ziel haben.

2.7.1 Bundesprogramm „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ und „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“

Das Bundesprogramm TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN (2011-2014) geht aus den Vorläuferprogrammen „VIELFALT TUT GUT“ und „kompetent. für Demokratie“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hervor. Die grundsätzliche Ausrichtung der vom BMFSFJ initiierten Programme gegen Extremismus, nämlich die Förderung von modellhaften Projekten und Netzwerken auf kommunaler und Landesebene gegen Rechtsextremismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit bleibt erhalten. Die Hauptzielgruppe sind weiterhin Kinder und Jugendliche und deren Hauptansprechpersonen.

„TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ konzentriert sich auf drei Programmbereiche:

1. Lokale Aktionspläne zur Stärkung der Arbeit gegen Rechtsextremismus auf kommunaler und regionaler Ebene.
2. Förderung vielversprechender und innovativer Modellerprobungen im Feld des Demokratielernens in einer Integrationsgesellschaft sowie präventive Projekte gegen Rechtsextremismus.
3. Förderung von 16 landesweiten Beratungsnetzwerken gegen Rechtsextremismus und Weiterentwicklung einer qualitätsorientierten Beratungstätigkeit. Darin inbegriffen seit Anfang 2014 ist die Förderung von Maßnahmen zur Unterstützung von Distanzierungsprozessen/Ausstiegshilfen aus dem Rechtsextremismus.

Auf Basis des Abschlussberichtes zum NSU-Untersuchungsausschuss, der Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD und den Erfahrungen und Evaluierungen der bisherigen Bundesprogramme, die teilweise bis Ende 2014 fortgesetzt werden, wird ab 01.01.2015 das neue Bundesprogramm „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“ mit einer Fördersumme von 30,5 Mio. € starten. Zur Verbesserung der Planungssicherheit sind alle Förderungen, Projekte und Maßnahmen mit einer Laufzeit bis zu fünf Jahren geplant. Folgende Schwerpunkte sind vorgesehen:

⁹⁰³ EU-MIDIS: Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung, Erster Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst“ Die Roma (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte), S. 2.

- Bundesweite Förderung lokaler „Partnerschaften für Demokratie“,
- Demokratiezentren zur landesweiten Koordinierung und Mobile Opfer – und Ausstiegs-Beratung,
- Förderung und Strukturentwicklung bundesweiter Träger,
- Förderung von Modellprojekten zu ausgewählten Phänomenen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (GMF) und im ländlichen Raum,
- Förderung modellhafter Maßnahmen zur Radikalisierungsprävention,
- Umsetzung des Programms durch das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben, die Programmevaluierung durch das Deutsche Jugendinstitut und eine Kompetenz- und Servicestelle für Vernetzung und Kommunikation.

2.7.2 Bundesprogramm XENOS

Seit dem Jahr 2001 wird das Bundesprogramm XENOS durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert. XENOS ergänzt mit seiner arbeitsmarktorientierten Ausrichtung und seiner Strategie bestehende Initiativen und Programme gegen Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Antisemitismus auf Bundes- und Länderebene.

Im Vergleich zur Förderperiode 2000 bis 2006 hat das BMAS für die Förderperiode 2007 bis 2013 das Fördermittelvolumen für das XENOS-Programm von 100 Mio. € auf 232 Mio. € erhöht und damit mehr als verdoppelt.

In der ESF-Förderperiode 2007 bis 2013 stellt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) für die Umsetzung des ESF-Bundesprogramms „XENOS - Integration und Vielfalt“ und der beiden XENOS-Sonderprogramme

- „Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ und
- „Ausstieg zum Einstieg“

ein Fördervolumen von rd. 330 Mio. €, davon rd. 232 Mio. € aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und 98 Mio. € aus Haushaltsmitteln des BMAS zur Verfügung.

Im Rahmen des größten Einzelprogramms XENOS-Integration und Vielfalt wurden bundesweit 365 Einzelprojekte und Projektverbünde mit einem Fördervolumen von 173 Mio. € ESF-Mittel und 64 Mio. € BMAS-Mittel gefördert (bis Ende 2014 laufen noch 113 Projekte). Ziel der Förderung ist der Abbau von Diskriminierung am Arbeitsmarkt (Nachfrageseite) sowie die Verbesserung der Beschäftigungschancen benachteiligter Menschen (Angebotsseite). Zahlreiche Projekte konzentrieren sich ausschließlich auf Unternehmen/öffentliche Verwaltungen oder Schulen, um dort z. B. mithilfe von Schulungen diskriminierende Verhaltensmuster aufzubrechen.

Im Rahmen des XENOS-Sonderprogramms „Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ wurden bundesweit 72 Projektverbünde mit einem Fördervolumen von 53 Mio. € ESF-Mittel und 32 Mio. € BMAS-Mittel gefördert (bis Ende 2014 laufen noch 29 Projekte). Ziel der Projektarbeit ist die Integration von Asylbewerberinnen und -bewerbern sowie Flüchtlingen in Arbeit, Ausbildung oder Qualifizierung sowie die Sensibilisierung von Betrieben und/oder öffentlichen Verwaltungen im Hinblick auf das arbeitsmarktbezogene Potenzial der Zielgruppe.

Das XENOS-Sonderprogramm „Ausstieg zum Einstieg“ wurde in 2009 neu aufgelegt und bundesweit 15 „Aussteiger-Initiativen“, darunter EXIT-Deutschland, mit einem Fördervolumen in Höhe von 5,8 Mio. € ESF- und 1,9 Mio. € BMAS-Mittel gefördert, um den Ausstieg von Jugendlichen aus rechtsextremen Szene und den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Das XENOS-Programm Ausstieg zum Einstieg ist am 30.06.2014 ausgelaufen.

Vor dem Hintergrund geringerer EU-Strukturmittel für Deutschland sowie der thematischen Konzentration und ergebnisorientierten, stark arbeitsmarktpolitischen Bündelung der Fördermittel in der neuen ESF-Förderperiode 2014 bis 2020 ist eine Weiterführung von Programmen gegen Rechtsextremismus, in der neuen ESF-Förderperiode 2014 bis 2020 nicht mehr möglich.

Dementsprechend wird das XENOS-Sonderprogramm „Ausstieg zum Einstieg“ vom BMAS in der neuen Förderperiode 2014 ff. nicht mehr weitergeführt. Das BMFSFJ als federführendes Ressort innerhalb der Bundesregierung im Themenbereich Rechtsextremismus hat sich bereit erklärt, ab 2014 auch die vom BMAS bisher geförderten „Aussteiger-Initiativen“, wie EXIT-Deutschland, in den Bereich der Rechtsextremismusprävention des BMFSFJ zu integrieren und mit eigenen Haushaltsmitteln (ohne ESF-Mittel) weiter zu finanzieren.

Die beiden XENOS-Einzelprogramme „Integration und Vielfalt“ und „Bleiberecht“ werden zusammen mit dem ESF-Bundesprogramm „IdA - Integration durch Austausch“ in der neuen ESF-Förderperiode 2014 bis 2020 als eigenständige Handlungsschwerpunkte in einer ESF-Integrationsrichtlinie Bund thematisch zusammengefasst und mit einem Fördervolumen von 95 Mio. € aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds weitergeführt.

2.7.3 Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“

Mit dem Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ fördert das BMI seit 2010 zivilgesellschaftliches Engagement für Demokratie vor allem in ländlichen und strukturschwachen Gebieten Ostdeutschlands. Hauptziel des Programms ist, Akteure der Vereins- und Verbandsarbeit zu stärken. Dafür gibt es z. B. Qualifikationsangebote, um die Strukturen von Verbänden und Vereinen noch demokratischer zu gestalten und neue Möglichkeiten für verbandsinterne Beratung, Konfliktbearbeitung und Beteiligung zu schaffen. Von Vereinen und Verbänden, die sich auf solche Weise in ihrem Innern demokratisch stärken, werden auch starke Impulse für das demokratische Miteinander im jeweiligen Ort, im Sozialraum des Dorfes oder der Stadt erwartet.

Das Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ war zunächst (2010 bis 2012) ganz auf Ostdeutschland ausgerichtet worden.

Nach erfolgreicher Evaluation des bisherigen Programmverlaufs werden in der zweiten Programmphase (2013 bis 2016) einige erprobte Projektkonzepte auf ausgewählte Trägerstrukturen in den westdeutschen Bundesländern übertragen und verschiedene Qualifizierungsmöglichkeiten bundesweit angeboten. Für die Fortführung des Programms „Zusammenhalt durch Teilhabe“ setzt die Bundesregierung von 2013 bis 2016 weitere 24 Mio. € ein.

Konkret wird die Ausbildung von sogenannten „Demokratietrainern“ in Vereinen und Verbänden in den Bereichen Sport, Feuerwehr, Wohlfahrt und Kirche finanziert. Diese unterstützen die Vereine vor Ort im Umgang mit antidemokratischen und rassistischen Verhaltensweisen. Bislang wurden rund 110 Demokratietrainerinnen und -trainer ausgebildet; in der aktuellen Förderphase sollen weitere ca. 500 Personen mit dieser Qualifikation dazu kommen.

Das Bundesministerium des Innern hat die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) mit der Umsetzung des Bundesprogramms „Zusammenhalt durch Teilhabe“ betraut.

2.7.4 Bundeszentrale für politische Bildung

Die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) hat die Aufgabe, durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken.

Ein Schwerpunkt der Arbeit der BpB liegt in der Auseinandersetzung mit Extremismus und Fremdenfeindlichkeit. Neben der Projektarbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen werden Publikationen, Informationen und Materialien für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren bereitgestellt, der Ausbau von Netzwerken unterstützt sowie zur Professionalisierung der ehrenamtlichen Arbeit in diesem Bereich beigetragen. Die historisch-politische Bildungsarbeit der BpB setzt sich kontinuierlich mit der Geschichte des Nationalsozialismus auseinander und stellt einen Baustein für die reflektierte Auseinandersetzung mit Formen der Fremdenfeindlichkeit dar.

2.7.5 Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt

Das „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ (BfDT) wurde am 23.05.2000 von den Verfassungsministerien (Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz) ins Leben gerufen. Kernaufgabe des BfDT ist es, zivilgesellschaftliches Engagement bekannt zu machen und öffentlich zu würdigen. Die Geschäftsstelle wurde im Jahr 2011 in die Bundeszentrale für politische Bildung integriert, um Synergieeffekte zu erzielen und sicherzustellen, dass somit die Ziele des Bündnisses zukünftig noch besser verwirklicht werden können.

Das von einem Beirat, dem die Beauftragte angehört, gesteuerte Bündnis vermittelt Kontakte zu anderen Projekten und hilft beim Aufbau eines Netzwerks von Initiativen mit ähnlichen Anliegen. Entscheidend ist dabei der Transfergedanke: Best-Practice-Projekte und bewährte Konzepte werden in andere Regionen übertragen und können damit für neue Themenstellungen unterstützend hinzugezogen werden. Darüber hinaus sollen vorbildliche Projekte bekannt und öffentlich gemacht werden, indem sie u. a. auf der Internetpräsenz des Bündnisses in Form einer „Kompetenzkarte für Deutschland“ dargestellt werden.

Neben seinen Kernaktivitäten richtet das Bündnis den jährlichen Jugendkongress zum Verfassungstag aus mit mehr als 400 Jugendlichen aus ganz Deutschland. Höhepunkt des Kongresses ist die Verleihung der Auszeichnung „Botschafter für Demokratie und Toleranz“ und der Best-Practice-Wettbewerb „Aktiv für Demokratie und Toleranz“. Eine besondere Zielgruppe des Bündnisses sind Jugendliche. Das Bündnis unterstützte im Jahr 2013 unter anderem die Bundeskoordination von „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“, in der etwa 1.020 Schulen organisiert sind. „Schule ohne Rassismus - Schule mit Courage“ ist ein Projekt von und für Schülerinnen und Schüler, die gegen alle Formen von Diskriminierung, insbesondere Rassismus, aktiv vorgehen und einen Beitrag zu einer gewaltfreien, demokratischen Gesellschaft leisten wollen. Das Projekt dient der Förderung von Zivilcourage und wird von Aktion Courage durchgeführt. Die Beauftragte fördert Projekte der Bundeskoordination und setzt sich für den Erhalt der Aktion ein.

2.7.6 Ausblick

Im Berichtszeitraum stand die Aufarbeitung der NSU Mordserie im Fokus der politischen Arbeit. Die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und die Erarbeitung von geeigneten Gegenstrategien waren Gegenstand der öffentlichen Debatte.

Der Koalitionsvertrag spricht sich für die weitere Umsetzung der Empfehlungen des NSU-Ausschusses aus und stellt einige strukturelle und gesetzgeberische Änderungen in Aussicht. Die Extremismusprävention der Bundesregierung wird danach gebündelt und optimiert. Prävention soll durch Verstetigung von Programmen erreicht werden. Die Beauftragte begrüßt diesen Ansatz.

Darüber hinaus fordert die Beauftragte neben der grundlegenden Überarbeitung des „Themenfeldkatalogs PMK“ auch die Einführung einer „Verlaufsstatistik PMK“, um die Verfolgbarkeit von rassistisch motivierten Taten von der Anzeigenerstattung bis zum Abschluss eines Strafverfahrens nachvollziehen zu können.

Außerdem ist aus Sicht der Beauftragten eine weitere Verbesserung im Umgang mit Opfern rassistischer oder politisch motivierter Gewalttaten notwendig. Opfer sollen etwa in der Beratung auf spezialisierte Beratungsangebote und Entschädigungsmöglichkeiten hingewiesen werden.

Zwar bestehen innerbehördliche und justizielle Beschwerdemöglichkeiten, um eventuelle Fehlverhalten der Polizei in einem unabhängigen verfahren rechtlich überprüfen zu lassen. Gleichwohl ist nach Auffassung der Beauftragten die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle für bundes- und landespolizeiliches Fehlverhalten notwendig. Darüber hinaus bedarf es aus ihrer Sicht einer unabhängigen wissenschaftlich fundierten Analyse und Untersuchung zu vorurteilsbehafteten Einstellungsmustern in der Polizei.

Neben der besseren finanziellen Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen sind auch institutionalisierte staatliche Programme notwendig, die in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft entwickelt werden müssen, um die Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus als gesamtgesellschaftliches Problem angehen zu können. Eine positive Entwicklung stellte die Abschaffung der im Jahr 2011 eingeführten sog. Demokratieerklärung dar, auch „Extremismusklausel“ genannt. Darauf einigten sich Anfang 2014 Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig und Bundesinnenminister Thomas de Maizière. Die Erklärung war eine schriftliche Einverständniserklärung, die Antragssteller für die drei Bundesförderprogramme „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, „Initiative Demokratie Stärken“ und „Zusammenhalt durch Teilhabe“ seit 2011 unterzeichnen mussten. Von Seiten zahlreicher Initiativen wurde kritisiert, dass die Extremismusklausel eine Verdachts- und Misstrauenshaltung des Staates gegenüber demokratiefördernden Initiativen darstelle.

IX Staatsangehörigkeitsrecht

1 Einbürgerung

Die Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung hat einen hohen Stellenwert, sie bedeutet umfassende politische Teilhabe. Wer in Deutschland lebt, soll mitbestimmen, d. h. wählen dürfen und gewählt werden können. Das geht nur mit allen Staatsbürgerrechten.

Die Zahl der Einbürgerungen ist im Berichtszeitraum erneut gestiegen. Nachdem sie im Jahr 2010 bereits 101.570 Einbürgerungen betrug, wuchs die Zahl im Jahr 2011 weiter auf 106.897 und im Jahr 2012 auf 112.348 Einbürgerungen. Mit 112.353 Einbürgerungen im Jahr 2013 befand sich die Anzahl auf dem Vorjahresniveau.⁹⁰⁴ Der kontinuierliche Anstieg der Einbürgerungszahlen in den Jahren 2010 bis 2012 ist nicht zuletzt auf die von den einzelnen Kommunen und Bundesländern erfolgreich durchgeführten Einbürgerungskampagnen zurückzuführen. So sind beispielsweise in Hamburg die Einbürgerungszahlen seit Beginn der Kampagne (persönliches Schreiben des Oberbürgermeisters, Einsatz von Einbürgerungslotsen) und der damit einhergehenden personellen Aufstockung der Staatsangehörigkeitsbehörde signifikant gestiegen.⁹⁰⁵ 2013 fanden dort gut 7.300 Einbürgerungen statt, rund 28 % oder 1.600 Einbürgerungen mehr als im Vorjahr.⁹⁰⁶ Auch in Stuttgart ist die Zahl der Einbürgerungen seit Beginn der Einbürgerungskampagne von 1.388 im Jahr 2010 auf 1.747 Einbürgerungen im Jahr 2012, somit um über 25 % gestiegen.⁹⁰⁷

Nach wie vor ist jedoch die Einbürgerungsquote in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich.⁹⁰⁸ Die Bandbreite reicht dabei in den neuen Bundesländern von 1,16 % (Brandenburg) bis 1,42 % (Mecklenburg-Vorpommern). In den alten Bundesländern (einschließlich Berlin) liegt die niedrigste Quote bei 1,12 % in Bayern, während die Quote mit 3,13 % in Hamburg noch immer die höchste ist.⁹⁰⁹ Die im Vergleich zu den alten Bundesländern niedrigeren Einbürgerungsquoten in den neuen Ländern sind in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Struktur der ausländischen Bevölkerung in den neuen Bundesländern eine andere ist. So befinden sich dort weniger Ausländerinnen und Ausländer mit längerfristigem oder gar dauerhaftem Aufenthalt. Unter den Migrantinnen und Migranten befinden sich zudem viele, die über keinen gesicherten Aufenthaltsstatus verfügen und somit allein aus diesem Grund die Voraussetzung für eine Einbürgerung nicht erfüllen.

Eine genauere Betrachtung im Kontext der Integrationspolitik bietet die Ausschöpfung des sogenannten Einbürgerungspotenzials.⁹¹⁰ Dieser Faktor gibt Auskunft darüber, wie viele derjenigen Personen im Inland, die die zeitlichen Voraussetzungen erfüllen, tatsächlich eingebürgert wurden. Der Anteil der Einbürgerungen am Einbürgerungspotenzial betrug 2010 2,2 % und stieg dann in den Folgejahren 2011 auf 2,28 % und 2012 auf 2,42 %.⁹¹¹ 2013 betrug dieser Wert 2,37 %.⁹¹² Dies verdeutlicht, dass insgesamt noch zu wenige Menschen, die grundsätzlich die Voraussetzungen erfüllen, tatsächlich von den Einbürgerungsmöglichkeiten Gebrauch machen.

Die konkrete Einbürgerungspraxis ist nach wie vor nicht nur von Bundesland zu Bundesland, sondern auch in den Behörden vor Ort unterschiedlich. Die Beauftragte hatte in diesem Zusammenhang in ihren letzten Lageberichten eine Reihe von praktischen Problemen angesprochen. Ihr sind auch im Berichtszeitraum wieder zahlreiche Einzeleingaben und Problemschilderungen vorgelegt worden, die einige dieser Themenfelder berühren.

1.1 Ausreichende Deutschkenntnisse

Voraussetzung für die Anspruchseinbürgerung – und in der Regel auch für die Ermesseneinbürgerung – ist nach § 10 Abs. 4 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) das Vorhandensein mündlicher und schriftlicher Kenntnisse der deutschen Sprache auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER). Die Regelung beruht auf einer Konkretisierung des Spracherfordernisses durch das Gesetz zur

⁹⁰⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.1 – 2013, Einbürgerungen.

⁹⁰⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.1 – 2012, Einbürgerungen.

⁹⁰⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.1 – 2013, Einbürgerungen.

⁹⁰⁷ Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 2013.

⁹⁰⁸ Die Einbürgerungsquote errechnet sich aus der Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur Zahl der Ausländerinnen und Ausländer im Inland.

⁹⁰⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.1 – 2013, Einbürgerungen.

⁹¹⁰ Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial bestimmt sich aus der Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur Zahl der Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsdauer im Inland von zehn Jahren und mehr. Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.1 – 2013, Einbürgerungen. Zum ausgeschöpften Einbürgerungspotenzial liegen keine länderübergreifend vergleichbaren Zahlen vor.

⁹¹¹ Vgl. Die Beauftragte: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Indikator 1.3.

⁹¹² Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.1 – 2013, Einbürgerungen.

Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (1. Richtlinienumsetzungsgesetz).⁹¹³ Dem Gesetzgeber ging es bei der Neuregelung vor allem darum, dass für die Einbürgerung nicht nur mündliche Deutschkenntnisse gefordert werden, und dass bundeseinheitlich verfahren wird.⁹¹⁴ Zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung war ein Sprachtest für das „Zertifikat Deutsch“ verfügbar, mit dem die Sprachstufe B1 GER bescheinigt wurde. In Bezug auf diese Voraussetzung entstehen in der Praxis jedoch immer wieder Probleme.

Zum einen betreffen die Problemanzeigen die Modalitäten des Nachweises ausreichender Deutschkenntnisse, zum anderen setzen sie sich mit der Frage nach der Anwendung gesetzlicher Ausnahmen auseinander.

Noch immer werden beispielsweise ältere Sprachnachweise von den zuständigen Behörden zum Teil nicht anerkannt, obwohl das Gesetz eine beschränkte Gültigkeitsdauer von Deutschtests nicht vorsieht. Zudem werden ältere Sprachnachweise auch deshalb nicht berücksichtigt, weil sie von Prüfungsstellen ausgestellt worden sind, die kein nach § 20a der Integrationskursverordnung (IntV) vorgeschriebenes Zertifikat vorweisen können.⁹¹⁵ Eine entsprechende Zertifizierung – als Zulassungsvoraussetzung für Prüfungsstellen – ist aber erst mit der 2. Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung, welche zum 01.03.2012 in Kraft getreten ist, in die Integrationskursverordnung eingeführt worden. Aus Sicht der Beauftragten darf sich diese Regelung deshalb nicht auf Sprachzeugnisse auswirken, die vorher ausgestellt wurden.

Auch wird in der Praxis die Möglichkeit, bei offensichtlich vorhandenen (mindestens) ausreichenden Deutschkenntnissen auf einen besonderen Test oder Nachweis zu verzichten, wenig angewandt. Dies betrifft oft Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber, die allein auf Grund ihrer beruflichen Tätigkeit, welche den uneingeschränkten tagtäglichen Gebrauch der deutschen Sprache in Wort und Schrift erfordert, einwandfrei deutsch sprechen. An die Beauftragte haben sich z. B. Lehrerinnen gewendet, die selbst in Integrationskursen Deutsch unterrichten.

Schließlich werden auch gesetzlich vorgesehene Ausnahmeregelungen (Krankheit bzw. Behinderung, altersbedingtes Unvermögen, Analphabetismus), die eine Befreiung von der Voraussetzung „ausreichende Deutschkenntnisse“ vorsehen, nur sehr zurückhaltend angewandt.

So wurde der Antrag einer 69-jährigen Einbürgerungsbewerberin, die unter Anwendung der Ausnahmeregelung des § 10 Abs. 6 StAG eingebürgert werden wollte, abgelehnt. Nach dieser Vorschrift ist von der Voraussetzung „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“ abzusehen, wenn der Ausländer sie wegen einer Krankheit oder Behinderung oder altersbedingt nicht erfüllen kann. Nach den vorläufigen Anwendungshinweisen des Bundesministeriums des Innern ist bei Vorliegen einer dieser Ausnahmefälle sogar zwingend von der Voraussetzung „ausreichende Sprachkenntnisse und Kenntnisse der Rechts und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland“ abzusehen.⁹¹⁶ Die Einbürgerungsbewerberin legte ihrem Antrag einen Bescheid des zuständigen Versorgungsamtes bei, mit dem ein Grad der Behinderung von 70 % festgestellt wurde. Diese Einschätzung wurde zudem durch eine von der Einbürgerungsbehörde veranlasste amtsärztliche Untersuchung bestätigt.

Zur Begründung ihrer ablehnenden Entscheidung führte die Behörde an, die Antragstellerin könne sich deshalb nicht auf § 10 Abs. 6 StAG berufen, weil sie jedenfalls seit ihrer Einreise im Jahr 1988 ausreichend Gelegenheit gehabt habe, hinreichende Deutschkenntnisse zu erlangen.

Gegen die ablehnende Entscheidung der Behörde erhob die Einbürgerungsbewerberin Klage vor dem Verwaltungsgericht. Das Verwaltungsgericht wies in seiner Entscheidung die Behörde an, die Bewerberin unter Anwendung der Ausnahmeregelung einzubürgern. Das Gericht ging in seiner Entscheidung davon aus, dass der Ausnahmetatbestand des § 10 Abs. 6 StAG allein darauf abstellt, ob der Einbürgerungsbewerber die in Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 und 7 geforderten Kenntnisse im Zeitpunkt der Einbürgerung erfüllen kann oder hieran infolge einer Krankheit oder Behinderung oder altersbedingt gehindert ist. Auf ein etwaiges Vertretenmüssen in Bezug auf Versäumnisse in der Vergangenheit komme es nicht an. In diese Richtung weisen auch sowohl die Formulierung in der Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung als auch die Kommentarliteratur.

Gegen diese Entscheidung legte die Behörde Berufung vor dem Oberverwaltungsgericht ein. Im Berufungsver-

⁹¹³ BGBl. I 2007, S. 1970.

⁹¹⁴ Vgl. 7. Lagebericht, Kapitel III.1.3.1, S. 144.

⁹¹⁵ Nach § 20a Abs. 3 IntV wird die Zulassung von Prüfungsstellen durch ein Zertifikat „Zugelassener Träger zur Durchführung von Integrationskurstests“ bescheinigt.

⁹¹⁶ Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum StAG vom 17.04.2009, Nr. 10.6.

fahren wurde die Entscheidung des Verwaltungsgerichts bestätigt und die Behörde erneut angewiesen, die Einbürgerungsbewerberin einzubürgern.

In seiner Begründung führte das Oberverwaltungsgericht u. a. an, das Abstellen auf frühere Versäumnisse sei dem Wortlaut des § 10 Abs. 6 StAG nicht zu entnehmen. Darüber hinaus sei eine solche Auslegung der Vorschrift nicht mit der Intention des Gesetzgebers vereinbar. So sei der Gesetzesbegründung zu entnehmen, dass der Gesetzgeber im Hinblick auf § 10 Abs. 6 StAG ausschließlich die gegenwärtigen und zukünftigen Möglichkeiten des Einbürgerungsbewerbers, die erforderlichen Kenntnisse erlangen zu können, in den Blick genommen hat.

Dem Gesetzgeber sei auch die Möglichkeit plötzlich auftretenden Unvermögens- etwa durch eine plötzlich auftretende Krankheit- oder unfallbedingte Behinderung selbstverständlich bekannt. Gleichwohl habe er darauf verzichtet, im Rahmen der Ausnahme des § 10 Abs. 6 StAG – ähnlich wie in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG – auf ein Vertretenmüssen abzustellen. Hieraus sei ersichtlich, dass es im Rahmen des § 10 Abs. 6 StAG auf ein Vertretenmüssen nicht ankomme.⁹¹⁷

Gegen die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts legte die Behörde Revision ein. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Juni 2014 letztlich die Auffassung der Vorinstanzen bestätigt und damit klargestellt, dass dem Einbürgerungsbegehren eines Ausländers, der wegen Krankheit, Behinderung oder Alters nicht die erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache erwerben konnte, nicht entgegengehalten werden darf, er habe es in der Vergangenheit versäumt, sich diese Kenntnisse anzueignen.⁹¹⁸

1.2 Anrechenbare Aufenthaltszeiten

Ein Problem stellte bisher auch die Frage dar, welche Aufenthaltstitel bei der Prüfung der erforderlichen Aufenthaltszeiten für eine Einbürgerung berücksichtigt werden können. Umstritten war in der Vergangenheit insbesondere, ob Aufenthaltszeiten mit einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck eines Studiums als gewöhnlicher Aufenthalt i. S. d. Einbürgerungsvorschriften betrachtet werden können.

Diese Frage wird inzwischen von fast allen Bundesländern jedenfalls dann bejaht, wenn sich der Aufenthalt des Einbürgerungsbewerbers im Anschluss an die Aufenthaltszeiten zu Studienzwecken – beispielsweise durch eine Niederlassungserlaubnis – verfestigt hat.

Lediglich die Länder Sachsen und Bayern erkennen den Aufenthalt zu Studienzwecken nicht als gewöhnlichen Aufenthalt an. Sie verweisen dabei im Einzelfall auf die – in der Praxis oft schwieriger zu erlangende – Möglichkeit der Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG.

Für eine Ermessenseinbürgerung sind jedoch im Vergleich zu der Anspruchseinbürgerung u. a. strengere Anforderungen an eine nachhaltige Sicherung des Lebensunterhalts zu erfüllen.

Gerade angesichts des Fachkräftemangels trifft der Ausschluss von Studienzeiten auch auf großes Unverständnis in der Wirtschaft. Aus Sicht der Beauftragten muss bei der Entscheidung über die Anrechnung von Aufenthaltszeiten sichergestellt sein, dass es in der Einbürgerungspraxis insgesamt zu sinnvollen Ergebnissen kommt.

1.3 Identitätsnachweis/ Klärung der personenstandsrechtlichen Angelegenheiten im Herkunftsstaat

Einbürgerungsbewerber werden oft dahingehend beraten, dass der Pass eine (Quasi-) Einbürgerungsvoraussetzung sei und werden bei Antragstellung aufgefordert, diesen vorzulegen. Es kommt jedoch nicht selten vor, dass Einbürgerungsbewerber keinen (gültigen) Pass vorlegen können. Ihnen wurden aber vielfach unter Anerkennung der Unzumutbarkeit der Passbeschaffung bereits vorher seitens der Ausländerbehörde Passersatzpapiere ausgestellt. Die Einbürgerungsbehörden beharren jedoch in vielen der vorgetragenen Fälle auf Vorlage des Passes, obwohl anderweitige Identitätsnachweise vorhanden sind.

Zum anderen werden bei Kindern bzw. Familien nicht selten umfangreiche Nachregistrierungsverfahren im Herkunftsstaat notwendig. Gerade wenn in der Familie anerkannte Flüchtlinge leben, ist dies oft schwierig: (Ehe-) Namensänderungen oder Kinderregistrierungen lassen sich nicht ohne Erwähnung des Flüchtlings bewerkstelligen. Die Erwähnung führt aber dazu, dass u.U. im Herkunftsland verbliebene Familienangehörige Repressionen fürchten müssen. Die Einbürgerungsbewerber erhalten von den Vertretungen ihrer Herkunftsstaaten deshalb keine oder nur unzureichende Unterstützung.

⁹¹⁷ Vgl. OVG Saarland, Urteil vom 12.02.2014, Az.: 1 A 293/13 sowie OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22.01.2013, Az.: 19 A 364/10.

⁹¹⁸ Vgl. BVerwG, Urteil vom 05.06.2014, Az.: 10 C 2.14.

1.4 Hinnahme von Mehrstaatigkeit

Probleme in Zusammenhang mit der Frage der Hinnahme von Mehrstaatigkeit wurden auch in diesem Berichtszeitraum in zahlreichen Eingaben an die Beauftragte herangetragen.

Diese betrafen in erster Linie die Anwendung der gesetzlichen Ausnahmen bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Einbürgerungsverfahren. Insbesondere geht aus den Anfragen hervor, dass das Verfahren zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht selten mit Erschwernissen und zum Teil erheblichen Verzögerungen verbunden ist. Die „Verlustverfahren“ beginnen oft erst, wenn die pass- und personenstandsrechtlichen Angelegenheiten abschließend geordnet sind. Die Einbürgerungsbewerber sind i. d. R. bereit und bemüht, ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben. Nicht selten ist die Aufgabe aber schlicht unmöglich oder aber verzögert die Einbürgerung teilweise um Jahre.

Auch werden konkrete Informationen und Hinweise in Bezug auf bestehende Ausnahmemöglichkeiten seitens der Einbürgerungsbehörden im Einzelfall nur unzureichend erteilt. Beispielhaft ist an dieser Stelle die Unzumutbarkeit wegen drohender erheblicher Nachteile wirtschaftlicher Art i. S. d. § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StAG zu nennen. Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber wissen oft nicht genau, wann ein wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Nachteil⁹¹⁹, der mit der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit verbunden ist, „erheblich“ i. S. dieser Vorschrift ist. Hinzu kommt, dass die Frage, wann ein wirtschaftlicher Nachteil erheblich ist, nicht ausnahmslos allein anhand objektiver Kriterien festgestellt und u. U. nur sehr schwer nachgewiesen werden kann.

Probleme in Zusammenhang mit der Frage der Zumutbarkeit bzw. Unzumutbarkeit bei der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit werden auch weiterhin von Betroffenen berichtet. So müssen Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber sich stets um eine Entlassung bemühen, obwohl das Entlassungsverfahren zum Teil Jahre dauert, mit sehr hohen Kosten verbunden ist oder mehrere Reisen in den Herkunftsstaat erfordert.

In Einzelfällen werden beispielsweise noch immer Kosovo-Albaner – entgegen der Empfehlung des Bundesministeriums des Innern – sowohl an Serbien als auch an den Kosovo verwiesen. Kosovaren erhalten aber von den serbischen Konsulaten keine Hilfe.

Der Gesetzgeber hat aber in § 12 StAG Regelungen getroffen, wonach die Mehrstaatigkeit in den Fällen hingenommen wird, in denen die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nur unter besonders schwierigen Bedingungen erfolgen kann und deshalb unzumutbar ist. Nach den vorläufigen Anwendungshinweisen des Bundesinnenministeriums des Innern ist die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit u. a. dann unzumutbar, wenn mit einer Entlassung auch zwei Jahren nach der Antragstellung nicht gerechnet werden kann. Als unzumutbar gilt grundsätzlich auch die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit für ältere Personen über 60 Jahren.

Aus Sicht der Beauftragten ist es deshalb erforderlich, die in Bezug auf die Ausnahmeregelungen verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe zu konkretisieren und somit eine Klarstellung hinsichtlich der einzelnen Voraussetzungen zu schaffen. Auch sollten bestehende Ausnahmemöglichkeiten einbürgerungsfreundlicher angewendet und Einbürgerungshemmnisse, die dazu führen, dass Einbürgerungswillige auf die Einbürgerung verzichten, beseitigt werden. Als Beispiel könnte die Grenze der Zumutbarkeit in Bezug auf die Dauer der Entlassungsverfahren auf ein Jahr reduziert werden.

Darüber hinaus ist für die Beauftragte die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Einbürgerungsverfahren ein erstrebenswertes Ziel. Bereits heute erfolgt bereits jede zweite Einbürgerung unter Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit.⁹²⁰

1.5 Einbürgerungserleichterungen bei erfolgreichem Abschluss des Integrationskurses und bei besonderen Integrationsleistungen

Die Nutzung der Privilegierungsmöglichkeit des § 10 Abs. 3 StAG blieb auch im Berichtszeitraum zurückhaltend. So erfolgten im Jahr 2012 von den insgesamt 112.348 Einbürgerungen lediglich 1.092 unter Anwendung der Privilegierungsregelung des § 10 Abs. 3 Satz 1 StAG (Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltszeit auf sieben Jahre bei erfolgreichem Abschluss des Integrationskurses). Auch die Zahl der Einbürgerungen nach 6

⁹¹⁹ Ein wirtschaftlicher Nachteil kann z. B. bestehen, wenn die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit nach dem Recht des Herkunftsstaates zur Folge hat, dass der Einbürgerungsbewerber Rechte an einem dort gelegenen Grundstück veräußern muss und der zu erwartende Erlös deutlich unter dem aktuellen Verkehrswert liegt. Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 30.06.2010, Az.: 5 C 9.10.

⁹²⁰ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2012, S. 156.

Jahren bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen (§ 10 Abs. 3 Satz 2 StAG) blieb mit 1.522 nur unwesentlich höher.⁹²¹

Ein Grund für die geringen Einbürgerungszahlen unter Anwendung der o. g. Privilegierungsregelungen ist u. a., dass Einbürgerungsinteressierte nicht immer auf diese Privilegierungsmöglichkeiten hingewiesen werden, obwohl sie durchaus in Betracht kommen. Von der Privilegierungsmöglichkeit des § 10 Abs. 3 Satz 1 StAG können zudem nur Einbürgerungswillige profitieren, die den Integrationskurs auch tatsächlich besucht haben. Das schließt gerade gut integrierte Einbürgerungsbewerber von dieser Verkürzungsmöglichkeit aus. Denn sie können bei vorhandenen ausreichenden Deutschkenntnissen nicht an dem Integrationskurs teilnehmen – was ja auch sinnlos wäre.

Auch finden verhältnismäßig wenige Einbürgerungen statt, die unter Anwendung der Möglichkeit, bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen die erforderliche Aufenthaltszeit auf sechs Jahre zu verkürzen, erfolgen. Dies hängt damit zusammen, dass die Einbürgerungsbehörden vor Ort regelmäßig zusätzlich zu Sprachkenntnissen über dem Niveau B1 noch weitere Integrationsleistungen, wie z. B. ein mehrjähriges ehrenamtliches Engagement verlangen. Aus Sicht der Beauftragten lässt sich eine solche Praxis nicht aus dem Wortlaut des Gesetzes herleiten. Der Gesetzgeber hat zwar nicht im Einzelnen ausgeführt, was unter dem Merkmal „besondere Integrationsleistungen“ zu verstehen ist. Sprachkenntnisse über dem Niveau B1 werden aber ausdrücklich als ein Beispiel hierfür genannt, so dass klar ist, dass allein die guten Sprachkenntnisse die vorgezogene Einbürgerung rechtfertigen.

Zwar liegt die Anwendung dieser Privilegierungsmöglichkeit im Ermessen der Einbürgerungsbehörde. Die Ausübung dieses Verkürzungsermessens muss sich jedoch an dem Zweck dieser Vorschrift orientieren, einen positiven einbürgerungsrechtlichen Anreiz für Integrationsbemühungen zu setzen.⁹²²

Dies ist auch deshalb erforderlich, um Einbürgerungsbewerberinnen- und bewerber, die nicht an Integrationskursen teilnehmen können, weil sie bereits über besonders gute Sprachkenntnisse verfügen, ebenfalls eine Erleichterungsmöglichkeit zu bieten. Gegenwärtig werden sie gegenüber Integrationskursteilnehmerinnen und -teilnehmern schlechter gestellt, indem sie erst nach acht Jahren eingebürgert werden, während letztere sich bereits nach sieben Jahren einbürgern lassen können.

1.6 Ermessenseinbürgerung von iranischen Staatsangehörigen nunmehr möglich

Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber aus dem Iran konnten bisher nicht nach § 8 StAG eingebürgert werden, weil das deutsch-iranische Niederlassungsabkommen von 1929⁹²³ nach bisheriger Auffassung einer Einbürgerung im Ermessenswege entgegenstand.

Das Bundesministerium des Innern hat die Frage der Anwendbarkeit des deutsch-iranischen Niederlassungsabkommens geprüft. Die Prüfung hat ergeben, dass die Einbürgerung iranischer Staatsangehöriger nunmehr generell, also auch im Ermessenswege, trotz fortbestehender Bindung des Niederlassungsabkommens, ohne eine explizite Zustimmung des Irans erfolgen kann. Eine hierfür tragbare völkerrechtliche Rechtfertigung wird darin gesehen, dass der Iran bisher keine Einwände gegen Einbürgerungen seiner Staatsangehörigen erhoben hat. Daraus könnte ein entsprechendes Völkergewohnheitsrecht abgeleitet werden. Die Beauftragte begrüßt diese Auffassung und hofft, dass die Behörden vor Ort sie bei ihrer Entscheidungspraxis berücksichtigen und damit – neben Fällen von Anspruchseinbürgerungen – nunmehr auch die Möglichkeiten von Einbürgerungen im Ermessenswege nutzen.

2 Geburtserwerb – ius soli

Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts aus dem Jahr 1999⁹²⁴ wurde das bis dahin allein geltende Abstammungsprinzip um Elemente des sog. Geburtsortsprinzips (ius soli) erweitert. Danach erwerben in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern bereits mit der Geburt zusätzlich zur ausländischen Staatsangehörigkeit ihrer Eltern auch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn mindestens ein Elternteil zum Zeitpunkt der Geburt seit acht Jahren seinen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht verfügt (§ 4 Abs. 3 StAG). Nach einer Übergangsregelung konnten Kinder der Jahrgänge 1990

⁹²¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.1, Tabelle 10, 2012.

⁹²² So auch im Ergebnis OVG NRW, Urteil vom 30.11.2012, Az.: 19 E 1259/11. Vgl. hierzu auch Lämmermann, Falk: Besondere Integrationsleistungen als einbürgerungsrechtliche Privilegierungsmöglichkeit, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 4/2009, S. 126-128.

⁹²³ Vgl. Abschnitt II des Schlussprotokolls des deutsch-iranischen Niederlassungsabkommens vom 17.02.1929.

⁹²⁴ Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15.07.1999 (BGBl. I S. 1618).

bis 1999 unter den gleichen Voraussetzungen auf Antrag eingebürgert werden, wenn der Antrag im Jahr 2000 gestellt wurde (§ 40b StAG).

Bis Ende des Jahres 2012 erhielten insgesamt rund 460.000 Kinder, die seit Inkrafttreten der ius soli-Regelung zum 01.01.2000 von ausländischen Eltern geboren wurden, die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG.⁹²⁵ Hinzu kommen knapp 50.000 in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, die die deutsche Staatsangehörigkeit über die Übergangsregelung des § 40b StAG erworben haben.

2.1 Gewöhnlicher Aufenthalt und unbefristetes Aufenthaltsrecht eines Elternteils

Es ist davon auszugehen, dass in der Praxis nicht jeder ius soli-Erwerb tatsächlich auch als solcher erfasst wird. An die Beauftragte wurden im Berichtszeitraum Fälle herangetragen, in denen die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen eines Elternteils unzutreffenderweise als nicht vorliegend gewertet wurden, mit der Folge, dass Neugeborene bei der Registrierung nicht als Deutsche erfasst wurden, obwohl sie es sind. Statusrechtliche Klagen vor den Verwaltungsgerichten sind vorprogrammiert. Als problematisch erweisen sich die Tatbestandsvoraussetzungen „gewöhnlicher Aufenthalt“ und „Daueraufenthaltsrecht“.

2.1.1 Gewöhnlicher Aufenthalt

Wie bei der Einbürgerung wurden und werden insbesondere Aufenthaltszeiten zum Zweck des Studiums nicht immer als gewöhnlicher Aufenthalt i.S.d. Staatsangehörigkeitsgesetzes gewertet. Zur Begründung führen die Behörden an, dass der Aufenthalt zu Studienzwecken seiner Natur nach begrenzt sei und deshalb nicht auf Dauer angelegt sein könne. Dies sei für die Begründung des gewöhnlichen Aufenthalts unerlässlich.

Dies führt dazu, dass beispielsweise das in Hamburg geborene Kind ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit mit der Geburt erhält, weil die in Deutschland zurückgelegten Studienzeiten seiner afghanischen Mutter staatsangehörigkeitsrechtlich angerechnet werden, während die gleiche Konstellation in Bayern zu einem anderen Ergebnis führt. Das in Altötting geborene Kind ausländischer Eltern bleibt dort in den Akten der Staatsangehörigkeitsbehörde Ausländer, weil in Bayern die Studienzeiten der Eltern stets unberücksichtigt bleiben.

Dies ist aus Sicht der Beauftragten ein unhaltbarer Zustand. Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt tritt kraft Gesetzes ein und erfolgt im Interesse der notwendigen Klarheit über die Staatsangehörigkeit einer jeden Person bundesweit einheitlich. Die Bundesländer haben hinsichtlich der Frage des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit auch keinen Auslegungs- oder Ermessenspielraum.

Materiell ist die Annahme, ein Studienaufenthalt stelle keinen gewöhnlichen Aufenthalt i.S.d. StAG dar, seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes nicht mehr haltbar. War bis dahin die Aufenthaltsbewilligung für den Studienaufenthalt definitiv bis zum Studienabschluss befristet und die anschließende Ausreise ausländerrechtlich zwingend, erfolgte mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005 ein Paradigmenwechsel. Seitdem ist an sich unbestritten, dass der Studienaufenthalt ein gewöhnlicher Aufenthalt i.S. des StAG ist. Verschiedene Rechtsänderungen in den Folgejahren erleichterten im Interesse der Bekämpfung des Fachkräftemangels den Daueraufenthalt von Studienabsolventinnen und -absolventen zunehmend.⁹²⁶ Entsprechend sehen die Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und die Praxis der meisten Staatsangehörigkeitsbehörden aus.

Mittlerweile ist nach einer Entscheidung des sächsischen Obergerichts⁹²⁷ auch in Sachsen klar, dass Aufenthaltszeiten zum Studium einen gewöhnlichen Aufenthalt darstellen. Es ging um die Klage der minderjährigen Tochter einer guineischen Staatsangehörigen gegen den ablehnenden Bescheid der Behörde auf Ausstellung eines Staatsangehörigkeitsausweises. Der Antrag der Klägerin wurde seitens der Behörde mit der Begründung abgelehnt, dass die Mutter zum Zeitpunkt der Geburt nicht über die erforderlichen gewöhnlichen Aufenthaltszeiten verfügt habe, da Studienaufenthaltszeiten nicht anrechenbar seien. Im Ergebnis hat das Gericht die Behörde verpflichtet, festzustellen, dass die Klägerin die deutsche Staatsangehörigkeit besitze und ihr den beantragten Staatsangehörigkeitsausweis auszustellen. Das Gericht stellte fest, dass für die Begründung eines gewöhnlichen Aufenthalts weder erforderlich sei, dass der Aufenthalt mit Willen der Ausländerbehörde

⁹²⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2012.

⁹²⁶ Vgl. 6. Lagebericht, C II.2.2.1., S. 342, vgl. auch Röseler, Sybille in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht Kommentar, 10. Auflage, Rn. 5 zu § 16 AufenthG.

⁹²⁷ Vgl. Sächsisches OVG, Urteil vom 05.09.2013, Az.: 3 A 793/12.

grundsätzlich auf unbeschränkte Zeit angelegt sei noch dass er sich zu einer voraussichtlich dauernden Niederlassung verfestigt habe. Nach dieser Entscheidung ist davon auszugehen, dass nunmehr auch Sachsen künftig nicht an seiner bisherigen Praxis festhalten wird. Somit bleibt Bayern das einzige Bundesland, welches Aufenthaltszeiten zum Zweck des Studiums nicht als gewöhnlichen Aufenthalt i.S.d. StAG wertet.

Aus Sicht der Beauftragten ist damit zu rechnen, dass seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes geborene Kinder von ehemaligen Studienabsolventen abweichend von den Regelungen des § 4 StAG nicht als deutsche Staatsangehörige registriert sind. Das betrifft nicht nur Länder wie Bayern und Sachsen, die Studienaufenthalte generell nicht als gewöhnlichen Aufenthalt anerkennen bzw. anerkannt haben. Die Beauftragte rät Studienabsolventinnen und -absolventen, die in Deutschland ihren Abschluss seit 2005 erworben haben, seitdem Eltern geworden sind und die Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 im Übrigen erfüllen⁹²⁸, für ihre Kinder die Ausstellung eines Staatsangehörigkeitsausweises zu beantragen, sich rechtlich beraten zu lassen und ggf. den Rechtsweg zu beschreiten, falls die deutsche Staatsangehörigkeit wegen des fehlenden gewöhnlichen Aufenthalts während des Studiums bestritten wird.

2.1.2 *Ius soli* bei assoziationsrechtlichem Daueraufenthaltsrecht eines Elternteils

Türkische Staatsangehörige haben eine vom Aufenthaltsgesetz unabhängige Rechtsstellung und ein Daueraufenthaltsrecht, wenn sie die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 oder des Art. 7 ARB 1/80 erfüllen.⁹²⁹ Das assoziationsrechtliche Daueraufenthaltsrecht ist ein unbefristetes Aufenthaltsrecht und vermittelt seit dem 28.08.2007 den Staatsangehörigkeitserwerb nach § 4 Abs. 3 StAG ebenso wie eine Niederlassungserlaubnis oder das Daueraufenthaltsrecht von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern.⁹³⁰ Die Aufenthaltszeiten nach Art. 6 oder 7 ARB 1/80 sind auf die jeweilige Dauer des rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts nach dem StAG anzurechnen.⁹³¹

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 22.05.2012 klargestellt, dass zur Verwirklichung des assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts dieses im Rechts- und Wirtschaftsverkehr ohne weiteres erkennbar sein müsse und den Anspruch auf Ausstellung der – deklaratorischen – Bescheinigung über das Daueraufenthaltsrecht festgestellt.⁹³² Zum Nachweis des assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts sei es erforderlich, dass die zu erteilende Aufenthaltserlaubnis eine Gültigkeit von mindestens fünf Jahren aufweise und der Begriff „Daueraufenthaltsrecht“ und seine Rechtsgrundlage ausdrücklich im Aufenthaltstitel benannt werden.⁹³³

Das Assoziationsrecht dürfte auf den ganz überwiegenden Teil der in Deutschland lebenden türkischen Staatsangehörigen Anwendung finden, nämlich auf die erwerbstätigen türkischen Staatsangehörigen und die Familienangehörigen von Assoziationsberechtigten. Dennoch ist und war das Bestehen eines assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts in der Praxis nicht immer ohne weiteres für die für den Geburteneintrag zuständigen Standesämter erkennbar, weil entweder in vielen Fällen keine Bescheinigung über ein assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht vorliegt oder dies aus der Bescheinigung (Aufenthaltserlaubnis gemäß § 4 Abs. 5 AufenthG) nicht klar zu erkennen ist. Hinzukommt, dass bis zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts einige Bundesländer und viele Staatsangehörigkeitsbehörden davon ausgingen, dass es ein assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht nicht gebe. Dieser Umstand führt dazu, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit seit der Staatsangehörigkeitsreform 2007 eine beträchtliche Anzahl von Kindern assoziationsberechtigter türkischer Eltern geboren worden sind, die die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, ohne dass sie davon Kenntnis haben, und ohne dass ein Eintrag in das Geburtenregister erfolgt ist.

Aus Sicht der Beauftragten wäre es deshalb erforderlich, dass die zuständigen Ausländerbehörden die Betroffenen verstärkt auf das Bestehen eines Daueraufenthaltsrechtes sowie auf die Rechtsfolgen, auch mit Blick auf

⁹²⁸ Achtjähriger, rechtmäßiger Aufenthalt und Niederlassungserlaubnis bzw. seit dem 28.08.2007 das Bestehen eines unbefristeten Aufenthaltsrechts.

⁹²⁹ Vgl. Allgemeine Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei und zu Artikel 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen (AAH – ARB 1/80) – Fassung 2013 – vom 26. November 2013, Ziffer 2.10 (Seite 18) sowie ausführlich Kapitel X 2.

⁹³⁰ Bis dahin war für Drittstaatsangehörige eine Niederlassungserlaubnis erforderlich. Mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.8.2007 (BGBl. I S. 1970) wurde die Niederlassungserlaubnis durch das unbefristete Aufenthaltsrecht ersetzt. Das Bestehen eines nach Artikel 6 oder 7 ARB 1/80 entstandenen Daueraufenthaltsrechts ist i.Ü. unter anderem auch bei Anwendung der §§ 5 und 8 ff. StAG (Erklärungserwerb und Einbürgerung) zu beachten.

⁹³¹ Vgl. Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz vom 17.04.2009, Nr. 4.3.1.3.

⁹³² Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.05.2012, 1 C 6.11.

⁹³³ Vgl. ebd.

das Staatsangehörigkeitsrecht, hinweisen und Bescheinigungen nach § 4 Abs. 5 AufenthG ausstellen.

Die Beauftragte rät außerdem türkischen Staatsangehörigen, die seit dem 28.08.2007 Eltern geworden sind, zur Zeit der Geburt des Kindes seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland lebten und annehmen, dass sie zu diesem Zeitpunkt auch ein Daueraufenthaltsrecht hatten⁹³⁴, für ihre Kinder die Ausstellung eines Staatsangehörigkeitsausweises zu beantragen, sich rechtlich beraten zu lassen und ggf. den Rechtsweg zu beschreiten, falls die deutsche Staatsangehörigkeit wegen des fehlenden Daueraufenthaltsrechts bestritten wird.

2.2 Optionspflicht

Mit Beginn des Jahres 2013 wurden die ersten Optionspflichtigen des Jahrgangs 1990, die die deutsche Staatsangehörigkeit nach der Übergangsvorschrift des § 40b StAG erworben hatten, 23 Jahre alt. Um die deutsche Staatsangehörigkeit nicht zu verlieren, mussten sie bis zu ihrem Geburtstag nachweisen, dass sie aus ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit entlassen wurden. Wenn sie einen solchen Nachweis nicht beibringen konnten und auch keine Genehmigung zur Beibehaltung ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit beantragt hatten oder dieser Antrag abgelehnt worden war, verloren sie automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit. Das Gleiche galt, wenn sie auf die Schreiben der Behörde gar nicht reagierten und bis zum 23. Geburtstag nicht nachwiesen, dass sie die ausländische(n) Staatsangehörigkeit(en) aufgegeben hatten.

Mit Ablauf des Jahres 2013 haben von den insgesamt 3.316 Optionspflichtigen 248⁹³⁵ ihre deutsche Staatsangehörigkeit verloren, weil sie sich für die ausländische Staatsangehörigkeit entschieden haben oder trotz mehrfacher Anschreiben ihrer Optionspflicht nicht nachgekommen sind. Die tatsächliche Zahl der Verlustfälle kann aber noch höher liegen, da eine entsprechende Mitteilung an das Register für Staatsangehörigkeitsentscheidungen (EStA) nicht in allen Fällen tagesaktuell durch die Behörden erfolgt. Über 4.000 Personen, die wahrscheinlich niemals optionspflichtig werden, haben mit Blick auf ihre grundsätzliche Optionspflicht ihre andere(n) Staatsangehörigkeit(en) bereits vorzeitig aufgeben.

Um jungen Optionspflichtigen künftig die nicht einfache Entscheidung und die damit verbundenen schwerwiegenden Folgen zu ersparen, haben die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag zur 18. Legislaturperiode vereinbart, dass in Zukunft der Optionszwang für in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern entfällt und die Mehrstaatigkeit akzeptiert wird.⁹³⁶

Hierzu wurde ein entsprechender Gesetzentwurf vom Kabinett gebilligt und im Bundestag verabschiedet.

Der Gesetzentwurf sieht u. a. vor, dass in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, die die deutsche Staatsangehörigkeit über den § 4 Abs. 3 oder § 40b StAG erworben haben, sich künftig nicht mehr für ihre deutsche oder ausländische Staatsangehörigkeit entscheiden müssen, wenn sie in Deutschland aufgewachsen sind.

Als „in Deutschland aufgewachsen“ gilt danach, wer entweder acht Jahre lang seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hatte, hier sechs Jahre zur Schule gegangen ist oder einen Schul- oder Ausbildungsabschluss in Deutschland erworben hat. Davon soll in Härtefällen abgewichen werden können. Der gemeldete Aufenthalt wird zum 21. Geburtstag des Betroffenen von der zuständigen Behörde von Amts wegen geprüft. Nur wenn der achtjährige Aufenthalt von der Behörde nicht festgestellt werden kann, werden die Betroffenen aufgefordert nachzuweisen, dass sie in Deutschland aufgewachsen sind. Es ist ferner möglich, dass Betroffene bereits vor ihrem 21. Geburtstag entsprechende Nachweise bei der Behörde vorlegen können, um festzustellen, dass keine Optionspflicht besteht. Liegen der Behörde keine kontinuierlichen Meldedaten vor und hat sie den potenziell Optionspflichtigen nicht innerhalb eines Jahres nach seinem 21. Geburtstag förmlich auf die potenzielle Optionspflicht hingewiesen, entsteht die Optionspflicht nicht. Die Beauftragte sieht den aktuellen Gesetzentwurf grundsätzlich positiv. Nach ihrer Schätzung hebt die Neuregelung die Optionspflicht für voraussichtlich mindestens 95 % der in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Eltern auf. Denn empirisch gibt es keine Hinweise darauf, dass ius soli-Kinder in nennenswerter Größenordnung im Ausland aufwachsen.

Die Beauftragte hielt es zudem für sinnvoll, diejenigen, die aus ihrer anderen Staatsangehörigkeit nicht entlassen werden – rechtlich oder faktisch, vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 1 und 2 StAG – ebenso wie Unionsbürger von vornherein von der Optionspflicht auszunehmen oder ihnen zumindest den Anspruch auf Erteilung der Beibehaltungsgenehmigung von Amts wegen einzuräumen, da in diesen Fällen die Mehrstaatigkeit immer akzeptiert

⁹³⁴ Vgl. Kapitel XI 2.

⁹³⁵ Plenarprotokoll 18/7 – Deutscher Bundestag, S. 381.

⁹³⁶ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode: „Deutschlands Zukunft gestalten“.

wird. Positiv anzumerken ist allerdings, dass die Beibehaltungsgenehmigung künftig grds. auch von Amts wegen erteilt werden kann. Dies wird dazu beitragen, den unfreiwilligen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zu vermeiden, wenn Betroffene es unverschuldet versäumt haben, den Antrag zu stellen, oder wenn z. B. der Staat der anderen Staatsangehörigkeit seine Praxis verändert und nicht mehr aus seiner Staatsangehörigkeit entlässt.

Die Beauftragte bedauert schließlich, dass der Gesetzesentwurf keine Übergangsregelungen für diejenigen enthält, die sich bereits für ihre deutsche oder ausländische Staatsangehörigkeit haben entscheiden müssen. Da voraussichtlich nur knapp zwei Geburtsjahrgänge vom Verlust der deutschen bzw. der Aufgabe der anderen Staatsangehörigkeiten betroffen sein werden, wäre es aus Gründen der Gerechtigkeit geboten, den Wiedererwerb der deutschen Staatsangehörigkeit denjenigen, die sie optionsbedingt verloren haben, so einfach wie möglich – bspw. durch eine schlichte Erklärung – sowie kostenlos zu ermöglichen. Auch die Gewährung eines Beibehaltungsanspruchs bei Wiederannahme der ausländischen Staatsangehörigkeit(-en) für diejenigen, die diese wegen der Optionspflicht aufgegeben haben, wäre aus Sicht der Beauftragten wünschenswert.

X Rechtsstellung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie anderer europarechtlich privilegierter Personen

1 Unionsbürgerinnen und Unionsbürger

1.1 Beitritt Kroatiens zur EU

Am 01.07.2013 ist Kroatien der Europäischen Union beigetreten. Der 28. Mitgliedstaat der EU hat 4,3 Mio. Einwohner.⁹³⁷ Zahlreiche kroatische Staatsangehörige leben im Ausland; in Deutschland waren am 31.12.2013 240.543 Kroatinnen und Kroaten gemeldet.⁹³⁸

Der Beitrittsvertrag eröffnet grundsätzlich das gesamte Spektrum der Personenfreizügigkeit. Allerdings ist es den Mitgliedstaaten erlaubt, u. a. die Arbeitnehmerfreizügigkeit, wie schon bei den vorangegangenen Beitrittsrunden 2004 und 2007, nach dem sog. „2+3+2“ Modell stufenweise einzuführen. Das Modell ermöglicht nationale Zulassungsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt für eine Übergangsfrist von insgesamt bis zu 7 Jahren.⁹³⁹

Deutschland macht derzeit zumindest von der ersten Stufe Gebrauch. Für kroatische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten zunächst für die Dauer von zwei Jahren Übergangsbestimmungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit bei Arbeitnehmerentsendungen in den Branchen Bau, Gebäudereinigung und Innendekoration. Das bedeutet, dass kroatische Staatsangehörige ab dem 01.07.2013 zunächst bis zum 30.06.2015 gem. § 284 SGB III für die Aufnahme einer Beschäftigung eine Arbeitsgenehmigung-EU benötigen. Sofern noch kein Anspruch auf eine unbefristete Arbeitsberechtigung-EU besteht, wird die (befristete) Arbeitserlaubnis-EU grundsätzlich erst nach Vorrangprüfung und Prüfung der Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen erteilt.

Für kroatische Staatsangehörige (wie zuletzt auch für rumänische und bulgarische Staatsangehörige) gelten aber bereits während der Zeit der Übergangsbestimmungen erhebliche Erleichterungen für den Arbeitsmarktzugang: Keine Arbeitsgenehmigung-EU gemäß §§ 12b, 12c, und 12e Arbeitsgenehmigungs-Verordnung benötigen Fachkräfte mit akademischer Ausbildung für eine ihrem Hochschulabschluss entsprechenden Beschäftigung, Personen, die in Deutschland eine betriebliche Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf beginnen möchten und Saisonkräfte für eine bis zu 6 Monate dauernde Saisontätigkeit.

Für Beschäftigungen in Berufen, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen, benötigen kroatische Facharbeiterinnen und Facharbeiter zwar noch eine Arbeitserlaubnis-EU. Diese wird aber ohne Vorrangprüfung erteilt. Die Bundesagentur für Arbeit prüft nur, ob die Arbeitsbedingungen denen vergleichbarer inländischer Beschäftigter entsprechen. Die noch bestehenden Beschränkungen wirken sich daher in erster Linie auf ungelernete Arbeitskräfte aus.⁹⁴⁰

Ob Deutschland auch von der zweiten bzw. dritten Stufe des o.a. „2+3+2“ Modells Gebrauch macht, wird erst zu einem späteren Zeitpunkt entschieden.

1.2 Zuzug von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus Rumänien und Bulgarien

Die Zuwanderung aus Südosteuropa stand seit dem Frühjahr 2013 im Fokus der politischen und medialen Debatte. Hierbei ging es nicht um Asylbewerberinnen und -bewerber aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, sondern um rumänische und bulgarische Staatsangehörige, darunter auch Roma, die als Unionsbürgerinnen und -bürger von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machten. Der Deutsche Städtetag hatte mit einer – aus Sicht der Beauftragten teilweise unnötig zugespitzten – Stellungnahme darauf hingewiesen, dass in einigen Städten der Zuzug unqualifizierter, vermeintlich nicht qualifizierbarer und daher auf dem deutschen Arbeitsmarkt chancenloser Unionsbürgerinnen und -bürger aus Bulgarien und Rumänien die Kommunen vor erhebliche – soziale und fiskalische – Probleme stelle.⁹⁴¹ Nach einem entsprechenden medialen Echo befasste sich in der Folge eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit dem Thema und legte ihre Ergebnisse und Empfehlungen

⁹³⁷ Vgl. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Kroatien_node.html.

⁹³⁸ Statistisches Bundesamt, Ausländische Bevölkerung am 31.12.2013 nach Geburtsort und ausgewählten Staatsangehörigkeiten.

⁹³⁹ Vgl. ausführlich zu den – inhaltlich gleichen – Übergangsregelungen der ersten Beitrittsrunde 6. Lagebericht, S. 458.

⁹⁴⁰ Die §§ 12d und 12f - h ArGV enthalten außerdem Sonderregelungen für Haushaltshilfen in Haushalten mit pflegebedürftigen Angehörigen, Schaustellergehilfen, Fertighausmonteure und Werkvertragsarbeitnehmer, die aus der BeschVerfV übernommen wurden.

⁹⁴¹ Schreiben des Deutschen Städtetages vom 22.01.2013; es wird ein bundesweites Problem behauptet, indem nicht der Zuwanderungssaldo, sondern die Bruttozuwanderung in Bezug genommen wird. Auch Erwerbs- und Arbeitslosenquoten bleiben außer Betracht, so dass der Eindruck entstehen muss, das Problem der „Armutszuwanderung“ sei an der bulgarischen oder rumänischen Staatsangehörigkeit festzumachen.

vor.⁹⁴² Neben der Darstellung der Rechtslage und der auftretenden Probleme – von der Wohnungsversorgung über die Arbeitsmarktintegration bis zur Bekämpfung von Schwarzarbeit – enthält der Bericht u. a. eine instruktive Zusammenfassung der Rechtslage bezüglich der Möglichkeiten der Gesundheitsversorgung von Personen, die einen unklaren Versicherungsstatus haben.⁹⁴³

Nach der Bundestagswahl 2013 setzte die Bundeskanzlerin einen Staatssekretärsausschuss ein mit dem Titel „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“, um die teilweise überzogene Debatte zu versachlichen. Zu diesem Zeitpunkt konnte der Eindruck entstehen, alle Einwanderer aus Rumänien und Bulgarien und vor allem Roma reisten ein, um in Deutschland Sozialleistungen zu beziehen. Der Ausschuss legte am 26.03.2014 einen Zwischenbericht,⁹⁴⁴ und am 27.08.2014 seinen Abschlussbericht vor.⁹⁴⁵

1.3 Zahlen und Fakten

Unter den Zuziehenden mit rumänischer oder bulgarischer Staatsangehörigkeit sind viele gut qualifizierte Fachkräfte, Studierende und Saisonarbeiter. Letztere halten sich oftmals nur vorübergehend im Bundesgebiet auf. Es gibt aber auch einen Zuzug von gering qualifizierten Unionsbürgerinnen und -bürgern, die aufgrund ihrer prekären wirtschaftlichen und sozialen Lage nach Deutschland kommen und sich dauerhaft für sich und ihre Familie eine bessere Zukunft erhoffen. Diese Menschen haben zum Teil, insbesondere wenn es sich um Roma handelt, in ihren Herkunftsländern Diskriminierungen und soziale Benachteiligungen im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt erfahren. Es gelang und gelingt ihnen häufig nicht, reguläre Beschäftigungsverhältnisse aufzunehmen. Sie gehen auf den „Arbeiterstrich“ und wohnen unter ausbeuterischen Mietbedingungen in „Schrottimmobilien“. Sozialleistungen nach dem SGB II oder SGB XII beziehen sie häufig nicht.⁹⁴⁶

Der Zuzug dieser Unionsbürgerinnen und -bürger führt tatsächlich stellenweise zu großen Herausforderungen für die davon betroffenen Kommunen (z. B. Duisburg, Dortmund, Berlin, Mannheim und Offenbach). Hierbei sind nicht nur Fragen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung betroffen, sondern insbesondere auch Fragen der Wohnungspolitik, der Kinderbetreuung sowie der Bildungs- bzw. Schulpolitik. Die Herausforderungen treten jedoch nicht flächendeckend auf, sondern konzentrieren sich bundesweit auf bestimmte Städte und dort auf bestimmte Stadtteile.⁹⁴⁷

1.4 Zuzug, Fortzug und Wanderungssaldo

Wer volkswirtschaftlich die Größenordnung der Zuwanderung einordnen will, muss die jährliche Nettozuwanderung in den Blick nehmen, d. h. neben den Zuzügen sind auch die Fortzüge zu berücksichtigen. Im Jahre 2013 zogen ca. 193.000 Menschen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, aus den neuen EU-Staaten Bulgarien und Rumänien nach Deutschland, während im gleichen Jahr ca. 123.000 Nicht-Deutsche in diese beiden Staaten zurückgezogen sind.⁹⁴⁸

Laut Ausländerzentralregister (AZR) waren zum Stichtag 31.12.2012 von den insgesamt ca. 2,8 Mio. gemeldeten Unionsbürgerinnen und -bürgern 205.026 Rumänen und 118.759 Bulgaren. Zum Stichtag 31.12.2013 beliefen sich die Zahlen auf 267.398 rumänische und 146.828 bulgarische Staatsbürger.⁹⁴⁹ Wie viele der Zuwandernden aus Rumänien und Bulgarien zur Gruppe der Roma gehören, wird statistisch nicht erhoben.

⁹⁴² Diese sind zum Teil gegen den Widerspruch des Bundes und der Konferenz der Arbeits- und Sozialministerinnen und -minister und Arbeits- und Sozialsenatorinnen und -senatoren (ASMK) zu Stande gekommen. Bereits sehr viel differenzierter in der Darstellung der Abschlussbericht: http://www.asmk.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MS/ASMK/90_ASMK/Protokoll_90_ASMK_final_extern_barrierefrei.pdf, S. 140 ff.

⁹⁴³ Vgl. Kapitel VII 1.7.

⁹⁴⁴ Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a813-zwischenbericht-ausschuss-sicherungssysteme-eu.pdf?__blob=publicationFile.

⁹⁴⁵ Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2014/abschlussbericht-st-ausschuss.pdf?jsessionid=05B62C174731027325ED4BAFC011253B?__blob=publicationFile, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a813-zwischenbericht-ausschuss-sicherungssysteme-eu.pdf?__blob=publicationFile.

⁹⁴⁶ Vgl. Abschlussbericht der Bund-Länder-AG, S. 142, a.a.O.

⁹⁴⁷ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Dr. Franziska Brantner, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen, BT-Drs. 18/1112 vom 20.03.2014.

⁹⁴⁸ Statistisches Bundesamt, „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – vorläufige Wanderungsergebnisse 2013, S.6“.

⁹⁴⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, 2013: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, S.89.

Tabelle 15: Nettozuwanderung aus Rumänien und Bulgarien

Rumänische Staatsangehörige	Zuzug nach Deutschland	Fortzug aus Deutschland	Nettozuwanderung
2013 ⁹⁵⁰	134.494	84.263	50.231
2012	120.524	71.715	48.809
2011	97.518	59.821	37.697
2010	75.531	48.943	26.588

Bulgarische Staatsangehörige	Zuzug nach Deutschland	Fortzug aus Deutschland	Nettozuwanderung
2013 ⁹⁵¹	58.950	37.221	21.729
2012	60.209	34.276	25.933
2011	52.417	29.756	22.661
2010	39.844	23.985	15.859

Quelle: Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 18/223. Statistisches Bundesamt; „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – vorläufige Wanderungsergebnisse 2013, S.6“.

1.2.3 Erwerbstätigkeit

Die Mehrheit der in Deutschland lebenden Bulgaren und Rumänen ist erwerbstätig. Nach Angaben des AZR hat sich die Zahl der in Deutschland lebenden Bulgaren von Ende 2010 bis Ende 2013 um 96 % von 74.869 Personen (31.12.2010) auf 146.828 Personen (31.12.2013) und die Zahl der in Deutschland lebenden Rumänen um 111 % von 126.536 Personen (31.12.2010) auf 267.398 Personen (31.12.2013) erhöht. Im gleichen Zeitraum ist die Gesamtzahl der im AZR gemeldeten Unionsbürgerinnen und Unionsbürger um rund 700.000 Personen bzw. 26 % von 2.663.529 Personen (31.12.2010) auf 3.366.504 Personen (31.12.2013) angestiegen.⁹⁵²

Im Mai 2014 lag die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Rumänen und Bulgaren bei 176.109, hinzu kommen 63.886 geringfügig Beschäftigte. Der Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses hält fest, dass die steigenden Bevölkerungszahlen von Unionsbürgerinnen und -bürgern mit sog. EU-2 Staatsangehörigkeit mit einem Anstieg der sozialversicherungspflichtigen und der ausschließlich geringfügig Beschäftigten aus diesen Ländern einhergehen. Die Arbeitslosenquote der Bulgaren und Rumänen lag im Mai 2014 bei 8,8 %. Damit liegt sie deutlich unter dem Durchschnitt der Arbeitslosenquote der ausländischen Erwerbspersonen in Deutschland insgesamt, die bei 15,0 % lag. Die Arbeitslosenquote im gesamten Bevölkerungsdurchschnitt beläuft sich im Vergleich dazu auf 7,9 %. Die entsprechenden Anteile der SGB II- Leistungsbezieher sind ähnlich: 9,3 % bei den Staatsangehörigen Rumäniens und Bulgariens im Vergleich zu 15,9 % bei allen Ausländern in Deutschland und 7,4 % im Bevölkerungsdurchschnitt.⁹⁵³

1.2.4 Bezug von Sozial- und Familienleistungen

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden im April 2014 26.422 rumänische und 32.273 bulgarische Leistungsempfängerinnen und -empfänger geführt. Zwischen April 2013 und April 2014 stieg die Zahl der SGB II-Leistungsempfängerinnen und -empfänger mit rumänischer bzw. bulgarischer Staatsangehörigkeit um 9.440 bzw. 13.871 Personen. Dies entspricht einem Anstieg um 56 % bzw. 75,4 % gegenüber April 2013. Der Anteil rumänischer bzw. bulgarischer Staatsangehöriger an allen SGB II-Leistungsberechtigten betrug im April

⁹⁵⁰ Die Angaben zur Ein- und Ausreise sind der amtlichen Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes entnommen. Daten zur Wanderung differenziert nach Staatsangehörigkeiten für das Jahr 2013 lagen bei Drucklegung der Beauftragten noch nicht vor. Insoweit sind die vorläufigen Zahlen aller Ausländerinnen und Ausländer wiedergegeben, die Bulgarien bzw. Rumänien als Herkunfts- oder Zielstaat im Jahr 2013 hatten.

⁹⁵¹ Vgl. vorhergehende Fn.

⁹⁵² Vgl. ebd.

⁹⁵³ IAB-Kurzbericht 16/2013 „Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien - Arbeitsmigration oder Armutsmigration?“, S. 1.

2014 jeweils 0,4 bzw. 0,5 % (im Vorjahr 0,3 %).⁹⁵⁴ Die SGB-II-Leistungsbezieherquote von Bulgaren betrug im April 2014 20,3 % (Vorjahresmonat: 14,3 %), die von Rumänen 8,9 % (Vorjahresmonat: 7,6 %).⁹⁵⁵

Ende des Jahres 2013 wurde für 24.736 bulgarische Kinder und für 35.719 rumänische Kinder Kindergeld gezahlt. Davon lebten 958 bulgarische und 3.395 rumänische Kinder außerhalb Deutschlands, das ist bezogen auf die jeweilige Gruppe ein Anteil von 3,9 % bzw. 9,5 %.⁹⁵⁶ Diese Zahlen gilt es bei der Diskussion um den Auslandskindergeldbezug von zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern zu berücksichtigen.

1.3 Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen

Die EU Kommission hatte im April 2013 einen Vorschlag für eine EU-Richtlinie zur Erleichterung der Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit vorgelegt. Nach zügigen Verhandlungen wurde die Richtlinie am 16.04.2014 verabschiedet.⁹⁵⁷

Die Richtlinie sieht keine neuen materiellen Rechte vor. Sie will stattdessen die praktische Durchsetzbarkeit bereits bestehender Rechte zur Arbeitnehmerfreizügigkeit verbessern, insbesondere die Diskriminierungsverbote aus Gründen der Staatsangehörigkeit hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung und bei den Arbeitsbedingungen. Die Rechte sind in Art. 45 Abs. 3 AEUV und in der konkretisierenden Verordnung (EU) 492/2011 verankert.⁹⁵⁸ Die Richtlinie bezweckt die Beseitigung von Informationsdefiziten und praktischen Hindernissen für die Aufnahme einer Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat. Sie soll damit auch der Stärkung der Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU dienen.

Im Einzelnen sieht die Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten bezüglich der bestehenden (Gleichbehandlungs-)Rechte aus der Arbeitnehmerfreizügigkeit

- wirksame Rechtsbehelfe zur Geltendmachung bereitstellen (Art. 3 Abs. 1),
- Verbänden ermöglichen, sich mit Zustimmung der Betroffenen an Gerichts- und Verwaltungsverfahren zu beteiligen (Art. 3 Abs. 2), (wie bei den Gleichbehandlungsrichtlinien ist kein neues Verbandsklagerecht vorgesehen),
- Stellen/Strukturen benennen, die für EU-Wanderarbeiterinnen und -arbeitnehmern unabhängige, insbesondere rechtliche Unterstützung anbieten, umfassende Informationen zu allen Themen mit Bezug zur Arbeitnehmerfreizügigkeit veröffentlichen und das Thema Diskriminierungen von Wanderarbeiterinnen und -arbeitnehmern wegen der Staatsangehörigkeit allgemein analysieren und mittels Erhebungen, Berichten und Empfehlungen aufbereiten (Art. 4),
- den Dialog mit Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartnern fördern (Art. 5),
- verständlich, leicht zugänglich, umfassend und aktuell über die Rechte der Arbeitnehmerfreizügigkeit informieren (Art. 6).

Auch wenn aus Sicht der Beauftragten der Regelungsgehalt des Richtlinien-Vorschlags gering ist, so kommt ihm doch eine gewisse politische Bedeutung zu aufgrund seines Ziels der Stärkung der Arbeitskräftemobilität im Europäischen Arbeitsmarkt. Die Beauftragte begrüßt das Richtlinienziel einer besseren Durchsetzbarkeit des Schutzes vor Diskriminierungen. Da die bestehenden materiellen Diskriminierungsverbote für Arbeitnehmer aus Art. 45 Abs. 3 AEUV und Art. 7 - 9 der Verordnung (EU) 492/2011 ausreichend sind, liegt der Fokus zu Recht auf der besseren Durchsetzbarkeit der Rechte.

Hinsichtlich der zu schaffenden neuen Stellen besteht für die Mitgliedstaaten ein großer Spielraum bei der Ausgestaltung. Es bleibt ihnen überlassen, ob sie eine neue Einrichtung aufbauen wollen oder ob sie bereits bestehende Strukturen miteinbeziehen und nutzen wollen. Wie die Umsetzung in Deutschland konkret aussehen soll, wird auf Bundes- und Länderebene zu überlegen sein. Aus Sicht der Beauftragten wäre es sinnvoll, keine neue

⁹⁵⁴ Bundesagentur für Arbeit, Hintergrundinformation: Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der EU-Schuldenkrise auf den deutschen Arbeitsmarkt, Juli 2014.

⁹⁵⁵ IAB-Zuwanderungsmonitor Bulgarien und Rumänien, Juli 2014. <http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/zuwanderungsmonitor.pdf>

⁹⁵⁶ Vgl. Abschlussberichtbericht des Staatssekretärsausschusses „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“: S. 36: <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2014/abschlussbericht-st-ausschuss.pdf>.

⁹⁵⁷ Richtlinie 2014/54/EU des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 16. April 2014 über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen. ABl. L 128 vom 30.04.2014, S. 8 ff.

⁹⁵⁸ Siehe hierzu auch 9. Lagebericht, S. 229.

Zentralstelle zu schaffen, sondern auf bestehende Strukturen zurückzugreifen und diese als dichtes Angebotsnetzwerk auf Bund- und Länderebene auszubauen.

In Deutschland soll die Umsetzung der Richtlinie bis Mai 2016 erfolgen.⁹⁵⁹

1.4 Rechtliche Einordnung: EU-Freizügigkeit und ihre Grenzen

Den zentralen Rahmen in der Diskussion um die Neuzuwanderung aus Südosteuropa bildet – wie bereits eingangs erwähnt – die EU-Freizügigkeit, auf die sich alle Unionsbürgerinnen und -bürger – unter Berücksichtigung der noch bestehenden Übergangsregelungen für kroatische Staatsangehörige – berufen können. Sie ist im Primärrecht der Europäischen Union geregelt und unterliegt den in den Europäischen Verträgen sowie den in den Durchführungsbestimmungen niedergelegten Bedingungen und Beschränkungen (Art. 21 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Maßnahmen der Mitgliedstaaten sind daher nur im Rahmen der unionsrechtlichen Vorgaben zulässig. Das Recht von Unionsbürgerinnen und -bürgern auf Einreise und Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten („Freizügigkeitsberechtigung“) gründet auf der Personenfreizügigkeit.⁹⁶⁰

1.4.1 Freizügigkeitsberechtigung

Konkretisiert wird die Freizügigkeitsberechtigung in der Richtlinie 2004/38/EG (Freizügigkeits- oder Unionsbürgerrichtlinie), die in Deutschland wiederum mit dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU) umgesetzt ist. Folgende Konstellationen sind danach v. a. zu unterscheiden:

Während der ersten drei Monate des Aufenthalts besteht ein unbedingtes Freizügigkeitsrecht. Es ist lediglich ein gültiger Personalausweis oder Reisepass erforderlich (§ 2 Abs. 5 FreizügG/EU).

- Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Selbstständige sind ohne weitere Voraussetzungen freizügigkeitsberechtigt. Dies gilt auch für ihre (ggf. auch drittstaatsangehörigen) Familienangehörigen. Stets erforderlich ist, dass das Arbeitsverhältnis bzw. die Selbstständigkeit tatsächlich besteht. Das Einkommen muss nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs jedoch nicht existenzsichernd sein, solange es nicht völlig untergeordnet ist. Eine Beschäftigung mit nur wenigen Wochenarbeitsstunden kann ebenfalls zur Begründung der Arbeitnehmereigenschaft genügen.
- Arbeitsuchende Unionsbürgerinnen und -bürger können sich ebenfalls auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit berufen und sind dementsprechend freizügigkeitsberechtigt. Die Freizügigkeit besteht, solange die Arbeitssuche tatsächlich erfolgt und begründete Aussicht auf Erfolg hat (Art. 14 Abs. 4b Unionsbürgerrichtlinie 2004/38/EG). Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs besteht das Aufenthaltsrecht der Arbeitssuchenden in der Regel für ein halbes Jahr. Für Arbeitssuchende ist – anders als für nichterwerbstätige Unionsbürgerinnen und -bürger – die Begründung des Freizügigkeitsrechts nicht unmittelbar daran geknüpft, dass sie über ausreichende Existenzmittel und einen ausreichenden Krankenversicherungsschutz in Deutschland verfügen.
- Nicht erwerbstätige Unionsbürgerinnen und -bürger wie Rentnerinnen und Rentner oder Studierende sind über drei Monate hinaus freizügigkeitsberechtigt, wenn sie über ausreichenden Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel verfügen, so dass sie während des Aufenthalts keine Sozialleistungen in Anspruch nehmen müssen. Ein Aufenthaltsrecht als Nichterwerbstätige kann aber z. B. auch die Ehegattin / der Ehegatte bzw. Lebensgefährtin / Lebensgefährte von in Deutschland lebenden Unionsbürgern oder die Mutter bzw. der Vater eines in Deutschland lebenden Unionsbürgers haben.

1.4.2 Verlust des Freizügigkeitsrechts und Wiedereinreisesperren

In der Debatte um die Zuwanderung aus insbesondere südosteuropäischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den Zugang zu Sozialleistungen von Unionsbürgerinnen und -bürgern wird gefordert, verstärkt von einem Entzug der Freizügigkeitsberechtigung Gebrauch zu machen und ggf. „Wiedereinreisesperren“ zu verhängen. Das Freizügigkeitsrecht kann nach derzeit geltender Rechtslage grundsätzlich in zwei Konstellationen enden: Durch Wegfall der Voraussetzungen für sein Bestehen in den ersten fünf Jahren des Aufenthalts (§ 5

⁹⁵⁹ Vgl. BT-Drs. 18/1602 vom 02.06.2014.

⁹⁶⁰ Neben der allgemeinen Freizügigkeit für Unionsbürger nach Art. 21 AEUV existieren spezielle Ausprägungen in Form der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Art. 45 AEUV und der Niederlassungsfreiheit in der Europäischen Union in Art. 49 AEUV. Die Dienstleistungsfreiheit in Art. 56 AEUV hingegen soll in erster Linie sicherstellen, dass jeder Unternehmer mit Niederlassung in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union seine Dienstleistungen auch in den anderen Mitgliedstaaten anbieten und durchführen darf.

Abs. 4 FreizügG/EU) sowie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit (§ 6 FreizügG/EU).

Verlust des Freizügigkeitsrechts wegen des Wegfalls seiner Voraussetzungen

Der Verlust des Freizügigkeitsrechts wegen des Wegfalls seiner Voraussetzungen kommt insbesondere bei Nichterwerbstätigen in Betracht, wenn sie die erforderlichen Existenzmittel oder die Krankenversicherung nicht (mehr) zur Verfügung haben. Allerdings ist immer eine Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich. Der Europäische Gerichtshof hat jüngst in der Entscheidung „Brey“⁹⁶¹, in der es um den speziellen Fall einer Ausgleichszulage für einen in Österreich wohnhaften deutschen Rentner ging, festgestellt, dass Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG eine Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz vorsieht und zur Beantwortung der Frage der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts hier auch die Belastungswirkung für das nationale Sozialhilfesystem mit zu betrachten sei.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Selbständige verlieren das Freizügigkeitsrecht dagegen nicht bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit oder bei unfreiwilliger Aufgabe ihrer Selbständigkeit (§ 2 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 FreizügG/EU). Waren sie weniger als ein Jahr erwerbstätig, bleibt das Freizügigkeitsrecht jedoch nur für ein halbes Jahr erhalten (§ 2 Abs. 3 S. 2 FreizügG/EU).

Arbeitsuchende verlieren das Freizügigkeitsrecht, wenn sie nach einem halben Jahr der Arbeitsuche keine begründete Aussicht auf Erfolg haben oder nicht tatsächlich und ernsthaft nach einer Beschäftigung suchen. Eine begründete Aussicht auf Erfolg nimmt der Europäische Gerichtshof dann an, wenn der Arbeitsuchende aufgrund seiner Qualifikation und des aktuellen Bedarfs am Arbeitsmarkt voraussichtlich mit seiner Bewerbung erfolgreich sein wird und verneint sie, wenn der Arbeitsuchende keine ernsthaften Absichten hat, eine Beschäftigung aufzunehmen.⁹⁶² Die Bundesregierung hat jüngst einen Gesetzentwurf vorgelegt, mit dem das Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche im Einklang mit dieser Rechtsprechung befristet werden soll. Eine Kodifizierung des geltenden Rechts ist aus Sicht der Beauftragten eine gute Möglichkeit, die komplizierte Rechtslage auch im deutschen Recht sichtbar und damit für alle Seiten kalkulierbarer zu machen.

Geht das Freizügigkeitsrecht verloren, weil die Voraussetzungen dafür nicht mehr vorliegen, entsteht die Ausreisepflicht. Die Ausländerbehörde kann die Abschiebung androhen und eine Ausreisefrist setzen (§ 7 Abs. 1 FreizügG/EU). Die Verhängung einer Wiedereinreisesperre ist in solchen Fällen nicht zulässig. Das Freizügigkeitsrecht kann auch jederzeit wieder aufleben, etwa wenn eine Beschäftigung aufgenommen wird.

Wiedereinreisesperren

Wiedereinreisesperren können nach derzeit geltender Rechtslage gem. § 7 Abs. 2 FreizügG/EU in den Fällen des § 6 Abs. 1 bis 4 FreizügG/EU verhängt werden, wenn die Ausländerbehörde den Verlust der Freizügigkeitsberechtigung aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit, Ordnung oder Gesundheit festgestellt hat. Es ist dabei darauf abzustellen, ob das persönliche Verhalten erkennen lässt, dass von dem Freizügigkeitsberechtigten eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Sicherheit, Ordnung oder Gesundheit ausgeht. Eine strafrechtliche Verurteilung allein genügt hierfür nicht. Der Verurteilung müssen vielmehr Umstände zugrunde liegen, die ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine tatsächliche und gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt. Dies muss zudem ein Grundinteresse der Gesellschaft berühren.

Die Bundesregierung hat aktuell einen Gesetzentwurf mit einer Änderung von § 7 Abs. 2 FreizügG/EU vorgelegt, wonach künftig auch in den Fällen des § 2 Abs. 7 FreizügG/EU (Täuschung, Betrug) Wiedereinreisesperren verhängt werden können. Der Staatssekretärsausschuss hat in seinem Abschlussbericht die Einführung „befristeter Wiedereinreisesperren innerhalb des europarechtlichen Rahmens“ empfohlen.⁹⁶³ Nach Art. 35 der Richtlinie 2004/38/EG können Mitgliedstaaten Maßnahmen erlassen, die notwendig sind, um die durch die Richtlinie verliehenen Rechte im Fall von Rechtsmissbrauch oder „Betrug“ zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen. Art. 35 der Richtlinie nennt als Beispiel ausdrücklich die Scheinehe und verdeutlicht so, dass es um Rechtsmissbrauch, Täuschungen, Urkundenfälschungen etc. zur Erlangung oder Aufrechterhaltung des Freizügigkeitsrechts geht, das andernfalls nicht bestünde. Nicht gemeint sind damit aus Sicht der Beauftragten solche

⁹⁶¹ EuGH, Urteil vom 19.09.2013, Rs. C-140/12.

⁹⁶² Grundlegend EuGH, Urteil vom 26.02.1991, Rs. C-292/89 („Antonissen“).

⁹⁶³ Vgl. Abschlussberichtbericht des Staatssekretärsausschusses „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ S. 93. <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2014/abschlussbericht-st-ausschuss.pdf>.

Unionsbürger, die ihr bestehendes Freizügigkeitsrecht gebrauchen und dabei bspw. aufstockend Sozialleistungen beziehen. Zudem können Fälle des reinen Sozialbetrugs durch freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger nicht mit einer Wiedereinreisesperre geahndet werden.

Für Drittstaatsangehörige, die auf Grund einer Scheinehe oder der Fälschung von Identitätsdokumenten ein Freizügigkeitsrecht erlangt haben, richtet sich die Rechtsfolge nach dem Aufenthaltsgesetz – ggf. kommen eine Ausweisung mit Einreiseverbot nach § 11 Abs. 1 AufenthG in Betracht – weil die unionsrechtliche Privilegierung entfällt. Damit bleibt abzuwarten, in welchen konkreten Fallkonstellationen unionsrechtskonform Wiedereinreisesperren gegenüber Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen verhängt werden.

1.5 Zugang zu Sozial- und Familienleistungen

1.5.1 Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

Unionsbürgerinnen und -bürger haben unter den Voraussetzungen des § 7 SGB II einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Ausländer, die weder Arbeitnehmer noch selbständig (noch verbleibeberechtigte ehemalige Arbeitnehmer und Selbständige) noch deren Familienangehörige sind, sind gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts von Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen. Ausgeschlossen von den Leistungen nach dem SGB II sind Ausländer (und ihre Familienangehörigen) auch über die ersten drei Monate ihres Aufenthalts hinaus, soweit sich ihr Aufenthaltsrecht allein aus dem Zweck der Arbeitsuche ergibt (§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II). Besteht neben der Arbeitsuche ein weiterer Aufenthaltsgrund, greift der Ausschluss jedoch nicht. Aufenthaltsgründe können aus dem FreizügG/EU folgen oder aus dem Schutzbereich des Art. 6 GG (Schutz von Ehe und Familie).⁹⁶⁴ Personen, die wirksam von den Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen sind, haben aus Sicht der Beauftragten im Rahmen der pflichtgemäßen Ermessensausübung nach § 23 SGB XII einen Anspruch auf Leistungen auf Sozialhilfe.

Aus § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II folgt, dass hilfsbedürftige Ausländerinnen und Ausländer, die in Deutschland selbständig erwerbstätig sind oder als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt sind, einen Anspruch auf aufstockende Leistungen nach dem SGB II haben. Das Gleiche gilt für ausländische Personen, die aktuell keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, aber deren Freizügigkeitsrecht aus Erwerbstätigkeit fortbesteht (§ 2 Abs. 3 FreizügG/EU, z. B. bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit). Auch nichterwerbstätige Ausländer, die Familienangehörige von erwerbstätigen Ausländern bzw. solchen sind, deren Freizügigkeitsrecht aus Erwerbstätigkeit fortbesteht (§ 2 Abs. 3 FreizügG/EU), z. B. Personen, die allein aus familiären Gründen in Deutschland leben, sind leistungsberechtigt.

Die Europarechtskonformität der Ausschlussgründe aus § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II ist umstritten. Bedenken gegen die Europarechtskonformität der Ausschlüsse ergeben sich ua. angesichts der EU-Verordnung zur Koordinierung sozialer Sicherungssysteme (VO (EG) 883/2004), die in ihrem Art. 4 ein grundsätzliches Gleichbehandlungsgebot enthält. Personen, für die diese Verordnung gilt, haben danach die gleichen Rechte wie eigene Staatsangehörige. Der Anwendungsbereich der Verordnung erstreckt sich nach ihrem Art. 3 Abs. 3 auf die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen nach Art. 70, zu denen das SGB II zählt. Ob das Gleichbehandlungsgebot auch für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gilt und inwieweit das Gleichbehandlungsgebot einschränkbar ist, ist umstritten und derzeit Gegenstand von drei Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof. Begünstigt von der Verordnung werden Unionsbürgerinnen und -bürger mit einem Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat, wobei die Mitgliedstaaten ggf. auch die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts zur Voraussetzung machen können.⁹⁶⁵ Die Verordnung gilt unmittelbar und genießt als europäisches Sekundärrecht Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht.

Nach der Freizügigkeitsrichtlinie (RL 2004/38/EG) sind die Mitgliedstaaten dagegen nicht verpflichtet, anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbständigen und ihren Familienangehörigen während der ersten drei Monaten des Aufenthalts einen Anspruch auf Sozialhilfe zu gewähren (Art. 24 Abs. 2). Die Richtlinie erlaubt damit für Arbeitssuchende den Ausschluss von Leistungen der „Sozialhilfe“ in den ersten drei Monaten. Andererseits bestimmt Erwägungsgrund 16 der Richtlinie, dass keine Ausweisung erfolgen soll, solange die Aufenthaltsberechtigten die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen.

⁹⁶⁴ Vgl. Entscheidungen des Bundessozialgerichtes vom 30.01.2013 und die dort zu Grunde liegenden Konstellationen, BSG Urteile vom 30.01.2013, Az.: B 4 AS 54/12 R und B 4 AS 37/12 R.

⁹⁶⁵ Vgl. EuGH, Urteil vom 19.09.2013, Rs. C-140/12.

Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie stellt schließlich klar, dass wirtschaftliche Gründe grundsätzlich nicht zur Ausweitung führen dürfen.

Die Rechtsprechung der Landessozialgerichte in Deutschland ist insoweit uneinheitlich. Während einige Landessozialgerichte die Europarechtskonformität von § 7 SGB II bejahen,⁹⁶⁶ kommen andere Gerichte zu dem Ergebnis, dass die Ausschlussgründe nicht mit dem Europarecht vereinbar sind.⁹⁶⁷ Von diesen Landessozialgerichten wird daher die Anwendbarkeit der Ausschlussgründe nach § 7 SGB II mit Blick auf die VO (EG) 883/2004 oder die Unionsbürgerrichtlinie (RL 2004/38/EG) abgelehnt. Im Ergebnis wurden von diesen Landessozialgerichten existenzsichernde Leistungen zugesprochen. Eine höchstrichterliche Klärung steht aus.

Das Sozialgericht Leipzig hatte dem Europäischen Gerichtshof Fragen nach der Rechtmäßigkeit des Leistungsausschlusses für Nichterwerbstätige bereits im Juni 2013 vorgelegt.⁹⁶⁸ Am 12. Dezember 2013 hat nunmehr auch das Bundessozialgericht die Frage der Vereinbarkeit des Ausschlusses von Arbeitsuchenden von Leistungen nach dem SGB II mit dem Europarecht dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt.⁹⁶⁹ Eine weitere EuGH-Vorlage wurde vom LSG Nordrhein-Westfalen beschlossen, die den Leistungsausschluss für die ersten drei Monate des Aufenthaltes nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II betrifft.⁹⁷⁰

Bereits im Vorfeld zu den noch ausstehenden Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes hat die Vorlageentscheidung durch das Bundessozialgericht insoweit Konsequenzen, dass die Sozialgerichte im einstweiligen Rechtsschutzverfahren oftmals Leistungen vorläufig bewilligen werden. Nach Auffassung der Beauftragten sollte im Einzelfall auch die vorläufige Leistungsgewährung gemäß §§ 40 Abs. 2 Nr. 1 SGB II i.V.m. 328 Abs. 1 SGB III erwogen werden können.

1.5.2 Kindergeld

Einen Anspruch auf Kindergeld erwirbt, wer in Deutschland seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat. Die VO (EG) 883/2004 und ihre Durchführungsverordnung stellen sicher, dass alle zu- und abwandernden Personen und ihre Familienangehörigen nach den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften gleichbehandelt werden und auch bei Ansprüchen in mehreren Mitgliedstaaten grundsätzlich nur dem System der sozialen Sicherheit eines einzigen Mitgliedstaates unterliegen. Die Regelungen des koordinierenden Sozialrechts sind europarechtlich vorgegeben und können nicht durch den deutschen Gesetzgeber geändert werden. Familienleistungen sind zudem – anders als die Leistungen nach Art. 70 der VO – zwingend exportierbar.

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Freistellung des Existenzminimums der Kinder ist es ferner nicht zulässig, den steuerlichen Familienleistungsausgleich, bestehend aus den Freibeträgen für Kinder und der Steuervergütung Kindergeld, von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig zu machen, wie etwa der Einhaltung der Schulpflicht.⁹⁷¹

1.6 Maßnahmen zur Verbesserung der Situation

Der von der Bundesregierung Anfang 2014 eingesetzte Staatssekretärsausschuss zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“, dem auch die Beauftragte angehörte, hat in seinem Abschlussbericht eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die der Unterstützung der besonders betroffenen Kommunen und der Verhinderung von Missbrauch dienen sollen.⁹⁷²

So will der Bund Programme aus dem „Europäischen Sozialfonds“ und dem „Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen“ sowie das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ entsprechend

⁹⁶⁶ Z. B. LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 15.11.2013 –L 15 AS 365/13 B ER.

⁹⁶⁷ Z. B. Hessisches LSG, Urteil vom 20.09.2013 – L7 AS 474/13; Bayerisches LSG, Urteil vom 19. Juni 2013 – L 16 AS 847/12.

⁹⁶⁸ Vgl. EuGH Rs. C-333/13 („Dano“). Mit der Entscheidung wird noch im Jahr 2014 gerechnet.

⁹⁶⁹ Vgl. BSG, Beschluss vom 12.12.2013, Az.: B 4 AS 9/13 R.

⁹⁷⁰ Vgl. LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22.05.2014, L7 AS 2136/13.

⁹⁷¹ Vgl. Abschlussberichtbericht des Staatssekretärsausschusses „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ S. 93: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2014/abschlussbericht-st-ausschuss.pdf;jsessionid=05B62C174731027325ED4BAFC011253B?__blob=publicationFile.“ S. 98 sowie Eichenhofer, Eberhard: Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit zusätzlicher Voraussetzungen für den Bezug von Familienleistungen durch grundsätzlich anspruchsberechtigte Staatsbürger aus anderen Mitgliedstaaten der EU, Friedrich-Schiller-Universität Jena, 2014.

⁹⁷² Vgl. Abschlussberichtbericht des Staatssekretärsausschusses „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“, S. 93: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2014/abschlussbericht-st-ausschuss.pdf;jsessionid=05B62C174731027325ED4BAFC011253B?__blob=publicationFile.

finanziell ausstatten und, wo nötig, klarer auf die kommunalen Probleme zuschneiden. Der Bund wird dafür in den nächsten Jahren Mittel von über 200 Mio. € zur Verfügung stellen.

Zur Verbesserung der Durchimpfungsrate und zur Entlastung der Kommunen sollen bei Kindern und Jugendlichen aus EU-Mitgliedstaaten, deren Versicherteneigenschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung zum Zeitpunkt der von den Kommunen organisierten Schutzimpfung noch nicht abschließend festgestellt ist, die Impfstoffkosten von der gesetzlichen Krankenversicherung übernommen werden. Darüber hinaus sollen Integrationskurse in besonders betroffenen Kommunen besser an den Bedarf der Zielgruppe angepasst werden („sozialpädagogisches team teaching“). In diesem Rahmen sollen auch Erleichterungen beim Bedürfnisnachweis für eine Kostenbefreiung zum Tragen kommen.

Es soll sichergestellt werden, dass Zuwanderer nicht in ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten müssen und entschieden gegen Scheinselbständigkeit vorgegangen wird: Dazu ist eine Regelung vorgesehen, mit der die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung intensiviert wird. Mit einer neuen Gewerbeanzeigerordnung wurde eine Regelung eingeführt, nach der Gewerbeanzeigen künftig auf Anhaltspunkte für Scheinselbständigkeit zu prüfen sind. Auch im Bereich der Familienleistungen soll durch gesetzliche Anpassungen (verpflichtende Angabe der steuerlichen Identifikationsnummer) Missbrauch beim Kindergeldbezug erschwert werden. Schließlich sollen Änderungen für eine Anpassung des Kindergeldbezugs an die Lebenshaltungskosten am Wohnort des Kindes geprüft werden.

2 Assoziationsrecht EWG/Türkei

Durch seine weiterentwickelte Rechtsprechung zum Assoziationsabkommen zwischen der EWG und der Türkei hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Rechtsposition von türkischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen in den EU-Mitgliedsstaaten weitgehend angeglichen an die Rechtsstellung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern.⁹⁷³ In mittlerweile über 50 Entscheidungen des EuGH sind viele Klarstellungen getroffen worden, die insbesondere die Bereiche des Entstehens und des Verlustes der Rechte von Assoziationsberechtigten nach Art. 6 und Art. 7 ARB 1/80 betreffen. Diese umfangreiche Rechtsprechung ist bislang nicht im nationalen Aufenthaltsrecht kodifiziert, das heißt der aufenthaltsrechtliche Rechtsstatus assoziationsberechtigter türkischer Staatsangehöriger ist im Aufenthaltsgesetz nicht hinreichend abgebildet. Im Berichtszeitraum wurde der Umsetzungsbedarf, welcher sich aus der bisherigen Rechtsprechung ergeben könnte, im Rahmen der Einbringung eines Gesetzentwurfes der Fraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag diskutiert, welcher letztlich von der Mehrheit der im 17. Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen nicht mitgetragen wurde.⁹⁷⁴ Die Regelungsvorschläge betrafen zahlreiche Anpassungen im Aufenthalts-, Beschäftigungs- und Beamtenrecht.⁹⁷⁵ Neben der Übertragung von Rechtsprechung des EuGH enthält der Gesetzentwurf aber auch – „überschießend“ – weitere nicht zwingend europarechtlich determinierte Änderungsvorschläge.

Im Rahmen einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im Innenausschuss des Deutschen Bundestages wurde der Gesetzänderungsvorschlag umfassend erörtert. Auch wenn die Intention des Entwurfes unbestritten blieb, war die Sachverständigenerörterung durch ein heterogenes Meinungsbild geprägt, was die europarechtliche Notwendigkeit für eine Anpassung der nationalen Vorschriften anbelangt. Auf der anderen Seite wird einheitlich konstatiert, dass das Aufenthaltsrecht die aufenthaltsrechtliche Situation von assoziationsberechtigten türkischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen nicht zutreffend darstellt⁹⁷⁶, obwohl zentrale Fragen des Assoziationsrechts durch den EuGH abschließend geklärt sind. Darüber hinaus gibt es weitere Sachfragen, z. B. der Zugang zum Beamtenstatus für Assoziationsberechtigte, der mittlerweile, zumindest im Kreis der Sachverständigen, überwiegend als unstrittig angesehen wird (vgl. auch 2.3).⁹⁷⁷

⁹⁷³ Vgl. z. B. Groenendijk, Kees / Hoffmann, Holger / Luiten, Maaik: Das Assoziationsrecht EWG/Türkei, Rechte türkischer Staatsangehöriger in der EuGH-Rechtsprechung, NomosPraxis 2013; Hailbronner, Kay: Einreise und Aufenthalt türkischer Staatsangehöriger im Assoziationsrecht EWG-Türkei – Anmerkungen zur Rechtsprechung des EuGH, ZAR 2011, S. 322 ff.

⁹⁷⁴ Vgl. Gesetzentwurf der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Klarstellung des assoziationsrechtlichen Rechtsstatus Staatsangehöriger der Türkei im Aufenthalts-, Beschäftigungserlaubnis- und Beamtenrecht, BT-Drs. 17/12193.

⁹⁷⁵ Anlässlich des Gesetzentwurfes fand eine öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages statt. Vgl. Protokoll 17/102 der 102. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages.

⁹⁷⁶ So z. B. Hailbronner, Kay: Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, 10.4.2013.

⁹⁷⁷ Vgl. schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen Prof. Dr. Daniel Thym, Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner, Dr. Klaus Dienelt, Ünal Zeran, Dr. Hans-Eckhard Sommer, Prof. Dr. Jürgen Bast, Ausschussdrucksachen 17(4)707 A-F und Protokoll 17/102 der 102. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages: Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines

Auch aus Sicht der Beauftragten spricht einiges dafür, die rechtliche Situation von Assoziationsberechtigten, welche sich in einer knapp 30-jährigen Rechtsprechung des EuGH gebildet hat, bereits aus Gründen der gebotenen Rechtsklarheit auch im nationalen Recht transparent zu machen und diejenigen in Frage stehenden Vorschriften zu ändern, zu denen bereits zweifelsfrei in Bezug auf die Rechtsstellung von Assoziationsberechtigten vom EuGH entschieden wurde (vgl. 2.1, 2.1, 1.2 und 2.3). Das betrifft beispielsweise die Verlängerung der Frist zum Erwerb des eigenständigen Aufenthaltsrechts von Ehegatten nach § 31 Abs. 1 AufenthG von zwei auf drei Jahre, welche aufgrund des Verschlechterungsverbots aus Art. 13 ARB 1/80 für Assoziationsberechtigte keine Anwendung findet.⁹⁷⁸ Ein Verweis allein auf die Anpassung der Allgemeinen Anwendungshinweise zum Assoziationsratsbeschluss 1/80 hält die Beauftragte für nicht ausreichend.

Das Bundesministerium des Innern hat mit Datum vom 26.11.2013 aktualisierte Allgemeine Anwendungshinweise zum Beschluss 1/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei und zu Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen (AAH-ARB 1/80) auf seiner Internetseite veröffentlicht.⁹⁷⁹ Allgemeine Anwendungshinweise haben keinen rechtsverbindlichen Charakter. Sie richten sich mit Erläuterungen zum geltenden Recht aber direkt an die Rechtsanwender und sollen eine einheitliche und rechtsichere Verwaltungspraxis gewährleisten. Solange keine Kodifizierung im nationalen Recht erfolgt ist, hat dies für die das Assoziationsrecht betreffenden Verwaltungsentscheidungen der Ausländerbehörden eine besondere Bedeutung, zumal bereits die Frage der Eröffnung des Anwendungsbereiches des Assoziationsrechts entscheidende praktische Relevanz hat.

Aus Sicht der Beauftragten ist die aktuelle Fassung der AAH-ARB 1/80 nur bedingt geeignet, die zuständigen Ausländerbehörden in die Lage zu versetzen, in jedem Fall ihre Entscheidungen zweifelsfrei anhand der europarechtlichen Vorgaben treffen zu können. Die aktuelle Fassung stellt zwar viele Informationen zur Verfügung, benennt letztlich aber häufig nicht konkret genug, welche zwingenden Rechtsfolgen bzw. Folgen für die ausländerbehördliche Praxis damit verbunden sind. Darüber hinaus sind einige das Assoziationsrecht betreffende Bereiche, wie das Beamtenrecht, nicht belegt. Es bleibt schließlich zu beobachten, wie praxistauglich die aktualisierten Anwendungshinweise sind, die immerhin 101 Seiten umfassen.

2.1 Verschlechterungsverbot

Von besonderer Bedeutung im Berichtszeitraum war die Weiterentwicklung der Rechtsprechung des EuGH nach der Entscheidung „*Soysal*“⁹⁸⁰ zur Visumpflicht für türkische Staatsangehörige. Nach der Entscheidung, dass die Visumpflicht für Dienstleistungserbringer gegen das assoziationsrechtliche Verschlechterungsverbot aus Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen EWG/Türkei (ZP) verstoße, war bisher die Frage offen geblieben, ob dies auch für Dienstleistungsempfänger gilt und damit in der Folge faktisch eine visafreie Einreise für türkische Touristen möglich ist. Mit der Entscheidung „*Demirkan*“⁹⁸¹ hat der EuGH diese Frage verneint und damit mit Blick auf die Visumpolitik in der Europäischen Union eine richtungweisende Entscheidung getroffen. Danach sind türkische Staatsangehörige nicht berechtigt, ohne Visum in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union einzureisen, um dort eine Dienstleistung entgegenzunehmen.

Über die Auslegung des Begriffes „freier Dienstleistungsverkehr“ des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls und zur Frage der Visumpflicht gab es im Vorfeld kontroverse Diskussionen in der Fachöffentlichkeit. In der Vergangenheit hatte der EuGH die Rechte türkischer Staatsangehöriger vielfach gestärkt. Die Entscheidung des EuGH war vor diesem Hintergrund keinesfalls absehbar und mit Spannung erwartet worden. Die Frage, ob „freier Dienstleistungsverkehr“ auch die sog. passive Dienstleistungspflicht, einschließlich Touristenbesuche, umfasst, hatte der EuGH nämlich bereits 1984 in der Entscheidung „*Luisi*“ und „*Carbone*“ bejaht.⁹⁸² Anders als in der Fachliteratur häufig argumentiert und vorhergesagt, hat der Gerichtshof diese Argumentation nicht auf das assoziationsrechtliche Verschlechterungsverbot übertragen. In der Begründung stellt der EuGH einerseits auf unterschiedliche Ziele und unterschiedlichen Kontext von Assoziierungsabkommen EWG/Türkei und EU-Vertrag ab. Denn es gebe eine Unterscheidung „aufgrund der Verbindung zwischen dem freien Dienstleistungs-

Gesetzes zur Klarstellung des assoziationsrechtlichen Rechtsstatus Staatsangehöriger der Türkei im Aufenthalts-, Beschäftigungserlaubnis- und Beamtenrecht, BT-Drs. 17/12193, b) Antrag der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, 50 Jahre deutsch-türkisches Anwerbeabkommen – Assoziationsrecht wirksam umsetzen, BT-Drs. 17/7373. Einzig Dienelt hält hier eine Gleichstellung für nicht zwingend erforderlich.

⁹⁷⁸ Vgl. EuGH, Urteil vom 09.12.2010, C-300/09 und C-301/09, Rs. „*Toprak*“ und „*Oguz*“.

⁹⁷⁹ Abrufbar im Internet unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Auslaender/Anwendungshinweise_zum_Assoziationsrecht_EWG_Tuerkei.pdf?

⁹⁸⁰ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel XI.2, S. 233 ff.

⁹⁸¹ EuGH, Urteil vom 24.09.2013, Rs. C-221/11.

⁹⁸² EuGH, Urteil vom 31.01.1984, Rs. 286/82; 26/83.

verkehr und der Freizügigkeit innerhalb der Union zwischen dem Assoziierungsabkommen und dem Zusatzprotokoll einerseits und dem [EU]Vertrag andererseits“.⁹⁸³ Darüber hinaus sei die Auslegung des Begriffs des freien Dienstleistungsverkehrs auch vom zeitlichen Kontext dieser Bestimmungen abhängig, denn die Stillhalteklausele verbiete lediglich, die Einführung jeder *neuen* restriktiven Maßnahme.⁹⁸⁴ Da erst mit der o. g. Entscheidung „Luisi“ und „Carbone“ klargestellt worden wäre, dass der freie Dienstleistungsverkehr im Sinne des Vertrags auch die passive Dienstleistungsfreiheit umfasse, sieht der Gerichtshof keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Vertragsparteien des Assoziierungsabkommens und des Zusatzprotokolls bei deren Unterzeichnung davon ausgingen, dass vom freien Dienstleistungsverkehr auch die passive Dienstleistungsfreiheit umfasst sei.⁹⁸⁵

Diese Begründung überrascht vor dem Hintergrund, dass der EWG-Vertrag bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls die passive Dienstleistungsfreiheit umfasst haben musste, da grenzüberschreitende Dienstleistungsempfänger bereits in die Richtlinie 64/221/EWG vom 25.02.1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern [...] einbezogen waren.⁹⁸⁶ Hierauf ist der EuGH in seiner Entscheidung nicht eingegangen. Für die Beauftragte verbleibt damit der Eindruck, der Gerichtshof habe eine etwaige Einführung von Visaerleichterungen für türkische Dienstleistungsempfänger der politischen Entscheidungsebene überlassen wollen.

In der Entscheidung „Demir“ hat der EuGH klargestellt, dass türkische Staatsangehörige, deren Aufenthalt rechtmäßig ist, weitreichende Rechte aus dem Assoziierungsabkommen haben und damit die Reichweite der Stillhalteklausele aus Art. 13 ARB 1/80 weiter konkretisiert. Der EuGH hat seine Rechtsprechung mit Blick auf die Frage nach der Voraussetzung eines „*ordnungsgemäßen Aufenthalts*“ gefestigt und entschieden, dass sich türkische Staatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedsstaat aufhalten, auf eine für sie günstigere alte Rechtslage berufen können. Dies betrifft beispielsweise Fallkonstellationen, in denen türkische Staatsangehörige mit einem Visum einreisen und während der Gültigkeitsdauer des Visums einen Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels im Inland stellen.⁹⁸⁸ Weiterhin wurde entschieden, dass eine „*ordnungsgemäße Beschäftigung*“ eine gesicherte und nicht nur vorläufige Position auf dem Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats und damit ein nicht bestrittenes Aufenthaltsrecht voraussetze.⁹⁸⁹

In der Entscheidung des Gerichtshofs in der Rechtssache „Gülbahce“ wurde festgestellt, dass eine Rücknahme oder eine rückwirkende Befristung eines Aufenthaltstitels nicht mehr möglich ist, wenn türkische Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer zu diesem Zeitpunkt bereits ein Jahr ordnungsgemäß beschäftigt sind (1. Spiegelstrich Art. 6 Abs. 1 ARB 1/80) und keine Täuschung begangen haben.⁹⁹⁰ Anders als vermutet, hat der Gerichtshof keine Entscheidung zur Frage der aufenthaltsrechtlichen Folgen des Besitzes einer unbefristeten Arbeitserlaubnis („überschießende“ Arbeitserlaubnis) getroffen, weil die Frage angesichts der Grundentscheidung nicht (mehr) entscheidungserheblich war.⁹⁹¹ Das bedeutet, dass eine Klärung dieser Frage nur durch weitere Vorlagen an den Gerichtshof erreicht werden kann.

Im Juli 2014 hat der Europäische Gerichtshof schließlich in der Rechtssache „Dogan“ entschieden, dass die Voraussetzung der einfachen Sprachkenntnisse für den Ehegattennachzug gegen das Verschlechterungsverbot aus Art. 41 Abs. 1 ZP verstößt und dabei auf die fehlenden Ausnahmeregelungen für Einzelfälle hingewiesen.⁹⁹² Die bestehende nationale Regelung des § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG erschwere die Familienzusammenführung und stelle eine neue Beschränkung der Ausübung der Niederlassungsfreiheit durch assoziationsberechtigten

⁹⁸³ EuGH, Urteil vom 24.09.2013, Rs. C-221/11, Rn. 49.

⁹⁸⁴ Vgl. ebd., Rn. 57-58.

⁹⁸⁵ Vgl. ebd., Rn. 59-60.

⁹⁸⁶ Richtlinie des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (64/221/EWG). Vgl. auch Dienelt, Klaus in Renner/Bergmann/Dienelt: Ausländerrecht Kommentar, 10. Auflage, 2013, ARB 1/80 Art. 13, Rn 42 ff.

⁹⁸⁷ Ebenso Erwähnung fanden Empfänger von (Dienst-)Leistungen in der Präambel der Richtlinie 73/148/EWG vom 21.05.1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs.

⁹⁸⁸ In der Rechtssache *Dereci* hat der EuGH zu Art. 41 Abs. 1 ZP ausgeführt, dass eine illegale Einreise die Ordnungsgemäßheit der Situation nicht in Frage stelle, wenn dem türkischen Staatsangehörigen durch nationales Recht gestattet werde, einen Aufenthaltstitel im Inland zu beantragen. Vgl. Dienelt, Klaus in: OK-MNet-ARB 1/80.

⁹⁸⁹ Vgl. hierzu auch Dienelt, Klaus in: Renner/Bergmann/Dienelt: Ausländerrecht Kommentar, 10. Auflage, 2013, ARB 1/80 Art. 6, Rn 35ff.

⁹⁹⁰ EuGH, Urteil vom 8.11.2012, Rs. C-268/11.

⁹⁹¹ Vgl. 9. LageberichtLageberichtLageberichtLageberichtLageberichtLageberichtLagebericht, Kapitel XI.2, S. 234.

⁹⁹² Vgl. EuGH, Urteil vom 10.7.2014, Rs. C-138/13.

türkische Staatsangehörige dar.⁹⁹³ Das Bundesministerium des Inneren und das Auswärtige Amt haben die Entscheidung des EuGH vorläufig im Wege zweier Erlasse umgesetzt. Danach sind die Auslandsvertretungen angewiesen, bei Anträgen auf Erteilung von Visa zum Ehegattennachzug zu assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen grundsätzlich auch künftig das Vorliegen eines Sprachnachweises zu prüfen. Allerdings sind bei der Prüfung zukünftig Härtefallgesichtspunkte zu berücksichtigen.⁹⁹⁴ Nach Auffassung der Beauftragten findet § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG nach der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Dogan“ keine Anwendung mehr auf Ausländerinnen und Ausländer, die zu einem assoziationsberechtigten türkischen Familienangehörigen nach Deutschland nachziehen. Auswirkungen und Reichweite der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs sowie die Frage, ob die Vorgaben des Gerichtshofs weitergehende Maßnahmen administrativer oder gesetzlicher Art erforderlich machen, bedürfen daher einer weiteren Prüfung.

In der Fachdiskussion bleiben weiterhin u. a. folgende Rechtsfragen in Bezug auf die Erstreckung des Verschlechterungsverbot für türkische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie ihre Familienangehörigen klärungsbedürftig:⁹⁹⁵

- die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nur für höchstens ein Jahr, wenn das Sprachniveau B1-GER nicht erreicht ist (§ 8 Abs. 3 S.6 AufenthG);
- die Verpflichtung zum Integrationskurs und Sanktionen bei Nichterfüllung (§ 44a AufenthG);
- die Einführung eines Mindestalters für den Ehegattennachzug (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG);
- die Regelung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit (§ 21 AufenthG)⁹⁹⁶;
- die Voraussetzungen für die Aufenthaltsverfestigung / Erteilung einer Niederlassungserlaubnis⁹⁹⁷;
- die Abschaffung der unbefristeten Arbeiterlaubnis, später Arbeitsberechtigung zugunsten des „one-stop-government“ durch das Zuwanderungsgesetz. Diese Frage betrifft Fälle des Ehegattennachzuges zu Deutschen, in denen früher mit dem unbeschränkten Arbeitsmarktzugang wahrscheinlich auch ein Aufenthaltsrecht einherging;
- die Fiktionswirkung nach § 81 Abs. 4 AufenthG im Falle eines Visums⁹⁹⁸
- sowie aufenthaltsbeendende Maßnahmen durch Ausweisungen.⁹⁹⁹

In Bezug auf die Frist zum Erwerb des eigenständigen Aufenthaltsrechts von Ehegatten nach § 31 Abs. 1 AufenthG hat die Bundesregierung inzwischen klargestellt, dass die Verlängerung der Ehemindestbestandszeit von zwei auf drei Jahre dem Anwendungsbereich von Art. 13 ARB 1/80 unterfällt und für assoziationsberechtigte türkische Staatsangehörige keine Anwendung findet.¹⁰⁰⁰

Ende 2013 hat das Verwaltungsgericht Darmstadt zudem entschieden, dass minderjährige, in Deutschland geborene Kinder von türkischen Arbeitnehmern keinen eigenen Aufenthaltstitel benötigen, sofern sie das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.¹⁰⁰¹ Das Gericht hat entschieden, dass für ein Kind eines assoziationsberechtigten Elternteils aufgrund des Verschlechterungsverbot aus Art. 13 ARB 1/80 die Rechtslage des Ausländergesetzes 1990 gelte. Danach bedurften türkische Staatsangehörige unter 16 Jahren, die einen Nationalpass

⁹⁹³ Vgl. ebd. Rn. 35-36.

⁹⁹⁴ Vgl. auch Kap. XI.2.1.

⁹⁹⁵ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel XI.2.1, S. 234 sowie Schröder, Birgit: Ausarbeitung Anwendungsbereiche und Auswirkungen der Stillhalteklausele im Assoziationsrecht der EU mit der Türkei, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 2011 m.w.N.; ebenso Zerán, Ünal: Asylmagazin 12/2011.

⁹⁹⁶ Die Regelungen des AusIG 1965 machten die Erteilung (nur) davon abhängig, ob vom Ausländer zu erwarten ist, dass er sich in das deutsche Wirtschaftsleben integrieren kann, die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt ist und ob der Ausländer bereits mit den deutschen Lebensverhältnissen sowie der deutschen Sprache ausreichend vertraut ist (§ 2 Abs. 1 S. 1 AusIG 1965).

⁹⁹⁷ Nach § 24 AusIG 1990 wurde ein unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, ohne dass 60 Monate Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet werden mussten, wie dies in § 9 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG geregelt ist. Darüber hinaus war es zum damaligen Zeitpunkt ausreichend, wenn sich der Ausländer auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen konnte (§ 24 Abs. 1 Nr. 5 AusIG 1990). § 9 Abs. 2 Nr. 7 AufenthG verlangt ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache auf dem Niveau B1-GER. Grundkenntnisse der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung waren nach Rechtslage des AusIG 1990 ebenfalls nicht gefordert. Vgl. auch Dienelt, Klaus in: Renner/Bergmann/Dienelt: Ausländerrecht Kommentar, 10. Auflage 2013, ARB 1/80, Art. 13, Rn 72ff.

⁹⁹⁸ Nach § 69 Abs. 2 AusIG 1990 galt die Fiktionswirkung wenn die Verlängerung eines ohne Zustimmung der Ausländerbehörde erteilten Visums beantragt wurde. In diesem Fall galt der Aufenthalt als geduldet bis die Ausländerbehörde über den Antrag entschieden hatte.

⁹⁹⁹ Nach § 10 AusIG 1965 waren Ausweisungen nur nach Ermessen zulässig und erforderten stets eine umfassende Prüfung des Einzelfalls.

¹⁰⁰⁰ Vgl. BT-Drs. 17/4623 und AAH-ARB 1/80, Nr. 8.6.1, S. 79.

¹⁰⁰¹ Vgl. Verwaltungsgericht Darmstadt, Urteil vom 18.12.2013, 5 K 310/12.DA. Die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig.

oder einen als Passersatz zugelassenen Kinderausweis besaßen, keiner Aufenthaltsgenehmigung, solange ein Elternteil über eine Aufenthaltsgenehmigung verfügte.¹⁰⁰²

2.2 Assoziationsrechtliche Daueraufenthaltsrechte

In einem Streitfall um eine Niederlassungserlaubnis für eine türkische Arbeitnehmerin hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) zur Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis für Inhaber eines assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts entschieden.¹⁰⁰³ Das BVerwG hat dabei die Verwaltungspraxis beanstandet, nach der regelmäßig befristet erteilte Aufenthaltserlaubnisse nach § 4 Abs. 5 AufenthG mit einer kurzen Gültigkeitsdauer den assoziationsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht werden. Zur Verwirklichung des Daueraufenthaltsrechts, im zu Grunde liegenden Fall für Familienangehörige nach Art. 7 S. 1, 2. Spiegelstrich ARB 1/80, sei es von erheblicher praktischer Bedeutung, dass das Bestehen dieses Rechts „im Rechts- und Wirtschaftsverkehr ohne weiteres erkennbar ist.“¹⁰⁰⁴ Insbesondere bei langfristigen rechtlichen Bindungen, wie z. B. Abschlüssen von Darlehens- oder Mietverträgen, könnten sich nachteilige Auswirkungen ergeben, wenn nicht ohne weiteres feststellbar ist, dass die Betroffenen nicht nur einen befristet gesicherten Status innehaben.¹⁰⁰⁵ Zum Nachweis des assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts (hier Art. 7 S. 1, 2. Spiegelstrich ARB 1/80) müsse die Aufenthaltserlaubnis eine Gültigkeit von mindestens fünf Jahren aufweisen und die ausdrückliche Erwähnung des Begriffs „Daueraufenthaltsrecht“ und seine Rechtsgrundlage in der Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 AufenthG beinhalten.¹⁰⁰⁶ Dies gilt im Übrigen auch bei Vorhandensein von mehreren Aufenthaltstiteln. Als unionsrechtlicher Bezugsrahmen für die Geltungsdauer von nicht weniger als fünf Jahren wurde die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Art. 8 Abs. 2 S. 2 Richtlinie 2003/109/EG) herangezogen. Diese Klarstellung wird von der Beauftragten sehr begrüßt und war auch von ihr bereits mit Blick auf die Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechtes angeregt worden. Dies betrifft u. a. den Nachweis eines unbefristeten Aufenthaltsrechts eines Elternteils für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit eines Kindes durch Geburt im Inland.¹⁰⁰⁷

Mit einer weiteren Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht (Az.: 1 C 10.11) die gefestigte EuGH-Rechtsprechung zur Frage der Arbeitnehmereigenschaft bei geringfügiger Beschäftigung im Rahmen der Anwendung von Art. 6 ARB 1/80 national nochmals bestätigt. Die Beurteilung der Gesamtumstände, die zur Feststellung eines Arbeitsverhältnisses zu betrachten sind, obliege mithin den nationalen Gerichten. Gleichwohl hat der EuGH regelmäßig deutlich gemacht, wenn die Kriterien der Arbeitnehmereigenschaft erfüllt sind. Im verhandelten Fall ging es um eine türkische Staatsangehörige, die als Raumpflegerin zwar in einem unbefristeten und ungekündigten Arbeitsverhältnis, aber eben nur in geringfügigem Umfang von zunächst 5½ Wochenstunden tätig war und hierfür ein durchschnittliches Entgelt in Höhe von ca. 180 € erhielt. In einem langwierigen Verfahrensgang hatte das zuständige Verwaltungsgericht Berlin im Jahr 2008 eine Vorabentscheidung des EuGH zu dieser Frage eingeholt und nach eindeutiger Entscheidung aus Luxemburg die beklagte Behörde dazu verpflichtet, der Klägerin eine Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 AufenthG zu erteilen, da sie auch als geringfügig Beschäftigte mit einer geringen Wochenarbeitszeit eine Rechtsstellung nach Art. 6 Abs. 1, 2. Spiegelstrich ARB 1/80 inne hat.¹⁰⁰⁸ Die Beauftragte hatte bereits 2010 in ihrem 8. Lagebericht über diesen Fall berichtet. Gegen die entsprechende Entscheidung des Verwaltungsgerichts hatte die Ausländerbehörde Berlin trotz der klaren Rechtslage Berufung beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg und nach Zurückweisung der Berufung letztlich Revision beim BVerwG eingelegt. Dieser für die Klägerin lange Weg zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verdeutlicht aus Sicht der Beauftragten ganz besonders die Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung des Assoziationsrechts und in der Geltendmachung der europarechtlich privilegierten Rechtsstellung im Einzelfall, obwohl viele Sachverhalte abschließend europarechtlich entschieden sind.

¹⁰⁰² Vgl. § 2 Abs. 2 DV AuslG 1990.

¹⁰⁰³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.05.2012, Az.: 1 C 6.11.

¹⁰⁰⁴ BVerwG, Urteil vom 22.05.2012, Az.: 1 C 6.11, Rn. 28.

¹⁰⁰⁵ Ebd.

¹⁰⁰⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.05.2012, Az.: 1 C 6.11, Amtliche Leitsätze.

¹⁰⁰⁷ Die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts und das Bestehen eines nach Artikel 6 oder 7 ARB 1/80 entstandenen Daueraufenthaltsrechts sind unter anderem bei Anwendung der §§ 4, 5 und 8 ff. StAG (Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland – ius soli, Erklärungserwerb und Einbürgerung) zu beachten. Vgl. auch Allgemeine Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei und zu Artikel 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen (AAH – ARB 1/80) vom 26.11.2013, Ziffer 2.10. (Seite 18).

¹⁰⁰⁸ BVerwG, Urteil vom 19.04.2012, Az.: 1 C 10.11, Rn 5 ff. Vergleiche zum EuGH-Verfahren (Entscheidung „Genc“) ausführlich 8. Lagebericht, Kapitel III.4.2.1.2, S. 321.

2.3 Diskriminierungsverbote

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 19.03.2013 (Az.: 1 C 12.12) unter Berufung auf die Rechtsprechung des EuGH zur Gebührenerhebung bei der Ausstellung von Aufenthaltsdokumenten für Assoziationsberechtigte entschieden. Danach verstoße die Erhebung bzw. die Höhe der Gebühr für Aufenthaltsdokumente gegen Art. 10 ARB 1/80, soweit die Gebühr im Vergleich zu den für Unionsbürger für vergleichbare Aufenthaltsdokumente verlangten Gebühren unverhältnismäßig hoch ist.¹⁰⁰⁹ Die Entscheidung machte eine Anpassung der Gebührenregelungen in der Aufenthaltsverordnung an die assoziationsrechtlichen Vorgaben notwendig. Diese wurde vom Bundesminister des Innern mit der Zehnten Verordnung zur Änderung der Aufenthaltsverordnung vollzogen.¹⁰¹⁰ Mit der Änderungsverordnung wurde ein neuer § 52a (Befreiung und Ermäßigung bei Assoziationsberechtigung) in die Aufenthaltsverordnung eingefügt. Danach beträgt die Gebühr für die Ausstellung aller befristeten und unbefristeten, elektronischen Aufenthaltsdokumente, für assoziationsberechtigte türkische Staatsangehörige sowie für ihre Familienangehörige nunmehr 28,80 € bzw. 22,80 €, sofern die Personen das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Als Gebührenobergrenze wurde die – hier maßgebliche – Obergrenze für die Ausstellung von Aufenthaltsdokumenten an Unionsbürger bestimmt, die sich aus der Gebühr für den deutschen Personalausweis ableitet. Bislang sind hierfür deutlich höhere Gebühren fällig geworden, etwa 110 € für die Ausstellung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis mit einer Geltungsdauer von mehr als einem Jahr.¹⁰¹¹ Für die Ausstellung anderer gebührenpflichtiger Aufenthaltsdokumente beträgt die Gebühr 8 €, sofern der assoziationsberechtigte Personenkreis nicht von der Gebühr befreit ist. Die Beauftragte begrüßt die erfolgte Anpassung der Gebührenregelung. Den gesetzlichen Änderungsbedarf aufgrund der EuGH-Rechtsprechung in der Rs. „*Sahin*“ aus dem Jahr 2009 hatte die Beauftragte bereits in ihrem 8. Lagebericht dargelegt.¹⁰¹²

Ein weiterer Bereich, in dem das assoziationsrechtliche Diskriminierungsverbot zunehmend von Bedeutung sein wird, ist der Zugang zum Beamtenverhältnis. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der verstärkten Bemühungen um eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung und die Erhöhung des Anteils von Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst (vgl. Kapitel V.4).¹⁰¹³ Betroffen sind hier die Regelungen des § 7 Abs. 1 Bundesbeamtengesetz (BBG) und § 7 Abs. 1 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG), die Staatsangehörigkeitsvorbehalte für Deutsche, Unionsbürger, EWR-Staater und Schweizer enthalten.

Unabhängig von der bestehenden Ausnahmeregelung der Berufung in das Beamtenverhältnis bei einem dringenden dienstlichen Bedürfnis steht für Assoziationsberechtigte die Frage im Raum, ob ihnen der Zugang zum Beamtenverhältnis überhaupt aus Gründen der Staatsangehörigkeit verwehrt werden kann, da türkische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie ihre Familienangehörigen – nach dem Assoziationsrecht EWG/Türkei – grundsätzlich ein Recht auf unbeschränkten Arbeitsmarktzugang haben. Der EuGH hat in ständiger Rechtsprechung zum Ausdruck gebracht, dass die mit dem Assoziationsrecht verbundene Rechtsstellung an diejenige von Unionsbürgern – so weit wie möglich – anzugleichen ist.¹⁰¹⁴ Dies betrifft insbesondere die europarechtlich vorgegebene Inländergleichbehandlung für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, hier in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (Art. 10 Abs. 1 ARB 1/80). Davon betroffen ist selbstverständlich auch der Bereich des öffentlichen Dienstes, mithin auch der Zugang zum Beamtenverhältnis.¹⁰¹⁵

¹⁰⁰⁹ BVerwG, Urteil vom 19.03.2013, Az.: 1 C 12.12, Rn. 47-49. Das BVerwG hat zum anderen festgestellt, dass eine Erhöhung einer einmal festgesetzten Gebühr über den Inflationsausgleich hinaus – im vorliegenden Fall die Erhöhung der Gebühr für die Erteilung einer Daueraufenthaltserlaubnis-EG von 85 € auf 135 € – eine neue Beschränkung und (da diese auch im Vergleich zu den von Unionsbürgern für die Ausstellung vergleichbarer Dokumente erhobenen Gebühren unverhältnismäßig ist) damit ein Verstoß gegen Art. 13 ARB 1/80 darstellt.

¹⁰¹⁰ Zehnte Verordnung zur Änderung der Aufenthaltsverordnung v. 6.5.2014 BGBl. I S. 451; gültig ab 10.05.2014.

¹⁰¹¹ Vgl. § 44 ff. AufenthV.

¹⁰¹² Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.4.2.3., S. 323 f.

¹⁰¹³ Vor allem auf Länderebene ist ein verstärktes Werben um Nachwuchskräfte mit Migrationshintergrund, etwa bei der Polizei sichtbar. Vgl. z. B. Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste NRW unter http://www.polizei.nrw.de/duisburg/artikel_5623.html: „Die NRW-Polizei will den Anteil an Beamten mit Migrationshintergrund weiter erhöhen und wirbt deshalb gezielt um sie.“ Die Polizei Nordrhein-Westfalens informiert auch im Zuge der Bewerberinformationen für Polizeianwärterinnen und -anwärter gezielt über die Möglichkeiten des Zugangs zum Beamtenverhältnis für Drittstaatsangehörige und bejaht „ein dringendes dienstliches Bedürfnis“ (gemäß § 6 Abs. 4 Landesbeamtengesetz NRW [gleichlautend § 7 Abs. 3 Bundesbeamtengesetz] im Regelfall), wenn ein „hoher Bevölkerungsanteil der entsprechenden Nationalität in Nordrhein-Westfalen lebt“, http://www.polizei.nrw.de/artikel_134.html.

¹⁰¹⁴ EuGH, Urteil vom 6.6.1995, Rs. C-434/93 (*Bozkurt*), Vgl. hierzu ausführlicher Tabbara, Tarik: Zugänge von Ausländern zur Verbeamtung unter besonderer Berücksichtigung der Rechte von Drittstaatsangehörigen, ZBR 4/2013, S. 109-115. Vgl. auch Hailbronner, Kay: Einreise und Aufenthalt türkischer Staatsangehöriger im Assoziationsrecht EWG-Türkei – Anmerkungen zur Rechtsprechung des EuGH, ZAR 10/2011, S. 322-329.

¹⁰¹⁵ Vgl. z. B. schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen Prof. Dr. Daniel Thym, Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner, Dr. Klaus Dienelt, Ünal Zeran, Dr. Hans-Eckhard Sommer, Prof. Dr. Jürgen Bast, Ausschussdrucksachen 17(4)707 A-F und Protokoll 17/102 der 102. Sitzung des Innenausschuss des Deutschen Bundestages. Sowie ausführlich Tabbara, Tarik: Zugänge von Ausländern zur Verbeamtung unter besonderer Berücksichtigung der Rechte von Drittstaatsangehörigen, ZBR 4/2013, S. 109-115. Allein die Ausnahmeregelung in Art. 45 Abs. 4 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vermag hier eine Grenze zu ziehen. Nach herrschender Meinung ist diese

XI Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen

1 Schengen-Visa

Sogenannte Schengen-Visa sind einheitliche Visa für die Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder für geplante Aufenthalte in diesem Gebiet von höchstens 90 Tagen in einem Zeitraum von 180 Tagen.¹⁰¹⁶ Die Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige werden durch EU-Verordnungen (insb. Art. 5 Abs. 1 Schengener Grenzkodex¹⁰¹⁷ und Art. 21 und Art. 32 Visakodex¹⁰¹⁸) bestimmt. Ziel ist eine einheitliche Rechtsanwendung im Schengenraum sowie die Vermeidung einer Ungleichbehandlung der Visumantragsteller.

Mit Art. 1 der Änderungsverordnung (EU) 610/2013 vom 26.06.2013 erfolgte eine Anpassung des Schengenrechts (Schengener Grenzkodex), die die Berechnung der Kurzaufenthalte betrifft. Zuvor betrug der Erteilungszeitraum bis zu drei Monate in einem Sechsmontatszeitraum ab der ersten Einreise.¹⁰¹⁹ Nun ist ein Aufenthalt von bis zu 90 Tagen je Zeitraum von 180-Tagen möglich, wobei der Zeitraum von 180 Tagen, der jedem Tag des Aufenthalts vorangeht, berücksichtigt wird. Ein- und Ausreisetage zählen mit. Rechtmäßige Aufenthalte aufgrund eines Aufenthaltstitels oder eines nationalen Visums für den längerfristigen Aufenthalt werden hingegen bei der Berechnung nicht berücksichtigt.

Die Voraussetzungen für die Erteilung von Schengen-Visa, die für den Einzelfall von der zuständigen Auslandsvertretung geprüft werden müssen, umfassen grundsätzlich die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit des Reisezwecks in Deutschland, die Sicherstellung der Lebenshaltungs- und Reisekosten aus eigenem Vermögen bzw. Einkommen sowie der Bereitschaft des Visuminhabers, vor Gültigkeitsablauf des Visums wieder aus dem Schengen-Raum auszureisen (sog. Rückkehrbereitschaft). Darüber hinaus muss eine für den Schengen-Raum und für die Aufenthaltsdauer gültige Reisekrankenversicherung nachgewiesen werden.

Entscheidend für die Visumerteilung ist oftmals die Bewertung der Rückkehrbereitschaft durch die Auslandsvertretung. Nach Art. 32 Visakodex wird ein Visum dann verweigert, wenn begründete Zweifel an der vom Antragsteller bekundeten Absicht bestehen, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vor Ablauf der Gültigkeit des beantragten Visums zu verlassen. Um die Rückkehrbereitschaft zu belegen, sind wiederum Nachweise von den Visumantragstellern erforderlich, die diese Absicht glaubhaft darlegen.

1.1 Anwendungsfälle im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum häuften sich Zuschriften an die Beauftragte, in denen sich Petentinnen und Petenten darüber beklagten, dass es Familienangehörigen – selbst eigenen Kindern und Eltern – verwehrt wurde, ihre Angehörigen in Deutschland zu besuchen. Hierbei entstand der Eindruck, dass sich eine Erteilungspraxis in den Auslandsvertretungen etabliert und verstetigt hat, nach der die Visumerteilung von einer kumulativen Forderung von Nachweisen abhängig gemacht wird, die die Visumantragsteller, je nach persönlicher Situation und Alter, vor besonderen Schwierigkeiten stellt.¹⁰²⁰ Anhang II zum Visakodex enthält diesbezüglich eine nicht erschöpfende Auflistung von Belegen, die zur Prüfung der Rückkehrbereitschaft herangezogen werden kann. Diese umfasst:

- Buchung eines Rückreise- oder Rundreisetickets;

aber eng auszulegen und auf die explizite und ausschließliche hoheitliche Aufgabenwahrnehmung beschränkt. Vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim: Das Recht der Europäischen Union (Kommentar, Bd. I), Art. 45 Rn. 424.

¹⁰¹⁶ Vgl. Art. 2 Nr. 2 Visakodex, Verordnung (EG) Nr. 810/2009, zuletzt geändert durch Art. 1 der ÄndVO (EU) 610/2013 vom 26.06.2013.

¹⁰¹⁷ Die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex findet Anwendung auf alle Personen, die die Binnengrenzen oder die Außengrenzen des Schengenraums überschreiten. Der Schengener Grenzkodex verdrängt damit i.w.S. die nationalen Rechtsvorschriften der Anwenderstaaten über den Grenzübertritt und die Modalitäten der Grenzkontrolle.

¹⁰¹⁸ Diese Verordnung legt die Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Visa für Kurzaufenthalte in und die Durchreise durch die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten fest. Sie bestimmt auch die Drittstaaten, deren Staatsangehörige zur Durchreise durch die internationalen Transitzone der Flughäfen der Mitgliedstaaten ein Visum für den Flughafentransit benötigen, und regelt die Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung dieser Visa.

¹⁰¹⁹ Vgl. Art. 5 Abs. 1 Schengener Grenzkodex a. F.

¹⁰²⁰ Die der Beauftragten vorgetragene Fälle betrafen zudem häufig Staaten, in denen von einem besonderen Migrationsdruck ausgegangen werden kann. Vgl. auch Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Jan van Aken, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/12755: Im Jahr 2012 waren hohe Ablehnungsquoten bei Visaanträgen mit negativen Entscheidung in 30 bis 50 % aller Anträge z. B. aus einigen afrikanischen Staaten, wie Guinea (53,24 %), Kamerun (31,43 %), Kenia (35,81 %), Kongo (44,62 %), Mali (44,82 %), Nigeria (35,61 %), Sudan (38,46 %), oder aus Afghanistan (39,45 %) festzustellen.

- Nachweis finanzieller Mittel im Wohnsitzstaat;
- Nachweis eines Arbeitsverhältnisses: Kontoauszüge;
- Nachweis von Immobilienbesitz;
- Nachweis der Eingliederung in den Wohnsitzstaat: familiäre Bindungen; beruflicher Status.

Auch bei glaubhaft vorgetragene Besuchszielen, wie Familienfeiern, ist die individuelle Rückkehrbereitschaft letztlich immer eine schwierige Beurteilungsfrage für die zuständigen Visumstellen. Aus Sicht der Beauftragten würde eine Forderung aller oben aufgeführten Nachweismöglichkeiten regelmäßig zu einer großen – auch finanziellen – Belastung für die Visumantragsteller führen.

Auch wenn dies nicht die allgemeine Verwaltungspraxis widerspiegeln dürfte, erreichen die Beauftragte z. B. Einzelfälle, in denen Antragsteller aufgefordert wurden, Flugtickets für die Rückreise mit der Antragstellung vorzulegen, d. h. bereits im Vorfeld der Visumentscheidung. In einem der Beauftragten bekannten Fall wurde ein Visum sogar nach Vorlage der bezahlten Flugtickets, wegen Zweifel an der Rückkehrabsicht abgelehnt.

Darüber hinaus wird bei ausschließlicher Bewertung der geforderten Nachweise der Personenkreis derjenigen, die zu Besuchsaufenthalten nach Deutschland bzw. in den Schengenraum einreisen können, eingeschränkt. Familiäre Bindungen in Deutschland bleiben dabei weitgehend außer Betracht oder sind Anknüpfungspunkte für eine Versagung des Visums, wenn nach Auffassung der Auslandsvertretung Anhaltspunkte für die Absicht eines dauerhaften Aufenthalts zum Familiennachzug vorliegen. Es kommt nach dem Eindruck der Beauftragten häufig vor, dass alle Nachweise zur Rückkehrabsicht erbracht werden und der Visumantrag dennoch abgelehnt wird. Denn bislang obliegt es dem Visumantragsteller, die für ihn günstigen und für eine Visumerteilung sprechenden Umstände darzulegen und ggf. nachzuweisen. Die Visaentscheider müssen letztlich im Einzelfall eine mit Unsicherheiten behaftete Prognoseentscheidung treffen. So werden Ablehnungen auch mit der (vermuteten) Beziehung zwischen Gastgeber/in und Visumantragsteller/in begründet, auch wenn keine Absicht zur Eheschließung besteht. Der tatsächliche Besuchszweck und die Rückkehrbereitschaft sind bei einer solchen Einschätzung nur schwer nachzuweisen. Selbst im Fall eines einladenden Beamten, der bei Gesetzesverstößen disziplinarische Konsequenzen zu fürchten hätte, wurde der Besuchsaufenthalt einer Bekannten mit dieser Begründung versagt.

Bei der Prüfung des Visumantrages sollten aus Sicht der Beauftragten alle vorhandenen Fakten soweit wie möglich zu Grunde gelegt werden. Neben den o. g. Nachweisen zur Verwurzelung des Antragstellers in seinem Wohnsitzstaat treten jedoch in der Praxis die weiteren in der Regel von den Antragstellern bzw. den Einladern in Deutschland zu erbringenden Voraussetzungen oft in den Hintergrund. So geben in der Regel Gastgeber der Besuchsaufenthalte Verpflichtungserklärungen oder Bürgschaften ab und treten damit für alle etwaig anfallenden Kosten ein.¹⁰²¹ Nach § 68 AufenthG können sie zudem haftbar gemacht werden für sämtliche entstehenden öffentlichen Kosten. Die Verpflichtung kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn der Visumantragsteller sich über die im Visum festgelegte Dauer des Aufenthaltes weiter in Deutschland aufhalten würde. Dies kann die Kosten für eine eventuelle Aufenthaltsbeendigung, z. B. Abschiebung, einschließen. Aus Sicht der Beauftragten bestehen damit hinreichend Möglichkeiten, um eine versuchte rechtswidrige Einwanderung – auch ohne vollständige Erbringung der im Anhang II zum Visakodex aufgeführten Nachweise – zu verhindern.

1.2 EuGH-Entscheidung Rs. „Koushkaki“

Auch vor dem Hintergrund der geschilderten Schwierigkeiten aus Sicht der Antragstellerinnen und Antragsteller wurde im Berichtszeitraum eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur Erteilungspraxis von Schengen-Visa für kurzfristige Aufenthalte erwartet, welche mit Urteil vom 19.12.2013 in der Rechtssache „Koushkaki“ verkündet wurde. Ausgangspunkt war die Beantragung eines Visums zu Besuchszwecken in Deutschland, welches bei der Deutschen Botschaft in Teheran, Iran, beantragt wurde. In einem Remonstrationsverfahren wurde das beantragte Visum mit der Begründung verwehrt, es bestünden erhebliche Zweifel an der Rückkehrbereitschaft des Antragstellers. Das Verwaltungsgericht Berlin sah hingegen die Einreisevoraussetzungen als erfüllt an und hat dem Europäischen Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob der Visakodex einen gebundenen Anspruch auf Erteilung eines Schengen-Visums begründet, wenn dem Antragsteller keine im Visakodex aufgeführten Verweigerungsgründe entgegengehalten werden können.

¹⁰²¹ Getrennt von der sog. Rückkehrbereitschaft ist u. a. auch der Nachweis ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowohl für die Dauer des Aufenthaltes als auch für die Rückreise zu prüfen. Beide Tatbestände stellen Ablehnungsgründe gemäß Art. 32 Visakodex dar.

Der EuGH hat diese Frage bejaht und ist in seiner Entscheidung ausführlich auf das Verfahren und die Voraussetzungen für die Erteilung eines Schengen-Visums eingegangen. Der EuGH hat bekräftigt, dass ein Visum nur abgelehnt werden darf, wenn einer der in Art. 32 Abs. 1 und Art. 35 Abs. 6 Visakodex abschließend aufgezählten Versagungsgründe vorliegen. Die Beurteilung der individuellen Situation des Antragstellers erfordere gleichwohl „komplexe Bewertungen“, die „die Persönlichkeit des Antragstellers, seine Integration [in seinem Herkunftsland], die politische, soziale und wirtschaftliche Lage dieses Landes sowie die mit der Einreise des Antragstellers möglicherweise verbundene Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats“ betreffen können.¹⁰²²

Der Gerichtshof macht deutlich, dass die zuständigen Behörden über einen „weiten Beurteilungsspielraum“ bei der Prüfung der Visumanträge verfügen. Dies gelte insbesondere bei der Prüfung von begründeten Zweifeln an der Rückkehrbereitschaft.¹⁰²³ Bei der individuellen Prüfung des Antrags seien die Behörden gleichwohl aber angehalten, neben den allgemeinen Verhältnissen des Wohnsitzstaates auch „die persönlichen Umstände des Antragstellers, insbesondere seine familiäre, soziale und wirtschaftliche Situation, etwaige frühere rechtmäßige oder rechtswidrige Aufenthalte [...] sowie seine Bindungen im Wohnsitzstaat und in den Mitgliedsstaaten“ zu berücksichtigen.¹⁰²⁴

1.3 Fazit

Der EuGH hat bestätigt, dass es sich bei Visumentscheidungen nach dem Schengenrecht um sog. gebundene Ermessensentscheidungen handelt und somit ein Visumantrag nur bei Vorliegen von im Visakodex aufgeführten Versagungsgründen abgelehnt werden darf. Zugleich wird den nationalen Behörden bei der Entscheidung ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt. Eine konkrete Aussage des EuGH zum Umfang der Prüfung der Rückkehrbereitschaft bleibt damit aber offen. Der EuGH gibt letztlich zwar dem Visumantragsteller auf, durch geeignete Angaben und Unterlagen glaubhaft zu machen, dass keine begründeten Zweifel an seiner Rückkehrabsicht bestehen. Aus Sicht der Beauftragten bedeutet dies aber nicht, dass dem Antragsteller im Umkehrschluss von vornherein jeder übrig bleibende Zweifel entgegengehalten werden könnte. Je nach Lage des Einzelfalls führt der Maßstab der begründeten Rückkehrzweifel leider häufig dazu, dass es für bestimmte Gruppen (z. B. Alleinstehende ohne familiäre Bindungen oder Ältere) sehr schwierig ist, die in der Praxis geforderten Nachweise zu erbringen und ein Visum zu erhalten.

Aus Sicht der Beauftragten wird eine zu restriktive Verwaltungspraxis bei der Erteilung von Besuchsvisa der Lebenswirklichkeit in Deutschland nicht gerecht. In Deutschland leben 16 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund. Sie leben und arbeiten seit langem in Deutschland. Darunter sind auch viele binationale Familien mit deutschen/mitteldeutschen Partnern und Familienangehörigen. Ein Teil ihrer Familien lebt hier, aber ein Teil auch im Ausland. Für diese Familien ist es nicht nachvollziehbar, dass ihre Angehörigen – Onkel und Tanten, Nichten und Neffen oder Großmütter und Großväter – nicht an Hochzeiten, Taufen oder anderen großen Familienfeiern teilnehmen können. Die Besuche der Familienangehörigen scheitern nicht selten daran, dass die von den nationalen Behörden zu treffende Prognoseentscheidung zu ihren Ungunsten ausfällt. Damit verbleibt faktisch der Eindruck, sie würden nicht in das Land zurückkehren wollen, in dem sie aufgewachsen sind und ihr Leben lang wohnen.

Die Beauftragte setzt sich deshalb für eine wohlwollende Herangehensweise bei der nationalen Prüfung von Besuchsvisa für Drittstaatsangehörige ein.

2 Familiennachzug

2.1 Ehegattennachzug und Kenntnisse der deutschen Sprache

Seit August 2007 müssen Ehegatten vor dem Zuzug nach Deutschland nachweisen, dass sie sich auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können (§§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 28 Abs. 1 Satz 5 AufenthG). Dies entspricht dem Niveau A 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER). Die Sprachkenntnisse müssen i. d. R. durch Zeugnis eines zertifizierten Instituts nachgewiesen werden. Das geltende deutsche Recht sieht einzelne gesetzliche Ausnahmemöglichkeiten (z. B. bei Krankheit, Behinderung oder Nachzug zu Ausländerinnen und Ausländern mit bestimmten Staatsangehörigkeiten) vor.

¹⁰²² EuGH-Urteil vom 19.12.2013, Rs. Koushkaki, (C-84/12), Rn. 56.

¹⁰²³ Ebd., Rn. 60-61.

¹⁰²⁴ Ebd., Rn. 67-69.

2.1.1 Einschränkung des Spracherfordernisses beim Nachzug zu Deutschen durch das Bundesverwaltungsgericht

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 04.09.2012 entschieden, dass das gesetzliche Erfordernis des Nachweises einfacher deutscher Sprachkenntnisse beim Nachzug ausländischer Ehegatten zu Deutschen nur eingeschränkt gelte.¹⁰²⁵ Dem ausländischen Ehepartner dürften danach grundsätzlich nur zumutbare Bemühungen zum Spracherwerb abverlangt werden, die den zeitlichen Rahmen von einem Jahr nicht überschreiten.

Gehe es um den Nachzug zu einem Deutschen, erhalte das private Interesse an einer Familienzusammenführung bei Unzumutbarkeit des Erwerbs von Deutschkenntnissen – spätestens nach Ablauf eines Jahres, in dem der Ehegatte des Deutschen sich um den Erwerb der Deutschkenntnisse bemüht haben muss – ein deutliches Übergewicht. Bemühungen zum Erwerb einfacher Deutschkenntnisse vor der Einreise könnten mit Blick auf Art. 6 Abs. 1 GG aus besonderen persönlichen Gründen oder wegen der besonderen Umstände im Heimatland von vorneherein unzumutbar sein, wenn z. B. Deutschkurse in dem Land nicht angeboten würden oder deren Besuch mit einem hohen Sicherheitsrisiko verbunden sei und erfolgversprechende Alternativen fehlten. Das Bundesverwaltungsgericht argumentiert, dass einem deutschen Staatsangehörigen wegen Art. 11 GG nur bei gewichtigen öffentlichen Belangen¹⁰²⁶ zugemutet werden könne, die Ehe für einige Zeit gar nicht oder nur im Ausland führen zu müssen. Sie dauerhaft im Ausland führen zu müssen, sei in jedem Fall unangemessen und unzumutbar.¹⁰²⁷ Daher sei dann in verfassungskonformer Auslegung des § 28 Abs.1 S. 5 AufenthG vom Nachweis der Deutschkenntnisse vor der Einreise abzusehen und ein Visum auf Grundlage von § 6 Abs. 3 i.V.m. § 28 Abs.1 S.1 Nr.1 AufenthG zu erteilen. Der drittstaatsangehörige Ehegatte sei in diesem Fall jedoch verpflichtet, die gesetzlich geforderten Deutschkenntnisse nach der Einreise zu erwerben, bevor er endgültig eine Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Abs.1 S.1 Nr.1 AufenthG erhalten könne.

Die Beauftragte geht davon aus, dass in der Praxis hohe Maßstäbe bei der Prüfung der Unzumutbarkeit im Sinne der Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung zu Grunde gelegt werden. So wird aus den Zuschriften an die Beauftragte deutlich, dass immer noch regelmäßig ein Bemühen um Alphabetisierung bzw. Spracherwerb innerhalb der Jahresfrist gefordert wird, selbst wenn klar ist, dass das Niveau A 1 nicht erreicht werden kann. Auch in diesen Fällen wird daher ein Bemühen um eine Verbesserung der Integrationsfähigkeit für erforderlich erachtet.

Im Übrigen stellt sich im Zusammenhang mit der Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung auch die Frage, auf welcher Grundlage dem drittstaatsangehörigen Ehegatten der vorübergehende Aufenthalt zum Erwerb der deutschen Sprache gestattet wird und welche Folgen es hat, wenn der Nachweis auch im Inland nicht gelingt. Der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist zu entnehmen, dass dem drittstaatsangehörigen Ehegatten der Aufenthalt „auf andere Weise“ als nach § 28 Abs.1 S.1 Nr.1 AufenthG ermöglicht werden müsse. Das Gericht nennt insoweit beispielhaft § 25 Abs. 4 AufenthG, der einen vorübergehenden Aufenthalt aus humanitären Gründen gewährt. Offen bleibt dabei, ob dieser Aufenthaltstitel lediglich als Grundlage für den zum Erwerb der deutschen Sprache erforderlichen vorübergehenden Aufenthalt dienen soll oder ob aus Sicht des Gerichts ggf. – wenn die Bemühungen zum Erwerb deutscher Sprachkenntnisse auch im Inland erfolglos bleiben – auch ein längerfristiger Aufenthalt hierauf gestützt werden kann. In der Praxis wird dann ein Aufenthaltstitel erteilt, der dann immer um ein Jahr verlängert wird. Dies erscheint jedoch nicht als vollständig befriedigende Lösung, da Einigkeit besteht, dass die Betroffenen vor dem Hintergrund von Art. 6 GG Deutschland nicht mehr verlassen müssen. Der Weg über § 25 Abs. 4 AufenthG ist insofern nicht angemessen, als es sich um einen humanitären Titel handelt, es hier aber um Fälle der Familienzusammenführung geht. Dies kann sich negativ auf die Verfestigung des Titels bzw. daran anschließend auf die Einbürgerung auswirken. Aus Sicht der Beauftragten würde eine eindeutige gesetzliche Lösung hier für mehr Rechtsklarheit sorgen.

¹⁰²⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 04.09.2012, Az.: 10 C 12.12.

¹⁰²⁶ Das Bundesverwaltungsgericht bleibt insofern hinter der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurück, nach der Deutschen unter keinen Umständen zugemutet werden könne, die Ehe im Ausland zu führen. Ein Verweis auf eine Eheführung im Ausland entspreche nicht der heutigen Auffassung von der Bedeutung der Verfassungsgarantie des Art. 6 Abs. 1 GG, die in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 GG den Schutz der Ehe als einer Lebensgemeinschaft gleichberechtigter Partner gewährleistet, vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.07.1973, Az.: 1 BvR 23 /73, 1 BvR 155/73, Rn. 69.

¹⁰²⁷ Anders beim Zuzug zu einem Drittstaatsangehörigen: hier ist es laut Bundesverwaltungsgericht dem in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen grundsätzlich zumutbar, die familiäre Einheit im Ausland herzustellen. Auch wird ein Zeitraum von 2-3 Jahren für den Spracherwerb als zumutbar angesehen. Vgl. BVerwG, Urteil vom 30.03.2010, Az.: 1 C 8/09.

2.1.2 Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs und Verfahren der EU-Kommission

Das Sprachnachweiserfordernis, wie es im deutschen Aufenthaltsgesetz ausgestaltet ist, ist aus europarechtlicher Sicht umstritten.¹⁰²⁸

Im Juli 2014 hat der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache „*Dogan*“ entschieden, dass das 2007 eingeführte Sprachnachweiserfordernis beim Ehegattennachzug nicht mit Art. 41. Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen EWG/Türkei vereinbar ist und dabei auf die fehlenden Ausnahmeregelungen für Einzelfälle hingewiesen.¹⁰²⁹ Der Entscheidung lag ein Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichtes Berlin zu Grunde, mit dem dem EuGH auch die Frage vorgelegt wurde, ob die nationale Regelung des § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG der Familiennachzugsrichtlinie 2003/86/EG entgegenstehe. Die Beantwortung dieser zweiten Frage ließ der Gerichtshof aber offen, da dies für den verhandelten Fall von Frau Dogan aufgrund der Entscheidung zum Assoziationsrecht nicht mehr von Bedeutung war.

Die EU-Kommission hat bereits 2012 zwei sogenannte Pilotverfahren (d. h. Vorstufen des Vertragsverletzungsverfahrens) gegen Deutschland eingeleitet. Das eine Pilotverfahren beleuchtet den Sprachnachweis auf seine Vereinbarkeit mit der Familienzusammenführungsrichtlinie hin. Das zweite Pilotverfahren untersucht, ob das Sprachnachweiserfordernis gegen das Verschlechterungsverbot des Assoziationsabkommens EWG/Türkei verstößt.

Während das zweite Pilotverfahren derzeit noch nicht abgeschlossen ist, leitete die Kommission am 31.05.2013 wegen eines möglichen Verstoßes gegen die Familienzusammenführungsrichtlinie ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren ein. Deutschland hat dazu am 22.07.2013 schriftlich Stellung genommen.

Nach Ansicht der Kommission werde Art. 7 Abs. 2 der Familienzusammenführungsrichtlinie durch die deutsche Regelung nicht richtig ausgelegt und angewendet. Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie besage, dass Mitgliedstaaten von Drittstaatsangehörigen verlangen können, dass sie Integrationsmaßnahmen nachkommen müssten. Zwar lasse die Richtlinie Integrationsmaßnahmen auch schon vor der Einreise zu. Diese Maßnahmen müssten jedoch ziel führend, notwendig und angemessen sein und dürften das Richtlinienziel – die Begünstigung der Familienzusammenführung – nicht beeinträchtigen. Die Kommission ist überzeugt, dass die geltende deutsche Regelung keine gerechte Überprüfung jedes Einzelfalls erlaube und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gerecht werde. Die Regelung führe in manchen Fällen zu schweren oder gar unüberwindlichen Hindernissen für die Familienzusammenführung und beeinträchtige damit das Ziel der Richtlinie, die Familienzusammenführung für Drittstaatsangehörige zu erleichtern. Die Annahme, dass ein Zeitraum von zwei bis drei Jahren zum Erwerb der Sprachkenntnisse und ggf. des notwendigen Alphabetisierungsstandes angemessen sei und zur Wartezeit hinzugerechnet werden könne, verstoße im Übrigen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die Bundesregierung ist dagegen der Auffassung, dass das Sprachnachweiserfordernis beim Ehegattennachzug mit der Familienzusammenführungsrichtlinie vereinbar ist, da es sich um eine nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie zulässige Integrationsmaßnahme handele. Auch Integrationsvoraussetzungen könnten unter den Begriff der „Maßnahme“ fallen. Deutschland habe nur von dem den Mitgliedstaaten eingeräumten Spielraum Gebrauch gemacht. Das Richtlinienziel der Familienzusammenführung sei durch die deutsche Umsetzungsmaßnahmen nicht beeinträchtigt. Im Übrigen sei die deutsche Regelung auch verhältnismäßig, da die zahlreichen und inhaltlich verschiedenen Ausnahmen von dem Erfordernis eines Sprachnachweises eine gerechte Überprüfung aller Anträge zulasse (z. B. §§ 30 Abs. 1 S. 2, Abs. 1 S. 3; 16 Abs. 5 AufenthG; Ausnahmen über die Rechtsprechung der Vorwirkung des Schutzgebots von Art. 6 GG).

Das Vertragsverletzungsverfahren war bis zu einer Entscheidung in der Rechtssache „*Dogan*“ ausgesetzt worden. Das Bundesministerium des Inneren und das Auswärtige Amt haben die „*Dogan*“-Entscheidung vom 10.07.2014 nun vorläufig im Wege zweier Erlasse umgesetzt, wonach allen ausländischen Staatsangehörigen die Möglichkeit eröffnet wird, im Einzelfall härtefallbegründende Umstände im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geltend zu machen.

Es bleibt jedoch aus Sicht der Beauftragten weiterhin offen, inwiefern diese administrativen Maßnahmen im Verfahren um die Vereinbarkeit mit der Familienzusammenführungsrichtlinie mit dem Sprachnachweiserfordernis im Aufenthaltsgesetz für ausreichend erachtet werden.

¹⁰²⁸ Vgl. z. B. Marx, Reinhard, in: ZAR 1/2011, S. 15 oder Dienelt, Klaus, in: Renner / Bergmann / Dienelt: Ausländerrecht, § 30 AufenthG, Rn. 44 ff.

¹⁰²⁹ Vgl. EuGH, Urteil vom 10.7.2014, Rs. „*Dogan*“, C-138/13. Vgl. auch Kapitel X 2.

2.2 Erhöhte Sprachnachweiserfordernisse bei Erteilung einer Niederlassungserlaubnis

Für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an einen Ehegatten eines deutschen Staatsangehörigen hat der Gesetzgeber im Jahr 2013 die Anforderungen an die Sprachkenntnisse erhöht. Es werden nicht mehr nur einfache Sprachkenntnisse verlangt, sondern Ausländerinnen und Ausländer müssen über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen (§ 28 Abs. 2 AufenthG). Der Gesetzgeber wollte damit dem Erfordernis der Sprachkenntnisse als wesentlicher Integrationsvoraussetzung und als Voraussetzung für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben größere Bedeutung beimessen.

Aus Sicht der Beauftragten wird jedoch bei der Abschaffung der bisherigen Privilegierung der Familienangehörigen von Deutschen nicht ausreichend berücksichtigt, dass das Zusammenleben mit einem deutschen Staatsangehörigen wesentlich zu einer rascheren Integration beiträgt. Die familiäre Lebensgemeinschaft mit einer oder einem Deutschen führt zu einer positiven Integrationsprognose, die es nach Auffassung der Beauftragten rechtfertigen würde, weiterhin lediglich einfache Sprachkenntnisse ausreichen zu lassen.

2.3 „Sperrwirkung“ nach § 10 Abs. 3 Satz 3 AufenthG bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 6 des Aufenthaltsgesetzes

Im Berichtszeitraum wurden zunehmend Fälle von Personen an die Beauftragte herangetragen, deren Asylantrag abgelehnt worden war, die anschließend geduldet wurden und während ihres – oft langjährigen – Aufenthalts im Bundesgebiet eine Ehe mit einem aufenthaltsberechtigten oder mit einem deutschen Partner geschlossen hatten.¹⁰³⁰ Die beantragte Erteilung der entsprechenden Aufenthaltserlaubnis zum Ehegatten- bzw. Familiennachzug nach § 28 AufenthG (Ehe mit einem deutschen Staatsangehörigen) oder § 30 AufenthG (Ehe mit einem aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen) wurde ihnen verwehrt, obwohl

- bei der Lebensunterhaltssicherung,
- den Kenntnissen der deutschen Sprache und
- den Fragen der Identität keine Probleme bestanden.

In den Fällen lag ausnahmslos kein Aufenthaltsverbot nach § 11 AufenthG vor. Teilweise hatten die Ehepartner bereits gemeinsame minderjährige Kinder.

Die Anwendungspraxis und die Rechtsprechung in diesen Fällen sind bundesweit uneinheitlich.¹⁰³¹ Soweit die Anträge auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 6 des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug) abgelehnt werden (z. B. in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Rheinland-Pfalz), geschieht dies immer unter Verweis auf die Regelungen in den §§ 10 Abs. 3 Satz 3 i.V.m. 5 Abs. 1 und 2 AufenthG.

Die abgelehnten ehemaligen Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit einer Duldung hätten keinen Anspruch auf Erteilung der entsprechenden Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 6 des Aufenthaltsgesetzes. Die Sperrwirkung in § 10 Abs. 3 Satz 3 AufenthG, die die Titelerteilung mit Ausnahme humanitärer Aufenthaltstitel ausschließt, wenn kein Anspruch besteht, könne deshalb nicht überwunden werden. Den Betroffenen könne deshalb – soweit keine Ausreise erfolge, um das für den Ehegattennachzug erforderliche Visumverfahren nachzuholen – bestenfalls eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG oder weiter eine Duldung erteilt werden.

Diese Praxis führt im Ergebnis zu einer relativ schwachen Rechtsstellung des Drittstaatsangehörigen und damit zu unnötigen Integrationsproblemen bi- oder multinationaler Familien, die ihren Lebensmittelpunkt absehbar in Deutschland haben.¹⁰³²

¹⁰³⁰ Hiervon zu unterscheiden sind die Fälle sog. „Dänemark-Ehen“, für die das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 11.01.2011 (Az.: 1 C 23/09) davon ausgegangen war, dass der Entschluss zur Eheschließung bereits vor der Einreise in das Bundesgebiet feststand und das hierfür erforderliche Visum gleichwohl nicht eingeholt worden ist.

¹⁰³¹ Vgl. in die von der Beauftragten vertretene Richtung z. B. die Verfahrenshinweise der Berliner Ausländerbehörde – VAB – Nr. 10.3.3, Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten, Land Berlin; OVG Bremen, Beschluss vom 27.10.2009, Az.: 1 B 224/09 sowie OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23.12.2013, Az.: 3 M 81.13, Hamburgisches OVG, Urteil vom 10.04.2014, Az.: 4 Bf 19/13 und – mit unionsrechtlichen Argumenten – Hamburgisches OVG, Beschluss vom 05.11.2012, Az.: 2 Bs. 28/12; zeitlich danach und ohne vertiefte Erörterung mit anderem Ergebnis hingegen z. B. der dortige 3. Senat, Beschluss vom 10.01.2013, Az.: Bs. 38/13 und So. 3/13.

¹⁰³² Vgl. z. B. die Regelungen in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SGB II (bei Hilfebedürftigkeit Leistungen nach dem AsylbLG statt nach dem SGB II), § 44 AufenthG (kein Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs), § 31 AufenthG (kein eigenständiges Aufenthaltsrecht als Ehegatte nach drei Jahren) oder § 28 Abs. 2 AufenthG (keine Möglichkeit der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis als Ehegatte eines deutschen Staatsangehörigen nach drei Jahren Aufenthalt).

Die Beauftragte hat gegen die dargestellte Praxis rechtliche Bedenken, die sie insbesondere auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs sowie auf integrationspolitische Überlegungen stützt. Sie geht mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁰³³ davon aus, dass – soweit kein Aufenthaltsverbot nach § 11 AufenthG vorliegt¹⁰³⁴ – ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 6 des Aufenthaltsgesetzes besteht und deshalb die Erteilung der entsprechenden Aufenthaltserlaubnis auch ohne vorherige Ausreise und Nachholung des Visumverfahrens möglich ist. Das Bundesverwaltungsgericht hatte zur Lebensunterhaltssicherung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG zwar klar gestellt, dass, wenn bei den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen ein Regelfall vorliegt, die Erteilung des Aufenthaltstitels nicht ohne Nachweis der Lebensunterhaltssicherung erfolgen dürfe. Es hat dieses Ergebnis aber ausdrücklich unter den Vorbehalt gestellt, dass keine anderweitige „gesetzliche Sonderregelung“ bestehe.

In den der Beauftragten vorliegenden Fällen bestehen solche gesetzlichen Sonderregelungen jedoch zumeist und müssten, würden sie angewendet, zu einer Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 6 des Aufenthaltsgesetzes führen. So sieht § 27 Abs. 3 Satz 2 AufenthG vor, dass ggf. vom Vorliegen eines „Ausweisungsgrundes“ abgesehen werden kann. Durch die Ausübung des nach § 27 Abs. 3 Satz 2 AufenthG vorgesehenen Ermessens wird der Anspruchscharakter von §§ 28 und 30 AufenthG nicht berührt und die Sperrwirkung nach § 10 Abs. 3 Satz 3 AufenthG würde – bei Vorliegen aller übrigen Voraussetzungen – nicht greifen.

Gegen eine mögliche Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Abschnitt 6 des Aufenthaltsgesetzes im Inland ohne vorherige Einholung eines entsprechenden Visums wird mitunter eingewandt, dass die §§ 5 Abs. 2 Satz 2, 99 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG i.V.m. § 39 AufenthV eine solche zwar vorsähen, es sich aber bei § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG um eine Ermessensnorm handle. Damit sei insbesondere bei abgelehnten ehemaligen Asylsuchenden, die regelmäßig ohne für den Familiennachzug erforderliches Visum einreisen, stets kein strikter Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gegeben.¹⁰³⁵ Mitunter wird zusätzlich noch bestritten, dass besondere Umstände des Einzelfalls gegeben seien bzw. dass die Einholung des Visums unzumutbar sei, obwohl durch die Aus- und Wiedereinreise für die Familien oftmals ganz erhebliche finanzielle Aufwendungen entstehen. Hinzu kommt, dass bei der Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis vom Ausland aus erfahrungsgemäß mit der Erteilung eines Visums selten vor Ablauf eines halben Jahres gerechnet werden kann. Aus der Praxis werden Fälle berichtet, in dem das Verfahren über ein Jahr dauerte. Wenn die Familie kleine Kinder hat, kann allein durch die lange Abwesenheit eines Elternteils in die Rechte des Kindes auf Umgang mit beiden Elternteilen unverhältnismäßig eingegriffen werden.¹⁰³⁶

Die genannten Argumente aus der Behördenpraxis überzeugen aus Sicht der Beauftragten nicht. Zum einen verdichten § 99 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG i.V.m. § 39 Nr. 5 AufenthV für Geduldete das Ermessen in § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG zu einem Anspruch. Zum anderen spricht – jedenfalls für Fälle im Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/86/EG zur Familienzusammenführung – wenig dafür, dass mit dem dort normierten Anspruch auf Familienzusammenführung eine nationale Regelung wie die in § 10 Abs. 3 AufenthG vereinbar ist, die bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zwecke der Familienzusammenführung danach unterscheidet, ob es sich bei dem nachziehenden Familienangehörigen um einen abgelehnten ehemaligen Asylsuchenden handelt oder nicht. Art. 5 Abs. 3 S. 2 Richtlinie 2003/86/EG geht vielmehr ausdrücklich davon aus, dass eine Titelerteilung nach der Richtlinie auch in unmittelbarem Anschluss an einen Inlandsaufenthalt erfolgen kann, wenn die Mitgliedstaaten dies vorsehen. Dies ist in Deutschland mit § 39 AufenthV geschehen. Der Europäische Gerichtshof hat die Möglichkeit der Erteilung von Aufenthaltstiteln nach der Richtlinie 2003/86/EG gerade für solche Inlandskonstellationen mit seinem Urteil vom 06.12.2012 in der Rechtssache O., S. und L. gegen Finnland noch unterstrichen.¹⁰³⁷

Die dargestellte Rechtsauffassung der Beauftragten wird den in Art. 6 GG, Art. 8 EMRK sowie den mit dem Unionsrecht vorgenommenen Wertungen insbesondere in der Richtlinie 2003/86/EG besser gerecht. Sie sollte für den Nachzug sowohl zu Drittstaatsangehörigen als auch zu deutschen Staatsangehörigen gelten. Die hingegen nur in Teilen der Praxis beobachtbare „Ehrenrunde“ der drittstaatsangehörigen Familienmitglieder über eine kostspielige und mitunter zeitaufwendige Aus- und Wiedereinreise oder über die Erteilung einer schwächeren humanitären Aufenthaltserlaubnis oder auch nur einer Duldung ist weder rechtlich noch integrationspolitisch überzeugend.

¹⁰³³ BVerwG, Urteil vom 30.04.2009, Az.: 1 C 3/08, Rn. 14 und 15 (juris).

¹⁰³⁴ Zu einem Fall, in dem ein Aufenthaltsverbot bestand, vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 16.02.2012, Az.: 1 B 22/11.

¹⁰³⁵ So Zühlcke, Jochen: Keine Familiennachzug zu abgelehnten Asylbewerbern?, in: ZAR 2006, S. 280.

¹⁰³⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.12.2005, Az.: 2 BvR 1001/04.

¹⁰³⁷ Vgl. EuGH, Urteil vom 06.12.2012, Rs. C-356/11 und 357/11, Rn. 20 und 62.

2.4 Kindernachzug: Neufassung des § 32 AufenthG

Durch das Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vom 06.09.2013 ist § 32 AufenthG überarbeitet worden.¹⁰³⁸ Dieser regelt den Nachzug von minderjährigen Kindern zu ihren drittstaatsangehörigen Eltern. Zum einen wurde die Vorschrift übersichtlicher gestaltet. Zum anderen war es Ziel, eine unbeabsichtigte und unerwünschte Benachteiligung von Kindern aus Drittstaaten, deren Rechtsordnungen das alleinige Personensorgerecht nicht kennen (z. B. Vietnam, Russland, Kosovo, Ukraine), gegenüber Kindern aus Drittstaaten, in denen es die alleinige Personensorge gibt, aufzuheben.¹⁰³⁹

Die bisherige Voraussetzung, dass die oder der Zusammenziehende für das nachziehende Kind allein personensorgeberechtigt sein muss, entfällt insofern, als nach der Neuregelung auch Kindern von Eltern, die sich das Personensorgenrecht teilen, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, wenn die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind und der im Ausland verbleibende Elternteil zustimmt bzw. eine entsprechende Entscheidung der zuständigen Stelle vorliegt. Aus Staaten, deren Familienrecht kein alleiniges Personensorgerecht vorsieht, konnte bisher nur über die Härtefallregelung des § 32 Abs. 4 AufenthG eine interessengerechte Lösung im Einzelfall gefunden werden.¹⁰⁴⁰

Im Berichtszeitraum erreichten die Beauftragte Beschwerden, die den Nachzug von Kindern v. a. aus Vietnam betrafen, deren Verfahren – teilweise schon seit Jahren – bei Gerichten anhängig waren und die noch vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung, d. h. noch vor dem 06.09.2013, die Altersgrenze von 16 bzw. 18 Jahren überschritten hatten. Nach Inkrafttreten der Regelung war rechtlich umstritten, ob die Nachzugswilligen wegen des Fehlens einer gesetzlichen Übergangsregelung von der Neuregelung des § 32 Abs. 3 AufenthG profitieren, können. Die Betroffenen hätten damit erhebliche Anforderungen bei den Deutschkenntnissen erfüllen müssen,¹⁰⁴¹ um zu ihren Eltern ziehen zu dürfen. Dies wäre in der Praxis für die Betroffenen kaum leistbar gewesen.

Angesichts der Bedeutung des Kindernachzugs und seiner Auswirkungen für die jeweiligen Familien setzte sich die Beauftragte dafür ein, dass diese zahlenmäßig überschaubaren Fälle, die noch Gegenstand anhängiger Gerichtsverfahren waren, zumindest als Härtefälle im Sinne des § 32 Abs. 4 AufenthG behandelt werden sollten. Das Auswärtige Amt und das insoweit federführende Bundesministerium des Innern einigten sich insbesondere auch vor dem Hintergrund eines Urteils des OVG Berlin-Brandenburg¹⁰⁴² darauf, dass Personen, deren Anträge weiterhin Gegenstand anhängiger Gerichtsverfahren waren und die ihre Anträge als Minderjährige gestellt hatten, bei Überschreiten der einschlägigen Altersgrenze nicht von den begünstigenden Folgen der Neuregelung ausgeschlossen sind. Dem entsprechend wurden die noch anhängigen Verfahren neu bewertet, und die Visa, soweit die Voraussetzungen vorlagen, erteilt.

Erhebliche Bedenken wurden gegen die mit der gesetzlichen Neuregelung erfolgte Streichung von § 32 Abs. 2a AufenthG vorgebracht.¹⁰⁴³ Die Privilegierung der minderjährigen Kinder, die das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben, und die ihre Eltern, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 38a AufenthG besitzen, nach Deutschland begleiten oder ihnen nachreisen, ist entfallen. Dies mag zwar unionsrechtlich möglich sein, stellt jedoch ganz eindeutig eine erhebliche Verschärfung der Nachzugsvoraussetzungen dar.

Mit der Gesetzesänderung entfällt schließlich auch die bisherige ausdrückliche Privilegierung von Kindern von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen beim Nachzug. Bislang war es nicht erforderlich, dass der in Deutschland lebende Elternteil überhaupt sorgeberechtigt war. Vom Wortlaut unterliegen die Kinder von Asylberechtigten und international Schutzberechtigten nunmehr den gleichen sorgerechtlichen Vorschriften wie andere Kinder auch. Künftig muss also auch der in Deutschland lebende Elternteil nachweisen, dass er für die nachziehenden Kinder im förmlichen Sinne sorgeberechtigt ist. Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium des Innern hat jedoch im Bundesrat für die Bundesregierung am 07.06.2013 erklärt, dass die Gesetzesänderung keine Schlechterstellung von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen gegenüber dem alten Recht bezweckt. Soweit das Beibringen eines förmlichen Nachweises aufgrund des Flüchtlingsschicksals nicht möglich oder unzumutbar sei – was aus Sicht der Beauftragten in den in der Praxis ohnehin seltenen Fällen

¹⁰³⁸ Im Jahr 2013 sind 9.206 Kinder unter 18 Jahren zu ihren Familienangehörigen nach Deutschland gezogen, im Jahr 2012 waren es 8.850 Kinder. 1.385 Personen sind im Jahr 2013 zu deutschen Kindern im Rahmen des Familiennachzuges nachgezogen (Quelle: Auswärtiges Amt).

¹⁰³⁹ Vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 17/13022, S. 21.

¹⁰⁴⁰ Vgl. ebd., S. 22.

¹⁰⁴¹ Siehe § 32 Abs. 2 AufenthG, welcher u. a. die Beherrschung der deutschen Sprache fordert. Dies entspricht dem Sprachniveau C1-GER.

¹⁰⁴² Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27.02.2014, Az.: 2 B 14.11.

¹⁰⁴³ Vgl. zutreffend die Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum Entwurf für ein Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern (BR-Drs. 97/13) vom 17.04.2013, S. 5.

die Regel sein dürfte – reiche für international Schutzbedürftige eine Glaubhaftmachung aus.¹⁰⁴⁴

2.5 Sonstige Entwicklungen in der Rechtsprechung

2.5.1 Aufenthaltstitel zur Familienzusammenführung auch in „Patchworkfamilien“ möglich

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 30.07.2013 entschieden, dass ein Ausländer, der in Deutschland in einer „Patchworkfamilie“ mit seiner Partnerin und Kindern unverheiratet zusammenlebt, in einem außergewöhnlichen Härtefall einen Aufenthaltstitel beanspruchen kann, wenn dies erforderlich ist, um eine Verletzung von Art. 6 GG zu vermeiden.¹⁰⁴⁵

Der Kläger, der illegal nach Deutschland eingereist war, und seine Lebensgefährtin sind ghanaische Staatsangehörige, die mit zwei gemeinsamen Kindern in Deutschland leben. Zu ihrer Familie gehört auch die siebenjährige Tochter mit deutscher Staatsangehörigkeit aus einer früheren Beziehung der Lebensgefährtin. Für das deutsche Kind hat die Lebenspartnerin des Klägers das alleinige Sorgerecht inne.

Das Bundesverwaltungsgericht hob hervor, dass eine Aufenthaltserlaubnis nach § 36 Abs. 2 S. 1 AufenthG nur zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erteilt werden könne, etwa dann, wenn dies geboten sei, um eine Verletzung der Grundrechte aus Art. 6 Abs.1 und 2 GG und Art. 8 EMRK zu vermeiden. An das Vorliegen einer außergewöhnlichen Härte i.S.d. von § 36 Abs. 2 Satz 1 AufenthG seien höhere Anforderungen zu stellen als an das Vorliegen einer besonderen Härte i.S.d. der §§ 30 Abs. 2, 31 Abs. 2 und 32 Abs. 4 AufenthG. Auch müssten grundsätzlich die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel vorliegen.

Das Bundesverwaltungsgericht schließt nicht aus, dass es dem Kläger zuzumuten wäre, die familiäre Lebensgemeinschaft mit seiner Partnerin und den gemeinsamen Kindern in Ghana zu führen. Ob dies jedoch auch für die deutsche Tochter der Partnerin gelte, hänge u. a. davon ab, wie sich ihr Verhältnis zu ihrem leiblichen Vater und zum Kläger darstelle und ob sonstige Umstände ihr ein Verlassen des Bundesgebiets unzumutbar machten.¹⁰⁴⁶ Die Entscheidung über die Erteilung eines Aufenthaltstitels müsse auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs berücksichtigen.¹⁰⁴⁷ Danach dürfe die Verweigerung eines Aufenthaltstitels nicht zur Folge haben, dass sich Unionsbürgerinnen und -bürger, wie die Tochter der Partnerin des Klägers, de facto gezwungen sähen, das Gebiet der Europäischen Union zu verlassen und damit auf die Ausübung ihres Unionsbürgerrechts nach Art. 20 AEUV zu verzichten.

2.5.2 Nachzugsanspruch der Eltern eines minderjährigen Flüchtlings besteht bis zur Volljährigkeit des Kindes

Das Bundesverwaltungsgericht hatte am 18.04.2013 entschieden, dass beide Eltern eines minderjährigen Flüchtlings, der sich ohne Begleitung in Deutschland aufhält, grundsätzlich einen Anspruch auf Nachzug zu ihrem Kind haben. Dieser Anspruch bestehe jedoch nur bis zum Eintritt der Volljährigkeit des Kindes.¹⁰⁴⁸

Der Entscheidung lag das Begehren einer irakischen Staatsangehörigen auf Erteilung eines Visums für den Nachzug zu ihrem im Alter von 16 Jahren nach Deutschland eingereisten Sohn zugrunde. Diesem war als unbegleitetem Minderjährigen die Flucht aus dem Irak gelungen. Er war im Juni 2009 als Flüchtling anerkannt worden und hatte eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Daraufhin beantragten seine Eltern für sich und ihre weiteren fünf Kinder im November 2009 bei der Deutschen Botschaft Visa zur Familienzusammenführung. Da die Botschaft sich nur bereit erklärte, einem Elternteil ein Visum zu erteilen, entschied das Ehepaar, dass nur der Vater nach Deutschland reisen sollte. Er erhielt im Februar 2010 das beantragte Visum und nach Einreise im März 2011 eine befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 36 Abs. 1 AufenthG. Die Visumanträge der Mutter und der Kinder waren hingegen abgelehnt worden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat einen Nachzugsanspruch der Klägerin als ursprünglich begründet angesehen. Denn das Nachzugsrecht zum unbegleiteten minderjährigen Flüchtling stehe nach § 36 Abs. 1 AufenthG beiden Eltern zu und dürfe für einen Elternteil nicht dadurch vereitelt werden, dass nur einem von beiden das gleichzeitig beantragte Visum erteilt und dem anderen dann entgegeng gehalten werde, dass das Kind jetzt nicht

¹⁰⁴⁴ Plenarprotokoll der 910. Sitzung des Bundesrates, Anlage 8, S. 331-332.

¹⁰⁴⁵ BVerwG, Urteil vom 30.07.2013, Az.: 1 C 15.12.

¹⁰⁴⁶ Dies ist nach Auffassung der Beauftragten kritisch zu bewerten. Nach Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes kann es einem Deutschen nie zugemutet werden, mit seiner Familie im Ausland zu leben. Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.07.1973, Az.: 1 BvR 23 /73, 1 BvR 155/73, Rn. 69.

¹⁰⁴⁷ Siehe u. a. EuGH, Urteil vom 06.12.2012 Rs. C-356/11 und 357/11.

¹⁰⁴⁸ BVerwG, Urteil vom 18.04.2013. Az.: 10 C 9.12.

mehr ohne elterlichen Beistand sei. Letztlich wurde der Nachzugsanspruch aber im Ergebnis abgelehnt, da er nur bis zu dem Zeitpunkt bestehe, zu dem das Kind volljährig wird, hier also bis zum 1. Dezember 2010. Anders als beim Kindernachzug nach § 32 AufenthG – so das Bundesverwaltungsgericht – reiche eine Antragstellung vor Erreichen der Volljährigkeit nicht aus, um den Anspruch zu erhalten. Zum Zeitpunkt der Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht im Dezember 2011, auf den es für die Entscheidung des Nachzugesbegehrens ankommt, war der Anspruch der Klägerin bereits entfallen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil dennoch explizit darauf hingewiesen, dass Eltern die Möglichkeit haben müssten, ihren Visumsanspruch mit Hilfe einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO rechtzeitig vor Erreichen der Volljährigkeit des Kindes effektiv durchzusetzen, da andernfalls ihr berechtigtes Nachzugsbegehren vereitelt würde.

3 Behördliche Vaterschaftsanfechtung

3.1 Ausgangslage

Aufgrund von Diskussionen über mögliche Missbrauchsfälle, in denen die Vaterschaft für ein Kind ausschließlich deshalb anerkannt wurde, um einer Ausländerin mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus einen Aufenthaltstitel zu verschaffen, wurden die Regelungen zur Anfechtung der Vaterschaft im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) im Jahr 2008 um die Möglichkeit der sogenannten Behördenanfechtung ergänzt. Der Gesetzgeber wollte damit verhindern, dass die Vaterschaftsanerkennung für ein ausländisches Kind als Umgehungsmöglichkeit für aufenthaltsrechtliche Vorschriften genutzt wird. Die Annahme einer „falschen“ Vaterschaftsanerkennung lag danach insbesondere vor, wenn die Vaterschaftsanerkennung durch einen deutschen Staatsangehörigen den automatischen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit des Kindes nach § 4 Abs. 1 oder 3 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) nach sich zog, die Kindesmutter im Rahmen der Regelungen des Familiennachzuges nach § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AufenthG einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erhielt und keine biologische oder soziale Vaterschaft bestand. Die behördliche Anfechtungsmöglichkeit der Vaterschaft wurde in § 1600 Abs. 1 Nr. 5 BGB verankert und führte im Falle einer gerichtlichen Feststellung der fehlenden Vaterschaft zum Wegfall der Vaterschaft und der deutschen Staatsangehörigkeit des Kindes.¹⁰⁴⁹

Die Ausgestaltung dieser Berechtigung zur Anfechtung einer Vaterschaft betraf letztlich alle binationalen und ausländischen Paare, von denen mindestens ein Elternteil keinen gesicherten Aufenthaltsstatus besaß, ohne dass die Frage einer etwaigen Umgehung der aufenthaltsrechtlichen Regelungen näher geprüft werden musste. Die Beauftragte hatte sich bereits im Vorfeld der Schaffung der gesetzlichen Grundlage gegen eine entsprechende Regelung ausgesprochen.¹⁰⁵⁰ Dies insbesondere mit der Begründung, dass der weite Anfechtungstatbestand dazu führt, dass binationale oder ausländische Eltern, die unverheiratet sind, aufgrund bloßer Vermutungen einem Generalverdacht ausgesetzt werden könnten. Die Vaterschaftsanerkennung ist vom Gesetzgeber bewusst voraussetzungsarm ausgestaltet und generell der Entscheidung der Eltern überlassen worden. Die bis 2008 geltenden Anfechtungsregelungen dienen im Übrigen dem Schutz der bestehenden rechtlichen Familie.¹⁰⁵¹

Auf eine Vorlage des Amtsgerichtes Hamburg-Altona hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 17.12.2013 die Regelung der behördlichen Vaterschaftsanfechtung in § 1600 Abs. 1 Nr. 5 BGB für verfassungswidrig und nichtig erklärt.¹⁰⁵² Diese Entscheidung wird von der Beauftragten ausdrücklich begrüßt. Sie stärkt die Rechte von binationalen Familien. Das Bundesverfassungsgericht hat damit bestätigt, dass die Regelung in ihrer Wirkung das verfassungsrechtlich geschützte Elternrecht in unzulässiger Weise einschränkt.

3.2 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Regelungen zur behördlichen Vaterschaftsanfechtung in § 1600 BGB gegen Art. 16 Abs. 1 GG sowie gegen Art. 6 Abs. 1, Art. 6 Abs. 2 S. 1 und gegen Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG verstoßen.¹⁰⁵³

Generell unterscheidet die Regelung nicht zwischen Fällen möglicher „aufenthaltsrechtlich motivierter Vater-

¹⁰⁴⁹ Von der Regelung umfasst waren grundsätzlich auch mögliche Fälle missbräuchlicher Vaterschaftsanerkennungen von Ausländern. Da die Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels zur Familienzusammenführung nach § 27 AufenthG das Bestehen einer familiären Lebensgemeinschaft voraussetzt, waren diese Konstellationen in der Praxis von geringer Relevanz.

¹⁰⁵⁰ Vgl. 6. Lagebericht, Kapitel III.1.3.2, S. 376 ff.

¹⁰⁵¹ Vgl. ebd., S. 378.

¹⁰⁵² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.12.2013, Az.: 1 BvL 6/10.

¹⁰⁵³ Vgl. BVerfG, Pressemitteilung Nr. 4/2014 vom 30.01.2014.

schaftsanerkennungen“ und Anerkennungen, die ausschließlich auf die willentlich begründete gemeinsame Elternschaft gerichtet sind. Das Abstellen auf die Schaffung von Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen ist nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes gerade deshalb nicht zur Eingrenzung der Anfechtungsfälle geeignet, weil sie *alle* Vaterschaftsanerkennungen einbezieht, in denen die Mutter einen ungesicherten Aufenthaltsstatus inne habe.

Die rechtliche Vaterschaft, die durch Anerkennung erworben wird, dürfe auch nicht durch eine gesetzliche Regelung herabgestuft werden. § 1600 Abs. 3 BGB setzt im Falle einer fehlenden biologischen Vaterschaft für die Anfechtung lediglich voraus, dass keine sozial-familiäre Beziehung zwischen Kind und rechtllichem Vater besteht. Beim Fehlen einer sozial-familiären Beziehung würde somit unwiderlegbar unterstellt, dass die Vaterschaft allein deshalb anerkannt wurde, weil damit aufenthaltsrechtliche Vorteile für die ausländische Kindesmutter verbunden sind. Die bestehenden Anfechtungsvoraussetzungen sind damit nicht verfassungskonform.¹⁰⁵⁴ Die verfassungsrechtlich geschützte Elternschaft besteht auch im Falle einer rechtlichen Vaterschaft durch Anerkennung, wenn weder eine biologische Vaterschaft noch eine sozial-familiäre Beziehung zum Kind existiert.¹⁰⁵⁵ Auch das Fehlen einer häuslichen Gemeinschaft kann nicht als Indikator für eine mögliche aufenthaltsrechtlich motivierte Vaterschaftsanerkennung dienen.¹⁰⁵⁶

Eine verfassungskonforme Regelung einer Behördenanfechtung erfordere, dass die Anfechtungsvoraussetzungen präzise genug ausgestaltet seien und nur spezifisch aufenthaltsrechtlich motivierte Vaterschaftsanerkennungen erfasst würden. Dies dürfte nach Ansicht der Beauftragten angesichts fehlender Abgrenzungsmerkmale zwischen Vaterschaftsanerkennungen, die nicht zur Umgehung des Aufenthaltsrechts erfolgt sind, und tatsächlich „aufenthaltsrechtlich motivierter“ Vaterschaftsanerkennungen kaum umzusetzen sein. Das Bundesverfassungsgericht sieht auch keine besondere Dringlichkeit, etwaige „aufenthaltsrechtlich motivierte“ Vaterschaftsanerkennungen zu bekämpfen. Ein konkret dringender Handlungsbedarf sei weder im Gesetzgebungsverfahren noch auf sonstige Weise erkennbar geworden.¹⁰⁵⁷

Nach gut 5-jährigem Bestand der nun für verfassungswidrig erklärten Regelung der behördlichen Vaterschaftsanfechtung können aus Sicht der Beauftragten auch berechtigte Zweifel an einem grundsätzlichen Regelungsbedürfnis erhoben werden. Denn nach den hierzu vorliegenden Angaben aus einigen Bundesländern sind nur in sehr wenigen Fällen tatsächlich erfolgreiche Anfechtungen einer Vaterschaft nach § 1600 Abs. 1 Nr. 5 BGB durchgeführt worden und entsprechende aufenthalts- und staatsangehörigkeitsrechtliche Rechtsfolgen eingetreten.¹⁰⁵⁸ Die Beauftragte spricht sich deshalb dafür aus, die Regelung der behördlichen Vaterschaftsanfechtung in § 1600 BGB ersatzlos zu streichen. Auch wenn es gelänge, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes in einer entsprechenden Neuregelung umzusetzen, würde dies aus ihrer Sicht dazu führen, dass ein hoher Verwaltungs- und Prüfaufwand für die Ausländerbehörden entstünde, der in keinem Verhältnis zu der vermutlich sehr geringen Zahl von behördlichen Anfechtungsverfahren stehen dürfte. Für den Fall einer Neuregelung von § 1600 BGB macht das Gericht zudem Vorgaben für – bisher fehlende – erforderliche Fristen- und Altersregelungen für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, die dazu führen, dass der von der Regelung betroffene Personenkreis noch weiter eingeschränkt würde.

Der Entscheidung ist darüber hinaus im Lichte der Diskussionen um eine Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts von großer Bedeutung. Hinsichtlich der Staatsangehörigkeit des betroffenen Kindes führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass es dem Gesetzgeber zwar grundsätzlich frei stehe, einen rechtfertigungsfähigen Verlust der Staatsangehörigkeit zu regeln. Die Regelung des § 1600 BGB führt aber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes zu einem absolut verbotenen Entzug der Staatsangehörigkeit und genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Verlust der Staatsangehörigkeit nach Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG.¹⁰⁵⁹ Das Bundesverfassungsgericht macht deutlich, dass die Regelung der behördlichen Vaterschaftsanfechtung ebenso an den Maßstäben des Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG scheitert, weil sie den Anforderungen an einen sonstigen Verlust der Staatsangehörigkeit nicht genüge. Die Regelung biete nämlich keine Möglichkeit, eine drohende

¹⁰⁵⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.12.2013, Az.: 1 BvL 6/10, Rn. 55 ff.

¹⁰⁵⁵ Vgl. ebd., Rn. 95.

¹⁰⁵⁶ Ebd., Rn. 59.

¹⁰⁵⁷ Vgl. ebd., Rn 70, 84, 87, 88.

¹⁰⁵⁸ So waren in Berlin im Zeitraum 2008-2011 lediglich 2 von 148 Anfechtungsverfahren „erfolgreich“, wobei in insgesamt 360 Fällen ein Anfangsverdacht des Vorliegens einer missbräuchlichen Vaterschaftsanerkennung festgestellt wurde. Im Zeitraum 2008-2012 wurden in den Ländern Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen in lediglich 19 Fällen Aufenthaltserlaubnisse unter Bezugnahme auf das 2008 geänderte Anfechtungsrecht entzogen. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Winkler, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 17/11344 m.w.N.

¹⁰⁵⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.12.2013, Az.: 1 BvL 6/10, Rn. 26 ff.

Staatenlosigkeit des Kindes zu berücksichtigen. Darüber hinaus fehle es an einer ausdrücklichen Regelung des Staatsangehörigkeitsverlustes. Denn der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ist nur mittelbare Folge, nachdem die Vaterschaft rückwirkend entfallen ist.

Im Weiteren stellt das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fest, da die Regelung das Gewicht des Staatsangehörigkeitsverlustes gänzlich unberücksichtigt lässt. Mit zunehmendem Alter des Kindes und der Dauer, in der das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit inne hat, werde der Verlust immer schwerer zu rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht sieht letztlich in der staatlichen Herbeiführung des Staatsangehörigkeitsverlustes einen gravierenden Grundrechtseingriff für das deutsche Kind.¹⁰⁶⁰ Es bestätigt seine bisherige Rechtsprechung, nach der dem Staatsangehörigkeitsverlust jenseits des frühen Kindesalters enge zeitliche Grenzen zu setzen sind.¹⁰⁶¹ Das Staatsangehörigkeitsgesetz sieht bereits in § 17 Abs. 2 StAG eine Altersregelung vor, nach der Kinder, die das fünfte Lebensjahr vollendet haben, vor dem Verlust ihrer deutschen Staatsangehörigkeit geschützt sind, selbst wenn die Einbürgerung des Elternteils, von dem die deutsche Staatsangehörigkeit abgeleitet ist, wegen einer Täuschung durch die zuständige Behörde zurückgenommen wird.¹⁰⁶² Dies ist ein Orientierungsmaßstab für allgemeine Regelungen zum Staatsangehörigkeitsverlust. Denn ältere Kinder, deren Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit schon viele Jahre zurückliegt, haben bereits ein Bewusstsein für ihre Staatsangehörigkeit und die damit verbundenen Folgen entwickelt.¹⁰⁶³ Aufgrund dieses Befundes, der der Einschätzung und Wertung entspricht, die der Gesetzgeber zu § 17 Abs. 2 StAG getroffen hat, ist der Staatsangehörigkeitsverlust in den genannten Fällen verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht definiert damit den Maßstab, der auch an andere Formen des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit anzulegen ist.

4 Aufenthaltsrechtliche Verfestigung

Eine aufenthaltsrechtliche Verfestigung wird regelmäßig mit der Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels erreicht. Dieser erleichtert das Leben von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland erheblich. Es entfällt nicht nur der sich sonst alle ein bis zwei Jahre wiederholende Gang zur Ausländerbehörde. Mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel sind die Chancen bei der Arbeits- und Wohnungssuche besser. Selbst der Abschluss von Telefon-Verträgen wird Ausländerinnen und Ausländern mit (befristeter) Aufenthaltserlaubnis aus bestimmten Herkunftsregionen von manchen Anbietern (rechtswidrig) verwehrt.

Bestimmte unbefristete Aufenthaltstitel ermöglichen zudem grundsätzlich ein Weiterwandern in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union. Schließlich ist der Besitz eines unbefristeten Aufenthaltstitels von ausländischen Eltern Voraussetzung für die Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit ihrer in Deutschland geborenen Kinder (*ius soli*).

Die Beauftragte geht davon aus, dass ein unbefristetes Aufenthaltsrecht für die Betroffenen auch subjektiv ein hohes Maß an Sicherheit und Flexibilität darstellt.

¹⁰⁶⁰ ebd., Rn. 85.

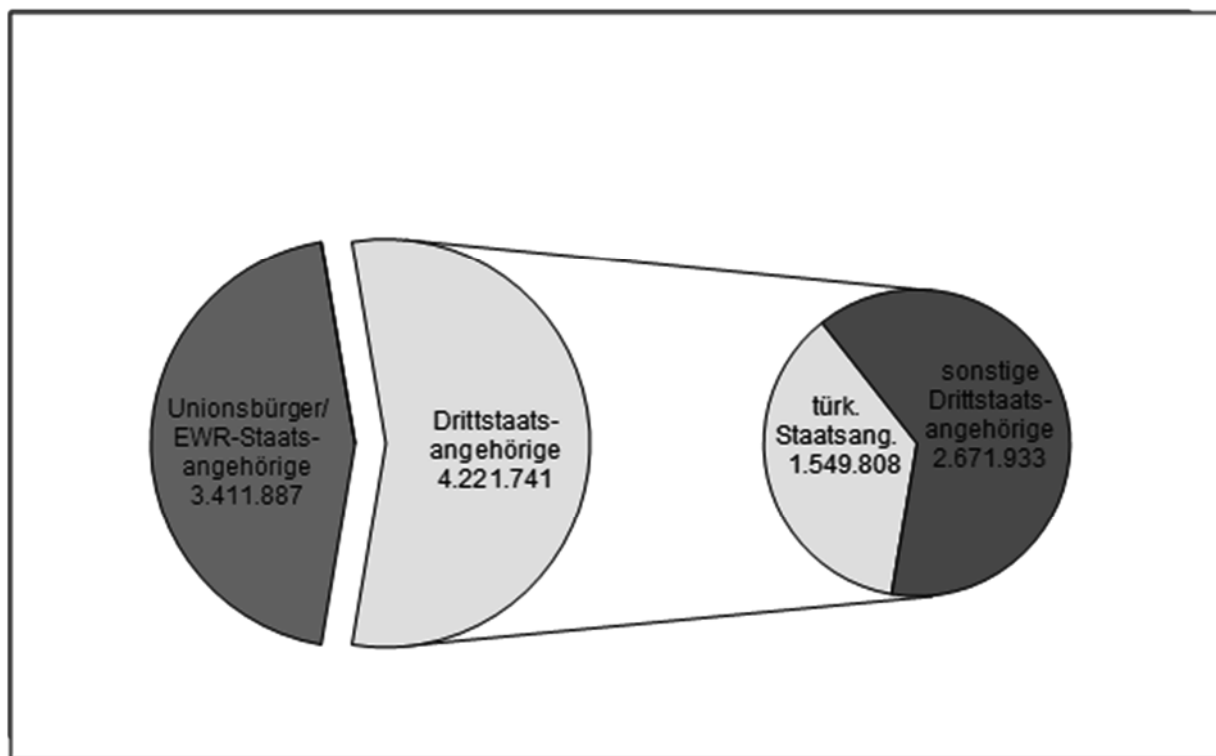
¹⁰⁶¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 24.05.2006, Az.: BvR 669/04, Rn. 89.

¹⁰⁶² Die Fälle der behördlichen Vaterschaftsanerkennung sind bislang von dieser Altersregelung ausgenommen.

¹⁰⁶³ BVerfG, Beschluss vom 17.12.2013, Az.: 1 BvL 6/10, Rn. 92.

4.1 Drittstaatsangehörige mit Daueraufenthaltsrecht

Abbildung 17: Ausländerinnen und Ausländer nach AZR, 31.12.2013



Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2013, eigene Darstellung

Zum Stichtag 31.12.2013 lebten insgesamt 7,6 Mio. Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Fast 3,4 Mio. von ihnen sind Unionsbürgerinnen und Unionsbürger. Dies entspricht einem Anteil von 44 % an allen Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland. Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten sowie ihre (ggf. drittstaatsangehörigen) Familienangehörigen sind grundsätzlich freizügigkeitsberechtigt und können sich daher ohne Aufenthaltstitel in Deutschland aufhalten. Nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU können sie nach fünfjährigem Aufenthalt in Deutschland eine Bescheinigung über ihr Daueraufenthaltsrecht erhalten. In die nachfolgende Betrachtung werden sie daher nicht mehr einbezogen.

Drittstaatsangehörige hingegen benötigen nach dem Aufenthaltsgesetz grundsätzlich einen befristeten oder einen unbefristeten Aufenthaltstitel, wenn sie in Deutschland leben wollen.¹⁰⁶⁴ Von den 4,2 Mio. in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen verfügen 2,16 Mio., also etwa 50 %, über einen unbefristeten Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz.¹⁰⁶⁵ Der Großteil der übrigen ca. 2 Mio. Ausländerinnen und Ausländer besitzt befristete Aufenthaltserlaubnisse. Darunter befindet sich neben Inhabern von Aufenthaltserlaubnissen auch ein nicht unbeachtlicher Teil von Ausländerinnen und Ausländern, die eine Aufenthaltsgestattung oder Duldung besitzen sowie Personen, die von einem Aufenthaltstitel befreit sind oder Personen ohne Aufenthaltsstatus.¹⁰⁶⁶

Türkische Staatsangehörige, die noch keinen unbefristeten Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz, sondern eine befristete Aufenthaltserlaubnis besitzen, stellen einen Sonderfall zwischen Unionsbürgern und „nor-

¹⁰⁶⁴ Die größte Gruppe unter den knapp 4,2 Mio. Drittstaatsangehörigen in Deutschland bilden die 1,55 Mio. türkischen Staatsangehörige (37 % aller Drittstaatsangehörigen).

¹⁰⁶⁵ Darunter gut 1 Mio. türkische Staatsangehörige (also 46 % aller Personen mit einem unbefristeten Aufenthaltsrecht).

¹⁰⁶⁶ Vgl. z. B. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Katrin Kunert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 18/1033 vom 03.04.2014: So waren zum Stichtag 31.12.2013 im Ausländerzentralregister 94.508 Personen mit Duldung, 200.567 Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsstatus und 132.958 Personen, die einen Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels gestellt haben, registriert. 95.743 Personen befanden sich zum Stichtag 31.12.2013 noch in anhängigen Asylverfahren (Erst- und Folgeverfahren), die vom Bundesamt noch nicht entschieden wurden. Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014), Bundesamt in Zahlen 2013, Asyl.

malen“ Drittstaatsangehörigen dar. Sie verfügen größtenteils über ein (assoziationsrechtliches) Daueraufenthaltsrecht, ohne dass dies aus den aufenthaltsrechtlichen Statistiken hervorgeht. Das (assoziationsrechtliche) Daueraufenthaltsrecht dürfte jedenfalls für den ganz überwiegenden Teil der Erwerbstätigen und Familienangehörigen von Assoziationsberechtigten bestehen.¹⁰⁶⁷ Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 AufenthG, die ein solches assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht bescheinigt, muss dies auch eindeutig erkennen lassen und eine Gültigkeit von wenigstens fünf Jahren aufweisen. Assoziationsberechtigte türkische Staatsangehörige, die einen unbefristeten Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz erlangen wollen, müssen jedoch zusätzlich die dort vorgesehenen Erteilungsvoraussetzungen erfüllen.¹⁰⁶⁸

Unabhängig davon, dass die meisten in Deutschland lebenden türkischen Staatsangehörigen aus rechtlicher Perspektive über ein Daueraufenthaltsrecht verfügen, ist es aus Sicht der Beauftragten auch für diese türkischen Staatsangehörigen sinnvoll, eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU oder eine Niederlassungserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz zu beantragen, um sich die Aufenthaltsverfestigung auch durch einen nationalen Aufenthaltstitel bescheinigen zu lassen. Dies kann für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rentenalter oder bei Erwerbsunfähigkeit wichtig werden, weil die Voraussetzungen für das assoziationsrechtliche Aufenthaltsrecht unter bestimmten Voraussetzungen auch verloren gehen könnten.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 19.03.2013 zudem klargestellt, dass mehrere Aufenthaltstitel nebeneinander erteilt werden können.¹⁰⁶⁹ Erfüllt eine Ausländerin oder ein Ausländer die Voraussetzungen für die Erteilung verschiedener Aufenthaltstitel, so habe er auch Anspruch auf Erteilung dieser Aufenthaltstitel. Nur so könne er von den mit beiden Aufenthaltstiteln verbundenen Rechtsvorteilen Gebrauch machen.¹⁰⁷⁰ Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes betraf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, die zusätzlich zu einer bereits bestehenden Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU erteilt werden sollte. Die Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG und die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU nach § 9a AufenthG sind beides unbefristete und weitgehend unbeschränkte Aufenthaltstitel. Soweit das Aufenthaltsgesetz nichts anderes regelt, ist die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU der Niederlassungserlaubnis gleichgestellt (§ 9a Abs. 1 S. 3 AufenthG).

Darüber hinaus gewährt die Daueraufenthaltserlaubnis-EU weitergehende Rechte als die Niederlassungserlaubnis: Hier sind insbesondere das Recht in einen anderen Mitgliedstaaten zu wandern, ein besserer Schutz vor Ausweisung und die Möglichkeit, sich länger als ein halbes Jahr im Ausland aufzuhalten, ohne dass die Daueraufenthaltserlaubnis-EU erlischt (§ 51 AufenthG¹⁰⁷¹), zu nennen.

Die Bestandszahlen der erteilten Erlaubnisse zum Daueraufenthalt-EU machen deutlich, dass diese im Vergleich zu den erteilten Niederlassungserlaubnissen bisher kaum erteilt werden. Dies dürfte daran liegen, dass die Inhaber einer Niederlassungserlaubnis regelmäßig keine Vorteile von der Erteilung der erst am 01.07.2007 eingeführten Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU erwarten und deshalb nicht bei der Ausländerbehörde nachfragen. Zum Stichtag 31.12.2013 waren insgesamt nur rund 8.000 Inhaber einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU, aber über 1,1 Mio. Inhaber einer Niederlassungserlaubnis im Ausländerzentralregister erfasst. Ein Großteil der letztgenannten dürfte aber gleichwohl ebenso die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU erfüllen. Ein Auslaufmodell ist die Niederlassungserlaubnis also derzeit (noch) nicht.¹⁰⁷²

Aus Sicht der Beauftragten wäre es wünschenswert, dass die Ausländerbehörden die Inhaber von Niederlassungserlaubnissen nach § 9 AufenthG anschrieben und auf die Möglichkeit und die Vorzüge der Daueraufenthaltserlaubnis-EU hinwiesen, wie z. B. die Möglichkeit, sich unter erleichterten Bedingungen in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union niederzulassen. Die Beauftragte rät allen Inhabern von Niederlassungs-

¹⁰⁶⁷ Türkische Staatsangehörige haben eine vom Aufenthaltsgesetz unabhängige Rechtsstellung und ein Daueraufenthaltsrecht, wenn sie die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 oder des Art. 7 ARB 1/80 erfüllen, vgl. Dienelt, Klaus in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht Kommentar, 10. Auflage, Dritter Teil, ARB 1/80 Art. 6, Rn. 6 und Art. 7, Rn. 9. Siehe auch Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz vom 17.04.2009, Nr. 4.3.1.3.

¹⁰⁶⁸ Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.05.2012, Az.: 1 C 6.11.

¹⁰⁶⁹ BVerwG, Urteil vom 19.03.2013, Az.: 1 C 12.12. Damit hat sich das Bundesverwaltungsgericht von der „Zwecklehre“ verabschiedet, nach der jeder Ausländer seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes nur einen Aufenthaltzweck haben können sollte. Dies warf in der Praxis erhebliche Rechtsprobleme auf, z. B. wenn ein Studierender heiratete, anstelle der Aufenthaltserlaubnis nach § 16 dann eine nach §§ 28 oder 30 AufenthG erhielt, die Ehe noch während des Studiums scheiterte und die Aufenthaltserlaubnis nach § 16 AufenthG aber aus Sicht mancher Ausländerbehörde „weggefallen“ war.

¹⁰⁷⁰ Vgl. ebd., Rn. 19.

¹⁰⁷¹ Der Unterschied beim Erlöschen der Erlaubnis nach § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG (Abwesenheit von einem halben Jahr) und § 51 Abs. 9 AufenthG beträgt ein halbes Jahr (Abs. 9 Nr. 3) bzw. fünfeinhalb Jahre (Abs. 9 Nr. 4).

¹⁰⁷² Vgl. Ostrop, Bernward: Auslaufmodell Niederlassungserlaubnis?, in: Asylmagazin 5/2013, S. 151-153.

erlaubnissen nach § 9 AufenthG, zusätzlich die Daueraufenthaltserlaubnis-EU nach § 9a AufenthG zu beantragen.

Tabelle 16: Drittstaatsangehörige mit unbefristetem Aufenthaltstitel zum Stichtag 31.12.2013

unbefristete Aufenthaltstitel nach AufenthG	Drittstaatsangehörige
1. Aufenthaltsverfestigung allgemein	
§ 9 AufenthG	1.110.415
§ 9a AufenthG	7.886
2. Aufenthaltsverfestigung über Familiennachzug	
§ 28 Abs. 2 AufenthG	406.692
§ 35 AufenthG	450.753
3. Aufenthaltsverfestigung über humanitäre Aufenthaltstitel	
§ 26 Abs. 3 AufenthG	73.648
§ 26 Abs. 4 AufenthG	103.234
4. Aufenthaltsverfestigung über Erwerbstätigkeit	
§ 18b AufenthG	3.431
§ 19 AufenthG	3.182
§ 19a Abs. 6 AufenthG	1.275
Gesamt	2.160.516

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2013, eigene Darstellung

Neben der Aufenthaltsverfestigung nach fünfjährigem Aufenthalt über §§ 9 und 9a AufenthG, die insbesondere auf Erwerbstätige und ihre Ehegatten zielt, sieht das Aufenthaltsgesetz spezielle Regelungen für Inhaber befristeter Aufenthaltserlaubnisse vor, die zum Zwecke des Familiennachzuges oder aus humanitären Gründen erteilt worden sind.

So schlagen sich die vergleichsweise günstigeren Rahmenbedingungen¹⁰⁷³ für die aufenthaltsrechtliche Verfestigung für ausländische Ehegatten von deutschen Staatsangehörigen und für minderjährige Drittstaatsangehörige, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug besitzen, auch in den Zahlen der Inhaber eines unbefristeten Aufenthaltstitels nieder. Andererseits legt die Anzahl der Inhaber eines unbefristeten Aufenthaltsrechts nach § 35 AufenthG nahe, dass bei Ausländerinnen und Ausländern, die als Minderjährige eingereist sind, in der Vergangenheit zu wenig auf die Möglichkeit der aufenthaltsrechtlichen Verfestigung hingewirkt wurde. Denn unter der Annahme, dass sich unter den Inhabern einer Niederlassungserlaubnis nach § 35 AufenthG viele inzwischen erwachsene Kinder von ehemaligen Gastarbeitern befinden und auch Inhaber humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, die vor dem 18. Lebensjahr nach Deutschland eingereist sind und sich seit dem Jahr 2005 über §§ 26 Abs. 4 S. 4 i.V.m. 35 AufenthG aufenthaltsrechtlich verfestigen können, erscheint die Anzahl von rund 450.000 Niederlassungserlaubnissen zu gering. Erst seit Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz im Jahr 2009 sind die Ausländerbehörden verpflichtet, ausländische Jugendliche, die voraussichtlich die Voraussetzungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 35 AufenthG erfüllen, vor ihrem 16. Geburtstag schriftlich über die Antragsmöglichkeit zu informieren.¹⁰⁷⁴

¹⁰⁷³ So sieht § 28 Abs. 1 AufenthG für ausländische Ehegatten von deutschen Staatsangehörigen im Regelfall die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bereits nach dreijährigem Aufenthalt vor. Und auch für minderjährige Drittstaatsangehörige, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug besitzen, sieht das Aufenthaltsgesetz (§ 35 AufenthG) erleichterte Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis vor, insbesondere zum Zeitpunkt der Vollendung des 16. Lebensjahres.

¹⁰⁷⁴ Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, § 35, Nr. 35.0.3. Zu den Praxisproblemen bei der aufenthaltsrechtlichen Verfestigung bei Personen mit humanitären Aufenthaltserlaubnissen vgl. zusammenfassend 9. Lagebericht, Kapitel XIII.1.3, S. 267 f.

Insgesamt waren zum Stichtag 31.12.2013 im Ausländerzentralregister rund 860.000 Drittstaatsangehörige verzeichnet, die über die Regelungen zur Familienzusammenführung eine Niederlassungserlaubnis erhalten haben, mithin rund 40 % aller Inhaber unbefristeter Aufenthaltstitel im Jahr 2013.

Auch die aufenthaltsrechtliche Verfestigung bei Inhabern von befristeten humanitären Aufenthaltstiteln unterliegt besonderen Voraussetzungen. Anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge erhalten seit 2005 bereits nach drei Jahren Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 bzw. § 25 Abs. 2 S. 1.1. Alt. AufenthG eine Niederlassungserlaubnis (§ 26 Abs. 3 AufenthG), wenn die Fluchtgründe fortbestehen. Alle anderen als Erwachsene eingereisten Inhaber humanitärer Aufenthaltserlaubnisse können eine Niederlassungserlaubnis erst erhalten, wenn sie sieben Jahre anrechenbaren Aufenthalts nachweisen und die Voraussetzungen nach § 9 AufenthG erfüllen (§ 26 Abs. 4 S. 1-3 AufenthG).¹⁰⁷⁵ Bei als minderjährig eingereisten Personen reichen bereits fünf Jahre anrechenbaren Aufenthalts und Unabhängigkeit von Sozialleistungen bzw. eine begonnene Ausbildung aus (§§ 26 Abs. 4 S. 4 i.V.m. 35 AufenthG). Zum Stichtag 31.12.2013 waren im Ausländerzentralregister insgesamt rund 170.000 Personen mit einer Niederlassungserlaubnis nach §§ 26 Abs. 3 oder 4 AufenthG erfasst. Das bedeutet, dass über 80 % aller anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlinge über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht verfügen.¹⁰⁷⁶

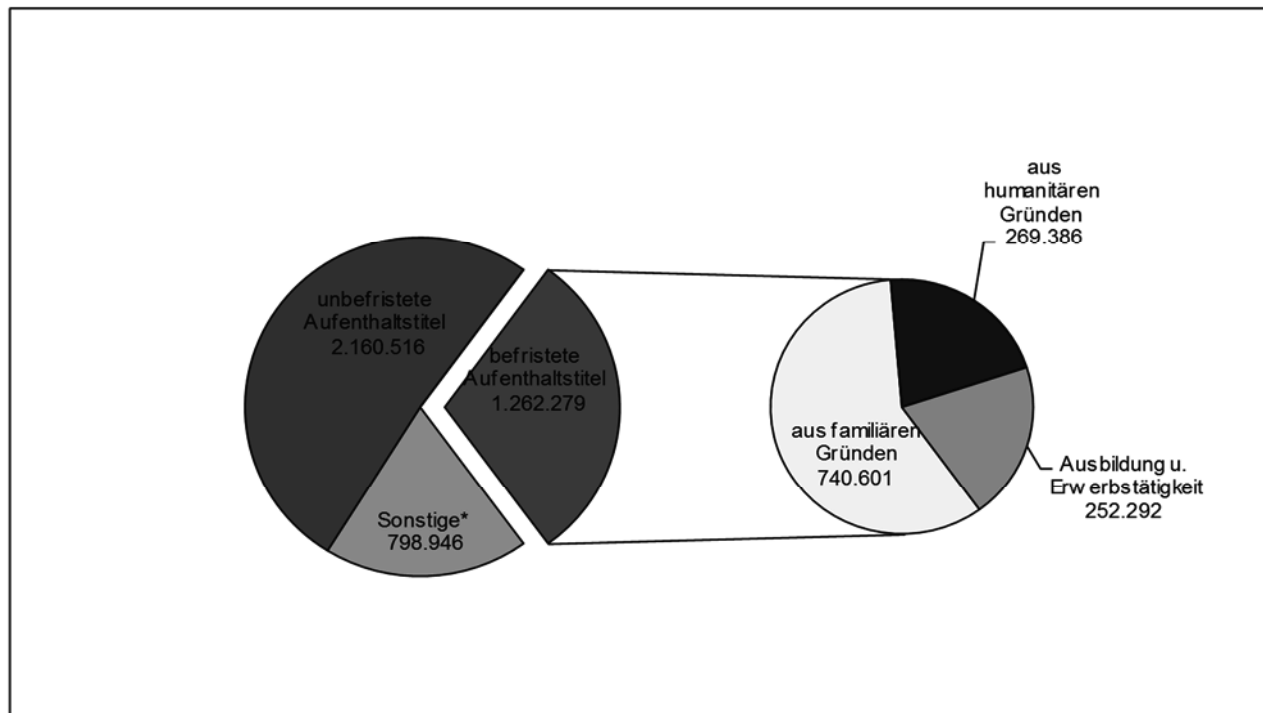
Nach den Vorschriften der §§ 18b, 19 und 19a Abs. 6 AufenthG bestehen seit kurzer Zeit Privilegierungsmöglichkeiten zur Aufenthaltsverfestigung für Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen, Hochqualifizierte bzw. Inhaber einer Blauen Karte EU, die allerdings bislang nur in sehr geringem Umfang zur Anwendung kamen. Zum Stichtag 31.12.2013 waren insgesamt rund 8.000 Personen im Besitz einer entsprechenden Niederlassungserlaubnis. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die aufenthaltsrechtliche Verfestigung von Inhabern befristeter Aufenthaltserlaubnisse zum Zwecke der Ausbildung oder der Erwerbstätigkeit über die allgemeinen Regelungen der §§ 9 und 9a AufenthG erfolgt.

Der überwiegende Teil – 63 % bzw. rund 1,4 Mio. Personen – der Inhaber unbefristeter Aufenthaltstitel lebt bereits über 20 Jahre in Deutschland. Bei Inhabern von Niederlassungserlaubnissen nach § 9 AufenthG beträgt dieser Anteil sogar 82 % (rund 910.000 Personen).¹⁰⁷⁷ Sie bilden damit eine sehr große Gruppe von Personen mit einem potenziellen Einbürgerungsanspruch. Sie haben neben der langen Aufenthaltsdauer auch die in der Regel hohen Anforderungen an die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, insbesondere die Voraussetzungen an die Lebensunterhaltssicherung und an die Kenntnisse der deutschen Sprache, bereits einmal erfüllt. Eine Einbürgerungspraxis, die diese große Gruppe tatsächlich nicht erreicht, sollte überprüft werden.

¹⁰⁷⁵ Gemäß § 26 Abs. 4 S. 3 AufenthG wird die Aufenthaltszeit des der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vorangegangenen Asylverfahrens abweichend von § 55 Abs. 3 AsylVerfG auf die Frist angerechnet.

¹⁰⁷⁶ Insgesamt besitzen 212.420 Personen eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 oder 4 AufenthG bzw. eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 oder 2 AufenthG. Quelle Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2013.

¹⁰⁷⁷ Insgesamt leben 1.366.541 Personen mit unbefristetem Aufenthaltstitel und einer Aufenthaltsdauer von über 20 Jahren in Deutschland. Davon 909.085 Personen mit Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG. Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister (Bruttoaufenthaltsdauer), Stand 31.12.2013.

Abbildung 18: Unbefristete und befristete Aufenthaltstitel nach AZR, Stand 31.12.2013

*Sonstige: z. B. Ausländerinnen und Ausländern, die eine Aufenthaltsgestattung oder Duldung besitzen sowie Personen, die von einem Aufenthaltstitel befreit sind oder Personen ohne Aufenthaltsstatus.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2013, eigene Darstellung

4.2 Befristeter Aufenthaltstitel bei langjährigem Aufenthalt¹⁰⁷⁸

Rund 2 Mio. Drittstaatsangehörige besitzen keinen unbefristeten Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz. Darunter sind rund 1,3 Mio. Drittstaatsangehörige, (ca. 30 % aller Drittstaatsangehörigen), die einen befristeten Aufenthaltstitel zum Zwecke des Familiennachzuges, des Studiums, der Ausbildung oder der Erwerbstätigkeit oder aus humanitären Gründen besitzen. Über die Hälfte dieser 1,3 Mio. Drittstaatsangehörigen – nämlich 60 % – lebt bereits seit über fünf Jahren in Deutschland, 40 % sogar länger als zehn Jahre.¹⁰⁷⁹

Von allen Drittstaatsangehörigen mit befristetem Aufenthaltstitel zum Stichtag 31.12.2013 haben rund 740.000 Personen eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen (ca. 18 % aller Drittstaatsangehörigen) und rund 270.000 Personen eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (ca. 6 % aller Drittstaatsangehörigen) erhalten. Rund 252.000 weitere Personen besitzen eine befristete Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Ausbildung, des Studiums oder der Erwerbstätigkeit (ca. 6 % aller Drittstaatsangehörigen).¹⁰⁸⁰

¹⁰⁷⁸ Die in diesem Kapitel dargestellten Daten zur Aufenthaltsdauer beruhen auf dem Konzept der Bruttoaufenthaltsdauer (Differenz aus Berichtsdatum und Datum der Ersteinreise), Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2013.

¹⁰⁷⁹ Vgl. Tabelle 17.

¹⁰⁸⁰ Aufenthaltstitel nach §§ 16 Abs. 1, 16 Abs. 1a, 17, 18, 18a, 18b, 18c, 19a, 20, 21 AufenthG.

Tabelle 17: Inhaber befristeter Aufenthaltstitel zum Zwecke der Familienzusammenführung zum Stichtag 31.12.2013

Aufenthaltstitel zum Familiennachzug	insgesamt	mit Aufenthalt über 5 Jahren	mit Aufenthalt über 10 Jahren
§ 28 Abs. 1 AufenthG	324.197	211.024	124.074
§ 30 AufenthG	108.238	56.223	37.023
§ 31 AufenthG	29.695	28.820	22.395
§ 32 AufenthG	110.993	64.895	38.509
§ 33 AufenthG	141.692	112.925	79.926
§ 34 AufenthG	22.202	20.175	16.706
§ 36 AufenthG	3.584	2.494	1.775
Summe	740.601	496.556	320.408

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2013, eigene Darstellung

Rund 275.000 Inhaber befristeter Aufenthaltserlaubnisse aus familiären Gründen sind minderjährige Kinder, die entweder in Deutschland geboren sind oder eine Aufenthaltserlaubnis im Rahmen des Familiennachzuges erhalten haben.¹⁰⁸¹ Sie erhalten in der Praxis aufgrund des bestehenden Rechts (§ 35 AufenthG) – sofern sie nicht bereits zuvor eingebürgert sind – ein eigenständiges, unbefristetes Aufenthaltsrecht erst zum Zeitpunkt der Vollendung des 16. Lebensjahres.

Ohne die Gruppe der minderjährigen Drittstaatsangehörigen verbleiben insgesamt rund 466.000¹⁰⁸² Inhaber von befristeten Aufenthaltserlaubnissen zum Zweck des Familiennachzugs. Davon lebten rund 300.000¹⁰⁸³ Personen (64 %) zum Stichtag 31.12.2013 bereits länger als fünf Jahre in Deutschland. Mit Blick auf ihre Aufenthaltsdauer in Deutschland kommen sie also grundsätzlich für die Aufenthaltsverfestigung durch Erteilung einer Niederlassungserlaubnis in Betracht. Rund 185.000¹⁰⁸⁴, d. h. ca. 40 %, von ihnen leben sogar bereits seit mehr als zehn Jahren in Deutschland.¹⁰⁸⁵

Tabelle 18: Inhaber befristeter Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen zum Stichtag 31.12.2013

Humanitäre Aufenthaltstitel	insgesamt	mit Aufenthalt über 5 Jahren	mit Aufenthalt über 10 Jahren
§ 22 AufenthG	584	283	206
§ 23 Abs. 1 AufenthG	40.487	38.887	34.991
§ 23 Abs. 2 AufenthG	67.283	60.244	47.658
§ 23a AufenthG	6.085	5.806	4.908
§ 25 Abs. 1 AufenthG	2.832	626	326
§ 25 Abs. 2 AufenthG	32.706	6.553	3.520

¹⁰⁸¹ 274.887 Inhaber von befristeten Aufenthaltserlaubnissen nach §§ 32, 33, 34 AufenthG, Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister zum Stichtag 31.12.2013.

¹⁰⁸² 465.714 Inhaber von befristeten Aufenthaltserlaubnissen nach § 28 Abs. 1, 30, 31, 36 AufenthG, Quelle Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister zum Stichtag 31.12.2013.

¹⁰⁸³ 298.561 Inhaber von befristeten Aufenthaltserlaubnissen nach §§ 32, 33, 34 AufenthG mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als fünf Jahren. Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister zum Stichtag 31.12.2013.

¹⁰⁸⁴ 185.267 Inhaber von befristeten Aufenthaltstiteln nach §§ 28 Abs. 1, 30, 31, 32 AufenthG mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als zehn Jahren, Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister zum Stichtag 31.12.2013.

¹⁰⁸⁵ In die Betrachtung einbezogen sind die vermutlich überwiegend assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen. Von den insgesamt 208.081 türkischen Staatsangehörigen mit einer Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug leben 171.143 Personen bereits über fünf Jahre und 133.898 Personen bereits über zehn Jahre in Deutschland, Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2013.

Humanitäre Aufenthaltstitel	insgesamt	mit Aufenthalt über 5 Jahren	mit Aufenthalt über 10 Jahren
§ 25 Abs. 3 AufenthG	45.299	25.666	19.902
§ 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG	11.022	3.181	1.779
§ 25 Abs. 4 S. 2 AufenthG	10.479	9.834	8.724
§ 25 Abs. 4a AufenthG	83	25	9
§ 25 Abs. 4b AufenthG	4	2	2
§ 25 Abs. 5 AufenthG	49.085	43.373	35.556
§ 25a Abs. 1 AufenthG	2.765	2.761	2.538
§ 25a Abs. 2 AufenthG	672	641	540
Summe	269.386	197.882	160.659

Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR, eigene Darstellung

Dass die aufenthaltsrechtliche Verfestigung bei anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlingen gut funktioniert, belegen die Zahlen zu den Inhabern befristeter Aufenthaltserlaubnisse. Mit rund 7.200 Personen besitzen relativ wenig (20 % der Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25 Abs. 1 und 2 AufenthG) anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge nach fünfjährigem Aufenthalt noch eine befristeten Aufenthaltserlaubnis. Gleichzeitig wird aber belegt, dass ein Großteil aller anderen Inhaber eines humanitären Aufenthaltstitels die aufenthaltsrechtliche Verfestigung nicht bereits nach fünf Jahren erreicht hat. Auch nach zehnjährigem Aufenthalt besitzen immer noch 67 % dieser Personen – ohne Asylberechtigte und Flüchtlinge – einen befristeten Aufenthaltstitel, mithin rund 157.000 Personen.¹⁰⁸⁶

Tabelle 19: Inhaber befristeter Aufenthaltstitel zum Zwecke der Ausbildung, Studium und Erwerbstätigkeit zum Stichtag 31.12.2013

Aufenthaltstitel zur Ausbildung und Erwerbstätigkeit	insgesamt	mit Aufenthalt über 5 Jahren	mit Aufenthalt über 10 Jahren
§ 16 Abs. 1 AufenthG	132.773	30.293	5.615
§ 16 Abs. 1a AufenthG	368	35	6
§ 17 AufenthG	11.115	2.757	484
§ 18 Abs. 3 AufenthG	20.759	4.738	2.493
§ 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG	61.434	21.759	8.219
§ 18 Abs. 4 S. 2 AufenthG	1.661	592	238
§ 18a AufenthG	135	116	89
§ 18c AufenthG	157	28	11
§ 19a AufenthG	13.653	3.424	930
§ 20 AufenthG	1.016	161	50
§ 21 AufenthG	9.221	4.788	2.131
Summe	252.292	68.691	20.266

Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR, eigene Darstellung

¹⁰⁸⁶ Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2013: 233.848 Inhaber befristeter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 22, 23 Abs. 1, 23 Abs. 2, 23a, 25 Abs. 3, 25 Abs. 4, 25 Abs. 4 S. 2, 25 Abs. 4a, 25 Abs. 4b, 25 Abs. 5, 25a Abs. 1 u. 25 Abs. 2 AufenthG, davon 156.813 Personen mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als zehn Jahren.

Die Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen zum Zwecke der Ausbildung, des Studiums oder der Erwerbstätigkeit bilden eine besondere Gruppe mit Blick auf ihre Aufenthaltsverfestigung. Der Großteil dieser rund 252.000 Personen sind ausländische Studierende bzw. Auszubildende in Deutschland (rund 144.000 Personen), die ihren Aufenthalt nach Absolvierung der Ausbildung entweder beenden oder ggf. einen Aufenthaltstitel für einen anderen (neuen) Aufenthaltzweck erhalten. Damit verbleiben lediglich rund 108.000 Personen mit einem befristeten Aufenthaltstitel (allein) zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Viele von diesen Personen werden wiederum aus der Aufenthaltserlaubnis zum Studium in die Aufenthaltstitel nach § 18 oder § 19a AufenthG gewechselt haben.

Von den rund 108.000 Personen mit einem Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit leben rund ein Drittel (rund 36.000 Personen) bereits länger als fünf Jahre in Deutschland. Knapp 13 % bzw. rund 14.000 Personen leben bereits seit zehn Jahren oder länger in Deutschland. Die aufenthaltsrechtliche Verfestigung dieser Personengruppe stößt in der Praxis grundsätzlich zumindest mit Blick auf die hierfür in der Regel erforderliche Lebensunterhaltssicherung auf weniger Probleme, da die Aufenthaltstitel konkret zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden.

4.3 Fazit

Die dargestellten Zahlen des Ausländerzentralregisters machen deutlich, dass der Weg in die Aufenthaltsverfestigung fast ausschließlich über die Niederlassungserlaubnisse nach § 9 AufenthG erfolgt. Die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU, die für die Drittstaatsangehörigen grundsätzlich weitergehende Rechte vermittelt und an niedrigere Voraussetzungen geknüpft ist¹⁰⁸⁷, wird hingegen bisher nur sehr selten erteilt.

Aus Sicht der Beauftragten ist es erforderlich, dass die Ausländerinnen und Ausländer, die noch über einen befristeten Aufenthaltstitel verfügen, von ihrer Ausländerbehörde verstärkt über die Möglichkeiten der Erteilung einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU sowie über die hierfür erforderlichen Voraussetzungen informiert werden. Dies gilt vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes auch für Inhaber einer Niederlassungserlaubnis, die ggf. ebenfalls die Voraussetzungen für eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU erfüllen.

Die größte Gruppe der Inhaber befristeter Aufenthaltserlaubnisse sind Drittstaatsangehörige, die eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen erhalten haben. Der Familiennachzug stellt einen wesentlichen Teil der Zuwanderung nach Deutschland dar. Viele von diesen Personen verfügen allerdings auch nach langjährigem Aufenthalt noch nicht über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht. Die Anforderungen für Einreise und Aufenthalt von ausländischen Familienmitgliedern sind in den vergangenen Jahren erhöht worden. Dies betrifft insbesondere die bereits vor der Einreise erforderlichen Deutschsprachkenntnisse. Es ist daher aus Sicht der Beauftragten nicht unproblematisch, dass diejenigen, die diese Voraussetzungen erfüllt haben, ihren Aufenthalt auch nach vielen Jahren tatsächlich nicht verfestigen konnten. Vor diesem Hintergrund regt die Beauftragte an, die – zuletzt angehobenen – aufenthaltsrechtlichen Anforderungen zur Aufenthaltsverfestigung hinsichtlich des Nachweises der Kenntnisse der deutschen Sprache beim Familiennachzug zu deutschen Staatsangehörigen zu überdenken (§ 28 Abs. 2 S. 1 AufenthG).

Für die humanitären Aufenthaltserlaubnisse ist festzuhalten, dass dort, wo die Aufenthaltsverfestigung gesetzlich privilegiert und automatisch vorgesehen ist (§ 26 Abs. 3 AufenthG), ein schneller Übergang in die Niederlassungserlaubnis erreicht wird. Schwierigkeiten bei der Aufenthaltsverfestigung bestehen aber offenbar regelmäßig in den Fällen, in denen keine Anerkennung als Asylberechtigte bzw. Asylberechtigter oder Flüchtling erfolgt ist, aber gleichwohl humanitäre Gründe für einen (dauerhaften) Aufenthalt in Deutschland vorliegen. Die dargestellten Zahlen belegen, dass das geltende Aufenthaltsrecht für den überwiegenden Teil dieser Personen faktisch eine beachtliche Hürde zur Aufenthaltsverfestigung darstellt. Jedenfalls dürfte das fehlende individuelle Bemühen um eine Aufenthaltsverfestigung als Ursache ausscheiden. Für die Betroffenen sind regelmäßig größere Anstrengungen im Bereich der Unterhaltssicherung und des Erwerbs von Deutschsprachkenntnissen als für andere Drittstaatsangehörige erforderlich. Sie haben grundsätzlich erst nach sieben Jahren Aufenthalt die Möglichkeit, eine Niederlassungserlaubnis zu beantragen. In dieser Zeit haben Inhaber von humanitären Aufenthaltstiteln, die nicht Asylberechtigte oder anerkannte Flüchtlinge sind, keinen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Der Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache kann oftmals nur berufsbegleitend während der Beschäftigung erfolgen. Auch die Arbeitsmarktintegration gestaltet sich regelmäßig

¹⁰⁸⁷ Vorausgesetzt werden nicht 60 Monatsbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung oder in vergleichbare private Altersversorgungssysteme, sondern Beitragszahlungen überhaupt, vgl. Dienelt, Klaus, in: Renner/Bergmann/Dienelt: Ausländerrecht Kommentar, 10. Auflage, 2013, AufenthG § 9a, Rn. 37.

schwieriger als bei anderen Personengruppen. Oftmals ist deshalb auch eine Vollzeitbeschäftigung für die betroffenen Familien nicht ausreichend, um die Anforderungen an die erforderliche Lebensunterhaltssicherung zu erfüllen.

Es liegt nahe, dass das Erfordernis der vollständigen Sicherung des Lebensunterhalts für viele Inhaber von befristeten Aufenthaltserlaubnissen mit langer Aufenthaltsdauer den Übergang in die Niederlassungserlaubnis oder Daueraufenthaltserlaubnis-EU behindert. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes sind bei der Berechnung des potenziellen Leistungsanspruchs nach dem SGB II oder SGB XII, welcher im Rahmen der Erteilung von Aufenthaltstiteln zu ermitteln ist, nicht nur die Ansprüche auf Regelleistungen, sondern auch die vom Einkommen abzusetzenden Freibeträge zu berücksichtigen.¹⁰⁸⁸ Ausnahme ist insoweit allein der Familiennachzug zu Drittstaatsangehörigen, der durch die großzügigere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes geprägt ist. Insbesondere werden die gesetzlichen Anforderungen für Beschäftigte im Niedriglohnsektor, Familien mit Kindern oder für Alleinerziehende trotz langjährigem Aufenthalt mit dem Einkommen aus Erwerbstätigkeit oft nicht zu erfüllen sein. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns wird auch an diese Stelle für viele Betroffene zu Verbesserungen führen. Aus Sicht der Beauftragten ist es darüber hinaus aber erforderlich, auch denjenigen, die zum überwiegenden Teil bereits ihren Lebensunterhalt für sich und ihre Familie sicherstellen, Möglichkeiten zur Aufenthaltsverfestigung zu eröffnen. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der sog. Altfallregelung nach § 104a AufenthG. Viele Betroffene konnten danach eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG unter der Voraussetzung der überwiegenden Sicherung des Lebensunterhaltes erhalten. Ein Blick auf die aktuellen Bestandszahlen des Ausländerzentralregisters zum 31.12.2013 zeigt, dass rund 85% aller Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG bereits über zehn Jahre in Deutschland leben.¹⁰⁸⁹ Es ist sehr wahrscheinlich, dass sie die Anforderungen an die vollständige Lebensunterhaltssicherung, wie sie § 9 AufenthG für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis vorsieht, nicht erfüllen. Aus Sicht der Beauftragten ist es integrationspolitisch regelmäßig problematisch, gut integrierte Personen, die seit Jahren hier leben und teilweise ihre Familien seit Jahren in Deutschland haben, in einem befristeten Aufenthaltstitel zu belassen, obwohl ihr dauerhafter Verbleib im Bundesgebiet außer Frage steht.

5 Rückführungsrichtlinie

5.1 Befristung der Wirkung einer Ausweisung von Amts wegen

Wie im 9. Lagebericht dargestellt, hat der Gesetzgeber im Zuge der Umsetzung der Richtlinie 2008/115/EG (sog. Rückführungsrichtlinie) Ende 2011 eine Neuregelung des Einreise- und Aufenthaltsverbots nach § 11 AufenthG vorgenommen.¹⁰⁹⁰ Damit wurde die Dauer eines Einreiseverbots, wenn eine Ausländerin oder ein Ausländer ausgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben wurde, grundsätzlich auf fünf Jahre begrenzt und erstmalig ein Anspruch auf Befristung geschaffen. Gleichwohl wurde aber am Antragserfordernis für die Befristungswirkung festgehalten.¹⁰⁹¹ Das Erfordernis eines Antrages, der erst eine Befristung der Sperrwirkung möglich macht, wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren von Nichtregierungsorganisationen sowie auch in der Fachliteratur als nicht richtlinienkonform kritisiert.¹⁰⁹² Mit zwei Entscheidungen im Jahr 2012 hat das Bundesverwaltungsgericht nun klargestellt, dass ein Ausländer, der ausgewiesen wird, sofort beanspruchen kann, dass die Wirkungen der Ausweisung bereits mit dem Erlass der Ausweisungsverfügung befristet werden.¹⁰⁹³ Das Gericht hatte zunächst einen Anspruch auf sofortige Befristung für generalpräventive Ausweisungen bestätigt (vgl. 5.2)¹⁰⁹⁴ und dies dann auf jede Ausweisungsentscheidung ausgeweitet.¹⁰⁹⁵ Das Bundesverwaltungsgericht führt dies insbesondere auf die Vorgaben aus der Rückführungsrichtlinie zurück. Die Dauer des Aufenthaltsverbots muss im Wege der Einzelfallbetrachtung festgesetzt werden.¹⁰⁹⁶

¹⁰⁸⁸ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel XII.1.1., S. 236 ff.

¹⁰⁸⁹ Insgesamt 40.487 Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen nach § 23 Abs. 1 AufenthG, davon 34.991 Personen mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als zehn Jahren, Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR, Stand 31.12.2013.

¹⁰⁹⁰ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel XII.1.6.1, S. 243-244.

¹⁰⁹¹ Vgl. § 11 Abs. 1 S. 3 AufenthG.

¹⁰⁹² Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel XII.1.6.1, S. 243-244 m.w.N.

¹⁰⁹³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 14.02.2012, Az.: 1 C 7.11 sowie Urteil vom 10.07.2012, Az.: 1 C 19.11.

¹⁰⁹⁴ BVerwG, Urteil vom 14.02.2012, Az.: 1 C 7.11.

¹⁰⁹⁵ BVerwG, Urteil vom 10.07.2012, Az.: 1 C 19.11.

¹⁰⁹⁶ Vgl. Art. 3 Nr. 6 i.V.m. Art. 11 Abs. 1 und 2 S. 1 RL 2008/115/EG sowie zur ausführlichen Darstellung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes Armbruster, Wolfgang / Hoppe, Michael: Neue Rechtsprechung zur Befristung der Wirkungen der Ausweisung, in: ZAR 2013, S. 309 ff.

Ebenso hat der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache „*Filev und Osmani*“ entschieden, dass einer Regelung wie der in § 11 Abs. 1 AufenthG der Art. 11 der Rückführungsrichtlinie entgegenstehe.¹⁰⁹⁷ Nach dieser Regelung ist die Befristung eines Einreiseverbots davon abhängig zu machen, dass der betreffende Drittstaatsangehörige einen Antrag auf eine derartige Befristung gestellt hat. Bis zu einer Änderung des Aufenthaltsgesetzes muss § 11 Abs. 1 AufenthG daher hinsichtlich des Antragserfordernisses europarechtskonform ausgelegt werden.

5.2 Ausweisung von verwurzelten Ausländern aus generalpräventiven Gründen

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit seinem Urteil vom 14.02.2012 seine bisherige Rechtsprechung fortentwickelt und entschieden, dass grundsätzlich auch bei in Deutschland „verwurzelten“ Ausländern eine Ausweisung in Folge einer besonders schweren Straftat allein aus generalpräventiven Gründen möglich ist.¹⁰⁹⁸ Dies hatte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in der Berufungsinstanz unter Verweis auf den qualifizierten Schutz aus Art. 8 EMRK verneint und argumentiert, dass der vom Bundesverfassungsgericht betonte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der Regel einer Ausweisung aus generalpräventiven Gründen bei nachhaltig „verwurzelten“ Ausländern entgegenstehe.¹⁰⁹⁹ Nur ausnahmsweise im Fall besonders schwerwiegender staats- oder gesellschaftsgefährdender Delikte könne, dem Verwaltungsgerichtshof folgend, eine Ausweisung aus generalpräventiven Gründen in diesen Fällen zulässig sein. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich diesen Argumenten nicht angeschlossen, aber gleichwohl festgestellt, dass zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit eine entsprechende Ausweisungsentscheidung in ihren Wirkungen grundsätzlich von Amts wegen befristet werden müsse. Denn wenn von dem Ausländer bereits zum Zeitpunkt der Ausweisungsentscheidung persönlich keine relevante Gefahr der erneuten Straffälligkeit mehr ausgehe, weil er allein aus generalpräventiven Gründen ausgewiesen wurde, lasse sich bereits bei der Ausweisung beurteilen, wie lange er unter Berücksichtigung seiner privaten Belange von Deutschland ferngehalten werden müsse.¹¹⁰⁰ Das Gericht stellte ferner klar, dass es sich bei der Bemessung der Dauer der Befristung um eine gebundene Entscheidung handele. Die Regelung zur Befristung nach § 11 Abs. 1 S. 3 AufenthG sei im europarechtlichen Zusammenhang – im Lichte von Richtlinie 2008/115/EG, aber auch von Art. 8 EMRK – zu betrachten und so zu verstehen, dass dem Betroffenen ein Recht auf eine vollständige gerichtliche Kontrolle der Dauer der Befristung eingeräumt ist, um sein Recht auf eine verhältnismäßige Aufenthaltsbeendigung zu sichern.

5.3 Abschiebungshaft

Die Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) erlaubt in begrenzten Fällen die Inhaftnahme zum Zwecke der Abschiebung soweit dies dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht und weniger intensive Zwangsmaßnahmen ihren Zweck nicht erfüllen.¹¹⁰¹

5.3.1 Unterbringung in speziellen Hafteinrichtungen

Art. 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie sieht vor, dass Drittstaatsangehörige, die zur Durchführung der Rückführung in Haft genommen worden sind, grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen unterzubringen sind. Sollten in einem Mitgliedstaat solche speziellen Hafteinrichtungen nicht vorhanden sein und die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen müssen, so sind die in Haft genommenen Drittstaatsangehörigen getrennt von Strafgefangenen unterzubringen. Die Richtlinie postuliert damit grundsätzlich ein Trennungsgebot von Abschiebungshaft und Strafhaft.

Art. 16 der Richtlinie wird in Deutschland durch § 62a Abs. 1 AufenthG in nationales Recht umgesetzt. Lange Zeit bestand jedoch Unklarheit, ob hinsichtlich der Verfügbarkeit der speziellen Hafteinrichtungen auf das jeweilige Bundesland oder das gesamte Bundesgebiet abgestellt werden muss. Da einige Bundesländer keine speziellen Einrichtungen haben, brachten sie die Abschiebungshäftlinge in von den Strafgefangenen getrennten Abschiebungshaftabteilungen in Justizvollzugsanstalten unter. Die Frage, ob dies mit Unionsrecht vereinbar ist,

¹⁰⁹⁷ EuGH, Urteil vom 19.09.2013, C-297/12, Rs. „*Filev und Osmani*“.

¹⁰⁹⁸ BVerwG, Urteil vom 14.02.2012, Az.: 1 C 7.11.

¹⁰⁹⁹ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18.03.2011, Az.: 11 S 2/11.

¹¹⁰⁰ Die Frage, ob die Notwendigkeit einer zugleich mit der Ausweisung zu verfügbaren Befristung des Einreiseverbots auch aus Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115/EG hergeleitet werden könne, ließ das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung offen. Vgl. BVerwG, Urteil vom 14.02.2012, Az.: 1 C 7.11, Rn. 35.

¹¹⁰¹ Vgl. Art. 15 und Erwägungsgrund (16) und (17) der RL 2008/115/EG.

wurde schließlich durch den Bundesgerichtshof und das Landgericht München I in Vorabentscheidungsersuchen dem EuGH vorgelegt.¹¹⁰² Zugleich wurden Haftanordnungen für Abschiebungshaft vermehrt einstweilen außer Vollzug gesetzt bzw. Haftanträge zurückgewiesen.¹¹⁰³ In Bayern und Niedersachsen wurden zudem in der ersten Hälfte des Jahres 2014 spezielle Abschiebungshafteinrichtungen eingerichtet.¹¹⁰⁴

Am 17.07.2014 hat der EuGH in den anhängigen Verfahren schließlich klargestellt, dass das in Art. 16 der Richtlinie angelegte grundsätzliche Trennungsgebot zwischen Abschiebungs- und Strafhaft unabhängig von der Verwaltungs- und Verfassungsstruktur eines Mitgliedstaates gilt.¹¹⁰⁵ Das Abstellen auf die föderale Untergliederung eines Mitgliedstaates ist mithin nicht möglich.¹¹⁰⁶ Die Verpflichtung eines Mitgliedstaates, in diesem Fall Deutschland, zur Unterbringung in speziellen Hafteinrichtungen könne aber, sofern in einem Bundesland keine Möglichkeit der getrennten Unterbringung besteht, gegebenenfalls durch Kooperation der Bundesländer sichergestellt werden.¹¹⁰⁷ Solche Kooperationen finden in einzelnen Bundesländern bereits seit längerem statt (vgl. auch 5.3.4).¹¹⁰⁸

5.3.2 Zulässigkeit der Einwilligung in gemeinschaftliche Unterbringung mit Strafgefangenen im Einzelfall

Mit seinem Vorlagebeschluss vom 11. Juli 2013 hatte der Bundesgerichtshof dem Europäischen Gerichtshof auch die Frage vorgelegt, ob es mit Art. 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie vereinbar ist, einen Abschiebungshäftling mit dessen Einwilligung gemeinsam mit Strafgefangenen unterzubringen.¹¹⁰⁹ Der Wortlaut der Richtlinie sähe eine solche Einwilligung zwar nicht vor. Zudem bestünde die Gefahr, dass das Trennungsgebot umgangen werde, wenn der Betroffene vorformulierte Einwilligungserklärungen unterschreiben solle. Dennoch tendierte der Bundesgerichtshof dahingehend, dass ein Abschiebungshäftling wirksam auf das Trennungsgebot verzichten könne, da der Kernbereich der Menschenwürde durch die Verletzung des Trennungsgebots nicht betroffen sei. Der Bundesgerichtshof bildete eine Analogie zum Recht der Sicherungsverwahrung, wonach auch hier ein Verzicht auf das Trennungsgebot grundsätzlich möglich ist. Der Europäische Gerichtshof ist diesen Argumenten nicht gefolgt und entschied, dass das Trennungsgebot selbst dann gilt, wenn der betroffene Drittstaatsangehörige in die Unterbringung in einer gewöhnlichen Haftanstalt einwilligt.¹¹¹⁰ Denn im Rahmen der Rückführungsrichtlinie gelte das Gebot der Trennung von Abschiebungshäftlingen und gewöhnlichen Strafgefangenen ohne Ausnahme. Es stelle vielmehr eine materielle Voraussetzung für diese Unterbringung dar und garantiere damit die Wahrung der Rechte der Ausländer im Zusammenhang mit der Haft.¹¹¹¹

5.3.3 Entscheidung des Bundesgerichtshofes zur Inhaftnahme von Drittstaatsangehörigen zwecks Überstellung im Dublin-Verfahren

Mit Beschluss vom 26.06.2014 hat der Bundesgerichtshof entschieden, dass Drittstaatsangehörige nach derzeitiger Rechtslage grundsätzlich nicht zur Sicherung von Überstellungsverfahren nach der Dublin-III-Verordnung wegen Fluchtgefahr bzw. Entziehungsabsicht des Betroffenen in Haft genommen werden dürfen.¹¹¹² Die nationale Regelung des § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 AufenthG entspricht nicht den durch die Dublin-III-Verordnung gestellten Anforderungen. § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 AufenthG sieht vor, dass Sicherungshaft angeordnet werden kann, wenn der begründete Verdacht besteht, dass sich der Ausländer der Abschiebung entziehen will. Die europarechtliche Verordnung fordert aber objektive gesetzlich festgelegte Kriterien für die Annahme von Fluchtgefahr (Art. 2 Bst. n Dublin-III-Verordnung). Voraussetzung für die Inhaftierung in Dublin-Überstellungsfällen ist zudem das Bestehen einer erheblichen Fluchtgefahr (vgl. Art. 28 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung).

¹¹⁰² Vgl. BGH, EuGH-Vorlage vom 11. Juli 2013, V ZB 40/11 und EuGH-Vorlage vom 11. Juli 2013, V ZB 144/12; EuGH verbundene Rs. C-473/13 und C-514/13 „*Bero und Bouzalmate*“ sowie C-474/13 „*Pham*“.

¹¹⁰³ Vgl. z. B. LG München I, Beschluss vom 13.03.2012, Az.: 13 T 1606/12; LG Wiesbaden, Beschluss vom 26.06.2012, Az.: 4 T 221/12; LG München II, Beschluss vom 16.10.2013, Az.: 6 T 4334/13. Vgl. auch Niedersächsisches Justizministerium, Pressemitteilung vom 16.05.2014, http://www.mj.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=3745&article_id=124635&psmand=13.

¹¹⁰⁴ Vgl. Bayerisches Staatsministerium der Justiz, Pressemitteilung vom 18.11.2013.

¹¹⁰⁵ Vgl. EuGH, Urteile vom 17.7.2014, verbundene Rs. C-473/13 und C-514/13.

¹¹⁰⁶ Vgl. ebd.

¹¹⁰⁷ Vgl. ebd.

¹¹⁰⁸ Vgl. Grote, Janne: Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft – Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 59 (im Erscheinen), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2014.

¹¹⁰⁹ Vgl. EuGH, Urteil vom 17.7.2014, Rs. C-474/13.

¹¹¹⁰ Vgl. ebd.

¹¹¹¹ Vgl. ebd.

¹¹¹² Vgl. BGH, Beschluss vom 26.6.2014, Az.: V ZB 31/14.

Der Bundesgerichtshof hat in seiner Entscheidung den nationalen Gesetzgeber aufgefordert, die Voraussetzungen für die Annahme einer Fluchtgefahr in berechenbarer, messbarer und kontrollierbarer Weise zu regeln.¹¹¹³ Die Regelung des § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 AufenthG genüge diesen Anforderungen nicht, weil sie nicht die Kriterien benennt, die den Verdacht begründen, der Ausländer wolle sich einer Abschiebung entziehen. Die Entscheidung hat besondere Bedeutung für eine Vielzahl von Betroffenen, da der als Generalklausel formulierte Haftgrund in vielen Fällen die Grundlage für die Anordnung von Abschiebungshaft in Dublin-Überstellungsfällen bildete.

5.3.4 Konsequenzen aus der Rechtsprechung in der Praxis

Im Berichtszeitraum sind auch einige Entscheidungen von Landgerichten zum Trennungsgebot der Unterbringung von Abschiebungshäftlingen und Strafgefangenen ergangen. Von den Gerichten wurde die Vollziehung der Abschiebungshaft – auch in getrennten Abteilungen – in einer Justizvollzugsanstalt für nicht richtlinienkonform und für nicht zulässig erklärt.¹¹¹⁴ Einige Bundesländer haben seither Änderungen in der Abschiebungspraxis eingeführt bzw. ziehen diese in Erwägung. Bayern und Niedersachsen haben jeweils eine gesonderte Einrichtung für Abschiebungshäftlinge eingerichtet. Die Länder Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern, die keine speziellen Abschiebungseinrichtungen betreiben, vollziehen die Abschiebungshaft nicht mehr selbst. Stattdessen werden abzuschiebende Ausländerinnen und Ausländer, die in Haft genommen werden, in speziellen Einrichtungen in Brandenburg und Berlin untergebracht. Für weibliche Abschiebungshäftlinge nutzen Schleswig-Holstein¹¹¹⁵ und auch Hamburg in Amtshilfe die Abschiebungshaftanstalt des Landes Brandenburg.¹¹¹⁶ Darüber hinaus wurde bspw. in Rheinland-Pfalz ein neues Konzept für die Abschiebungshaft entwickelt. Es folgt dem Ziel, Abschiebungshaft wenn möglich zu vermeiden und sieht die Schaffung von verbesserten Bedingungen für die verbleibenden Häftlinge in der speziellen Haftanstalt vor.¹¹¹⁷

Bei der Inhaftnahme von ausreisepflichtigen Ausländern zur Vorbereitung oder Sicherung einer Abschiebung handelt es sich um einen Freiheitsentzug, welcher immer einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen darstellt. Die Betroffenen haben aber in der Regel keine Straftaten begangen, sondern sie sind (lediglich) vollziehbar ausreisepflichtig. Art. 15 der Rückführungsrichtlinie, der in § 62 Abs. 1 AufenthG in nationales Recht umgesetzt ist, sieht vor diesem Hintergrund vor, dass eine Inhaftierung nur als ultima ratio in Betracht kommt, sofern im konkreten Fall keine andere Maßnahme (milderes Mittel) wirksam eingesetzt werden kann. Die freiwillige Befolgung der Ausreisepflicht sowie ebenfalls für die Zweckerreichung andere ausreichende Mittel sind demnach vorrangig.

Nach der Richtlinie kann eine Inhaftnahme insbesondere dann in Betracht kommen, wenn Fluchtgefahr besteht oder die betreffenden Drittstaatsangehörigen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern.¹¹¹⁸ Daneben steht die Gruppe der sog. Dublin-Fälle, d. h. Asylsuchende, die inhaftiert werden, um wegen europäischer Zuständigkeitsregeln in einen anderen EU-Staat überstellt zu werden.¹¹¹⁹

Es stellt sich daher zunehmend die Frage – auch angesichts hoher Kosten für die Bereitstellung von Einrichtungen und Personal –, ob und unter welchen Voraussetzungen auf Abschiebungshaft verzichtet und alternative Lösungen gefunden werden könnten. Das Konzept aus Rheinland-Pfalz (2013) und die Studie des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Deutschland aus dem Jahr 2012 zeigen Möglichkeiten auf, wie in möglichst vielen Einzelfällen Abschiebungshaft vermieden werden kann.¹¹²⁰ Vor allem besonders schutzwürdige Gruppen, wie Fami-

¹¹¹³ Vgl. BGH, Beschluss vom 26.6.2014, Az.: V ZB 31/14, Rn. 22.

¹¹¹⁴ Vgl. z. B. LG Wiesbaden, Beschluss vom 26.06.2012, Az.: 4 T 221/12; LG Augsburg, Beschluss vom 14.09.2012, Az.: 054 T 3492/12; LG München II, Beschluss vom 16.10.2013, Az.: 6 T 4334/13; LG Görlitz, Beschluss vom 23.10.2013, Az.: 2 T 102/13.

¹¹¹⁵ SPD/Bündnis 90/Die Grünen/SSW - Südschleswigsche Wählerverband (2012): Bündnis für den Norden. Neue Horizonte für Schleswig-Holstein. Koalitionsvertrag 2012 bis 2017, Kiel, Flensburg: S. 55; und Landesbeirat für den Vollzug der Abschiebungshaft in Schleswig-Holstein (2014): Jahresbericht 2013, S. 16. Abrufbar unter: http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Abschiebungshaft/Landesbeirat-SH_A-Haft_Jb2013_01.pdf.

¹¹¹⁶ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 20/7136, Antwort des Senats auf die Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Antje Möller (GRÜNE) vom 05.03.13 „Abschiebehaft für Personen in Hamburger Zuständigkeit“.

¹¹¹⁷ Vgl. Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz: Haft vermeiden – Haft humanitärer gestalten. Neues Konzept für die Abschiebungshaft in Rheinland-Pfalz, 09.07.2013.

¹¹¹⁸ Vgl. Art. 15 Abs. 1 Richtlinie 2008/115/EG.

¹¹¹⁹ Vgl. z. B. Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland: Abschiebungshaft vermeiden. Alternativen in Belgien, Deutschland und dem Vereinigten Königreich, April 2012.

¹¹²⁰ Vgl. a.a.O.

lien mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, unbegleitete Minderjährige oder traumatisierte Personen sollten vorrangig in den Fokus entsprechender Bemühungen rücken.¹¹²¹ Die Studie des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes identifizierte zudem eine Reihe von Faktoren, wie eine umfassende soziale, rechtliche und medizinische Betreuung, frühzeitige Unterstützung oder die Abdeckung elementarer Grundbedürfnisse, die eine besondere Signifikanz für die Bereitschaft von Betroffenen zur Kooperation mit den Behörden zeigten. Die Studie stellt diesbezüglich erfolgreich durchgeführte Beratungsprojekte in verschiedenen Ländern vor. Rheinland-Pfalz sieht für die Umsetzung seines Konzeptes z. B. eine Verfügung zur Abschiebungshaftvermeidung im Erlasswege, Fortbildungsprogramme für zuständige Stellen und Gerichte sowie die Förderung der freiwilligen Ausreise vor.¹¹²²

5.4 Pläne für die 18. Legislaturperiode: Modernisierung des Ausweisungsrechts

Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD soll das Ausweisungsrecht im Hinblick auf Täter schwerwiegender Straftaten und gewaltbereite Extremisten weiterentwickelt sowie die Vorschriften zur Durchsetzung von Aufenthaltsbeendigungen mit Blick auf Praktikabilität und europarechtliche Vorgaben angepasst werden.¹¹²³ Eine Neuordnung des Ausweisungsrechts, um das Aufenthaltsgesetz an die gefestigte höchstrichterliche – nationale und internationale – Rechtsprechung anzupassen, wurde bereits in der Vergangenheit – auch von der Beauftragten – gefordert.¹¹²⁴ Dies betrifft insbesondere das Erfordernis einer individuellen Entscheidung und die Verhältnismäßigkeit aufenthaltsbeendender Maßnahmen. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, die auf Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sowie des Bundesverfassungsgerichtes Bezug nimmt, hatte die Rechtsfolge einer zwingenden und einer regelmäßigen Ausweisung erheblichen Einschränkungen im Hinblick auf das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK unterworfen. Das Bundesverwaltungsgericht hat beispielsweise bereits 2007 entschieden, dass eine Regelausweisung für Ausländer, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind, nicht rechtmäßig angewendet werden kann.¹¹²⁵ Danach können Ausländer, die aufgrund ihrer gesamten Entwicklung faktisch zu Inländern geworden sind und denen ein Leben im Staat ihrer Staatsangehörigkeit nicht zuzumuten ist, nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen ausgewiesen werden. Dabei ist grundsätzlich auf die Stärke der familiären und sonstigen sozialen Beziehungen im Inland und deren evtl. Fehlen im Heimatstaat abzustellen.¹¹²⁶ In solchen Fällen gehen die Gerichte davon aus, dass allein aufgrund der Verwurzelung eine Ausnahme von der Ausweisung im Regelfall begründet werden kann. Eine Ausweisung eines in Deutschland aufgewachsenen Ausländers kann demnach auch bei schweren Straftaten unverhältnismäßig sein.¹¹²⁷

Im Übrigen gilt für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nach Art. 28 der Richtlinie 2004/38/EG (Unionsbürgerrichtlinie) sowie für assoziationsberechtigte türkische Staatsangehörige nach Art. 14 ARB 1/80 ein besonderer Ausweisungsschutz. Unionsbürgerinnen und Unionsbürger dürfen nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit ausgewiesen werden. Sofern ein Aufenthalt in den letzten zehn Jahren in Deutschland bestanden hat, darf eine Ausweisung nur aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit verfügt werden. Assoziationsberechtigte genießen prinzipiell einen mit Unionsbürgern vergleichbaren Ausweisungsschutz.¹¹²⁸ Eine Ausweisung darf nicht in Gestalt einer Ist- oder Regelausweisung erfolgen, sie erfordert grundsätzlich eine einzelfallbezogene Prüfung, die vom persönlichen Verhalten des Unionsbürgers ausgeht.¹¹²⁹ Auch EU-Daueraufhältige sind nach Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2003/109/EU (Daueraufenthaltsrichtlinie)

¹¹²¹ Vgl. Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland: Abschiebungshaft vermeiden. Alternativen in Belgien, Deutschland und dem Vereinigten Königreich, April 2012, S. 5.

¹¹²² Vgl. Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz: Haft vermeiden – Haft humanitärer gestalten. Neues Konzept für die Abschiebungshaft in Rheinland-Pfalz, 09.07.2013.

¹¹²³ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode „Deutschlands Zukunft gestalten“, S. 109.

¹¹²⁴ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel XII.1.6.2, S. 244 m.w.N.

¹¹²⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.10.2007, Az.: 1 C 10/07.

¹¹²⁶ Vgl. Bauer, Ina: in Renner/Bergmann/Dienelt: Ausländerrecht Kommentar, 10. Auflage, 2013, AufenthG, Vorbemerkung zu §§ 53-56 AufenthG, Rn. 33.

¹¹²⁷ Vgl. ebd. sowie BVerfG, Beschluss vom 10.05.2007, Az.: 2 BvR 304/07; BVerfG, Beschluss vom 10.08.2007, Az.: 2 BvR 535/06.

¹¹²⁸ Der EuGH hat in seinem Urteil vom 08.12.2011 in der Rs. C-371/08 entschieden, dass Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 dahin auszulegen ist, dass der den türkischen Staatsangehörigen durch diese Vorschrift gewährte Ausweisungsschutz nicht denselben Umfang aufweist wie der Schutz, den die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nach Art. 28 Abs. 3 a der Richtlinie 2004/38/EG genießen, so dass die für Unionsbürger geltende Regelung des Ausweisungsschutzes nicht entsprechend auf türkische Staatsangehörige angewendet werden könne, um die Bedeutung und die Tragweite von Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 zu bestimmen. Der unionsrechtliche Bezugsrahmen für die Anwendung von Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 werde – nach der Aufhebung der Richtlinie 64/221/EG durch die Richtlinie 2004/38/EG – in jenem Fall durch Art. 12 der Richtlinie 2003/109/EG gebildet, der eine Vorschrift zum Mindestschutz vor Ausweisungen von Drittstaatsangehörigen darstelle, die in einem Mitgliedstaat die Rechtsstellung von langfristig Aufenthaltsberechtigten besäßen.

¹¹²⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 03.08.2004, Az.: 1 C 29.02.

besonders vor Ausweisung geschützt und dürfen nur ausgewiesen werden, wenn sie eine gegenwärtige, hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellen.

Angesichts dieser Entwicklungen haben Prof. Dr. Harald Dörig, Richter am Bundesverwaltungsgericht, und Prof. Dr. Jan Bergmann, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Stuttgart, einen Vorschlag zur Neuordnung des Ausweisungsrechts in Form eines Gesetzentwurfes formuliert.¹¹³⁰ Der Entwurf nimmt Abstand vom bisherigen System der Ist-, Regel- und Ermessensausweisung und schlägt stattdessen vor, eine Ausweisung generell von einer individuellen Güterabwägung zwischen privatem Bleibeinteresse und öffentlichem Ausweisungsinteresse abhängig zu machen. Der Entwurf beinhaltet eine Neufassung der §§ 53-56 AufenthG, einschließlich der Kodifizierung der besonderen Voraussetzungen für eine Ausweisung von Assoziationsberechtigten. Er knüpft an das bisherige System der Ausweisungstatbestände an und überführt diese in das neue System, bei dem bestimmte Ausweisungsgründe schwerwiegender als andere gewertet werden. Darüber hinaus sieht der Entwurf zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit die Möglichkeit vor, im Falle einer Ausweisung ein Recht auf Wiederkehr im Sinne von § 37 AufenthG einzuräumen.

Der Vorschlag hat Eingang in das Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Modernisierung des Ausweisungsrechts gefunden. Ergänzend wird zur Klarstellung der Haftgrund der Fluchtgefahr definiert. Auch die Beauftragte hält eine europarechtskonforme Ausgestaltung des Ausweisungsrechts für erforderlich und geboten. Dabei muss aus ihrer Sicht aber sichergestellt werden, dass eine Neuordnung zu einer praktikablen Rechtsanwendung und nicht zu einer generellen Verschärfung des Ausweisungs- und Aufenthaltsbeendigungsrechts führt.

¹¹³⁰ Vgl. z. B. Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen, BDVR-Rundschreiben 1/2014. Siehe auch Dörig, Harald, in: NVwZ 2010, S. 921 sowie Bergmann, Jan, in: ZAR 2013, S. 318.

XII Aufenthalt aus humanitären Gründen, Asylsuchende und Flüchtlinge, Menschen ohne legalen Aufenthalt

1 Gesetzliches stichtagsunabhängiges Bleiberecht

Zum Stichtag 31.12.2013 lebten 94.508 Personen als Geduldete in Deutschland.¹¹³¹ Davon waren 28.237 Personen mehr als acht Jahre in Deutschland aufhältig.¹¹³² Insgesamt ist die Anzahl der Personen mit Duldung in den letzten Jahren zunächst gesunken und dann spürbar angestiegen. In den Jahren 2009-2012 lag die Anzahl der Geduldeten in Deutschland durchschnittlich bei rund 87.000 Personen.¹¹³³

Vieles spricht dafür, auch diesen Menschen, wie in der Vergangenheit z. B. mit sog. Altfall- oder Bleiberechtsregelungen, eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive und bessere Integrationschancen zu ermöglichen. Viele der Genannten befinden sich im erwerbsfähigen Alter und hatten über Jahre hinweg nur einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang und damit oft keine Beschäftigung. Über die Hälfte der Personen mit Duldung befindet sich im Alter von 21 bis 49 Jahren (2013: 54.278 Personen). Rund 27 % der Betroffenen sind minderjährige Kinder (2013: 25.469 Minderjährige), davon 16.581 Kinder unter elf Jahren.¹¹³⁴

Die bisherigen Regelungen, die eine Bleibeperspektive bei nachhaltiger Integration für geduldete Personen mit langjährigem Aufenthalt eröffnen, waren stichtagsgebunden. Sie waren somit auf eine abgeschlossene Zahl von „Altfällen“ (§§ 104a und 104b AufenthG) beschränkt oder, wenn sie stichtagsunabhängig ausgestaltet waren, nur für einen sehr begrenzten Personenkreis unter besonderen und engen Voraussetzungen (§ 18a AufenthG für qualifizierte Geduldete, § 25a AufenthG für geduldete Jugendliche und Heranwachsende und § 25 Abs. 5 AufenthG für Geduldete, deren Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich war) zugänglich. Vor dem Hintergrund wieder steigender Zahlen von Geduldeten – Stichtag für die gesetzliche Altfallregelung des § 104a AufenthG war der 1.7.2007 – gab es im Berichtszeitraum weitere Länderinitiativen für die Schaffung einer gesetzlichen stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung.

1.1 Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen

Nach dem Gesetzesantrag des Landes Schleswig-Holstein¹¹³⁵ hatte im Juni 2012 Niedersachsen einen weiteren Vorstoß unternommen und einen eigenen Antrag in den Bundesrat eingebracht. Dieser sollte unter engen Voraussetzungen langzeitgeduldeten Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, ein Aufenthaltsrecht zu erhalten. Der Gesetzentwurf sah die Einführung einer Duldung mit zweijähriger Gültigkeitsdauer nach mindestens vierjährigem Aufenthalt vor. Die Duldung sollte die Möglichkeit eröffnen, die Integrationsleistungen zu intensivieren. Vorausgesetzt wurden hierbei u. a. Kenntnisse der deutschen Sprache auf dem Niveau A2-GER. In der zweijährigen Duldungsphase sollte dann über den Besuch eines Integrationskurses Kenntnis der deutschen Sprache auf dem Niveau B1-GER erreicht werden. Schließlich sollte nachgewiesen werden, dass der Lebensunterhalt mindestens im zweiten Jahr nachhaltig gesichert ist. Erst wenn diese (und weitere) Voraussetzungen vorlägen, wäre dem Gesetzentwurf entsprechend nach der zweijährigen Duldung die Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis für zunächst ein Jahr ermöglicht worden.

Damit wäre für die angedachte Zielgruppe der langjährig Geduldeten zwar eine Option für ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht eröffnet worden. Zugleich setzen die Vorschläge aus dem niedersächsischen Antrag aus Sicht der Beauftragten aber deutlich zu hohe Hürden für das Erreichen der Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis. Diese hätte darüber hinaus erst nach einem mehrjährigen Verfahren bei weiterhin bestehender Duldung unter besonders hohem bürokratischen Aufwand erteilt werden können.

1.2 Gesetzesantrag der Freien und Hansestadt Hamburg / Gesetzentwurf des Bundesrates

Vielversprechender mit Blick auf die angestrebten Verbesserungen für die Zielgruppe und letztlich praktikabler erscheint der ebenfalls im Jahr 2012 in den Bundesrat eingebrachte Gesetzesantrag der Freien und Hansestadt Hamburg. Der als Gesetzentwurf des Bundesrates am 22.03.2013 beschlossene Antrag wurde jedoch in der

¹¹³¹ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Katrin Kunert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 18/1033 vom 03.04.2014.

¹¹³² Vgl. ebd. 32.640 Personen mit Duldung leben bereits seit mehr als 6 Jahren in Deutschland.

¹¹³³ Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Ausländerzentralregister, Stand jeweils zum 31.12.: 2012: 85.344 Personen, 2011: 87.136 Personen, 2010: 87.244 Personen, 2009: 89.498 Personen.

¹¹³⁴ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Katrin Kunert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 18/1033 vom 03.04.2014.

¹¹³⁵ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel XIII.1.2, S. 266 f.

17. Legislaturperiode vom Deutschen Bundestag abgelehnt.¹¹³⁶

Für die bestehende stichtagsunabhängige Regelung für gut integrierte geduldete Jugendliche und Heranwachsende in § 25a AufenthG sieht der Entwurf eine spürbare Absenkung der in vielen Einzelfällen zu starren Voraussetzungen für ein Bleiberecht vor. Dies betrifft die Dauer des Aufenthalts, die Dauer des Schulbesuchs sowie das erforderliche Alter bei Antragstellung. Wie bereits im 9. Lagebericht dargelegt, hat die Praxis zwischenzeitlich weiter bestätigt, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels in vielen Fällen trotz erheblicher Integrationsleistungen nicht möglich war. Dies spiegelt sich auch in der Statistik wieder: Zum Stichtag 31.12.2013 lebten nur 2.765 Personen mit einem Aufenthaltstitel nach § 25a Abs. 1 AufenthG in Deutschland. Auch aus Sicht der Beauftragten wäre es sinnvoll, die Kriterien für „anerkanntswerte Integrationsleistungen“ anzupassen, da viele Jugendliche die Voraussetzungen oftmals bereits nach kurzem Aufenthalt in Deutschland erfüllen. Der Gesetzentwurf schlägt hier einen vierjährigen Aufenthalt und den erfolgreichen Schulbesuch (ohne Angaben zur Dauer) als ausreichend vor, wenn die Integration gewährleistet erscheint. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis wird im Gesetzentwurf zudem als Regelantrag ausgestaltet, der ohne einschränkende Altersregelungen für alle geduldeten Jugendlichen und Heranwachsenden gilt, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Der im Hamburger Entwurf enthaltene Regelungsvorschlag für die Einfügung eines § 25b AufenthG sieht vor, dass eine Aufenthaltserlaubnis bei nachhaltiger Integration erteilt werden soll und macht dies insbesondere von

- einem langjährigen Aufenthalt in Deutschland,
- der grundsätzlich überwiegenden Sicherung des Lebensunterhaltes,
- hinreichenden mündlichen Deutschkenntnissen,
- dem Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland und
- einer grundsätzlichen Straffreiheit

abhängig.

Konkret müssten Antragsteller mindestens einen achtjährigen bzw. – bei häuslicher Gemeinschaft mit einem minderjährigen Kind – sechsjährigen Aufenthalt in Deutschland nachweisen, d. h. sich ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufgehalten haben. Für die erstmalige Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG-E wird als ausreichend betrachtet, wenn der Lebensunterhalt *überwiegend* gesichert ist oder wenn unter Berücksichtigung der bisherigen Schul-, Ausbildungs- und Einkommenssituation sowie der familiären Lebenssituation zu erwarten ist, dass der Lebensunterhalt in Zukunft gesichert wird. Hierbei wird das Wohngeld ausdrücklich als „unschädliche“ Leistung aufgeführt. Grundsätzliche Ausnahmen werden für Studierende, Auszubildende, Alleinerziehende oder Familien mit minderjährigen Kindern gewährt. Bei dieser Personengruppe soll ein vorübergehender Sozialleistungsbezug grundsätzlich der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht entgegenstehen.

Des Weiteren werden hinreichende mündliche Deutschkenntnisse entsprechend dem Sprachniveau A2-GER vorausgesetzt, die regelmäßig durch ein geeignetes Sprachzertifikat nachgewiesen oder durch die Ausländerbehörde z. B. bei Vorlage von Schulzeugnissen festgestellt werden können. Daneben wird das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland sowie bei Kindern im schulpflichtigen Alter deren tatsächlicher Schulbesuch gefordert. Von den Voraussetzungen der überwiegenden Lebensunterhaltssicherung und der hinreichenden Deutschkenntnisse wird abgesehen, wenn die Betroffenen diese wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder aus Altersgründen nicht erfüllen können.

Eine Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis scheidet nach dem Gesetzentwurf grundsätzlich aus, wenn der Ausländer eine Abschiebung durch falsche Angaben oder durch Täuschungen über seine Identität oder Staatsangehörigkeit verhindert oder verzögert oder nicht zumutbar bei der Beseitigung von Abschiebungshindernissen mitwirkt. Analog zur bestehenden Regelung in § 104a Abs. 1 S. 1 Nr. 6 AufenthG wird grundsätzlich Straffreiheit vorausgesetzt, wobei geringfügige Strafen außer Betracht bleiben. Ebenfalls dürfen keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen bestehen (analog § 104a Abs. 1 S. 1 Nr. 5 AufenthG).

¹¹³⁶ Der Deutsche Bundestag hat in seiner 250. Sitzung am 27.06.2013 aufgrund der Beschlussempfehlung und des Berichts des Innenausschusses – BT-Drs. 17/14157 – den vom Bundesrat eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – BT-Drs 17/13424 – abgelehnt. Vgl. BR-Drs. 645/13.

1.3 Koalitionsvertrag

Der Gesetzentwurf des Bundesrates ist zugleich Grundlage für die im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vereinbarte Neuregelung einer alters- und stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung im Aufenthaltsgesetz.¹¹³⁷ Im Koalitionsvertrag wurde sich darüber hinaus auch ausdrücklich darauf verständigt, die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an geduldete Jugendliche und Heranwachsende (§ 25a AufenthG) zu vereinfachen, um der besonderen Integrationsfähigkeit dieser speziellen Gruppe Rechnung zu tragen.¹¹³⁸

Dieser Auftrag im Koalitionsvertrag entspricht einer langjährigen Forderung der Beauftragten.¹¹³⁹ Viele Betroffene, bei denen im Einzelfall keine Anerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention und keine Zuerkennung subsidiären Schutzes erfolgen konnte, konnten und können gleichwohl u. a. wegen weit verbreiteter Verstöße gegen Menschenrechte absehbar nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Darunter z. B. Menschen aus Afghanistan, Iran, Syrien, Somalia oder Irak. Trotz der bisher oft fehlenden Perspektive, einen rechtmäßigen Aufenthalt zu erlangen, haben sich viele von ihnen in dieser Zeit tatsächlich gut integriert, obwohl sie mit dem Status der Duldung regelmäßig von Integrationsangeboten ausgeschlossen waren. Selbst bei gleichrangigem Arbeitsmarktzugang nach vierjährigem Aufenthalt ist es mit einer Duldung oftmals schwierig, eine dauerhafte Beschäftigung aufzunehmen. Das führt letztlich dazu, dass es faktisch häufig nicht möglich ist, den Lebensunterhalt vollständig aus einer Erwerbstätigkeit zu sichern. Die Ausländerbehörden machen in diesen Fällen oftmals nicht ausreichend von der vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, nach § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG von der Erteilungsvoraussetzung des Nachweises der Lebensunterhaltssicherung abzusehen. Darüber hinaus sind die Hürden für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG in diesen Fällen – auch aufgrund der Rechtsprechung – oftmals im Ergebnis zu hoch.

Die Beauftragte begrüßt die Regelung in dem Gesetzentwurf des Bundesrates, die ausdrücklich ein Abweichen von § 10 Abs. 3 AufenthG ermöglicht (§ 25b Abs. 5 Satz 1 AufenthG-E), weil andernfalls die Gefahr bestünde, alle ehemaligen Asylbewerberinnen und -bewerber von der Bleiberechtsregelung auszuschließen, deren Asylantrag als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt worden ist.¹¹⁴⁰ Dies wäre weder aus flüchtlingsrechtlichen (vgl. § 30 Abs. 2 2. und 3. Alt. AsylVfG a. F. sowie Abs. 3 Nr. 2, 5 und 7 AsylVfG) noch aus integrationspolitischen Erwägungen zielführend.

Mit Blick auf die bevorstehende Umsetzung des Koalitionsvertrages ist der Gesetzentwurf des Bundesrates aus Sicht der Beauftragten eine gute Grundlage für die Formulierung einer gesetzlichen stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung. Er lässt aber auch noch einige Fragen ungeklärt, die bei Änderung des Aufenthaltsgesetzes bedeutend für die Verwaltungspraxis sein dürften und auf die nachfolgend eingegangen wird.

1.4 Überwiegende Lebensunterhaltssicherung

Die Beauftragte begrüßt den Vorschlag, dass für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Zukunft die überwiegende Lebensunterhaltssicherung als ausreichend erachtet wird. Das betrifft auch die vorgesehenen Ausnahmen für Studierende, Auszubildende, Alleinerziehende oder Familien mit minderjährigen Kindern. In der Vergangenheit war es insbesondere für betroffene Familien schwierig, die vollständige Lebensunterhaltssicherung nachzuweisen, zumal nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes¹¹⁴¹ für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis bei der Berechnung des potenziellen Leistungsanspruchs nach dem SGB II oder SGB XII nicht nur die Ansprüche auf Regelleistungen, sondern auch die vom Einkommen abzusetzenden Freibeträge zu berücksichtigen sind. Neben der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes sind für die Beurteilung der Sicherung des Lebensunterhaltes darüber hinaus auch europarechtliche Einflüsse von Bedeutung. Weiterhin ist bei der Prüfung der Voraussetzung der Sicherung des Lebensunterhaltes bei der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen immer auch eine Einzelfallbetrachtung erforderlich, die den bestehenden

¹¹³⁷ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode „Deutschlands Zukunft gestalten“, S. 108: „Um lange in Deutschland lebenden geduldeten Menschen, die sich in die hiesigen Lebensverhältnisse nachhaltig integriert haben, eine Perspektive zu eröffnen, wollen wir eine neue alters- und stichtagsunabhängige Regelung in das Aufenthaltsgesetz einfügen. Grundlage soll BR-Drs. 505/12 (B) vom 22.03.2013 sein. Grundsätzlich setzt die Erteilung einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts voraus. Zudem werden die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Jugendliche und Heranwachsende (§ 25a AufenthG) vereinfacht, um der besonderen Integrationsfähigkeit dieser speziellen Gruppe Rechnung zu tragen.“

¹¹³⁸ Ebd.

¹¹³⁹ Vgl. bereits 6. Lagebericht, Kapitel III.1.4.2, S. 382 f.; 8. Lagebericht, Kapitel III.2.6, S. 302 ff.; 9. Lagebericht, Kapitel XIII.1.2, S. 266.

¹¹⁴⁰ Die Antwort auf die Frage, ob ein Regelanspruch (vgl. § 25b Abs. 1 AufenthG-E), ein „Anspruch“ im Sinne des § 10 Abs. 3 AufenthG ist, wurde vom Bundesverwaltungsgericht bisher offen gelassen (BVerwG, Urteil vom 16.12.2008, Az.: 1 C 37.07).

¹¹⁴¹ Vgl. Urteil des BVerwG vom 30.04.2009. Az.: 1 C 3.08; ausführlich zur Frage der Sicherung des Lebensunterhaltes im Aufenthaltsrecht auch 7. Lagebericht, Kapitel III.2.1.1, S. 147 ff. und 8. Lagebericht, Kapitel III.2.1, S. 287 ff.

gesetzlichen Vorgaben Rechnung trägt.

Es gibt zudem individuelle Härtefallsituationen, in denen es geduldeten Personen wegen Krankheit oder Behinderung oder aufgrund des hohen Alters nicht möglich war, die Anforderungen an die geforderte Lebensunterhaltssicherung zu erfüllen. Die Regelungen in § 104a Abs. 6 Nrn. 4 u. 5 AufenthG führten immer wieder zu Problemen, da eine Aufenthaltserlaubnis für erwerbsunfähige Antragsteller oder Rentnerinnen und Rentner ausgeschlossen war, sobald Sozialleistungen bezogen wurden. Die Beauftragte begrüßt daher die Aufnahme einer entsprechenden Ausnahmeregelung, wie sie im § 25b AufenthG-E vorgesehen ist. Darüber hinaus sollten nach Ansicht der Beauftragten ebenfalls Personen ausgenommen werden, die pflegebedürftige Angehörige pflegen.

Der Begriff der überwiegenden Lebensunterhaltssicherung bleibt allerdings auch in der Begründung des Gesetzentwurfes – bis auf die Nichtberücksichtigung des Wohngeldbezuges – auslegungsfähig. Aus Sicht der Beauftragten kommt der konkreten Ausgestaltung der Norm eine wichtige Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Regelung des § 104a Abs. 5 AufenthG, die bei der Verlängerung von im Rahmen der sog. Altfallregelung erteilten Aufenthaltserlaubnissen „auf Probe“ zur Anwendung kam. Die 2007 eingeführte gesetzliche Altfallregelung führte dazu, dass gut 40.000 Aufenthaltserlaubnisse mit einer Gültigkeit bis 31.12.2009 erteilt wurden. Davon wurden allerdings etwa 30.000 als Aufenthaltserlaubnisse (nur) „auf Probe“ erteilt.¹¹⁴² In der Praxis hat sich gezeigt, dass viele der Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis während ihrer „Probezeit“ nicht die ihnen abverlangten Anforderungen an die Sicherung des Lebensunterhaltes, die für eine Verlängerung des Aufenthaltstitels erforderlich waren, erfüllen konnten. Nach damaliger Schätzung der Länder betraf dies etwa jeden zweiten Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“. Dies führte letztlich auch zu aufenthaltsrechtlichen Anschlussregelungen, damit möglichst wenige Personen wieder zurück in den Status der Duldung fielen.¹¹⁴³

Grundsätzlich erscheinen der in der bestehenden Regelung des § 104a Abs. 5 AufenthG gewählte Ansatz der Prognoseentscheidung und die dort gewählten Kriterien „vollständige Lebensunterhaltssicherung in einem überwiegenden Teil eines bestimmten Zeitraums in der Vergangenheit“ oder „überwiegende Lebensunterhaltssicherung trotz Leistungsbezugs, wenn das Einkommen aus Erwerbstätigkeit überwiegt“ aus Sicht der Beauftragten gut geeignet, die Lebenswirklichkeit geduldeter Personen zu erfassen. Letztlich sollte den Behörden aber hinreichend Beurteilungsspielraum eingeräumt werden, um Einzelfallentscheidungen gerecht treffen zu können. Starre Fristenregelungen bei der Betrachtung der zurückliegenden Lebensunterhaltssicherung hält die Beauftragte nicht für zielführend und nicht praxistauglich.

Aus Sicht der Beauftragten muss bei der Ausgestaltung einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung darauf geachtet werden, dass auch der Großteil der Geduldeten – die bereits 8 bzw. 6 Jahre und länger in Deutschland leben – tatsächlich von der Neuregelung profitiert.¹¹⁴⁴ Für viele von ihnen ist die Lebensunterhaltssicherung angesichts bestehender Einschränkungen, wie evtl. Arbeitsverbote oder nachrangigem Arbeitsmarktzugang sowie generell schlechten Erwerbs- bzw. Vergütungschancen mit Duldungsstatus, eine schwer zu überwindende Hürde. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass eine stichtagsunabhängige Regelung grundsätzlich immer wieder die Möglichkeit bietet, ein Bleiberecht zu beantragen. Schließlich wird auch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes von großer Bedeutung für die erwerbstätigen Geduldeten sein, um ihren Lebensunterhalt zukünftig besser sicherstellen zu können.

1.5 Ausschlussgründe

Wie die Regelungsentwürfe in der Vergangenheit enthält auch der Gesetzentwurf des Bundesrates Ausschlussgründe für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für langjährig Geduldete. Der Regelungsvorschlag orientiert sich hier einerseits an § 104a Abs. 1 Nr. 5 (keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen) und Nr. 6 (keine strafrechtliche Verurteilung) AufenthG. Darüber hinaus scheidet die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus, wenn falsche Angaben, Täuschung oder fehlende Mitwirkung die Durchsetzung der Ausreisepflicht verhindern oder verzögern.

Die langjährig Geduldeten, die mit einer Bleiberechtsregelung erreicht werden sollen, sind formell ausreisepflichtige Personen, bei denen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen eine Ausreise nicht möglich ist. Im Fall von Täuschungshandlungen können diese grundsätzlich sehr unterschiedliche Ausprägungen haben. So ist z. B. eine falsche Angabe des Lebensalters, insbesondere mit Blick auf den besonderen verfahrensrechtlichen Schutz von (unbegleiteten) Minderjährigen, zwar für das Verfahren bis zum Eintritt der Volljährigkeit relevant,

¹¹⁴² Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.2.6., S. 303.

¹¹⁴³ Vgl. ebd.

¹¹⁴⁴ Vgl. Zahlen unter 1.

für die Asylanererkennung aber grundsätzlich nur selten von Bedeutung, so dass selbst bei richtiger Angabe dieselbe Situation, nämlich ein langjähriger Aufenthalt mit Duldung ohne zwischenzeitliche Aufenthaltsbeendigung, die Folge gewesen wäre. Ähnliches gilt in anderen Konstellationen, z. B. wenn eine Abschiebung in ein bestimmtes Herkunftsland ohnehin absehbar nicht oder nur ausnahmsweise realisiert werden kann, wie in den letzten Jahren etwa in das Herkunftsland Afghanistan.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfes sollen beispielsweise zu Beginn des aufenthaltsrechtlichen Verfahrens begangene Täuschungshandlungen zur Staatsangehörigkeit oder Identität unberücksichtigt bleiben können, sofern diese nicht allein kausal für die lange Aufenthaltsdauer waren.¹¹⁴⁵ Die Regelung soll eine Möglichkeit bieten, eine etwaige in einer Sondersituation getroffene Fehlentscheidung des Betroffenen korrigieren zu können.¹¹⁴⁶ Unabhängig davon wird damit eine Möglichkeit eröffnet, um langjährige ineffektive Verfahren zwischen Antragstellern und Behörden zu lösen, die ansonsten weiterhin unbefriedigend ohne abschließende Entscheidung anhängig blieben.

Der Gesetzgeber hat eine „unbefristete Vorhaltung“, die jegliche Aussicht auf Inanspruchnahme von Bleiberechtsregelungen ausschließt, auch nicht mit der Regelung des § 104a Abs. 1 Nr. 4 AufenthG beabsichtigt. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Anwendung dieser Norm ist allerdings unterschiedlich. So geht das OVG Nordrhein-Westfalen davon aus, dass eine mangelhafte Mitwirkung an der Passbeschaffung, die bereits acht Jahre zurückliegt, zumindest dann nicht mehr „anspruchvernichtend“ wirke, wenn danach Bemühungen der Mitwirkung nachgewiesen wurden.¹¹⁴⁷ Eine andere Auffassung vertritt z. B. das OVG Lüneburg in einem Fall der vorsätzlichen Täuschung über die Volkszugehörigkeit.¹¹⁴⁸

Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus die Frage, ob ein Kausalzusammenhang zwischen vorsätzlichen Handlungen im Falle von Täuschung, Verzögerung oder Behinderung und unterlassenen Abschiebemaßnahmen bestehen muss, damit der Ausschlussstatbestand greift. Zumindest für den Fall des § 104a Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 AufenthG – bei vorsätzlicher Verzögerung oder Behinderung von behördlichen Maßnahmen – wird dies in der Rechtsprechung bejaht.¹¹⁴⁹ Für vorsätzliche Täuschungshandlungen über die wahre Identität gelte dies hingegen nicht.¹¹⁵⁰

Aus Sicht der Beauftragten greift der Gesetzentwurf des Bundesrates die in der bisherigen Verwaltungspraxis bestehenden Schwierigkeiten auf. Begangene Täuschungshandlungen über die Identität oder Staatsangehörigkeit sollen nach dem Entwurf unberücksichtigt bleiben, sofern diese nicht allein kausal für die lange Aufenthaltsdauer gewesen sind.¹¹⁵¹ Auch die Beauftragte plädiert insofern dafür, dass etwaiges Fehlverhalten, das zu Beginn des Aufenthaltes in Deutschland entstanden ist, den Betroffenen – nach langjährigem Aufenthalt und erkennbaren Bemühen sowie erfolgreicher Integration in Deutschland – in den Verfahren nicht unbegrenzt vorgehalten wird. Es ist daher zu begrüßen, dass der Regelungsvorschlag – auch im Falle von zurückliegendem Fehlverhalten – die aktuellen Mitwirkungsleistungen des Antragstellers als besonders gewichtig bewertet.

2 Wohnsitzauflagen bei Personen mit humanitären Aufenthaltserlaubnissen

Die Zahl der Antragstellungen jüdischer Zuwanderer ist im Berichtszeitraum weiterhin gering geblieben. So waren es im Jahr 2012 lediglich 229 Neuanträge für 291 Personen.¹¹⁵² Die Ursachen wurden bereits ausführlich im 9. Lagebericht dargestellt. Der Entscheiderbrief 10/2013 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge¹¹⁵³ führt als Gründe für die geringen Antragszahlen an, dass entweder der Nachweis der jüdischen Abstammung absehbar nicht gelingt oder aber für viele der jungen, gut ausgebildeten jüdischen Zuwanderer die erforderliche positive Integrationsprognose nicht gestellt werden kann. Gerade auch aufgrund ihres jugendlichen Alters können sie keine längeren Beschäftigungszeiten und keine sehr guten Deutschkenntnisse nachweisen. Für jüngere Betroffene (bis zur Vollendung des 30. Lebensjahres) wurde das Punktesystem für eine Integrationsprognose

¹¹⁴⁵ Vgl. BR-Drs. 505/12 (Beschluss) vom 22.03.2013, S. 9.

¹¹⁴⁶ Vgl. ebd.

¹¹⁴⁷ OVG NRW, Urteil vom 12.02.2008, 18 B 230/08.

¹¹⁴⁸ OVG Lüneburg, Beschluss vom 20.01.2009, 10 ME 442/08.

¹¹⁴⁹ So z. B. OVG NRW, Urteil vom 12.02.2008, 18 B 230/08.

¹¹⁵⁰ Vgl. VG Aachen, Urteil vom 01.07.2011, 9 K 2125/09; VG Ansbach, Urteil vom 10.07.2012, AN 5 K 11.01552.

¹¹⁵¹ Vgl. BR-Drs. 505/12 (Beschluss) vom 22.03.2013, S. 9.

¹¹⁵² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Monatliche Midas Statistik, Stand 31.12.2013. Aktuelle Zahlen für 2013 lagen zum Zeitpunkt der Drucklegung der Beauftragten noch nicht vor.

¹¹⁵³ Vgl. Entscheiderbrief 10/2013 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

auf Empfehlung des Beirates modifiziert.¹¹⁵⁴

Die humanitäre Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG der jüdischen Zuwanderer in Deutschland ist mit einer wohnsitzbeschränkenden Auflage auf das Land versehen.¹¹⁵⁵ Diese wird im Wesentlichen damit begründet, dass bei Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Ländern erreicht werden soll. Ein Wohnortwechsel in ein anderes Land zwecks Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums steht unter der Maßgabe, dass der Lebensunterhalt durch Ausbildungsförderung nach dem BAföG oder SGB III weiter gesichert wird. Ein Wohnortwechsel ist auch möglich, wenn dieser zur Arbeitsaufnahme, aufgrund familiärer Bindungen oder zur Pflege von Verwandten erforderlich ist.¹¹⁵⁶

Das Bundesverwaltungsgericht hat nun im Fall jüdischer Zuwanderer entschieden, dass allein der Bezug von SGB XII-Leistungen nicht automatisch einen Wohnortwechsel ausschließen darf, sondern im Einzelfall eine Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgen muss.¹¹⁵⁷ Hierbei sollen das Alter, die familiären Bindungen sowie die bisherige Dauer des Aufenthaltes im Bundesgebiet in den Fokus genommen werden.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die sich verändernde Verteilung der Ausgabenlasten zwischen Bund und Ländern bei Leistungen nach SGB II und SGB XII hält die Beauftragte die automatische Verhängung einer Wohnsitzauflage im Falle eines Leistungsbezugs nach dem SGB II oder SGB XII für problematisch. Die Wohnsitzauflage ist mit dem Argument einer gerechten Lastenverteilung zwischen den Ländern letztendlich kaum noch zu begründen. Im SGB II-Bereich trägt der Bund die Kosten des Arbeitslosengeldes II sowie nach wie vor knapp ein Drittel der Wohnkosten (§ 46 Abs. 5 SGB II). Im SGB XII erstattet der Bund den Ländern ab dem 01.01.2014 die durch das Kapitel IV „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ dieses Gesetzes entstandenen Nettoausgaben zu 100% (§ 46a SGB XII).

Dies muss zu einer Änderung der Praxis der Verhängung von Wohnsitzauflagen für alle Leistungsbezieher nach dem SGB II bzw. SGB XII führen, die humanitäre Aufenthaltserlaubnisse besitzen.

Schließlich ist hinsichtlich unionsrechtlich subsidiär Geschützter nach der Richtlinie 2004/84/EG bzw. 2011/95/EU, die ab Dezember 2013 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG erhalten, fraglich, ob die Verhängung einer Wohnsitzauflage wegen des Bezuges von Sozialleistungen unionsrechtlich zulässig ist. Hieran kann mit Blick auf den 10. und den 39. Erwägungsgrund sowie auf die Art. 29 (Sozialhilfeleistungen) und Art. 33 (Freizügigkeit) Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU gezweifelt werden. Das Bundesverwaltungsgericht hatte bereits Anfang des Jahres 2008 unter Verweis auf die Art. 23 (öffentliche Fürsorge) und Art. 26 (Freizügigkeit) Genfer Flüchtlingskonvention entschieden, dass die Verhängung von Wohnsitzauflagen gegenüber anerkannten Flüchtlingen nur noch unter sehr engen –migrationspolitisch nachvollziehbar zu rechtfertigenden – Voraussetzungen zulässig sei.¹¹⁵⁸ Sowohl das Unionsrecht als auch die jüngsten Entwicklungen im Aufenthaltsgesetz legen aus Sicht der Beauftragten nahe, dass nach der Richtlinie 2011/95/EU subsidiär Geschützte so zu behandeln sind wie anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Dies hat das OVG Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der Richtlinie 2004/84/EG so entschieden. Da das OVG Lüneburg kurz danach zu einem anderen Ergebnis gelangte, ist es zu begrüßen, dass Bundesverwaltungsgericht die Frage nunmehr dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt hat.¹¹⁵⁹

3 Asylbewerberleistungsgesetz

Nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben hilfebedürftige Asylbewerberinnen bzw. -bewerber, Personen mit bestimmten humanitären Aufenthaltserlaubnissen und Geduldete sowie ihre Familienmitglieder zu Beginn ihres Aufenthalts zunächst nur Anspruch auf im Vergleich zum SGB XII abgesenkte Grundleistungen. Die Leistungen sind dabei grundsätzlich vorrangig als Sachleistungen zu erbringen. Nach einer Wartefrist von derzeit vier Jahren erhalten die Leistungsberechtigten Leistungen auf Sozialhilfeniveau entsprechend dem SGB XII (§ 2 Abs. 1 AsylbLG). Der Kreis der vom Asylbewerberleistungsgesetz erfassten Personen ist über die Jahre hinweg ausgeweitet worden. Dasselbe gilt für die Dauer des abgesenkten Grundleistungsbezugs nach § 2 Abs. 1 AsylbLG. Diese betrug bei der Einführung des Gesetzes im Jahr 1993 ein Jahr und beträgt heute – 20 Jahre

¹¹⁵⁴ Vgl. 9. Lagebericht, Abschnitt XII.4.2, S. 263 f.

¹¹⁵⁵ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz Nr. 23.2.4.

¹¹⁵⁶ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz Nr. 12.2.5.2.1 ff.

¹¹⁵⁷ Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.01.2013, Az.: 1 C 7/12.

¹¹⁵⁸ Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel III.5.7., S. 333 f und BVerwG, Urteil vom 15.01.2008, Az.: 1 C 17.07. Nach dem Urteil wurden keine Versuche mehr unternommen, systematisch Wohnsitzauflagen gegenüber anerkannten Flüchtlingen zu verfügen. Auch in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz findet sich hierzu nichts.

¹¹⁵⁹ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 21.11.2013, Az.: 18 A 1291/13 OVG Lüneburg, Urteil vom 11.12.2013, Az.: LC 222/13 und schließlich BVerwG, Beschluss vom 19.08.2014, Az.: 1 C 1.14.

später – vier Jahre.

3.1 Urteil des Bundesverfassungsgerichts und aus integrationspolitischer Perspektive bestehender gesetzlicher Änderungsbedarf

Die Beauftragte hatte in ihrem letzten Bericht erneut über die erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der geltenden Leistungssätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz berichtet, die seit 1993 auch nicht angepasst worden waren.¹¹⁶⁰ Damals stand eine Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz noch aus, die im Berichtszeitraum nunmehr ergangen ist.

Mit Urteil vom 18.07.2012 hat das Bundesverfassungsgericht die Höhe der Geldleistungen nach § 3 AsylbLG für unvereinbar mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erklärt.¹¹⁶¹ Dem Gesetzgeber wurde aufgegeben, unverzüglich eine Neuregelung zur Sicherung des Existenzminimums für die Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu treffen. Bis dahin wurde eine Übergangsregelung angeordnet. Migrationspolitische Erwägungen dürften – so das Bundesverfassungsgericht – bei der Sicherung des Existenzminimums keine Rolle spielen.

Die Beauftragte bedauert, dass es in der 17. Legislaturperiode nicht mehr zu einer gesetzlichen Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes gekommen ist. Zwar wurde in der Praxis nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die angeordnete Übergangsregelung von den Ländern umgesetzt. Die Bezieher von Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhielten bereits Geldleistungssätze – z. B. weil ihnen Hausrat als Sachleistung zur Verfügung gestellt wird – etwas unterhalb des Niveaus des SGB II und SGB XII. Weitere durch die Praxis aufgeworfene Rechtsfragen, die das alltägliche Leben vieler leistungsberechtigter Einzelpersonen und Familien mit Kindern prägen, blieben damit allerdings ungeklärt.

Aus Sicht der Beauftragten sind vor diesem Hintergrund bei anstehenden gesetzlichen Änderungen jedenfalls folgende Punkte zu berücksichtigen:

a) Die Höhe der Geldleistungen nach § 3 AsylbLG, die vom Bundesverfassungsgericht als „evident unzureichend“ angesehen worden ist, ist gesetzlich zu korrigieren. Vieles spricht darüber hinaus dafür, politisch abzuwägen, inwiefern ein besonderes Sozialleistungsrecht für Asylbewerberinnen bzw. -bewerber und Geduldete sinnvoll ist. Das von dem ursprünglichen Gesetzgeber in den Jahren 1992/93 als verfassungskonform unterstellte System des Asylbewerberleistungsgesetzes ist jedenfalls hinsichtlich der verantwortbaren Leistungsdifferenz zu den Regelleistungssystemen des SGB II bzw. des SGB XII erheblich erschüttert worden.

Unzweideutig legt das Bundesverfassungsgericht zum Bedarf an existenznotwendigen Leistungen insoweit in den Randnummern 100 und 101 des Urteils fest:

„(1) Ob und in welchem Umfang der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen für Menschen mit nur vorübergehendem Aufenthaltsrecht in Deutschland gesetzlich abweichend von dem gesetzlich bestimmten Bedarf anderer Hilfebedürftiger bestimmt werden kann, hängt allein davon ab, ob wegen eines nur kurzfristigen Aufenthalts konkrete Minderbedarfe gegenüber Hilfeempfängern mit Daueraufenthaltsrecht nachvollziehbar festgestellt und bemessen werden können. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, ob durch die Kürze des Aufenthalts Minderbedarfe durch Mehrbedarfe kompensiert werden, die typischerweise gerade unter den Bedingungen eines nur vorübergehenden Aufenthalts anfallen. Auch hier kommt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu, der die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse dieser Personengruppe wie auch die wertende Einschätzung ihres notwendigen Bedarfs umfasst (vgl. BVerfGE 125, 175 <225>), aber nicht davon entbindet, das Existenzminimum hinsichtlich der konkreten Bedarfe zeit- und realitätsgerecht zu bestimmen.

(2) Lassen sich tatsächlich spezifische Minderbedarfe bei einem nur kurzfristigen, nicht auf Dauer angelegten Aufenthalt feststellen, und will der Gesetzgeber die existenznotwendigen Leistungen für eine Personengruppe deshalb gesondert bestimmen, muss er sicherstellen, dass die gesetzliche Umschreibung dieser Gruppe hinreichend zuverlässig tatsächlich nur diejenigen erfasst, die sich regelmäßig nur kurzfristig in Deutschland aufhalten. Dies lässt sich zu Beginn des Aufenthalts nur anhand einer Prognose beurteilen. Diese bemisst sich zwar nicht allein, aber auch am jeweiligen Aufenthaltsstatus. Dabei ist stets dessen Einbindung in die tatsächlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.“

Schließlich sollte jedenfalls das komplizierte Verfahren zur Anpassung der Beträge in § 3 Abs. 3 AsylbLG an die tatsächlichen Preisentwicklungen keinen weiteren Bestand haben. Es hat nicht funktioniert und damit aus

¹¹⁶⁰ 9. Lagebericht, Kapitel XIII.1.5, S. 270 ff.

¹¹⁶¹ Az.: 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.

Sicht der Beauftragten erheblich mit zu dem verfassungswidrigen Zustand beigetragen.¹¹⁶² Es liegt nahe, bei der ggf. notwendigen turnusmäßigen Anpassung der Beträge im Asylbewerberleistungsgesetz künftig entsprechend der Regelungen im SGB XII zu verfahren, um einer unnötigen Politisierung der Fragen der Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums für bestimmte Drittstaatsangehörige entgegenzuwirken.

b) Vor dem Hintergrund der Karlsruher Entscheidung ist auch die Frage zu erörtern, inwieweit eine Absenkung der Leistungen nach § 1a AsylbLG für geduldete Ausländerinnen und Ausländer noch möglich ist und wie lange sie ggf. aufrechterhalten bleiben darf. In Randnummer 120 des Urteils wird festgelegt, dass Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss. Insoweit liegen bereits zahlreiche neuere unterschiedlich begründete Gerichtsentscheidungen vor, die im Ergebnis die Anwendung des § 1a AsylbLG deshalb ausschließen, weil der Anspruch auf Gewährleistungen eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht auf die Sicherung der physischen Existenz beschränkt werden könne.¹¹⁶³ Das Bundesverfassungsgericht hat in der Randnummer 90 des Urteils weiterhin klargestellt, dass der Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst. Damit dürfte die behördliche Praxis, in Fällen des § 1a AsylbLG jedenfalls den Barbetrag (das sog. „Taschengeld“) einzubehalten, verfassungswidrig sein.

c) Wie bereits kurz zuvor bei dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zu den Familienleistungen nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz,¹¹⁶⁴ hat das Bundesverfassungsgericht verdeutlicht, dass eine schematische und starre Anknüpfung leistungsrechtlicher Vorschriften an den Besitz bestimmter Aufenthaltstitel oder der Duldung die Gefahr birgt, in zahlreichen Einzelfällen verfassungswidrige Ergebnisse zu erzeugen. Rechtssystematisch sind die in § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG aufgezählten humanitären Aufenthaltstitel, die lediglich einen Leistungsanspruch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz begründen, zwar sämtlich befristet, eine aufenthaltsrechtliche Verfestigung der Aufenthalte ist jedoch nach § 26 Abs. 4 AufenthG rechtlich vorgesehen. Dies gilt sogar für diejenigen Aufenthaltserlaubnisse, deren Zweck nach dem Gesetz ausdrücklich als „vorübergehend“ bezeichnet ist (vgl. §§ 24, 25 Abs. 4 Satz 1, Abs. 4a und 4b AufenthG).¹¹⁶⁵

Dieses Ergebnis wird nicht zuletzt auch durch die aufenthaltsrechtliche Biografie der Klägerin des Ausgangsverfahrens zur Vorlage 1 BvL 2/11 gestützt. Sie hatte von ihrer Geburt im Jahr 2000 an eine Aufenthaltserlaubnis, im fachgerichtlich streitigen Zeitraum nach § 25 Abs. 5 AufenthG. Ab ihrer Geburt erhielt sie bis Dezember 2002 Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz. Danach bestritt die Mutter der Klägerin ihren Lebensunterhalt bis Dezember 2006 durch Erwerbseinkommen. Im Jahr 2007 wurden der Klägerin Geldleistungen nach § 3 AsylbLG, zunächst in Höhe von monatlich 132,93 €, von September bis November in Höhe von 178,95 € pro Monat gewährt. Im März 2010 erhielt die Klägerin die deutsche Staatsangehörigkeit.

Zur Dauer eines gesetzlich vorgesehenen abgesenkten Leistungsbezugs merkt das Bundesverfassungsgericht in Randnummer 101 des Urteils u. a. an:

„Eine Beschränkung auf ein durch etwaige Minderbedarfe für Kurzaufenthalte geprägtes Existenzminimum ist unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus und ohne Rücksicht auf die Berechtigung einer ursprünglich genteiligen Prognose jedenfalls dann nicht mehr gerechtfertigt, wenn der tatsächliche Aufenthalt die Spanne eines Kurzaufenthalts deutlich überschritten hat. Für diese Fälle ist ein zeitnahe, an den Gründen des unterschiedlichen Bedarfs orientierter Übergang von den existenzsichernden Leistungen für Kurzaufenthalte zu den Normalfällen im Gesetz vorzusehen.“

Die vom Bundesverfassungsgericht gewählten Formulierungen „unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus

¹¹⁶² Vgl. hierzu 9. Lagebericht, Kapitel XIII.1.5.1, S. 270, 8. Lagebericht, Kapitel III.6.6.2, S. 337, 7. Lagebericht, Kapitel III.8.4, S. 185 ff, 6. Lagebericht, Kapitel C VI.6, S. S. 539 und 5. Lagebericht, Kapitel B VI.1.6, S. 163 f.

¹¹⁶³ Vgl. für viele andere z. B. LSG Bayern, Beschluss vom 24.01.2013, Az.: L 8 AY 4/12 B ER. Weitere Gerichtsentscheidungen unter <http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/BVerfG-AsylbLG-Urteil.html>.

¹¹⁶⁴ Vgl. Kapitel XII 4.

¹¹⁶⁵ Dieses rechtssystematische Ergebnis spiegelt sich – jedenfalls teilweise – auch in den aus der Praxis vorliegenden Zahlen wider. So weist die BT-Drs. 17/12457 vom 25.02.2013 auf S. 21 aus, dass sich zum Stichtag 31.12.2012 von den 9.057 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG immerhin 2.119 Personen länger als sechs Jahre im Bundesgebiet aufhalten. Auch wenn der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis regelmäßig längere Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung vorangegangen wären, ist dies nicht unerheblich. Bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG, der im Aufenthaltsgesetz kein ausdrücklich „vorübergehender“ Zweck zugeordnet wird, die aber ebenfalls zu einer Leistungsberechtigung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz führt, stellt sich die Lage wie folgt dar: Von insgesamt 48.153 Personen, die zum Stichtag 31.12.2012 eine solche Aufenthaltserlaubnis besaßen, hielten sich 37.567 länger als sechs Jahre im Bundesgebiet auf (a.a.O., S. 15).

und ohne Rücksicht auf die Berechtigung einer ursprünglich gegenteiligen Prognose“, „Spanne eines Kurzaufenthalts deutlich überschritten“ und „zeitnaher (...) Übergang (...) zu den Normalfällen“ ziehen dem Gesetzgeber enge verfassungsrechtliche Grenzen. Sie unterstreichen den erheblichen Begründungsbedarf für ein gesetzliches Regelwerk, das – wenn auch nur zeitlich begrenzt – regelmäßig Minderbedarfe beim Existenzminimum für bestimmte Personengruppen vorsehen will. Vor diesem Hintergrund spricht aus Sicht der Beauftragten erstens viel dafür, den Kreis der nach § 1 Abs. 1 AsylbLG Leistungsberechtigten deutlich zu verkleinern. Insbesondere Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG „wegen des Krieges in ihrem Heimatland“ oder mit Aufenthaltserlaubnissen nach den §§ 25 Abs. 4a, 4b oder § 25 Abs. 5 AufenthG sollten künftig nach dem SGB II bzw. dem SGB XII leistungsberechtigt sein, weil eine aufenthaltsrechtliche Verfestigung ihres Aufenthalts ohne Weiteres möglich ist und in der Praxis auch stattfindet bzw. stattfinden wird. Dies wird nicht zuletzt durch die auf § 23 Abs. 1 AufenthG wegen des Krieges in ihrem Heimatland gestützten Aufnahmeanordnungen der Länder für geflüchtete syrische Staatsangehörige aus Anrainerstaaten Syriens deutlich, die einen Leistungsbezug nach dem Asylbewerberleistungsgesetz begründen. Sie ergänzen die Aufnahmeanordnungen des Bundes nach § 23 Abs. 2 AufenthG, die Hilfebedürftige auf die Regelsysteme nach dem SGB II bzw. SGB XII verweisen, auch wenn sie enge Familienangehörige von denjenigen sind, die über die Länderanordnungen aufgenommen werden. Zweitens müsste aus Sicht der Beauftragten dasselbe – jedenfalls nach einer bestimmten, deutlich kürzeren Aufenthaltszeit als in § 2 Abs. 1 AsylbLG festgelegt – für alle übrigen Leistungsberechtigten und damit auch für geduldete Ausländerinnen und Ausländer sowie für Asylbewerberinnen und Asylbewerber gelten.¹¹⁶⁶

Diese naheliegenden und integrationspolitisch gut vertretbaren gesetzlichen Änderungen würden nicht nur die das Asylbewerberleistungsgesetz tragenden Länder finanziell entlasten. Sie nähmen auch die Richtung der im Jahr 2013 bereits erfolgten beschäftigungsrechtlichen Änderungen auf. Diese räumen zum einen allen Personen spätestens mit der Erteilung eines humanitären Aufenthaltstitels zustimmungsfreien Zugang zu einer Beschäftigung ein.¹¹⁶⁷

Zum anderen dürfen Geduldete und Asylbewerberinnen bzw. -bewerber grundsätzlich nach vier Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet zustimmungsfrei arbeiten. Eine Vierjahresfrist dürfte beim Sozialleistungsbezug im Bereich des Existenzminimums nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verfassungsrechtlich allerdings nicht mehr haltbar sein. Insgesamt könnten aus Sicht der Beauftragten deshalb etwa Vorschläge diskussionswürdig sein, die die Leistungsberechtigung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz spätestens nach einem Jahr, jedenfalls aber mit der Aufnahme einer Beschäftigung enden ließen. Von da an sollte im Falle der Hilfebedürftigkeit die Leistungsberechtigung nach dem SGB II bzw. dem SGB XII vorgesehen werden.

Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die für eine gewisse Zeit einer Beschäftigung nachgegangen sind, sollten schließlich, wenn sie diese wieder verlieren und wieder hilfebedürftig werden, auch nicht mehr wie bisher in das Asylbewerberleistungsgesetz zurückfallen können. Soweit sie noch keine Ansprüche auf Gewährung von Arbeitslosengeld I erworben haben, sollten sie nach dem SGB II leistungsberechtigt sein, um ggf. eine schnelle erneute Integration in den deutschen Arbeitsmarkt befördern zu können.¹¹⁶⁸

Einige der skizzierten Vorschläge der Beauftragten haben zwischenzeitlich – ganz oder teilweise – Eingang in den Entwurf der Bundesregierung eines Änderungsgesetzes des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes gefunden.¹¹⁶⁹

¹¹⁶⁶ Zum Stichtag 31.12.2012 hielten sich von insgesamt 85.344 Geduldeten, 35.731 länger als sechs Jahre im Bundesgebiet auf und 29.806 länger als acht Jahre (a.a.O., S. 17). Nicht zuletzt aufgrund dieser Zahlen hatten sich CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag auf eine gesetzliche stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung verständigt. Nur teilweise in diese Richtung geht der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 04.06.2014.

¹¹⁶⁷ Vgl. § 31 BeschV sowie in diesem Bericht Kapitel V 1.2.

¹¹⁶⁸ Vgl. hierzu bereits 9. Lagebericht, Kapitel XIII.1.5.3, S. 272 und 8. Lagebericht, Kapitel III.6.2.1, S. 335 f.

¹¹⁶⁹ Vgl. BT-Drs. 392/14 vom 29.08.2014.

3.2 Unionsrechtliche Vorgaben hinsichtlich der Sozialleistungsgewährung von hilfebedürftigen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern

Vor dem Hintergrund der Neufassung der Aufnahme richtlinie 2013/33/EU für Personen, die internationalen Schutz beantragen,¹¹⁷⁰ ist weiterer unionsrechtlich veranlasster Änderungsbedarf im Sozialrecht bzw. ggf. im Asylbewerberleistungsgesetz absehbar. Die Bundesregierung plant, die gesetzlichen Änderungen zeitnah in dieser Legislaturperiode in einem zweiten Änderungsgesetz zum Asylbewerberleistungsgesetz vorzunehmen.

Da der Anwendungsbereich der Richtlinie 2013/33/EU – anders als das geltende Asylbewerberleistungsgesetz – nur Asylbewerberinnen bzw. -bewerber erfasst, wird sich integrations- und sozialpolitisch zusätzlich die Frage stellen, wie der nationale Gesetzgeber künftig Geduldete und Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln im Vergleich zu Asylbewerberinnen und -bewerbern behandeln will.

Die Problematik lässt sich anschaulich an Kapitel IV (Art. 21-25) der Richtlinie 2013/33/EU darstellen, das Bestimmungen für besonders schutzwürdige Personen enthält. Hierunter fallen jedenfalls Minderjährige und unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Opfer von Folter, Vergewaltigungen oder sonstigen schweren Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt.

Noch deutlicher als in der „Vorgängerrichtlinie“ 2003/9/EG werden in Art. 22 Richtlinie 2013/33/EU besondere Verfahren zur Identifizierung besonders schutzwürdiger Personen und deren hieraus folgenden besonderen Bedürfnissen gefordert. Diese sollen möglichst früh im Verfahren greifen. Art. 22 Abs. 1 Unterabsatz 3 Richtlinie 2013/33/EU sieht ausdrücklich vor, dass die entsprechende Unterstützung den besonderen Bedürfnissen der Betroffenen während der gesamten Dauer des Asylverfahrens Rechnung trägt und deren Situation auch in geeigneter Weise verfolgt wird.

Die für Minderjährige, unbegleitete Minderjährige und Opfer von Folter und Gewalt in den Art. 23-25 der Richtlinie 2013/33/EU vorgesehenen Unterstützungsleistungen sind vergleichsweise präzise formuliert und machen aus Sicht der Beauftragten jedenfalls eine grundlegende Überarbeitung der §§ 4 und 6 AsylbLG unabwiesbar. Es ist ohnehin fraglich, inwieweit die geltenden nationalen Regelungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt (§ 4 AsylbLG) und die sonstigen Leistungen für Kinder (§ 6 Abs. 1 AsylbLG) unverändert beibehalten werden können. Die mit dem Koalitionsvertrag erfolgte Festlegung, „jede politische Maßnahme und jedes Gesetz daraufhin [zu] überprüfen, ob sie mit den international vereinbarten Kinderrechten im Einklang stehen“, legt auch eine kritische Überprüfung der erwähnten nationalen Regelungen nahe. Diese ist nicht allein auf Asylbewerberinnen und Asylbewerber beschränkt, sondern muss auch Geduldete und andere Leistungsrechtige nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erfassen.

4 Familienleistungen für Drittstaatsangehörige

4.1 Ausschluss humanitärer Aufenthaltserlaubnisse nach § 23 Abs. 1 AufenthG wegen des Krieges im Heimatland oder nach den §§ 23a, 24, 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG

Die Beauftragte hat in ihrem 9. Bericht erneut über die Entwicklungen in der Rechtsprechung im Bereich der Gewährung von Familienleistungen für Drittstaatsangehörige berichtet. Sie hat dabei abschließend betont, dass die verfassungsrechtlich problematischen Fragen zum Ausschluss bestimmter Gruppen von Drittstaatsangehörigen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen weiter einer Klärung durch das Bundesverfassungsgericht harren.¹¹⁷¹

Im Berichtszeitraum hat das Bundesverfassungsgericht am 10.07.2012 nun zum Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz entschieden und die Bedenken der Beauftragten gegen die damals geltenden familienleistungsrechtlichen Regelungen im Ergebnis bestätigt.¹¹⁷² Es hat die an der tatsächlichen Integration auf dem deutschen Arbeitsmarkt orientierten Einschränkungen im BEEG, die drittstaatsangehörige Ausländerinnen und Ausländer mit bestimmten humanitärem Aufenthalt betrafen, als unvereinbar mit Art. 3 GG angesehen. Ein Anspruch auf Elterngeld war – auch bei Erfüllung der Mindestaufenthaltszeit von drei Jahren – etwa dann nicht gegeben, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld I nach dem SGB III gerade ausgelaufen war und kurz vor bzw. während der Schwangerschaft kein neuer Arbeitsplatz gefunden wurde. Die entsprechenden Regelungen im BEEG,

¹¹⁷⁰ ABl. L 180 vom 29.06.2013, S. 96-116.

¹¹⁷¹ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel XIII.1.4.1, S. 269 f.

¹¹⁷² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.07.2012, Az.: 1 BvL 2/10, 1 BvL 3/10, 1 BvL 4/10, 1 BvL 3/11.

die nahezu gleichlautend auch in das Kindergeldrecht und in das Unterhaltsvorschussgesetz Eingang gefunden haben, wurden deshalb für unanwendbar erklärt.

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht die generell für die Betroffenen geltende dreijährige Mindestaufenthaltszeit bis zur Gewährung von Familienleistungen problematisiert, weil sie mit Blick auf die aufenthaltsrechtliche Systematik und insbesondere die Verfestigungsmöglichkeiten der humanitären Aufenthaltstitel nur schwer begründbar sei.

Zum Bedauern der Beauftragten ist es in der 17. Legislaturperiode nicht mehr zu der verfassungsrechtlich angezeigten Novellierung der familienleistungsrechtlichen Regelungen für Drittstaatsangehörige gekommen. Auch deshalb liegt dem Bundesverfassungsgericht bereits wieder eine Verfassungsbeschwerde zum Kindergeldrecht vor.¹¹⁷³ Ferner hat das Bundeszentralamt für Steuern die Kindergeldkassen darauf aufmerksam machen müssen, dass § 62 Abs. 2 EStG aufgrund der abgelaufenen Umsetzungsfrist der sog. „Rahmenrichtlinie für drittstaatsangehörige Arbeitnehmer“ ab dem 26.12.2013 in bestimmten Fallkonstellationen gegen seinen Wortlaut anzuwenden ist und deshalb in einigen Fallkonstellationen Kindergeld gewährt werden muss.¹¹⁷⁴

Die Beauftragte wird weiterhin vor allem aus verfassungsrechtlichen und integrationspolitischen Erwägungen dafür plädieren, die familienleistungsrechtlichen Regelungen für Drittstaatsangehörige so zu formulieren, dass Ausländerinnen und Ausländern mit humanitären Aufenthaltstiteln spätestens mit der Erteilung des Titels auch Familienleistungen gewährt werden. Hierfür spricht auch, dass die bisherigen gesetzgeberischen Versuche, bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen von der Gewährung von Familienleistungen auszuschließen, nicht nur verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen waren, sondern auch keinen Rechtsfrieden schafften.¹¹⁷⁵

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass seit Jahren zahlreiche internationale Regelungen in Deutschland Anwendung finden, aufgrund derer Drittstaatsangehörigen, unabhängig von ihrem Aufenthaltstitel, Familienleistungen zu gewähren sind. Das geltende zwischenstaatliche bzw. europäische Recht und die komplizierten nationalen familienleistungsrechtlichen Ausschlussregelungen für Drittstaatsangehörige decken sich deshalb bereits seit Jahren kaum mehr.¹¹⁷⁶

Auch zahlenmäßig waren nur relativ wenige drittstaatsangehörige Familien tatsächlich materiell betroffen, so dass fast schon der Vorwurf hätte erhoben werden können, dass mit dem Leistungsausschluss die Grenze zur Symbolpolitik überschritten sei. Soweit die Familien nämlich Leistungen nach dem SGB II, SGB XII oder dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, ist jedenfalls das Kindergeld und der Unterhaltsvorschuss auf den Sozialleistungsbezug anzurechnen. Damit entstehen in der Praxis weniger Konstellationen, in denen ein erfolgter familienleistungsrechtlicher Leistungsausschluss für die Betroffenen auch materiell zu Buche schlägt, d. h. Sozialtransferleistungen tatsächlich entfallen.¹¹⁷⁷ Der Lebensunterhalt wird im Ergebnis lediglich durch Leistungen nach dem SGB II, dem SGB XII bzw. dem von den Ländern und Kommunen finanzierten Asylbewerberleistungsgesetz gesichert, statt durch eine Kombination von Sozial- und Familienleistungen. Der Bundesfinanzhof hat gerade unter Hinweis auf die bestehende Anrechnungsregelung die Verfassungsmäßigkeit der Ausschlussregelung des § 62 Abs. 2 Nr. 2c i.V.m. Nr. 3 EStG für Fälle, in denen Sozialleistungen bezogen wurden,

¹¹⁷³ Hierzu siehe in diesem Abschnitt unten.

¹¹⁷⁴ Richtlinie über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten 2011/98/EU, ABl. L 343 vom 23.12.2011, S. 1. Einen Anspruch auf Kindergeld haben nach dem Schreiben vom 29.11.2013 (GZ.: St II 2 – S 2470-PB/13/00001) nunmehr aufgrund Art. 12 Abs. 2b Richtlinie 2011/98/EU Auszubildende mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 17 AufenthG, wenn ihr Aufenthalt sechs Monate übersteigt, Sprachlehrerinnen und -lehrer, Spezialitätenköchinnen und -köche sowie Haushaltshilfen.

¹¹⁷⁵ Zu den Beschlüssen des BVerfG vom 06.07.2004 zum Kindergeld (Az.: 1 BvL 4/97) und Erziehungsgeld (Az.: 1 BvR 2515/95) vgl. ausführlich bereits 6. Lagebericht, Kapitel C VI.1, S. 527 ff.

¹¹⁷⁶ Vgl. z. B. für das Kindergeld 62.4.3 DA-FamEStG: Arbeitnehmer aus Staaten, mit denen zwischenstaatliche Abkommen bestehen, haben einen Anspruch auf Kindergeld. Abkommensstaaten sind insoweit: Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Marokko, Montenegro, Serbien, Türkei und Tunesien. Für türkische Arbeitnehmer ergibt sich ein Anspruch auf Kindergeld ferner aus dem Beschluss Nr. 3/80 des Assoziationsrates vom 19.09.1980 (ABl. EG 1983 Nr. C 110 S. 60). Für Arbeitnehmer aus Algerien, Marokko und Tunesien ergibt sich der Kindergeldanspruch auch aus den Assoziationsabkommen, die die EG mit diesen Staaten geschlossen hat. Hier ist – im Gegensatz zu den oben erwähnten zwischenstaatlichen Abkommen – der Arbeitnehmerbegriff der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zu Grunde zu legen. Für die übrigen Fälle folgt auch aus dem Vorläufigen Europäischen Abkommen über soziale Sicherheit (VEA) nach einem sechsmonatigen Aufenthalt im Bundesgebiet ein Anspruch auf Kindergeld für türkische Staatsangehörige; dies gilt auch, wenn die Kindergeldberechtigten in Gemeinschaftsunterkünften wohnen (vgl. BFH, Urteil vom 15.07.2010, Az.: III R 77/08).

¹¹⁷⁷ Es gibt mitunter auch Fälle, in denen Ausländerinnen bzw. Ausländer, denen Kindergeld gewährt und auf die Sozialleistungen angerechnet wird, im Nachhinein mit einer Rückforderung konfrontiert werden, weil der Kindergeldanspruch einer Überprüfung nicht standgehalten hat. In diesen Fällen käme es wegen des Verbots der Gewährung von Sozialleistungen für die Vergangenheit nicht zu einer korrespondierenden Nachzahlung der Sozialleistungen.

mehrfach bestätigt – auch noch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.07.2012.¹¹⁷⁸

Der gesetzlich normierte Leistungsausschluss trifft deshalb in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts damit vor allem wirtschaftlich gut integrierte Personen mit bestimmten humanitären Aufenthaltserlaubnissen, die keine Sozialleistungen beziehen. Die Aufenthaltserlaubnisse nach § 23 Abs. 1 AufenthG wegen des Krieges im Heimatland oder nach den §§ 23a, 24, 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG, die einen Leistungsausschluss begründen, sind zudem nach § 26 Abs. 4 AufenthG auch sämtlich einer Aufenthaltsverfestigung zugänglich.

4.2 Keine vollständige Lebensunterhaltssicherung trotz Ausbildungsförderung?

Dem Bundesverfassungsgericht liegt derzeit eine Verfassungsbeschwerde zur Ausschlussregelung des § 62 Abs. Nr. 2c i.V.m. Nr. 3 EStG vor. Die 1993 eingereiste Beschwerdeführerin ist eine traumatisierte Kosovarin, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG besitzt. Ihr Ehemann sowie die beiden Kinder erhielten daraufhin aufgrund der in Art. 6 GG vorgenommenen Wertungen Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. 5 AufenthG. Der Antrag auf Gewährung von Kindergeld wurde abgelehnt. Eines der beiden Kinder erhält nun Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Kindergeld wird auf die Ausbildungsförderung nicht angerechnet (§ 21 Abs. 1 Satz 1 BAföG i.V.m. § 2 Abs. 1 und 2 EStG). Das Kindergeld soll vielmehr die Ausbildungsförderung „aufstocken“, weil diese unterhalb des Leistungsniveaus des SGB II liegt.

§ 1 Abs. 1 Nr. 8 ALG II-VO stellt deshalb sicher, dass Eltern, die SGB II-Leistungen beziehen, das gewährte Kindergeld an das auszubildende Kind weiterleiten können, ohne dass ihnen Kindergeld auf die SGB II-Leistungen angerechnet wird.

Im Ergebnis ist deshalb die Frage zu klären, ob es verfassungsrechtlich zu beanstanden ist, dass ein Kind, dem Ausbildungsförderung gewährt wird, seinen Lebensunterhalt während seiner Ausbildung deshalb nicht in gleicher Weise wie seine Kommilitoninnen und Kommilitonen sichern kann, weil seine ausländischen Eltern, die die in den familienleistungsrechtlichen Ausschlussregelungen genannten humanitären Aufenthaltserlaubnisse besitzen, von der Gewährung des Kindergeldes ausgeschlossen sind. Würden Drittstaatsangehörige mit diesen humanitären Aufenthaltserlaubnissen hinsichtlich der Familienleistungen wie deutsche Staatsangehörige behandelt, hätte die Verfassungsbeschwerde nicht erhoben werden müssen.

Das Problem stellt sich in der Praxis mitunter auch deshalb, weil der Kindergeldanspruch grundsätzlich an den Aufenthaltstitel der im Bundesgebiet aufhältigen Eltern anknüpft. Die Kinder, für deren Existenzsicherung das Kindergeld ja gezahlt wird, verfügen nicht selten aufgrund ihrer erbrachten Integrationsleistungen über unbefristete Aufenthaltstitel oder sind sogar bereits eingebürgert.

4.3 Kein Anspruch auf Familienleistungen trotz Erwerbstätigkeit?

In Fällen, in denen einer Erwerbstätigkeit nachgegangen wird, ist der Ausschluss von Familienleistungen in den nationalen familienleistungsrechtlichen Regelungen festgelegt hinsichtlich Drittstaatsangehöriger mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16 AufenthG (Studierende), nach § 17 AufenthG (Auszubildende) und – soweit die Zustimmung zur Beschäftigung nur für einen Höchstzeitraum erteilt werden darf – nach § 18 Abs. 2 AufenthG (Au-Pairs, Sprachlehrerinnen und -lehrer, Spezialitätenköchinnen und -köche sowie Haushaltshilfen¹¹⁷⁹).

Für geduldete Ausländerinnen und Ausländer besteht sogar ein grundsätzlicher Ausschluss von der Familienleistungsgewährung – egal ob sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder nicht.

Inwieweit der Ausschluss bestimmter Drittstaatsangehöriger von den Familienleistungen mit der Idee des Familienleistungsausgleichs vereinbar ist, dürfte diskussionswürdig sein. Die Gewährung des Kinderfreibetrags oder des Kindergeldes zielt auf die steuerliche Freistellung des Existenzminimums. Warum die Entlastung durch das Kindergeld dem oben umschriebenen Personenkreis teilweise vorenthalten werden können soll, ist nicht leicht zu begründen. Immerhin entrichten die Betroffenen, soweit sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen, Steuern im Inland und können – jedenfalls teilweise – ihren Aufenthalt, wenn bestimmte weitere Voraussetzungen erfüllt werden, aufenthaltsrechtlich auch verfestigen. Soweit das jährliche zu versteuernde Einkommen von Verheirateten unter ca. 63.500 € liegt, ist das Kindergeld stets höher als die finanzielle Wirkung des Kinderfreibetrags.

Selbst Geduldete können nach einer bestimmten Zeit einen Aufenthaltstitel erlangen. Letzteres ist aufgrund der mit der neuen Beschäftigungsverordnung erfolgten verbesserten Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt für

¹¹⁷⁸ Vgl. BFH, Beschluss vom 09.11.2013, Az.: III B 138/11 und zu einer solchen Konstellation jedoch unten.

¹¹⁷⁹ Vgl. für die Rechtslage nach Inkrafttreten der Richtlinie 2011/98/EU oben den Abschnitt zu den nationalen Ausschlussregelungen und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.

geduldete Personen und der Einigung im Koalitionsvertrag zu einer gesetzlichen stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung künftig sogar häufiger zu erwarten als bisher.

Vor diesem gesamten Hintergrund kann es nicht überraschen, dass der 7. Senat des Niedersächsischen Finanzgerichts das Verfahren in einem Fall, in dem ein Geduldeter eine Beschäftigung ausgeübt hatte und ihm kein Kindergeld gewährt wurde, mit Blick auf die bisherige höchstrichterliche Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 1 GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage der Verfassungswidrigkeit von § 62 Abs. 2 EStG vorgelegt hat.¹¹⁸⁰

Die Kläger, syrische Staatsangehörige, leben derzeit mit Niederlassungserlaubnissen in Deutschland. Die Ehefrau des Klägers steht kurz vor ihrer Einbürgerung. Zuvor waren die Eheleute nach der Ablehnung ihres Asylantrags jahrelang geduldet worden. Für die Ehefrau des Klägers wurden im Rahmen eines Asylfolgeverfahrens Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG festgestellt. Sie erhielt eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG, ihre Familienangehörigen die sozialrechtlich schwächeren Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. 5 AufenthG. In den Jahren 2004 und 2005 sowie ab dem Jahr 2008 war der Kläger lohnsteuer- und sozialversicherungspflichtig tätig und seit 2010 wurden keinerlei Sozialleistungen mehr bezogen.

Auch in diesem Fall zeigt sich, wie problematisch es ist – gerade im Falle bestehender Beschäftigungsverhältnisse – die Gewährung von Familienleistungen starr an den Besitz eines bestimmten Aufenthaltstitels zu koppeln.

5 Entwicklungen im Asyl- und Flüchtlingsrecht

In ihrem letzten Bericht hat die Beauftragte die damals bereits beschlossenen oder den Ratsgremien in Form von Entwürfen vorliegenden Neufassungen der EU-Rechtsakte im Bereich des Flüchtlingsschutzes bzw. des internationalen Schutzes umfassend vorgestellt.¹¹⁸¹ Sie hat aus integrationspolitischer Sicht den Änderungsbedarf im nationalen Recht skizziert, der sich aus der Verabschiedung ergibt bzw. ergeben würde. Das politische Ziel, auf der Ebene der Europäischen Union sämtliche Neufassungen der Rechtsakte zu verabschieden und damit die Grundlage für ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) zu legen, ist im Berichtszeitraum erreicht worden. Auf nationaler Ebene wurden in der 17. Legislaturperiode mit zwei Gesetzen

- die Richtlinie 2011/95/EU vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9 ff. „Neufassung der Qualifikationsrichtlinie“) und
- die Richtlinie 2011/51/EU vom 11.05.2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen (ABl. L 132 vom 19.5.2011, S. 1 ff.)

in das nationale Recht umgesetzt.¹¹⁸²

In der 18. Legislaturperiode werden

- die Richtlinie 2013/32/EU vom 26.06.2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. L 180 vom 29.06.2013, S. 60 ff.),
- die Richtlinie 2013/33/EU vom 26.06.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. L 180 vom 29.06.2013, S. 96 ff.),
- die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26.06.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.06.2013, S. 31 ff. sog. „Dublin III-Verordnung“) und
- die Verordnung (EU) Nr. 603/2013 vom 26.06.2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur

¹¹⁸⁰ Niedersächsisches Finanzgericht, Beschluss vom 19.08.2013, Az.: 7 K 113/13.

¹¹⁸¹ 9. Lagebericht, Kapitel XIII.2.3.2-2.3.7, S. 277-286.

¹¹⁸² Vgl. BGBl. 2013 Teil I Nr. 54 vom 05.09.2013, S. 3474 ff. und BGBl. 2013 Teil I Nr. 54 vom 05.09.2013, S. 3484 ff. Bestandteil des letztgenannten Gesetzes war zusätzlich die Umsetzung der Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (ABl. L 343 vom 23.12.2011, S. 1 ff.). Die Änderungen, die durch diese sog. „Rahmenrichtlinie“ veranlasst wurden, werden in diesem Bericht in Kapitel V 1.1 beschrieben.

Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ABl. L 180 vom 29.06.2013, S. 1 ff. sog. „Eurodac II-VO“)

in das nationale Recht umzusetzen bzw. bei der Rechtsanwendung zu berücksichtigen sein. Bei den aufgezählten Rechtsakten handelt es sich um Neufassungen der bisher geltenden Richtlinien und Verordnungen. Erst mit der Umsetzung der Richtlinien in das nationale Recht wäre für Deutschland dann der zweite Harmonisierungsschritt im europäischen Asyl- und Flüchtlingsrecht vollzogen.

Flüchtlingspolitisch war der Berichtszeitraum durch den Bürgerkrieg in Syrien geprägt, der in der Region zu millionenfacher Flucht vor schwersten Menschenrechtsverletzungen geführt hat. Der bewaffnete Konflikt in Syrien hat u. a. auch asylpolitische Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union inklusive Deutschlands. Aber auch insgesamt stiegen die Zahlen der Asylanträge in der Europäischen Union und in Deutschland an. Darüber hinaus rückte die Frage der Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben durch die Mitgliedstaaten im Flüchtlingsrecht mehr und mehr in das Zentrum der asylpolitischen Diskussion.

5.1 Entwicklungen der Flüchtlings- und Entscheidungszahlen sowie der Schutzquoten

5.1.1 Deutschland

Tabelle 20: Asylantragszahlen, Schutzentscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in absoluten Zahlen und in Prozent sowie Gesamtschutzquoten in Deutschland 2011 bis Mai 2014

	2011	2012	2013	1-5/2014
Zahl der Asylanträge	53.347	77.651	127.023	62.602
Zahl der Asyl- bzw. Schutzentscheidungen	43.362	61.826	80.978	52.054
<u>davon</u> : materielle Entscheidungen	33.392 (77,0 %)	47.840 (77,4 %)	51.273 (63,3 %)	29.932 (57,5 %)
<u>davon</u> : formelle Entscheidungen	9.970 (23,0 %)	13.986 (22,6 %)	29.705 (36,7 %)	22.122 (42,5 %)
Gesamtschutzquote	22,3 %	27,7 %	24,9 %	25,3 %
bereinigte Gesamtschutzquote	29,0 %	35,8 %	39,3 %	44,1 %

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsstatistik, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 12.06.2014 und eigene Berechnungen

In den Jahren 2012 und 2013 stiegen die Asylantragszahlen in Deutschland deutlich an, wobei sich auch die Gesamtschutzquoten weiter auf einem relativ hohen Niveau bewegten. Die Gesamtschutzquote lag 2012 bei 27,7 % und 2013 bzw. in den ersten fünf Monaten des Jahres 2014 – jeweils kaum niedriger – bei 24,9 % bzw. 25,3 %. Die bereinigte Gesamtschutzquote nach den Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge lag in dem Zeitraum bei 35,8 %, 39,3 % und 44,1 %.¹¹⁸³

Die „Asylantragszahlen“ umfassen alle in einem Jahr gestellten Asylerstanträge (2013: 109.580) und alle Asylfolgeanträge (2013: 17.443).

Die Zahl der „Asyl- bzw. Schutzentscheidungen“ bezieht sich auf alle vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) getroffenen Entscheidungen über Asylanträge. Da die Zahl der vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge jährlich getroffenen Entscheidungen in den letzten Jahren deutlich niedriger war als die

¹¹⁸³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Asylgeschäftsstatistik für das Jahr 2013 und eigene Berechnungen sowie Antworten der Bundesregierung auf die beiden Kleinen Anfragen Ergänzende Informationen zu Asylstatistik für das Jahr 2012 sowie für das erste Quartal 2013 der Abgeordneten Ulla Jelpke u. a., BT-Drs. 17/12234 vom 31.01.2013 und BT-Drs. 17/13636 vom 24.05.2013.

Zahl der gestellten Asylanträge, betreffen die Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zunehmend Asylanträge, die in einem vorangegangenen Jahr gestellt worden sind.

Als „materielle Entscheidungen“ werden Entscheidungen bezeichnet, in denen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Feststellungen dazu trifft, ob einer Person zwingend Asylschutz nach Art. 16a Abs. 1 GG, Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention, subsidiärer Schutz nach der Richtlinie 2011/95/EU oder nationaler subsidiärer Schutz (Abschiebungsschutz) zuzuerkennen ist.

„Formelle Entscheidungen“ sind hingegen Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, in denen das Asylverfahren ohne eine materielle Entscheidung zur Schutzzuerkennung endet. Der Betroffene nimmt seinen Asylantrag z. B. zurück oder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge stellt fest, dass gemäß den Regelungen der Dublin II-VO bzw. nunmehr der Dublin III-VO ein anderer EU-Mitgliedstaat für die Prüfung des Schutzbegehrens zuständig ist („anderweitige Erledigungen“). Es kann allerdings in einigen Fällen nötig werden, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nach einer bereits getroffenen formellen Entscheidung später trotzdem den Asylantrag materiell prüfen muss. Dies ist etwa der Fall, wenn eine geplante Überstellung nach der sog. Dublin II-VO bzw. Dublin III-VO in einen anderen Mitgliedstaat doch nicht realisiert wird.

Die „Gesamtschutzquote“ errechnet sich aus dem Verhältnis aller Zuerkennungsentscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge hinsichtlich Art. 16a Abs. 1 GG (Asylberechtigte), § 60 Abs. 1 AufenthG (Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention) oder § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG („subsidiär Geschützte“) zur Zahl aller Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.¹¹⁸⁴ Die in den Medien oft zu beobachtende Unterscheidung von „Asyl- bzw. Flüchtlingsanerkennungsquote“ einerseits und „Zuerkennungsquote bei subsidiärem Schutz“ andererseits ist nach Auffassung der Beauftragten insoweit nicht sinnvoll. Es sollten alle die Entscheidungen zusammengefasst betrachtet werden, in denen im Anschluss an die Feststellungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zwingend oder regelmäßig eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt wird.

Die „bereinigte Gesamtschutzquote“ hingegen nimmt allein die materiellen Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Bezug. Bei ihrer Berechnung werden die formellen Entscheidungen nicht berücksichtigt, weil diese keine Aussage zum Vorliegen der Flüchtlingseigenschaft bzw. zum Vorliegen der Voraussetzungen für die Zuerkennung subsidiären Schutzes treffen, sondern lediglich anderweitige Erledigungen erfassen.

Zu den positiven verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen in Asylverfahren, in denen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuvor keinen Schutz zugesprochen hatte, liegen keine belastbaren Zahlen im Zeitverlauf vor. Solche Zahlen würden die „Gesamtschutzquote“ bzw. die „bereinigte Gesamtschutzquote“ aber noch erhöhen.¹¹⁸⁵

Unter den Hauptherkunftsländern bei den Asylerstanträgen waren im Jahr 2013 Länder mit sehr unterschiedlichen Schutzquoten. Serbien (18.001, Schutzquote: 0,2 %), Russische Föderation (15.473, Schutzquote: 2,2 %), Syrien (12.863, Schutzquote: 94,3 %), Mazedonien (9.418, Schutzquote: 0,3 %) und Afghanistan (8.240, Schutzquote: 47,9 %).¹¹⁸⁶ Neben den unstrittig unterschiedlichen Menschenrechtssituationen in den genannten Hauptherkunftsländern ist bei den Schutzquoten allerdings zu berücksichtigen, dass diese nicht um die formellen Entscheidungen „bereinigt“ sind. Der Anteil der formellen Entscheidungen auf Grund der Regelungen der Dublin II-VO ist bei Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina z. B. relativ gering, weil Staatsangehörige dieser Länder die Möglichkeit haben, ohne Visum bis nach Deutschland zu reisen. Damit kann nach der Asylantragstellung zumeist kein „Eurodac-Treffer“ in einem anderen Mitgliedstaat festgestellt werden, auf den ein Überstellungsgesuch Deutschlands gestützt werden könnte.

Die Bundesregierung hat Ende März 2014 einen zustimmungspflichtigen Gesetzentwurf vorgelegt, der u. a.

¹¹⁸⁴ Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU ab Dezember 2013 sind die Entscheidungen nach § 2 (Asyl), § 3 (Flüchtlingseigenschaft) und § 4 AsylVfG (unionsrechtlicher subsidiärer Schutz) sowie über Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG (nationaler subsidiärer Schutz bzw. Abschiebungsverbote) gemeint.

¹¹⁸⁵ Vgl. deutlich in diese Richtung jedenfalls die Antwort der Bundesregierung für die Jahre 2012 und 2013 auf die Frage 21 in der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Jelpke, Ulla u. a. sowie der Fraktion Die Linke: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2013 vom 03.04.2013, BT-Drs. 18/1033, S. 26. Zu den 20.128 positiven Schutzentscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Jahr 2013 kommen noch 4.013 durch die Verwaltungsgerichte hinzu, von denen ein Teil der Personen im vorangegangenen Asylverfahren keinen Schutz erhalten hat. Nur dieser Teil erhöht die Schutzquote. In den anderen Fällen geht es in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren um eine zusätzliche Asylberechtigung oder eine zusätzlich Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft.

¹¹⁸⁶ Die Angaben sind – soweit nicht anders vermerkt – der BAMF-Asylgeschäftstatistik für das Jahr 2013 entnommen.

entsprechend dem Koalitionsvertrag die Liste der sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a AsylVfG um die Herkunftsstaaten Serbien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina erweitert. Das vom Bundestag verabschiedete Gesetz erhielt am 19.09.2014 die Zustimmung des Bundesrates.¹¹⁸⁷

Beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge anhängig sind zum Stichtag 31.12.2013 insgesamt 86.649 Asylverfahren aufgrund von Erstanträgen, davon entfallen 52.883 Asylverfahren auf die zehn Hauptherkunftsländer. Die Differenz zwischen den jährlich gestellten Asylanträgen und den jährlich getroffenen Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge wächst derzeit deutlich an, obwohl auch die Zahl der Entscheidungen insgesamt deutlich ansteigt. Die Zahl der beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge anhängigen Asylanträge steigt deutlich und damit verlängert sich – trotz zahlreicher Bemühungen innerhalb des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge – die durchschnittliche Dauer der Asylverfahren. Dies ist insbesondere aus Sicht der internationalen Schutzberechtigten eine problematische Entwicklung, weil sich die Schutzzuerkennung hinauszögert und sich damit ggf. die Zeit des nicht auf Integration ausgerichteten Leistungsbezugs nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verlängert. Dieser Befund hat u. a. dazu geführt, dass dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD personelle Unterstützung zugesagt wurde. Der Bundesminister des Innern hat daran anknüpfend 300 zusätzliche Stellen gefordert, durch die die 2.100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstützt werden sollen.¹¹⁸⁸

Des Weiteren fällt in der Entscheidungsstatistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge für das Jahr 2013 auf, dass hinsichtlich des Herkunftslandes Russische Föderation fast ausschließlich Asylverfahren registriert worden sind (14.887). Es gab kaum Asylfolgeanträge (586). Von den 12.301 getroffenen Entscheidungen zur Russischen Föderation endeten darüber hinaus 10.711 mit einer formellen Entscheidung. Die Verfahren wurden also größtenteils, wahrscheinlich im Rahmen der Dublin II-VO, anderweitig erledigt. Hieraus erklärt sich ein erheblicher Teil des im Vergleich zum Jahr 2012 größeren Anteils formeller Entscheidungen an allen Entscheidungen. Im Jahr 2013 wurde der erhebliche Zugang russischer Asylbewerberinnen und -bewerber auch aus EU-Mitgliedstaaten nach Deutschland u. a. kursierenden Gerüchten über finanzielle Vergünstigungen bis hin zu „Starthilfen“ für Asylbewerberinnen und -bewerber in Deutschland zugeschrieben. Es spricht deshalb aus Sicht der Beauftragten Einiges dafür, dass sich die beobachtbaren Entwicklungen aus dem Jahr 2013 nicht wiederholen werden.

Bei den Herkunftsländern Serbien und Mazedonien hingegen ist der Anteil der Entscheidungen über Asylfolgeanträge größer. Hinsichtlich Serbiens standen im Jahr 2013 insgesamt 11.459 Erstanträge 6.542 Folgeanträgen gegenüber. Zu Mazedonien lauten diese Zahlen 6.208 zu 3.210. Bei 12.229 Entscheidungen zu Asylsuchenden aus dem Herkunftsland Serbien wurden 4.949 anderweitig erledigt. Im Falle Mazedoniens wurden bei 6.400 Entscheidungen 2.502 Fälle als anderweitig erledigt abgeschlossen.

Von den vorgenannten Herkunftsländern unterscheiden sich die Herkunftsländer Syrien und Afghanistan deutlich. Die Zahl der Asylverfahren aus diesen Ländern ist um ein Vielfaches höher als die der Asylfolgeanträge. Und auch der Anteil der anderweitigen Erledigungen an der Zahl aller Entscheidungen zu Syrien und Afghanistan ist geringer als bei den drei vorgenannten Herkunftsländern.

Beim Widerruf der Schutzzuerkennung entfallen die Hälfte der insgesamt 11.125 Widerrufsverfahren auf die Herkunftsländer Iran (1.377), Irak (4.338), Afghanistan (873) und Syrien (420). Gerade auch angesichts der aktuellen Arbeitsbelastungen im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge plädiert die Beauftragte dafür, bei der in § 73 Abs. 2a Satz 4 AsylVfG eingeräumten Ermessensausübung,¹¹⁸⁹ also in Fällen, in denen deutlich mehr als drei Jahre seit der Zuerkennung des Flüchtlingsschutzes vergangen sind und der Flüchtling eine Niederlassungserlaubnis besitzt, jeweils zu berücksichtigen, ob absehbar ein anderer Aufenthaltstitel erteilt werden wird bzw. ob eine Rückführung möglich ist. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sollte deshalb grundsätzlich sehr zurückhaltend bzw. nur in gut begründeten Ausnahmefällen von der Möglichkeit seines Ermessens beim Widerruf der Schutzzuerkennung Gebrauch machen.

Darüber hinaus plädiert die Beauftragte – nicht nur angesichts der Arbeitsbelastung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – dafür zu erörtern, ob sich die rechtlich zwingend vorgesehene Prüfung nach § 26 Abs. 3 AufenthG i.V.m. § 73 Abs. 2a AsylVfG bewährt hat. Sie führt nur in den seltensten Fällen tatsächlich zu einer

¹¹⁸⁷ Vgl. BT-Drs. 18/1528 vom 26.05.2014, ebd. Art. 1 Abs. 2 des Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer und BR-Drs. 383/14 (Beschluss).

¹¹⁸⁸ Vgl. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/300-zusaetzliche-stellen-de-maiziere-fordert-mehr-stellen-fuer-bearbeitung-von-asylantraegen/9606646.html>.

¹¹⁸⁹ Eine entsprechende Regelung für den Widerruf des subsidiären Schutzes ist in § 73b Abs. 1 und 2 AsylVfG nicht enthalten.

Änderung des Aufenthaltstitels oder gar zu einer Aufenthaltsbeendigung.¹¹⁹⁰

Die aufenthaltsrechtliche Verfestigung von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in die Niederlassungserlaubnis drei Jahre nach der Erteilung der entsprechenden Aufenthaltserlaubnis ist ein flüchtlingspolitisch zu begrüßender Schritt. Die Integrationschancen der anerkannten Flüchtlinge und ihrer Familien erhöhen sich mit der Erteilung der Niederlassungserlaubnis regelmäßig. Sollte eine Änderung vorgenommen werden, wären in diese aus Sicht der Beauftragten auch die unionsrechtlich subsidiär Geschützten mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1 2. Alternative AufenthG einzubeziehen.

5.1.2 Entwicklungen im EU-Vergleich

Ausweislich der Zahlen von EUROSTAT¹¹⁹¹ wurden in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Jahr 2012 insgesamt 331.975 Asylanträge gestellt. Deutschland hat im EU-Vergleich im Jahr 2012 in absoluten Zahlen die meisten Asylbewerberinnen und -bewerber aufgenommen (77.540), gefolgt von Frankreich (60.560), Schweden (43.865), Belgien (28.105) und dem Vereinigten Königreich (28.175).

Wird zusätzlich die Bevölkerungsgröße der jeweiligen Mitgliedstaaten in Bezug genommen, verändert sich dieses Bild erheblich. Bezieht man die Zahl der Asylsuchenden des vierten Quartals eines Jahres auf jeweils 1 Mio. Einwohner, können im Jahr 2012 Schweden (1.490), Malta (1.040), Luxemburg (680) und Belgien (630) erhebliche „Belastungen“ geltend machen. Deutschland kommt für das vierte Quartal Jahr 2012 auf einen Wert von 345 und Frankreich auf einen Wert von 265. Beide lagen damit im EU-Mittelfeld.

Die Hauptherkunftsländer von Asylbewerberinnen und -bewerbern in der Europäischen Union waren im Jahr 2012 Afghanistan und die Russische Föderation.

Im Jahr 2013 sowie im ersten Quartal 2014 änderte sich das Bild teilweise.¹¹⁹² Die Asylantragszahl auf dem Gebiet der nunmehr 28 EU-Mitgliedstaaten stieg im Jahr 2013 auf insgesamt 455.185 an. Deutschland hat im EU-Vergleich in diesem Jahr erneut in absoluten Zahlen die meisten Asylbewerberinnen und -bewerber aufgenommen (126.705), gefolgt von Frankreich (64.760), Schweden (54.270), Italien (27.930),¹¹⁹³ dem Vereinigten Königreich (29.875) und Belgien (21.030).

Setzt man die Asylantragszahlen des vierten Quartals des Jahres 2013 in Bezug zu der Bevölkerungsgröße der Mitgliedstaaten (jeweils auf 1 Mio. Einwohner) ergibt sich folgende Reihenfolge: Schweden (1.965), Malta (740), Luxemburg (535), Deutschland (510), Zypern (465) und Bulgarien (435).¹¹⁹⁴

Die Hauptherkunftsländer von Asylbewerberinnen und -bewerbern in der Europäischen Union waren im Jahr 2013 Syrien, die Russische Föderation und Afghanistan.

5.1.3 Bilanz des Systems der Zuständigkeitsfeststellung für die Durchführung von Asylverfahren innerhalb der Europäischen Union (Dublin II-VO) bezogen auf Deutschland

Die Dublin II-VO und die nunmehr geltende Dublin III-VO garantieren grundsätzlich die Durchführung eines Asylverfahrens auf dem Gebiet der Europäischen Union, in dem das Vorliegen der Voraussetzungen für die Zuerkennung internationalen Schutzes geprüft wird. Von der Asylantragstellung in einem bestimmten Mitgliedstaat bis zur abschließenden Entscheidung über den Antrag auf Zuerkennung internationalen Schutzes in diesem oder in einem anderen Mitgliedstaat werden – so der Grundgedanke – vergleichbare Verfahrensbedingungen

¹¹⁹⁰ Vgl. die Widerrufsstatistik, die deutlich macht, dass unter 5 % der Widerrufsverfahren zu einem Widerruf führen, in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2013“, Antwort auf Frage 3, BT-Drs. 18/705 vom 05.03.2014, S. 9.

¹¹⁹¹ Vgl. zum folgenden die EUROSTAT-Zahlen, abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-13-005/EN/KS-QA-13-005-EN.PDF, S. 4 Tabelle 1. Die von UNHCR veröffentlichte Flüchtlingsstatistik, die Deutschland aktuell international auf einem der vorderen Plätze bei der Aufnahme von Flüchtlingen führt, bezieht z. B. die im Rahmen der Balkankriege in den 1990er Jahren aufgenommen Personen ein, die in Deutschland regelmäßig nicht anerkannt, sondern oftmals nur geduldet worden sind und dann später mitunter von einer Bleiberechtsregelung profitierten. Die anstehende regelmäßige Bereinigung der UNHCR-Zahlen wird wohl dazu führen, dass für Deutschland im nächsten Jahr genau diese Gruppe nicht mehr in der Statistik berücksichtigt werden wird.

¹¹⁹² Abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-14-003/EN/KS-QA-14-003-EN.PDF, S. 4 Tabelle 1 sowie http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-14-008/EN/KS-QA-14-008-EN.PDF, S. 4 Tabelle 1.

¹¹⁹³ Zur tatsächlichen Entwicklung in Italien vgl. die in der FAZ vom 10.04.2014 auf S. 1 zitierten Zahlen des Jesuiten-Flüchtlingswerks Astalli, die verdeutlichen, dass von den 42.925 Flüchtlingen, die über das Meer nach Italien kamen, im Jahr 2013 nur 27.830 Personen in Italien auch Flüchtlingsschutz beantragt hätten. Die übrigen Personen wären weitergewandert oder untergetaucht. In diesem Ranking sind weitere Faktoren wie die Wirtschaftskraft des Mitgliedstaats u.ä. nicht berücksichtigt, die dem Bild zu den „tatsächlichen Belastungen“ weitere Facetten hinzufügen würden (hierzu siehe den folgenden Abschnitt).

¹¹⁹⁴ Für das erste Quartal 2014 ergibt sich folgende Reihenfolge: Schweden (1.355), Luxemburg (500), Malta (475), Deutschland (460), Belgien (455) und Zypern (445).

und Zuerkennungsmaßstäbe für die Schutzsuchenden unterstellt.¹¹⁹⁵ Die Vergleichbarkeit der Verfahren sowie die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention, die alle Mitgliedstaaten unterschrieben haben und anwenden, sollen es ermöglichen, die materielle Prüfung des Asylanspruchs an einen anderen Mitgliedstaat zu übertragen.

Im Folgenden soll nicht die von Seiten einiger Flüchtlingsverbände initiierte Diskussion über eine Abschaffung des „Dublin-Systems“ fortgeführt werden. Jenseits der aktuellen menschen- und unionsrechtlichen Fragen zur Zulässigkeit einer geplanten Überstellung einer Asylbewerberin bzw. eines Asylbewerbers von einem in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union¹¹⁹⁶ ist jedoch die tatsächliche Bilanz der angewandten Dublin-Regelungen im Auge zu behalten und zu bewerten. Hierbei ist u. a. zu berücksichtigen, dass die Regelungen der Dublin II-VO bzw. der Dublin III-VO von Deutschland und anderen Mitgliedstaaten wegen der Aufnahme-situation für Schutzsuchende in Griechenland seit längerem nicht mehr angewandt werden.¹¹⁹⁷

Tabelle 21: Anwendung der Regelungen der Dublin II-VO bezogen auf Deutschland in absoluten Zahlen 2011-2013

	2011	2012	2013
Zahl der Übernahmersuchen Deutschlands	9.075	11.469	35.280
Zahl der Zustimmungen anderer Mitgliedstaaten gegenüber Deutschland	6.526	8.249	21.942
Zahl der erfolgten Überstellungen Deutschlands	2.902	3.037	4.741
Zahl der Übernahmersuchen anderer Mitgliedstaaten gegenüber Deutschland	2.995	3.632	4.382
Zahl der Zustimmungen Deutschlands zu Übernahmersuchen anderer Mitgliedstaaten	2.169	2.767	3.603
Zahl der erfolgten Überstellungen nach Deutschland	1.303	1.495	1.904
„Dublin-Bilanz i.e.S.“ (Differenz zwischen erfolgten Überstellungen in andere Mitgliedstaaten und erfolgten Überstellungen nach Deutschland)	+1.599	+1.542	+2.837

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsstatistik und eigene Berechnungen

Für das Jahr 2012 weist der Migrationsbericht 2012¹¹⁹⁸ insgesamt 11.469 Übernahmersuchen Deutschlands gegenüber anderen Mitgliedstaaten aus, denen 3.632 anderer Mitgliedstaaten an Deutschland gegenüber stehen. In 8.249 Fällen stimmten die ersuchten Mitgliedstaaten dem Ersuchen Deutschlands zu. Deutschland als ersuchter Mitgliedstaat stimmte umgekehrt in 2.767 Fällen Überstellungsersuchen zu.

Tatsächlich von Deutschland an einen anderen Mitgliedstaat überstellt wurden allerdings nur 3.037 Dublin-Fälle, während Deutschland 1.495 Dublin-Fälle übernahm. Das bedeutet, dass bezogen auf die von Deutschland gestellten Ersuchen nur 26,5 % tatsächlich überstellt wurden, bezogen auf die erfolgten Zustimmungen anderer Mitgliedstaaten sind es 36 %.

Von Deutschland übernommen wurden bezogen auf die an Deutschland gestellten Übernahmersuchen 41,2 % und bezogen auf die von Deutschland erfolgten Zustimmungen immerhin 54 %. Jedenfalls anteilig wurden im Jahr 2012 deutlich mehr Schutzsuchende von Deutschland aufgenommen als von Deutschland überstellt.

Im Ergebnis wurden damit im Jahr 2012 – ähnlich dem Jahr 2011 – nach Anwendung der Dublin II-VO von

¹¹⁹⁵ Wobei darauf hinzuweisen ist, dass nicht alle Dublin-Staaten an die gleichen Kriterien gebunden sind: Das Vereinigte Königreich und Irland wenden die Neufassung der Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU nicht an (vgl. Richtlinie 2011/95/EU, Erwägungsgrund 50 und 51), Dänemark wendet die Dublin III-VO nicht an (vgl. Dublin III-VO, Erwägungsgrund 42) und die vier assoziierten Staaten (Schweiz, Island, Norwegen und Lichtenstein) sind rechtlich gar nicht an die Rechtsakte gebunden.

¹¹⁹⁶ Hierzu vgl. in diesem Bericht Kapitel XII 5.4.

¹¹⁹⁷ Vgl. hierzu 9. Lagebericht, Kapitel 2.4.1, S. 281-283.

¹¹⁹⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2012, S. 105 f.

Deutschland 1.542 Schutzsuchende mehr aus Deutschland in andere Mitgliedstaaten überstellt als aufgenommen („Dublin-Bilanz i.e.S.“). Auch wenn zu berücksichtigen ist, dass keine belastbaren Vergleichszahlen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorliegen, relativiert sich der Stellenwert der Dublin II-VO bzw. der Dublin III-VO für das Flüchtlingsschutzsystem in Deutschland mit Blick auf die angeführten absoluten Zahlen bzw. die Prozentzahlen erheblich.

Vor dem Hintergrund der gegenüber dem Jahr 2012 stark erhöhten Asylantragszahlen für das Jahr 2013 ändert sich auch das „Dublin-Bild“ für das Jahr 2013 in einigen Bereichen erheblich. Die Zahl der von Deutschland gestellten Ersuchen an andere Mitgliedstaaten verdreifachte sich auf rund 35.000 und auch die Zahl der Zustimmungen anderer Mitgliedstaaten erhöhte sich sprunghaft auf fast 22.000. Die Überstellungsquoten jedoch sanken im Jahr 2013 bezogen auf die von Deutschland erfolgten Ersuchen (13,4 %) und auf die erfolgten Zustimmungen anderer Mitgliedstaaten (21,6 %) erheblich. Es bleibt damit wohl das Jahr 2014 abzuwarten, um die Dublin-Bilanz 2013 abschließend bewerten zu können.¹¹⁹⁹

Die übrigen in der Tabelle für das Jahr 2013 erhobenen Werte hingegen verändern sich kaum. Von Deutschland übernommen wurden bezogen auf die an Deutschland gerichteten Übernahmersuchen 43,5 % und bezogen auf die von Deutschland erfolgten Zustimmungen immerhin 52,8 %.

Das Dublin-System ist in erster Linie ein Zuständigkeitsfeststellungssystem für die Klärung der Frage, wer die Durchführung von Asylverfahren übernimmt. Bei der Bewertung aller oben angeführten Zahlen muss aber grundsätzlich auch beachtet werden, dass Deutschland

- im Zentrum der Europäischen Union liegt,
- in absoluten Zahlen die meisten Asylbewerberinnen und -bewerber aufnimmt und
- über eine – zwar derzeit stärker belastete – aber doch gut ausgebaute Flüchtlingsanerkennungsverwaltung sowie funktionierende Verfahren verfügt.

Das Dublin-System hat für Deutschland – zumindest in den Jahren 2011 bis 2013 – wenn die tatsächlich erfolgten Überstellungen zum Maßstab genommen werden, jedenfalls tatsächlich nur eine geringe Bedeutung und eine geringe entlastende Wirkung. Dies gilt selbst für die Fälle, in denen die Einreise über einen bestimmten Mitgliedstaat festgestellt worden ist und von diesem Mitgliedstaat eine Zustimmung der Übernahme erfolgt. Hier ist – wie oben angedeutet – aber der Verlauf des Jahres 2014 abzuwarten, in dem wohl einige der außergewöhnlich vielen Zustimmungen der Mitgliedstaaten zu Ersuchen aus Deutschland tatsächlich noch „realisiert“ werden könnten. Insgesamt scheint das Dublin-System aber als Strukturprinzip des EU-Flüchtlingsschutzsystems auch für einen Mitgliedstaat ohne Landaußengrenzen zu Drittstaaten bisher kaum messbare Entlastungen zu bringen.

Hinzu kommt, dass das Dublin-System regelmäßig auch ein administrativ aufwendiges System ist, das – bis zu den erfolgten Korrekturen durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes¹²⁰⁰ – darüber hinaus in der Praxis oftmals zu Inhaftierungen und damit zu massiven Eingriffen in die Grundrechte von Schutzsuchenden sowie zu hohen Kosten führt. Nicht ausgeschlossen ist schließlich auch, dass sich an das aufwendige formelle Dublin-Verfahren doch eine materielle Prüfung des Asylantrags in dem nachsuchenden Mitgliedstaat anschließt, weil die Überstellung tatsächlich scheitert. In diesen Fällen ist das Asylverfahren vom Aufenthaltsstaat des Schutzsuchenden durchzuführen. Das Dublin-System führt dann sogar zu einer zusätzlichen administrativen und ggf. darüber hinaus auch zu einer Belastung der (Verwaltungs-)Gerichte des ersuchenden Mitgliedstaats.

Einige Verbände aus dem Flüchtlingsbereich haben ein Memorandum mit dem Titel „Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit“ veröffentlicht. Es zielt aus der Perspektive der Schutzsuchenden auf eine grundlegende Reform der Kriterien des Dublin-Systems.¹²⁰¹ Andere Stimmen plädieren für die Einführung eines „Königsteiner Schlüssels“ innerhalb der Europäischen Union. Ihnen geht es in erster Linie um eine gerechte Verteilung der Asylbewerberinnen und -bewerber

¹¹⁹⁹ Derzeit ist nicht erkennbar, inwieweit die erhebliche Erhöhung der Zahl der deutschen Dublin-Ersuchen im Jahr 2013 auch mit dem im Jahr 2013 absehbaren Inkrafttreten der Dublin III-VO in Zusammenhang steht. Die Dublin III-VO führt in ihrem Art. 23 zwei- bzw. dreimonatige Fristen für Wiederaufnahmersuchen ein, die nach Art. 49 Satz 2 der Verordnung auch auf alte noch nicht bearbeitete Aufnahme- und Wiederaufnahmersuchen Anwendung finden würden.

¹²⁰⁰ Zusammenfassend m.w.N. Schmidt-Räntsch, Jürgen: Freiheitsentziehungssachen gem. §§ 451 ff. FamFG, in: NVwZ 2014, S. 110-121 und insbesondere BGH, Beschluss vom 26.06.2014, Az.: V ZB 31/14.

¹²⁰¹ Hrsg. von dem Diakonischen Werk, dem Paritätischen, der Arbeiterwohlfahrt, Pro Asyl, dem Jesuiten Flüchtlingsdienst, dem Deutschen Anwaltverein und der Neuen Richtervereinigung. März 2013, abrufbar z. B. unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/STARTSEITE/Memorandum_Dublin_deutsch.pdf. Ähnlich in europäischer Perspektive der ECRE-Bericht: Lives on hold. Februar 2013, abrufbar unter: <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/701.html>.

auf die einzelnen Mitgliedstaaten u. a. entsprechend deren Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft, wobei hinsichtlich der Bestimmung der Wirtschaftskraft unterschiedliche Indikatoren für die Modelle herangezogen werden.¹²⁰²

In dem Memorandum der Flüchtlingsverbände wird auf die Funktionsprobleme des Dublin-Systems und die dadurch entstehenden Belastungen für die Schutzsuchenden und ihre Familien eingegangen. Damit wird verdeutlicht, welcher flüchtlingspolitische Reformbedarf auch nach Inkrafttreten der Dublin III-VO fortbesteht.¹²⁰³ In den anderen Veröffentlichungen zu einer fairen Lastenteilung geht es um die ungleichen Belastungen, die mit der Aufnahme von Schutzsuchenden für die Mitgliedstaaten verbunden sind.

Letztere Herangehensweise kann – in Zeiten dramatischer Bilder aus Italien und Griechenland und einer sich wieder polarisierenden asylpolitischen Diskussion in vielen Mitgliedstaaten – jedenfalls für sich beanspruchen, die tatsächlichen Größenverhältnisse etwas zurechtzurücken. So wird durch die Veröffentlichungen etwa deutlich, dass für das Jahr 2012 nach dem Berechnungsmodell des „Königsteiner Schlüssels“ weder für Italien noch für das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Polen oder Deutschland von dramatischen Überlastungen im Bereich des Asylzugangs ausgegangen werden kann. Vielmehr sind Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Malta, Österreich, Schweden und Zypern relativ stark belastet. Innerhalb der letzten Gruppe von Ländern sind die Möglichkeiten sehr unterschiedlich, die mit der Aufnahme von Schutzsuchenden verbundenen Belastungen zu tragen bzw. zu bewältigen.

Gleichwohl darf aber auch nicht aus dem Blick geraten, was die tatsächlichen Gründe für die sehr ungleiche Verteilung der Schutzsuchenden und der international Schutzberechtigten auf die Mitgliedstaaten sein dürften. Die Ratio des Dublin-Systems führt angesichts der derzeitigen Hauptfluchtrouten von Schutzsuchenden zu einer Belastung der Mitgliedstaaten, die Landaußengrenzen zu Drittstaaten oder zu internationalen Gewässern haben, die auf den Fluchtrouten liegen. Diese Mitgliedstaaten werden nach dem Dublin-System zuständig für die Durchführung der Asylverfahren.¹²⁰⁴ Jenseits der systematischen Überlegungen sind die hinsichtlich vieler Herkunftsländer nach wie vor unterschiedlichen Anerkennungsergebnisse in den Mitgliedstaaten zu nennen. Solange eine einheitliche Anwendung der Regelungen zur Zuerkennung internationalen Schutzes in den Mitgliedstaaten nicht erreicht ist, werden Schutzsuchende auch innerhalb der Europäischen Union weiter wandern. Hinzu kommen erkennbar defizitäre Asylaufnahme- und Asylverfahrenssysteme in einigen Mitgliedstaaten, die eine Weiterwanderung ebenfalls durchaus rational erscheinen lassen. Schließlich gründet der Weiterwanderungsversuch vieler geflohener Menschen auf dem Wunsch, in räumlicher Nähe zu früher gewanderten oder geflohenen Verwandten und Freunden aufgenommen zu werden und damit bessere Integrationschancen zu haben.

Darüber hinaus sind schließlich die Lebensbedingungen und damit die Integrationschancen in den Mitgliedstaaten sowohl für Asylbewerberinnen und -bewerber als auch für anerkannte international Schutzberechtigte immer noch sehr unterschiedlich. Daran konnte (und wollte) die europäische Harmonisierung des Flüchtlingsrechts auch mit ihrem zweiten Harmonisierungsschritt zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem nichts ändern. Eine Vollharmonisierung des Niveaus der Sozialleistungsgewährung für Schutzsuchende und für international Schutzberechtigte war nicht das politische Ziel. Die Richtlinien im EU-Flüchtlingsrecht legten oft nicht mehr als Mindestnormen fest, weil sich das EU-Flüchtlingssozialrecht an den – eben unterschiedlichen – sozialrechtlichen Vorgaben der Mitgliedstaaten orientiert. In vielen Regelungen für international Schutzberechtigte, die auf soziale Teilhabe zielen, werden deshalb folgerichtig „lediglich“ Gleichbehandlungsgebote mit den eigenen Staatsangehörigen des Mitgliedstaats festgelegt, der den Schutzsuchenden anerkannt hat. Dies führt – je nach tatsächlicher Ausgestaltung des Sozialleistungssystems eines Mitgliedstaats – zu sehr unterschiedlichen Integrationshilfen bzw. -chancen der Betroffenen innerhalb der Europäischen Union. Deshalb ist es auch gerade

¹²⁰² Vgl. Angenendt, Steffen / Engler, Marcus / Schneider, Jan: Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung, SWP Aktuell, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A65_adt_engler_schneider.pdf (erschien auch beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen), die sowohl das Bruttoinlandsprodukt als auch – mit einer schwächeren Gewichtung – die Arbeitslosenquote in ihr Modell eingehen lassen, was erklärungsbedürftig ist. Etwas anders Thym, Daniel / Beverungen, Carolin / Gies, Sigrid: Ein „Königsteiner Schlüssel“ für die EU-Flüchtlingspolitik, abrufbar unter: <http://www.verfassungsblog.de/de/ein-koenigsteiner-schluesel-fuer-die-eu-fluechtlingspolitik/#.UxWGA3S0tUQ>.

¹²⁰³ Zu der Neufassung siehe in diesem Bericht Kapitel XII 5.4.

¹²⁰⁴ Hinsichtlich Italiens fällt dabei aber etwa auch auf, dass laut Pressemeldungen die Zahl der über das Mittelmeer an der Küste ankommenden Personen erheblich höher ist als die Zahl derer, die dort dann auch einen Asylantrag stellen. Von 2008 bis 2012 hätten in Italien nach Angaben des UNHCR nur 107.000 Flüchtlinge um Asyl nachgesucht vgl. <http://www.tagesspiegel.de/politik/fluechtlingstragoedie-vor-lampedusa-wie-europa-bei-illegaler-zuwanderung-versagt/8889548.html>; insgesamt „landeten im vergangenen Jahr an den Küsten Italiens 2925 Boote mit knapp 43.000 Flüchtlingen an Bord. Dies war den Angaben zufolge gegenüber 2012 eine Steigerung um 325 Prozent. Allein auf der kleinen Insel Lampedusa trafen fast 15.000 Menschen ein“, vgl. <http://www.stern.de/news2/aktuell/tausend-fluechtlinge-im-mittelmeer-vor-lampedusa-gereettet-2090653.html>.

mit Blick auf die aktuell unterschiedliche wirtschaftliche Situation in den Mitgliedstaaten nicht verwunderlich, wenn selbst Personen, denen von einem Mitgliedstaat internationaler Schutz zuerkannt worden ist, in andere Mitgliedstaaten weiterwandern und dort dauerhaft leben wollen.

Dass solche Wünsche international Schutzberechtigter derzeit erst mit Erhalt einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU und damit frühestens nach fünf Jahren Aufenthalt des Schutzberechtigten in dem schutzgewährenden Mitgliedstaat rechtlich erfüllbar werden und auch dann regelmäßig noch Hürden z. B. hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs in dem zweiten Mitgliedstaat zu überwinden sind (vgl. § 38a Abs. 3 AufenthG), dürfte durchaus diskussionswürdig sein.¹²⁰⁵

5.2 Neuansiedelung (Resettlement) bzw. Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland

Neuansiedelung (Resettlement) ist ein Instrument des Flüchtlingsschutzes, das auf eine dauerhafte Lösung für die betroffenen Flüchtlinge sowie auf eine Entlastung der Erstaufnahmeländer zielen. Resettlement ergänzt den nach individuellen Asylverfahren zu gewährenden Flüchtlingsschutz nach den Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention.

5.2.1 Dauerhaftes Resettlement-Programm

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD sieht vor, dass das permanente Resettlement-Programm, bei dem besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aus dem Ausland aufgenommen werden, in Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) fortgesetzt, verstetigt und spätestens im Jahr 2015 quantitativ in Abstimmung mit der Innenministerkonferenz (IMK) deutlich ausgebaut werden soll. Der Familiennachzug bei Resettlement-Flüchtlingen soll erleichtert werden. Dies entspricht weitgehend den Forderungen des UNHCR, der Kirchen und NGOs. Die IMK hat am 06.12.2013 angeregt, das Resettlement-Programm unbefristet fortzuführen und die Zahl der Plätze in der Anordnung des Bundesministeriums des Innern zu erhöhen, ohne bereits eine konkrete Zahl vorzuschlagen.

Die Resettlement-Aufnahme erfolgt derzeit weiterhin fast ausnahmslos über § 23 Abs. 2 AufenthG. Damit entstehen rechtliche Statusunterschiede zwischen den in einem deutschen Asylverfahren anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlingen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG erhalten und den über die Resettlement-Maßnahme aufgenommen Ausländerinnen und Ausländern. So erhalten Letztere z. B. keinen „blauen“ Flüchtlingspass und sind – anders als Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge – beim Familiennachzug nicht privilegiert. Dies führt mitunter bei den Betroffenen zu Schwierigkeiten und auch zu Enttäuschungen. Die Aufnahme über § 23 Abs. 2 AufenthG erleichtert allerdings die koordinierte Aufnahme von Bund und Ländern, weil, solange keine Beschäftigung aufgenommen wird, die dann mögliche Wohnsitzauflage die gleichmäßige Verteilung auf die Länder sicherstellt.¹²⁰⁶ Die mit der Wohnsitzauflage verbundenen Probleme können weitgehend im Rahmen des Resettlement-Verfahrens oder mitunter auch noch nach der Aufnahme abgemildert oder behoben werden, wenn die individuellen Wünsche der Betroffenen wie etwa Verwandtschaftsbeziehungen im Inland u.ä. berücksichtigt werden.

Im Jahr 2012 waren zwei Drittel des Kontingents von insgesamt 300 aufzunehmenden Personen afrikanische Flüchtlinge aus dem tunesischen Flüchtlingslager Shousha. Darüber hinaus wurden 100 irakische Flüchtlinge aus der Türkei aufgenommen. Im Jahr 2013 wurden 300 irakische, iranische und syrische Flüchtlinge aus der Türkei aufgenommen. Die Aufnahme nicht-syrischer Flüchtlinge aus Syrien konnte im Jahr 2013 noch nicht erfolgen.

Zwischen Bund und Ländern ist eine Kostenteilung vereinbart. Die entstehenden Kosten werden teilweise aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) kofinanziert, dessen Mittel im Verhältnis 30:70 zwischen Bund und Ländern verteilt werden. Für jeden aufgenommenen Flüchtling konnten für das Jahr 2013 Pauschbeträge von 5.000 € abgerufen werden, die bisher vom EFF in Höhe von 50% ausgezahlt wurden. Ab dem Jahr 2014 wird die EU-Kofinanzierung aus dem Asyl- und Migrationsfonds (AMIF), aus dem das Resettlement-Programm künftig weiter gefördert werden soll, deutlich erhöht (6.000-10.000 € für jede aufgenommene Person).

¹²⁰⁵ Mitunter wird hinsichtlich der Weiterwanderungsmöglichkeit auch die Forderung einer noch weiter an das Freizügigkeitsrecht von Unionsbürgerinnen und -bürgern angenäherten Rechtsposition international Schutzberechtigter diskutiert.

¹²⁰⁶ Vgl. zu rechtlichen Fragen der Wohnsitzauflagenpraxis in diesem Bericht Kapitel XII 2.

5.2.2 Aufnahme syrischer Flüchtlinge aus den Anrainerstaaten durch den Bund nach § 23 Abs. 2 AufenthG

Nachdem die IMK die Abschiebung ausreisepflichtiger syrischer Staatsangehöriger wiederholt ausgesetzt hatte und sich der bewaffnete Konflikt in Syrien weiter zuspitzte, wurden Mitte des Jahres 2012 die Forderungen nach einer Aufnahme syrischer Flüchtlinge durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union immer deutlicher. Insbesondere in Deutschland lebende Familienangehörige syrischer Staatsangehöriger, die Kirchen und Flüchtlingsverbände drängten auf eine unbürokratische Aufnahme von Verwandten und Freunden, die in Jordanien, Libanon, Irak, der Türkei und Ägypten hunderttausendfach Zuflucht gesucht hatten und sich – nicht selten über ihre Handys oder über Internet-Cafes per E-Mail – in Deutschland meldeten und über ihre dramatische Situation berichteten.

UNHCR ersuchte die EU-Mitgliedstaaten über einen längeren Zeitraum hinweg gleichwohl nicht um eine innerhalb der Europäischen Union koordinierte Aufnahmeaktion syrischer Flüchtlinge. Flüchtlingspolitisch stand mit Blick auf die Situation in den Anrainerstaaten Syriens die Ermöglichung humanitärer Hilfe vor Ort im Mittelpunkt. U. a. auch deshalb dauerte es bis zum 20.03.2013, bis Deutschland bekanntgab, 5.000 syrische Flüchtlinge aus der Krisenregion aufnehmen zu wollen. Ein koordiniertes Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten konnte nicht erreicht werden und wurde damit auch nicht mehr abgewartet. Der Deutsche Bundestag nahm einen entsprechenden Antrag am 28.06.2013 mit den Stimmen aller Fraktionen an.¹²⁰⁷ Bis dahin war eine Einreise mit einer Bleibeperspektive syrischer Staatsangehöriger nur im Falle von Akademikerinnen und Akademikern bzw. von Studierenden über die Zuwanderung zum Zweck der qualifizierten Beschäftigung oder des Studiums möglich oder, was seltener der Fall war, über die in der Praxis fast ausnahmslos zu engen Regelungen zum Familiennachzug.

Die Bundesregierung vereinbarte eine enge Zusammenarbeit mit UNHCR, das geeignete Fälle an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge herantragen sollte. Die Aufnahmeanordnung nach § 23 Abs. 2 AufenthG vom 30.05.2013 geht von einer temporären Aufnahme für die Dauer des Konfliktes aus und definiert humanitäre Kriterien. Aufgenommen wurden besonders schutzbedürftige Kinder und ihre Eltern, Personen, die medizinischer Betreuung bedürfen, Frauen in prekären Lebenssituationen und von Verfolgung bedrohte Angehörige religiöser Minderheiten. Um vor Ort flüchtlingspolitisch nicht gewollte „Sogwirkungen“ zu verhindern, wurde insoweit als Meldestichtag bezogen auf die Registrierung von UNHCR der 31.03.2013 festgelegt. Darüber hinaus sollte – unabhängig von einem Stichtag – eine Visumerteilung auch möglich sein, wenn Bezüge zu Deutschland bestehen. Soweit die in Deutschland lebenden Bekannten oder Verwandten eine Verpflichtungserklärung abgeben, sollte eine Aufnahme vorrangig erfolgen. Schließlich sollten auch syrische Staatsangehörige aufgenommen werden, die später einen spezifischen Beitrag zum Wiederaufbau Syriens leisten könnten.

Die Aufnahme über die erste Anordnung erforderte regelmäßig die Durchführung eines normalen Visumverfahrens in der Deutschen Botschaft in Beirut und war damit bereits deshalb oft zeitintensiv. Auch die libanesischen Stellen sind in das Verfahren einzubeziehen. Anfang Januar 2014 waren im Rahmen des 5.000er Programms 977 Flüchtlinge über Charterflüge und weit mehr als 1.000 Flüchtlinge ohne weitere staatliche Unterstützung selbst eingereist.

Bund und Länder verständigten sich am 06.12.2013 darauf, ein weiteres Kontingent von 5.000 syrischen Staatsangehörigen über § 23 Abs. 2 AufenthG aufzunehmen. Der Schwerpunkt des erweiterten Programms soll auf Flüchtlingen mit Verwandten in Deutschland liegen. Die Anordnung nach § 23 Abs. 2 AufenthG erging am 23.12.2013. Ein drittes Kontingent von 10.000 zusätzlichen Plätzen wurde im Juni 2014 beschlossen und mit Aufnahmeanordnung des Bundesministeriums des Innern vom 18.07.2014 umgesetzt. Damit werden durch den Bund insgesamt 20.000 Schutzsuchende aus Syrien aufgenommen. Von den insgesamt 20.000 Schutzsuchenden sind Ende September 2014 rund 8.000 Personen eingereist, für rund 10.000 Personen waren die Aufnahmebescheide bereits erlassen. Die Beauftragte wird alles dafür tun, eine bundesweit einheitliche und großzügige Aufnahmepraxis in den Ländern, insbesondere hinsichtlich besonders schutzbedürftiger Personen zu befördern.¹²⁰⁸ Die zu begrüßende Aufnahmebereitschaft hinsichtlich syrischer Flüchtlinge in Deutschland ist nicht zuletzt auch flüchtlingspolitisch ein klares Signal gegenüber Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die bisher – von wenigen Ausnahmen abgesehen – trotz des Drucks der Bundesregierung keine oder nur wenige syrische Flüchtlinge aufgenommen haben.

¹²⁰⁷ Vgl. BT-Drs. 17/14136 vom 25.06.2013. Mit dem Antrag wurden auch die Länder aufgefordert, ihrerseits initiativ zu werden.

¹²⁰⁸ Vgl. etwa Berichte zu Umsetzungsunterschieden zwischen den Ländern: <http://www.sueddeutsche.de/bayern/fluechtlinge-aus-syrien-arme-muessen-draussen-bleiben-1.1898507>.

5.2.3 Aufnahme syrischer Flüchtlinge aus den Anrainerstaaten durch die Länder nach § 23 Abs. 1 AufenthG

Im Spätsommer und Herbst 2013 hatten 15 Bundesländer den Bundesminister des Innern gebeten, sein Einverständnis zu Länderanordnungen nach § 23 Abs. 1 AufenthG zu geben. Die Anordnungen zielten auf eine Aufnahme syrischer Staatsangehöriger und staatenloser Palästinenser aus Syrien „wegen des Krieges in ihrem Heimatland“. Dies bedeutete, dass die Betroffenen im Falle ihrer Hilfebedürftigkeit nicht nach dem SGB II leistungsberechtigt waren, sondern § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG unterfielen. Damit entstand rechtlich das Problem, dass – soweit keine Familienversicherungen erfolgten oder unmittelbar keine Beschäftigung aufgenommen werden konnte – weder ein Zugang zur privaten noch zur gesetzlichen Krankenversicherung bestand (vgl. § 193 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 VVG und § 5 Abs. 1 Nr. 13 i.V.m. Abs. 11 SGB V). Vor diesem Hintergrund war es nachvollziehbar, dass die Länder zusätzlich das Erfordernis der vorherigen Abgabe einer Verpflichtungserklärung durch die in Deutschland lebenden Verwandten oder Freunde in ihre Anordnungen aufgenommen hatten, um dadurch ggf. den Lebensunterhalt und die Risiken bei Krankheit oder Pflegebedürftigkeit abzusichern. Die hierfür aufzubringenden Mittel übersteigen damit oftmals die finanziellen Möglichkeiten vieler der in Deutschland lebenden Familienangehörigen. Einige wenige Länder (Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen) begrenzten ihre Aufnahme zusätzlich durch die Festlegung von Höchstzahlen.

Zum Stichtag 31.07.2014 hatten die mit der Umsetzung der Aufnahmeprogramme der Länder befassten Auslandsvertretungen insgesamt 7.598 Visa zur Einreise nach Deutschland erteilt. Die syrischen Schutzsuchenden entscheiden im Rahmen der Gültigkeitsdauer ihres Visums selbständig über den Zeitpunkt ihrer Einreise nach Deutschland.

Es ist davon auszugehen, dass die Länderanordnungen nach der erfolgten Ausweitung des Bundeskontingents nach § 23 Abs. 2 AufenthG an Bedeutung verlieren werden. Die Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG vermittelt zudem auch keinen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass in Fällen, in denen in Deutschland doch eine Verpflichtungserklärung abgegeben werden kann, die Visumverfahren in den Anrainerstaaten Syriens deutlich schneller ablaufen können, als wenn dies nicht der Fall ist. Gleichwohl waren und sind die Aufnahmeprogramme der Länder eine erfreuliche Ergänzung der Aufnahmebemühungen des Bundes.

5.3 Zuerkennung internationalen Schutzes nach der Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG und ihrer Neufassung durch die Richtlinie 2011/95/EU

5.3.1 Rechtsprechung zur Zuerkennung internationalen Schutzes

Die Entwicklungen im materiellen Flüchtlingsrecht für international Schutzberechtigte werden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zunehmend auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bestimmt. Zu folgenden Bereichen sind im Berichtszeitraum wichtige gerichtliche Entscheidungen des Gerichtshofs ergangen bzw. Verfahren zur Vorabentscheidung vorgelegt worden.

Religionszugehörigkeit als Verfolgungsgrund

Im vom Bundesverwaltungsgericht vorgelegten Verfahren zu der Frage, unter welchen Bedingungen von einer Verfolgung aufgrund der Religionszugehörigkeit auszugehen ist,¹²⁰⁹ hat die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs am 05.09.2012 entschieden.¹²¹⁰ Nachdem der Europäische Gerichtshof deutlich gemacht hatte, dass nach Art. 9 Abs. 1a Richtlinie 2004/83/EG nicht jeder Eingriff in das Recht auf Religionsfreiheit, der gegen Art. 10 Abs. 1 der Charta der Grundrechte verstößt, bereits eine „Verfolgungshandlung“ im Sinne der Richtlinie darstellt, stellte er klar, dass sich eine Verfolgungshandlung auch aus einem Eingriff in die öffentliche Ausübung der Religionsfreiheit ergeben kann.

Nach Art. 2c Richtlinie 2004/83/EG liege eine begründete Furcht vor Verfolgung vor, sobald nach Auffassung der zuständigen Behörden im Hinblick auf die persönlichen Umstände des Schutzsuchenden vernünftigerweise anzunehmen sei, dass er nach seiner Rückkehr in das Herkunftsland religiöse Betätigungen vornehmen werde, die ihn der tatsächlichen Gefahr einer Verfolgung aussetzten. Bei der individuellen Prüfung eines Antrags auf Anerkennung als Flüchtling könnten die Behörden dem Schutzsuchenden nicht zumuten, auf religiöse Betätigungen – auch in der Öffentlichkeit – zu verzichten.

¹²⁰⁹ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel XIII.2.3.1.1, S. 275.

¹²¹⁰ EuGH, Urteil vom 05.09.2012, Rs. C-71/11 und C-99/11 (Y und Z) und BVerwG, Urteil vom 20.02.2013, Az.: 10 C 23.12.

Die mit Blick auf die Vorgaben des internationalen Flüchtlingsrechts im Ergebnis nicht überraschende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs bestätigt die Entscheidungspraxis des Bundesamtes und vieler Gerichte. Sie ist gleichwohl für die in Deutschland zuvor beobachtbare Anerkennungspraxis in doppelter Weise bedeutsam. Sie weist zum einen die in Deutschland lange geltende als „traditionelle Asylrechtsdogmatik“¹²¹¹ bezeichnete Auffassung zurück, die die Religionsfreiheit in zwei Sphären teilte: eine Sphäre, die einen Kernbereich der Glaubensausübung sichert und eine andere, die die Glaubensausübung in der Öffentlichkeit ermöglichen soll. Asylrechtlich als Verfolgung relevant waren nach dieser Auffassung vor allem Handlungen, die die Glaubensausübung innerhalb des Kernbereichs (*forum internum*) unmöglich machten und damit das „religiöse Existenzminimum“ berührten (z. B. durch das Eindringen in die Privatwohnung, um die private Religionsausübung zu verhindern u.ä.). In diesen Fällen wurde in Deutschland die für eine asylrelevante Verfolgung notwendige Schwere der Maßnahmen angenommen.

Folglich wurden, bezogen auf die religiöse Betätigung in der Öffentlichkeit (*forum externum*), nur diejenigen Handlungen ausnahmsweise als asylrelevante Verfolgung angesehen, die unmittelbar Leben oder Freiheit der Schutzsuchenden gefährdeten. Die beschriebene Unterscheidung in zwei Sphären der Religionsfreiheit ist aus Sicht des Gerichtshofes insbesondere mit Blick auf die weit gefasste Definition des Begriffes „Religion“ in Art. 10 Abs. 1b Richtlinie 2004/83/EG nicht angebracht. Um eine Verfolgung zu begründen, reiche es aus, dass die Menschenrechte aus den in der Genfer Flüchtlingskonvention aufgeführten Gründen bedroht würden und die Verstöße gegen die Menschenrechte „schwerwiegend“ seien. Der schwerwiegende Charakter kann auch durch Kumulation einzelner, für sich allein nicht ausreichender Verstöße erfüllt sein.

Zum zweiten befasste sich der Europäische Gerichtshof mit der Frage, inwieweit einem Schutzsuchenden zugemutet werden darf, für den Fall seiner Rückkehr in sein Heimatland auf bestimmte zu seiner Religion gehörenden Rituale und Betätigungen zu verzichten, um drohende Verfolgungshandlungen anderer zu vermeiden. Die Frage richtet sich auf den flüchtlingsrechtlichen Umgang mit Personen, die in ihrem Heimatland noch nicht wegen ihres Glaubens verfolgt worden sind. Für alle anderen ist Art. 4 Abs. 4 Richtlinie 2004/83/EG einschlägig, der in einer bereits erfolgten Verfolgung („Vorverfolgung“) ein wesentliches Indiz für die Begründetheit der Furcht vor Verfolgung sieht. Die Asylanträge derjenigen hingegen, die erst im Zufluchtsland ihre Religion in einer Art und Weise ausüben, die im Herkunftsland Verfolgungshandlungen erwarten lässt oder derjenigen, die erst im Zufluchtsland zu einer solchen Religion übergetreten sind, sind nach Art. 4 Richtlinie 2004/83/EG individuell zu prüfen. Dessen Regelungen ließen jedoch nicht erkennen, so der Europäische Gerichtshof, dass die Frage eines möglichen Verzichts auf religiöse Betätigungen, um eine etwaige Verfolgung zu vermeiden, für die Frage der Zuerkennung des Flüchtlingsschutzes grundsätzlich relevant sei. Ein Verzicht auf die religiöse Betätigung aus Furcht vor einsetzender Verfolgung ist also nicht zumutbar.

Homosexualität als Verfolgungsgrund

Im Berichtszeitraum lagen dem Europäischen Gerichtshof zwei Verfahren vor, in denen der niederländische Raad van State danach fragte, inwieweit die sexuelle Orientierung eines Schutzsuchenden einen Verfolgungsgrund nach der Richtlinie 2004/83/EG darstellen kann.¹²¹²

In dem Verfahren in der Rechtssache X, Y und Z ist ein Urteil ergangen, in dem der Europäische Gerichtshof zuerst feststellte, dass Homosexuelle mit Blick auf die flüchtlingsrechtlichen Vorgaben in der Genfer Flüchtlingskonvention und der Richtlinie 2004/83/EG „eine bestimmte soziale Gruppe“ bilden können. Dies ergebe sich unionsrechtlich insbesondere aus dem Wortlaut von Art. 10 Abs. 1d Richtlinie 2004/83/EG. In Deutschland war dies bereits durch den mit dem Zuwanderungsgesetz eingefügten § 60 Abs. 1 Satz 3 AufenthG – heute § 3b Abs. 1 Nr. 4 AsylVfG – nahegelegt worden.

Wie bereits für die Religionsfreiheit geschehen, stellte der Europäische Gerichtshof danach klar, dass auch von Schutzsuchenden Homosexuellen nicht erwartet werden könne, ihre sexuelle Orientierung im Herkunftsland geheim zu halten, um nicht verfolgt zu werden.

Schließlich setzte sich der Europäische Gerichtshof dann in zwei Schritten mit der Frage auseinander, welche Handlungen eine Verfolgung darstellen. Zuerst stellte er klar, dass die Verhängung von Freiheitsstrafen stets eine flüchtlingsrechtlich relevante Verfolgung begründe und dass dies auch für mehrere niederschwelligere

¹²¹¹ Vgl. auch zum Folgenden Marx, Reinhard: Verfolgung aus Gründen der Religion aus menschenrechtlicher Sicht, in: Asylmagazin 10/2012, S. 327-334.

¹²¹² EuGH, Urteil vom 07.11.2013, Rs. C-199/12, C-200 und C-201/12 (X, Y und Z) und die Rs. C-148/13, C-149/13 und C-150/13 (A, B und C) vom 15.06.2013. Generell m.w.N. zur Problematik vgl. Markard, Nora: EuGH zur sexuellen Orientierung als Fluchtgrund, in: Asylmagazin 12/2013, S. 402-408 und dies.: Sexuelle Orientierung als Fluchtgrund – Das Ende der „Diskretion“, in: Asylmagazin 2/2013, S. 74-84.

Maßnahmen (kumulativ) gelten könne. In einem zweiten Schritt klärte er dann die Frage, ob eine (staatliche) Verfolgung auch dann anzunehmen sei, wenn zwar Strafnormen gegen sexuelle Handlungen bestehen, diese jedoch im Ergebnis nicht angewandt werden. Dass diskriminierende Rechtsnormen tatsächlich nicht zu unverhältnismäßigen oder gegen den Schutz vor Diskriminierung verstoßenden Ergebnissen führen, ist deshalb relevant, weil nicht jede Menschenrechtsverletzung die Intensität einer flüchtlingsrechtlich relevanten Verfolgung erreicht (vgl. Art. 9 Abs. 1 und 2 Richtlinie 2004/83/EG).

Die Ausführungen des Europäischen Gerichtshofes zu diesem Problemkreis sind in dem Urteil relativ knapp gehalten. Dies dürfte vor allem daran liegen, dass bei den Herkunftsländern der Schutzsuchenden in dem Vorlageverfahren (Uganda, Sierra Leone und Senegal) davon ausgegangen werden kann, dass in diesen Ländern die gesetzlich festgelegten Strafnormen gegen Homosexuelle, die Freiheitsstrafen vorsehen, auch tatsächlich zur Anwendung kommen.¹²¹³ Der Europäische Gerichtshof musste deshalb gar nicht prüfen, ob bereits die Existenz der Strafnormen ein Klima erzeugt oder befördert, in dem Homosexuellen Verfolgungshandlungen drohen. Er stellte insoweit fest, dass die Beantwortung der Frage, ob gesetzliche vorgesehene Freiheitsstrafen auch tatsächlich verhängt werden, nur „Hinweise“ für die Prüfung liefern könne, ob die Furcht des Schutzsuchenden vor Verfolgung in seinem Herkunftsland begründet sei oder nicht. Zur nichtstaatlichen Verfolgung wegen Homosexualität äußerte sich der Gerichtshof wegen der Natur der Vorlagefragen in dieser Entscheidung nicht.

Desertion als Verfolgungsgrund

Dem Europäischen Gerichtshof liegt ein Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts München vor, dem die Ablehnung eines Asylantrags durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vorausging.¹²¹⁴

Der Kläger des Ausgangsrechtsstreits, ein US-amerikanischer Staatsbürger und Mitglied der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten US-amerikanischen Streitkräfte, beantragte am 09.12.2008 in Deutschland Asyl: Er verweigere aus Gewissensgründen den (weiteren) Militärdienst. Er wolle nicht an einem völkerrechtswidrigen, Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta verletzenden Krieg im Irak und auch nicht im Zusammenhang mit einem Einsatz seiner Einheit im Irak an Kriegsverbrechen beteiligt sein. Wegen dieser Entscheidung drohe ihm Strafverfolgung durch ein US-amerikanisches Militärgericht, welche als Verfolgungshandlung im Sinne von Art. 9 Abs. 2e) Richtlinie 2004/83/EG wegen Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe beziehungsweise wegen seiner politischen Überzeugung gemäß Art. 10 Abs. 1d) und e) der Richtlinie 2004/83/EG anzusehen sei.

Von September 2004 bis Februar 2005 habe er als Wartungstechniker für Apache-Hubschrauber im 601. Air Support Battalion im US-Stützpunkt Camp Speicher bei Tikrit im Irak gedient. An militärischen Operationen und Kampfeinsätzen sei er nicht unmittelbar beteiligt gewesen. Damals sei er sich nicht über die Rechtswidrigkeit des Krieges im Klaren gewesen. Nach seiner Rückkehr nach Deutschland habe er jedoch an der Rechtmäßigkeit des Krieges im Irak zu zweifeln begonnen. Als er am 01.04.2007 den Einsatzbefehl für einen erneuten Einsatz im Irak erhalten habe, habe er am 11.04.2007 die Armee verlassen und bei einem Bekannten Unterschlupf gesucht.

Mit Bescheid vom 31.03.2011 lehnte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Asylantrag des Klägers ab. Es sei nicht ersichtlich – so das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge –, dass der Kläger im Rahmen des bevorstehenden erneuten Einsatzes im Irak Gefahr gelaufen wäre, sich an derartigen völkerrechtswidrigen Handlungen beteiligen zu müssen. Es gebe keine Anhaltspunkte, dass der Kläger als Hubschraubermechaniker derartige Handlungen eigenhändig unmittelbar verwirklicht hätte. Er habe sich nicht unmittelbar an Kampfhandlungen beteiligt. Es gebe auch keine Hinweise darauf, dass er mittelbar beteiligt gewesen sei, weil seine Hubschrauber an derartigen Handlungen beteiligt gewesen seien. Eine mittelbare Beteiligung sei allenfalls hypothetisch. Eine Mitverantwortung setze vorsätzliches und willentliches Handeln voraus. Es seien allenfalls in Einzelfällen Kriegsverbrechen zu erwarten gewesen. Im Übrigen würden Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht nicht toleriert, sondern geahndet.

Zu dem Zeitpunkt des Einsatzbefehls im Jahre 2007 habe es ein Mandat des UN-Sicherheitsrates gegeben. Die Strafverfolgung wegen Desertion beruhe auf einem grundsätzlich legitimen Strafverfolgungsinteresse und sei nicht unzumutbar. Die damit möglicherweise einhergehenden sozialen Folgen seien keine unionsrechtlich relevante Beeinträchtigung.

Das vorliegende Verwaltungsgericht will nun vom Europäischen Gerichtshof insbesondere Hinweise dazu er-

¹²¹³ Vgl. EuGH, Urteil vom 07.11.2013, a.a.O., Rdnr. 26. So auch überzeugend Markard, Nora a.a.O., S. 406 und 407.

¹²¹⁴ EuGH, Rs. C-472/13 (Andre Lawrence Shepherd), abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=143701&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=143973>.

halten, wie weit der Schutzbereich von Art. 9 Abs. 2e Richtlinie 2004/83/EG reicht. Art. 9 Abs. 2e Richtlinie 2004/83/EG benennt Strafverfolgung oder Bestrafung wegen Verweigerung des Militärdienstes in einem Konflikt als flüchtlingsrechtlich relevante Verfolgung, wenn der Militärdienst Verbrechen oder Handlungen umfassen würde, die nach Art. 12c Abs. 2 Richtlinie 2004/83/EG zu einem Ausschluss von der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen.

Schutz vor einem ernsthaften Schaden nach Art. 15b Richtlinie 2011/95/EU nur bei Vorhandensein eines Verfolgungsakteurs im Zielstaat?

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 13.06.2013¹²¹⁵ seine bisherige Rechtsprechung aufgegeben, nach der das Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 AufenthG i.V.m. Art. 3 EMRK nur vor Gefahren für Leib und Leben schütze, die seitens des Staates oder einer staatsähnlichen Organisation drohen. Es schwenkt damit nunmehr auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art. 3 EMRK ein, der dies bereits in den Jahren 1996 und 1997 so entschieden hat.¹²¹⁶ Der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts weist in seiner aktuellen Entscheidung weiter darauf hin, dass der sachliche Schutzbereich hinsichtlich § 60 Abs. 5 AufenthG i.V.m. Art. 3 EMRK weitgehend mit dem unionsrechtlichen Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2 AufenthG (jetzt § 4 Abs. 1 Nr. 2 AsylVfG) identisch sei.

Auch die Anwendung der Regelungen zum unionsrechtlichen Schutz vor einem ernsthaften Schaden nach Art. 15b Richtlinie 2011/95/EU, der Art. 3 EMRK nachgebildet ist, muss die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Art. 3 EMRK reflektieren. Das Urteil wirft aus Sicht der Beauftragten deshalb die Frage auf, ob es im Rahmen der Prüfung der unionsrechtlichen Voraussetzungen von § 60 Abs. 2 AufenthG darauf ankommt, dass im Herkunftsland ein „Verfolgungsakteur“ nach Art. 6 Richtlinie 2011/95/EU vorhanden ist.

Nach dem Wortlaut des Art. 6a-c Richtlinie 2011/95/EU kann Verfolgung bzw. ein ernsthafter Schaden zwar durch drei mögliche Verfolgungsakteure im Herkunftsland drohen. Vom Wortlaut der Richtlinie „verfolgen“ können der Staat, Parteien oder Organisationen, die wesentliche Gebietsherrschaft erlangt haben oder schließlich nichtstaatliche Akteure, wenn der Staat oder Parteien bzw. Organisationen erwiesenermaßen entweder nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor Verfolgung bzw. ernsthaftem Schaden nach Art. 7 Richtlinie 2011/95/EU zu gewähren.¹²¹⁷

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte knüpft bei der Anwendung von Art. 3 EMRK hingegen an die Verantwortlichkeit des Vertragsstaates der Europäischen Menschenrechtskonvention an, der die aufenthaltsbeendende Maßnahme vollziehen will. Obwohl er natürlich dabei stets auch die Situation im Zielstaat der Abschiebung in den Blick nimmt, verbietet eine sachgerechte Anwendung von Art. 3 EMRK die Verengung allein auf die zielstaatsbezogenen Gefährdungen oder auf bestimmte Verfolgungsakteure dort. Vielmehr, das zeigt insbesondere das Urteil „D gegen das Vereinigte Königreich“, sind z. B. bei extremen und außergewöhnlichen Gesundheitsgefährdungen, die durch eine Abschiebung einträten, zielstaats- und inlandsbezogene Gefährdungsmomente in eine Gesamtschau aufzunehmen.¹²¹⁸

Es wird zu beobachten sein, ob die Rechtsprechung schwere Gesundheitsgefährdungen durch unzureichende medizinische Versorgung im Herkunftsland in besonders zugespitzten Konstellationen als unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung nach Art. 15b Richtlinie 2011/95/EU ansieht, auch wenn sie nicht von einem der in Art. 6 Richtlinie 2011/95/EU genannten Verfolgungsakteure ausgingen.

Schutz vor einem ernsthaften Schaden nach Art. 15c Richtlinie 2011/95/EU

Seit Inkrafttreten der Richtlinie 2004/83/EG stellen sich Fragen zum Anwendungsbereich des subsidiären

¹²¹⁵ BVerwG, Urteil vom 13.06.2013, Az.: 10 C 13/12, Rdnr. 25 (juris).

¹²¹⁶ Zusammenfassend zum Streit bereits 4. Lagebericht, Abschnitt IV, S. 89 f. und 5. Lagebericht, Abschnitt V.1.2, S. 123 ff. EGMR, Urteil vom 17.12.1996, Nr. 71/1995/577/663 (Ahmed gegen Österreich), Urteil vom 02.05.1997, Nr. 146/1996/767/964 (D. gegen das Vereinigte Königreich), das einen sehr zugespitzten Fall betraf, Urteil vom 27.05.2008, Nr. 26565/05 (N gegen das Vereinigte Königreich) sowie jüngst das Urteil vom 28.06.2011, Nr. 8319/07 (Sufi und Elmi gegen das Vereinigte Königreich).

¹²¹⁷ Ob mit Art. 6 Richtlinie 2011/95/EU die von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte erfassten Fälle, in denen kein Verfolgungsakteur im Herkunftsland erkennbar ist, vom Schutz nach der Richtlinie 2011/95/EU ausgeschlossen werden sollen, erscheint zweifelhaft. Zum einen käme damit das Fehlen eines Verfolgungsakteurs nach Art. 6 Richtlinie 2011/95/EU im Herkunftsland rechtlich einem Ausschluss nach Art. 17 der Richtlinie 2011/95/EU gleich: Trotz einer bestehenden Gefährdung nach Art. 3 EMRK würde kein Schutz nach der Richtlinie gewährt. Zum anderen ist Art. 6 mit dem Wort „kann“ offen formuliert, während in Art. 7 Richtlinie 2011/95/EU die Wörter „kann nur“ auf eine abgeschlossene Aufzählung hindeuten.

¹²¹⁸ Vgl. D. gegen das Vereinigte Königreich a.a.O., Rdnr. 49 sowie N gegen das Vereinigte Königreich, Urteil, Rdnr. 31-33 und abweichende Meinung, Rdnr. 16. Zutreffend auch Marx, Reinhard: Handbuch der Flüchtlingsanerkennung. Erläuterungen zur Richtlinie 2004/83/EG, § 39, Rdnr. 141 ff. und § 42 Rdnr. 31 ff.

Schutzes nach Art. 15c. Probleme bereiten einerseits die Abgrenzung zu Art. 15b der Richtlinie bzw. zu Art. 3 EMRK als auch die Beantwortung der Frage, wann eine ernsthafte individuelle Bedrohung infolge von willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen Konflikts gegeben ist.

Mit Urteil vom 30.01.2014 hat der Europäische Gerichtshof in einem Vorlageverfahren aus Belgien zu einem Schutzsuchenden aus Guinea festgestellt, dass der unionsrechtliche Begriff „innerstaatlicher bewaffneter Konflikt“ aus Art. 15c Richtlinie 2011/95/EU autonom auszulegen sei.¹²¹⁹ Er sei nicht deckungsgleich mit dem im humanitären Völkerrecht gebrauchten Konstrukt „bewaffnete Konflikte, die keinen internationalen Charakter ausweisen.“

Damit ist nach Auffassung der Beauftragten die Schwelle zur Gewährung subsidiären Schutzes wegen einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines innerstaatlichen bewaffneten Konflikts nach Art. 15c Richtlinie 2011/95/EU niedriger als bisher vom Bundesverwaltungsgericht angenommen. Dieses hatte bisher das humanitäre Völkerrecht als zentralen Maßstab für das Vorliegen eines bewaffneten Konflikts herangezogen.¹²²⁰ Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes wird z. B. hinsichtlich des Herkunftslandes Afghanistan dazu führen müssen, dass das „Vorliegen eines den Anforderungen des § 4 Abs. 1 Nr. 3 AsylVfG genügenden Konflikts“ nicht allein unter Hinweis auf Genfer Konventionen verneint werden kann. Der Europäische Gerichtshof mahnt ausdrücklich eine stärker am individuellen Schutz orientierte Anwendung von Art. 15c Richtlinie 2011/95/EU an. Dies dürfte aus Sicht der Beauftragten in diesen Fällen zu mehr Schutzzuerkennungen nach der Richtlinie und damit zu einer häufigeren Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1 2. Alternative AufenthG führen.

5.3.2 Rechtsänderungen aufgrund der Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU

Die Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU brachte insbesondere Änderungen im Aufenthalts- und vor allem im Asylverfahrensgesetz.¹²²¹ Die materiellen Voraussetzungen für die Zuerkennung „internationalen Schutzes“, der den Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention und die Zuerkennung von Schutz vor einem ernsthaften Schaden nach Art. 15 Richtlinie 2011/95/EU umfasst, wurden größtenteils in das Asylverfahrensgesetz aufgenommen. § 60 Abs. 1 AufenthG, der bisher Teile des materiellen Flüchtlingsrechts umfasste, wurde gestrafft und weitgehend in die §§ 3 bis 3e AsylVfG überführt. In § 4 AsylVfG wird nunmehr abschließend der subsidiäre Schutz nach der Richtlinie 2011/95/EU erfasst.

Die Regelungen zu der Möglichkeit, internen Schutz im Herkunftsstaat zu finden (Art. 8 Richtlinie 2011/95/EU), haben eine Präzisierung sowie eine Straffung erfahren. Zum einen wurden in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte Zumutbarkeitskriterien in § 3e AsylVfG aufgenommen. Der Zugang zum internen Schutz und die Aufnahme muss legal und sicher erfolgen können. Darüber hinaus muss von dem Betroffenen vernünftigerweise erwartet werden können, dass er sich in der Region, in der internen Schutz besteht, niederlässt. Zum anderen ist es Behörden und Gerichten künftig verwehrt, das Bestehen internen Schutzes vor Verfolgung auch dann festzustellen, wenn eine Rückkehr in das Gebiet des internen Schutzes tatsächlich nicht möglich ist. Art. 8 Abs. 3 Richtlinie 2004/83/EG wurde aus der Richtlinie 2011/95/EU gestrichen. Eine Schutzversagung unter Hinweis auf internen Schutz im Herkunftsland, ohne dass tatsächlich eine Rückkehroption besteht, widerspricht damit nunmehr dem Unionsrecht.

Integrationspolitisch von großer Bedeutung ist, dass nach der Richtlinie subsidiär Geschützte künftig grundsätzlich wie anerkannte Flüchtlinge eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG erhalten. Sie haben damit, abgesehen von nur noch wenigen Ausnahmen,¹²²² die gleichen Rechte wie diese. Damit ergeben sich für die nach der Richtlinie subsidiär Geschützten (status-)rechtliche Verbesserungen in Deutschland. Wenn die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1 2. Alternative AufenthG erfolgt ist, erlangen nach der Richtlinie subsidiär Geschützte:

¹²¹⁹ EuGH, Urteil vom 30.01.2014, Rs. C-285/12 (Diakité), zuvor hatte der EuGH zu der Regelung am 17.02.2009 ein Urteil in der Rs. C-465/07 (Elgafaji) gefällt.

¹²²⁰ Vgl. BVerwG, Urteil 24.06.2008, Az.: 10 C 42.07, 10 C 43.07, 10 C 44.07, 10 C 45.07 und Urteil vom 27.04.2010, Az.: 10 C 4.09.

¹²²¹ Vgl. BGBl. 2013 Teil I Nr. 54 vom 05.09.2013, S. 3474 ff, Art. 1 und 2. Zu den einzelnen Regelungen in der Richtlinie vgl. den Überblick im 9. Lagebericht, Kapitel XIII.2.3.2, S. 277-281.

¹²²² Vgl. vor allem noch §§ 26 Abs. 1 Satz 2 und 3 sowie Abs. 3 und 29 Abs. 3 Satz 1 AufenthG. Kein Unterschied zwischen anerkannten Flüchtlingen und nach der Richtlinie 2011/95/EU subsidiär Geschützten wurde hingegen in § 36 Abs. 1 AufenthG beim Nachzug von Eltern und sonstigen Familienangehörigen gemacht. Anders als die Genfer Flüchtlingskonvention in ihrem Art. 28 sieht die Richtlinie 2011/95/EU keine Ausstellung eines international gültigen Reiseausweises für subsidiär Schutzberechtigte vor. Sie stellt die Ausstellung von Reisedokumenten unter den Vorbehalt, dass die Betroffenen keine nationalen Pässe erhalten können, was allerdings regelmäßig der Fall sein dürfte. Auch die in § 12 Abs. 1 Nr. 6 StAG für anerkannte Flüchtlinge vorgesehene Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit ist nicht auf subsidiär Geschützte nach der Richtlinie 2011/95/EU erstreckt worden.

- die Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit,
- Anspruch auf die Gewährung von Familienleistungen,
- Anspruch auf die Gewährung von Ausbildungsförderung nach dem BAföG bzw. dem SGB III und
- Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs.

In § 104 Abs. 9 AufenthG wurde für Personen, denen bereits vor Inkrafttreten des Umsetzungsgesetzes subsidiärer Schutz nach der Richtlinie zuerkannt worden war und die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG a. F. besitzen, eine Übergangsregelung verankert. Danach ist die bisherige Aufenthaltserlaubnis von Amts wegen regelmäßig in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1 2. Alternative AufenthG umzuschreiben. Hierbei dürfen aus Sicht der Beauftragten keine Gebühren erhoben werden.¹²²³

Anknüpfend an diese weitgehenden aufenthalts- und sozialrechtlichen Angleichungen, die der Zielrichtung der Richtlinie 2011/95/EU entsprechen, erfolgte zusätzlich die Öffnung der Regelung zum Familienasyl bzw. Familienabschiebungsschutz in § 26 AsylVfG. Diese Öffnung verfolgte zwei Ziele: Zum einen sollte der subsidiäre Schutz nach der Richtlinie 2011/95/EU in die Regelungen in § 26 AsylVfG einbezogen werden, weil regelmäßig davon auszugehen ist, dass die Familien zusammen in Deutschland verbleiben und unterschiedliche Rechtsstatus innerhalb einer Flüchtlingsfamilie eine Integration der Familie erschweren können. Zum anderen wurde die gesamte bisherige Regelungssystematik so verändert, dass jedes im Bundesgebiet aufhältige Familienmitglied Rechte von einem anderen selbst schutzberechtigten Familienmitglied ableiten kann. Bisher war eine Ableitung vom anerkannten minderjährigen Kind an die Eltern und an die minderjährigen Geschwister nicht vorgesehen, obwohl dies, wegen der Vorteile der einheitlichen Rechtsstatus innerhalb einer Familie, eigentlich sinnvoll gewesen wäre. Mitunter konnten in der Vergangenheit Eltern nicht arbeiten und bezogen deshalb Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, weil sie nur eine Duldung oder eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG hatten und in strukturschwachen Regionen regelmäßig an der beschäftigungsrechtlichen Vorrangprüfung scheiterten, obwohl ihre minderjährigen Kinder nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt oder subsidiär geschützt waren.

Mit den in § 26 AsylVfG erfolgten Änderungen hat der Gesetzgeber die Zielrichtung der Art. 23 und 24 Richtlinie 2011/95/EU aufgenommen. Rechtliche Statusunterschiede innerhalb einer Flüchtlingsfamilie, die sich bereits in dem Zufluchtsland innerhalb der Europäischen Union befindet, sollen grundsätzlich verhindert werden. Die Ausnahmen von diesem Grundsatz in Art. 23 Abs. 2, 3 und 4 Richtlinie 2011/95/EU sind nach Auffassung der Beauftragten abschließend zu verstehen und eng auszulegen.

Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Anwendung bestehender nationaler Regelungen in bestimmten Konstellationen in ein Spannungsverhältnis zu dem unionsrechtlichen Grundsatz in Art. 23 Abs. 2 Richtlinie 2011/95/EU gerät. Die im Asylverfahrensgesetz festgelegte Voraussetzung der „unverzüglichen“ Asylantragstellung des Familienangehörigen des international Schutzberechtigten nach der Einreise (§ 26 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 Nr. 3 AsylVfG) etwa findet im Unionsrecht keine Entsprechung. Auch in den Fällen, in denen Familienangehörige des international Schutzberechtigten bereits einen anderen humanitären Aufenthaltstitel oder eine Duldung besitzen, ist Art. 23 Abs. 2 Richtlinie 2011/95/EU zu beachten. Die in der Richtlinie festgelegten Leistungen sind damit zu gewähren.¹²²⁴

5.4 Feststellung der Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren innerhalb der Europäischen Union: von der Dublin II-VO zur Dublin III-VO

Die Beauftragte hat in ihrem letzten Bericht die zwei zentralen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg sowie des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Straßburg aus dem Jahr 2011 zu der Frage des einstweiligen Rechtsschutzes gegen Überstellungsentscheidungen nach Griechenland gemäß der Dublin II-VO dargestellt und hieraus Schlussfolgerungen für notwendige Gesetzesänderungen gezogen. Sie

¹²²³ Für die übrigen nationalen subsidiär Geschützten, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG erhalten, können die Argumente für eine weitere Statusverbesserung nicht auf unionsrechtliche Regelungen gestützt werden. Die Aufenthaltszeiten und -perspektiven der Betroffenen legen nach Ansicht der Beauftragten Änderungen aber ebenfalls nahe. Dies um so mehr, als davon auszugehen ist, dass unter ihnen viele schwer kranke Personen, alleinerziehende Mütter sowie viele Kinder, Jugendliche und junge Volljährige sein dürften.

¹²²⁴ Dies dürfte insbesondere dann drohen, wenn weiterhin Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leistungsberechtigt bleiben werden, was, wegen der grundsätzlich möglichen aufenthaltsrechtlichen Verfestigung, schon immer verfassungsrechtlich schwer zu rechtfertigen war. Dasselbe gilt für die nach § 2 AsylbLG unbegrenzten Bezugszeiten von dem SGB XII entsprechenden Leistungen für erwerbsfähige, geduldete Personen oder Asylbewerberinnen und -bewerber. Vgl. insoweit bereits früh die zutreffenden Hinweise von Steffen, Eva: Die Qualifikationsrichtlinie: Ansprüche für Geschützte und Familienangehörige, in: ANA-ZAR 4/2011, S. 25-26.

hatte darüber hinaus den bereits damals vorliegenden Vorschlag der Kommission zur Dublin III-VO kurz skizziert und bewertet, der nunmehr mit Änderungen in Kraft getreten ist.¹²²⁵

Der Anwendungsbereich der Neufassung der Verordnung wurde auf den subsidiären Schutz nach den Richtlinien 2004/83/EG bzw. 2011/95/EU erweitert und umfasst damit nun den unionsrechtlichen internationalen Schutz insgesamt. Dies entspricht auch den Entwicklungen in allen EU-Richtlinien zum Flüchtlingsschutz.

5.4.1 „Systemische Mängel“ und Eilrechtsschutz gegen Überstellungsentscheidungen

Insbesondere hinsichtlich der an der Peripherie der Europäischen Union liegenden Länder Italien, Malta, Zypern, Ungarn, Bulgarien und Polen ist es Schutzsuchenden im Berichtszeitraum gelungen, Gerichte in Eilrechtsschutzverfahren davon zu überzeugen, dass in diesen Mitgliedstaaten die vermutete Sicherheit nicht gegeben ist bzw. die Asylsysteme dort absehbar nicht hinreichend funktionieren.¹²²⁶ Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wurde im Berichtszeitraum insbesondere hinsichtlich des Asylsystems Italiens mehrmals angerufen. Er ist den Gerichten in den Mitgliedstaaten – wie der Europäische Gerichtshof in Luxemburg auch – bisher aber nicht gefolgt. Eine Entscheidung der Großen Kammer steht allerdings noch aus.¹²²⁷ Zu Bulgariens Asylsystem legte UNHCR Anfang des Jahres 2014 eine eindeutige Stellungnahme vor, die aus flüchtlings- und europarechtlicher Sicht auf einen Stopp von Dublin-Überstellungen dorthin drang.¹²²⁸ Insoweit wird in den letzten Monaten – auch aufgrund der klaren Formulierung zu dem wirksamen Rechtsbehelf in Art. 27 Abs. 3 Dublin III-VO – immer wieder deutlich, dass Überstellungen im Rahmen der Dublin-Regelungen in Mitgliedstaaten am Rande der Europäischen Union auf erhebliche Probleme stoßen und im Ergebnis oft scheitern.

Der deutsche Gesetzgeber hat auf die am Anfang des Abschnitts skizzierten europarechtlichen Entwicklungen reagiert und rund 20 Jahre nach dem Asylkompromiss aus dem Jahr 1993 zu Art. 16a GG in § 34a Abs. 2 AsylVfG den einfachgesetzlichen Ausschluss des Eilrechtsschutzes zurückgenommen. Dies gilt sowohl für Dublin-Überstellungen als auch für Überstellungen in sichere Drittstaaten nach § 26a AsylVfG.¹²²⁹

Die Gesetzesänderung wurde kurz vor Ende der Legislaturperiode in das Asylverfahrensgesetz aufgenommen, um absehbare Praxisprobleme beim Inkrafttreten der Dublin III-VO zu vermeiden. Mit Blick auf die Anwendungspraxis sind alsbald aber weitere gesetzliche Änderungen bzw. Klarstellungen im Asylverfahrensgesetz erforderlich, wenn der einheitliche und unionsrechtskonforme Vollzug der Dublin III-VO sichergestellt werden soll.¹²³⁰

Die in früheren Berichten der Beauftragten angeführten Probleme aufgrund der späten und für die Schutzsuchenden überraschenden Zustellungen von Überstellungsentscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge müssten durch den neugefassten Art. 26 der Verordnung endgültig erledigt sein.¹²³¹ Die Zustellung der Bescheide darf nunmehr nicht erst dann erfolgen, wenn Abschiebungsmaßnahmen vorbereitet und durchführbar sind. Die Praxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ist insoweit auch verändert worden. Die Notwendigkeit der Änderung ergibt sich bereits aus der nunmehr auch gesetzlich eingeräumten Rechtsschutzmöglichkeit in diesen Fällen.

5.4.2 Weitere Änderungen in der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin III-VO)

Die behördlichen Informationspflichten gegenüber dem Schutzsuchenden (Art. 4) wurden umfassender geregelt und damit verbessert. Erstmals ist eine Anhörung der Betroffenen vorgesehen, was deren Rechtsstellung im Verfahren erheblich stärken dürfte (Art. 5). Dasselbe gilt für Minderjährige, deren Rechte insbesondere in den

¹²²⁵ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II-VO) und Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin III-VO) sowie 9. Lagebericht, XIII.2.4, S. 281-284.

¹²²⁶ Vgl. im Einzelnen m.w.N. Bender, Dominik / Bethke, Maria: „Dublin III“, Eilrechtsschutz und das Comeback der Drittstaatenregelung, in: Asylmagazin 11/2013, S. 358-367 (361, Fn. 24).

¹²²⁷ Vgl. EGMR, Beschluss vom 02.04.2013, Nr. 27725/10 (Hussein u. a. gegen Niederlande und Italien) und Beschwerdeverfahren, Nr. 29217/12 (Tarkhel gegen die Schweiz).

¹²²⁸ Das Positionspapier des UNHCR bzw. die Pressemitteilung zu Bulgarien ist abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/52c598354.html> und <http://www.unhcr.org/52c691d59.html>. Die Mitgliedstaaten Belgien und Dänemark sind der Empfehlung des UNHCR gefolgt. UNHCR hat die im Januar geäußerte Position im April 2014 geändert bzw. aktualisiert, vgl. www.unhcr.org/534cfae69.html.

¹²²⁹ Vgl. BGBl. 2013, Teil I Nr. 54, Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU, Art. 1 Abs. 27b).

¹²³⁰ Vgl. zu den Fragen des Selbsteintrittsrechts EuGH, Urteil vom 14.11.2013, Rs. C-4/11 (Puid) sowie die Anmerkungen von Thym, Daniel, in: NVwZ 2014, S. 130 f. Mit Blick auf die Praxis vgl. Bender, Dominik / Bethke, Maria a.a.O., S. 366 (Fn. 55). Zu systemischen Mängeln bei einer erfolgten Zustimmung zu einer Rücküberstellung EuGH, Urteil vom 10.12.2013, Rs. C-394/12, (Abdullahi).

¹²³¹ Vgl. 9. Lagebericht, Abschnitt XIII.2.41, S. 283 und 8. Lagebericht, Abschnitt III.5.5.2, S. 332.

Art. 6 und 8 der Verordnung nunmehr umfassend niedergelegt sind und durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes im Berichtszeitraum weiter gestärkt wurden. Der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass die Dublin II-VO im Falle eines unbegleiteten Minderjährigen, der keinen sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats rechtmäßig aufhaltenden Familienangehörigen hat und der in mehr als einem Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt hat, denjenigen Mitgliedstaat als „zuständigen Mitgliedstaat“ bestimmt, in dem sich dieser Minderjährige aufhält, nachdem er dort einen Asylantrag gestellt hat.¹²³² Die Art. 9 und 16 Dublin III-VO verstärken den Familienschutz durch die grundsätzlich erfolgte Einbeziehung des subsidiären Schutzes und durch eine Übernahmeverpflichtung bei abhängigen Verwandten.¹²³³

Veränderungen wurden auch im Bereich der Aufnahme- und Wiederaufnahmeersuchen vorgenommen (Art. 21-25). Bei Aufnahmeersuchen wurde die bisherige Dreimonatsfrist um einen Monat verkürzt, wenn es auf einen Eurodac-Treffer gestützt werden kann (Art. 21 Abs. 1). Diese Drei- bzw. Zweimonatsfrist gilt nun auch für die Wiederaufnahmeersuchen (Art. 23 Abs. 2), die früher keiner Fristbindung unterlagen. Für bereits laufende Wiederaufnahmeverfahren ist Art. 49 Satz 2 und 3 der Verordnung zu beachten.

Weitgehend erfolgreich waren die Bemühungen insbesondere auch von deutscher Seite, die Fragen der Inhaftierung von Asylbewerberinnen und -bewerbern aus der unmittelbar und vorrangig geltenden Dublin III-VO in die Richtlinie zu Aufnahmebedingungen zu verschieben. Inwieweit die Regelungen in den §§ 15 Abs. 5, 57 Abs. 3 AufenthG und § 14 Abs. 3 AsylVfG nunmehr noch dem Unionsrecht entsprechen, wird zu prüfen sein. Art. 28 Abs. 2 Dublin III-VO sieht als Voraussetzung für die Inhaftnahme das Bestehen einer erheblichen Fluchtgefahr vor und ordnet – als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – die Prüfung im Einzelfall an, ob weniger einschneidende Maßnahme wirksam angewandt werden können.¹²³⁴ Innerhalb der Bundesregierung wird insoweit eine gesetzliche Neuregelung vorbereitet. Die Überstellung muss nach Art. 28 Abs. 3 Dublin III-VO innerhalb von sechs Wochen erfolgen.

Die über die letzten Jahre unbestreitbar und auch gerichtlich festgestellten, teilweise schweren Mängel in Asylsystemen einzelner Mitgliedstaaten haben ihren Niederschlag in der Dublin III-VO gefunden. Das in den beschriebenen Situationen an Bedeutung gewinnende Selbsteintrittsrecht in Art. 3 Abs. 2 Dublin II-VO wurde in der Dublin III-VO verändert. Künftig ist der Mitgliedstaat in Fällen, in denen systemische Mängel in dem ersuchten Mitgliedstaat angenommen werden, verpflichtet, die Prüfung der Kriterien aus Kapitel III Dublin III-VO fortzuführen, um ggf. einen anderen zuständigen Mitgliedstaat identifizieren zu können. Gelingt dies innerhalb der zu beachtenden Fristen nicht, wird der Mitgliedstaat, in dem sich der Schutzsuchende aufhält, für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig. Das Selbsteintrittsrecht ist nunmehr in Art. 17 Dublin III-VO geregelt.¹²³⁵

Künftig können Defizite in der Umsetzung oder in der Anwendung des Flüchtlingsrechts der Union nicht allein klassische Vertragsverletzungsverfahren auslösen, sondern nach Art. 33 Dublin III-VO auch in einen präventiven Aktionsplan oder einen Krisenbewältigungsaktionsplan eines Mitgliedstaates in Verbindung mit Berichtspflichten münden. Die teilweise sehr weichen Formulierungen in der neuen Verordnung hierzu werden ihre Wirksamkeit erst noch erweisen müssen. Der Vorschlag der Kommission, ihr das Recht einzuräumen, auf Antrag eines Mitgliedstaates Überstellungen vorübergehend auszusetzen, fand keinen Eingang in die Dublin III-VO. Vor dem Hintergrund der bisher noch nicht erfolgreichen Bemühungen, das desolate griechische Asylsystem an geltende EU-Standards heranzuführen, dürfte der Weg über Vertragsverletzungsverfahren dem Menschenrechtsschutz auch weiterhin zuträglicher sein. Hier muss die Kommission aus Sicht der Beauftragten ihre Rolle als Hüterin der Verträge aber noch finden.

5.5 Die Verordnung (EU) Nr. 603/2013 („Eurodac II-VO“)

Die Eurodac-VO, die die Erhebung von Fingerabdrücken und weiteren personenbezogenen Daten von Personen ermöglicht, die mindestens 14 Jahre alt sind und internationalen Schutz beantragen oder beim illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffen werden, war bisher eine wichtige Grundlage für die Durchführung der Verfahren nach der Dublin-VO. Hieran wird auch die ab dem 20.07.2015 geltende Neufassung der Eurodac-VO nichts ändern. Die wichtigste – und lange heftig umstrittene – Neuerung in der Eurodac-VO besteht darin,

¹²³² Vgl. EuGH, Urteil vom 02.09.2013, Rs. C-648/11 (M.A. u. a.). Die Europäische Kommission hat daraufhin mit Datum vom 26.06.2014 den Vorschlag zur Änderung zur von Art. 8 Abs. 4 Dublin III-VO vorgelegt, der bereits in einer der Dublin III-VO beigefügten Erklärung angekündigt worden war, vgl. KOM (2014) 382 endg., S. 2 und BR-Drs. 965/08 (Beschluss) vom 13.02.2014.

¹²³³ Vgl. hierzu auch EuGH, Urteil vom 06.11.2011, Rs. C-245/11 (K.).

¹²³⁴ Vgl. hierzu jüngst BGH, Beschluss vom 26.06.2014, Az.: V ZB 31/14.

¹²³⁵ Vgl. hierzu u. a. EuGH, Urteil vom 14.11.2013, Rs. C-4/11 (Puid).

dass nunmehr ein beschränkter Zugriff für Strafverfolgungsbehörden auf die gespeicherten Daten erfolgen darf. Um Auskunft nachsuchen dürfen nur Europol und von den Mitgliedstaaten benannte nationale Behörden, die mit der Verhütung, Untersuchung und Aufdeckung terroristischer Gefahren oder schwerer Straftaten befasst sind. Die Anfragen der benannten nationalen Behörde werden grundsätzlich von einer nationalen Prüfstelle an Eurodac weitergeleitet. Der Zugriff auf die Eurodac-Daten soll nur subsidiär erfolgen, d. h. wenn alle anderen bereits vorhandenen Informationsbestände keinen Treffer gebracht haben.

5.6 Die Richtlinie 2013/32/EU zu gemeinsamen Asylverfahren und die Diskussion um Beschleunigungsmöglichkeiten für Asylverfahren

Das deutsche Asylverfahrensgesetz beinhaltet seit jeher sehr ausdifferenzierte verfahrensrechtliche Regelungen, die in den letzten Jahren durch die Umsetzung von unionsrechtlichen Vorgaben aus der Asylverfahrensrichtlinie und den beiden Qualifikationsrichtlinien angereichert worden sind.¹²³⁶ Da die Bundesregierung auch während des zweiten Harmonisierungsschrittes zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem versucht hat, auf der Grundlage des deutschen Rechts zu verhandeln, sind zwar zahlreiche rechtliche Änderungen zu erwarten, die Grundkonzeption des Asylverfahrensgesetzes wird aber wohl nicht verändert werden. Auf folgende zentrale Punkte bzw. Änderungen ist hinzuweisen:

- Die asylverfahrensrechtliche Rechtsposition von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden wird mit den Festlegungen in Art. 7 und vor allem in Art. 25 gestärkt. Da sich die Mitgliedstaaten aber nicht auf enge zeitliche Obergrenzen hinsichtlich der Verfahrensdauer einigen konnten (vgl. Art. 31 Abs. 2 bis 6), muss beobachtet werden, wie die Bestellung eines Vertreters nach Art. 25 Abs. 2 erfolgt und ob die Asylverfahren von minderjährigen Schutzsuchenden mit Blick auf eine ggf. eintretende Volljährigkeit zügig bearbeitet werden. Ebenso muss die Praxis erweisen, inwieweit die Mitgliedstaaten die beschleunigten Verfahren nach Art. 31 Abs. 8 auf diese schutzbedürftige Gruppe anwenden bzw. die einschränkenden Vorgaben in Art. 25 Abs. 6 berücksichtigen.
- In Art. 24 sieht die Richtlinie besondere Verfahrensgarantien vor. Hierbei kann u.U. an die Identifizierung schutzbedürftiger Personen mit besonderen Bedürfnissen und die sich daran anschließende Bedarfsermittlung nach der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU angeknüpft werden.
- Obwohl auch Art. 31 Abs. 8a-j – ähnlich wie die zuvor geltende Asylverfahrensrichtlinie – eine Fülle von Fallkonstellationen aufnimmt, in denen aus unionsrechtlicher Sicht ein beschleunigtes Asylverfahren zulässig ist, sind erhebliche Änderungen im deutschen Asylverfahrensgesetz wohl nicht zu erwarten, weil auch dort bereits viele Elemente, die das Asylverfahren beschleunigen (§§ 29a, 30 und 34a-36 AsylVfG) eine zentrale Rolle spielen. Wichtig ist insoweit, dass für sämtliche dieser Verfahren Art. 46 Abs. 5 zu beachten ist, der entsprechend der europarechtlichen Vorgaben das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf statuiert.
- Ausnahmen vom Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bestehen nur in den engen Grenzen nach Art. 41 und nur im Falle von Folgeanträgen und Auslieferungsverfahren. Gerade letztere Möglichkeit besteht auch nach § 6 Satz 2 AsylVfG¹²³⁷ und erfasst dort auch Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist. Die Regelung betrifft in der Praxis zunehmend auch Schutzsuchende und international Schutzberechtigte, die nichts von einem gestellten Auslieferungsersuchen wissen und die in einen anderen Staat gereist sind. Darüber hinaus werden die internationalen Haftbefehle mitunter von Herkunftsstaaten gestellt, von denen nicht ausgeschlossen werden kann, dass deren Strafverfolgung mitunter politisch motiviert ist.

Jenseits der Umsetzung des Unionsrechts hat der Wunsch nach weiteren Asylverfahrensbeschleunigungen angesichts der sich erhöhenden Asylantragszahlen auch Eingang in den Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD gefunden. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge soll personell aufgestockt werden, damit der Bescheid spätestens nach einer Verfahrensdauer von drei Monaten ergehen kann.

Darüber hinaus ist die Liste sicherer Herkunftsstaaten nach § 29a AsylVfG um die Länder Bosnien und Herzegowina, Serbien sowie Mazedonien erweitert worden. Eine erhebliche Änderung der Entscheidungspraxis des Bundesamtes ist von diesem Schritt jedoch nicht zu erwarten, da die dann geltende Regelvermutung der Verfolgungssicherheit der Schutzsuchenden aus diesen Ländern verfahrensrechtlich zu einer Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet führt. Aber auch die bisherige Entscheidungspraxis des Bundesamtes für

¹²³⁶ Vgl. die Richtlinien 2005/85/EG, 2004/83/EG und 2011/95/EU.

¹²³⁷ Mit dieser Regelung ist der tragische Todesfall des türkischen Staatsangehörigen Kemal Altun verbunden, der sich vor 31 Jahren aus dem Verwaltungsgericht in Berlin stürzte.

Migration und Flüchtlinge führt bereits zu diesem Ergebnis: Von den 2.003 im Jahr 2013 abgelehnten Asylersuchen bosnisch-herzegowinischer Staatsangehöriger wurden 1.755 (87,6 %) als offensichtlich unbegründet abgelehnt, für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien waren es 3.185 (90,3 %) von 3.527 abgelehnten Asylersuchen und für Serbien 6.443 (93,6 %) von 6.884 abgelehnten Asylersuchen.

Deshalb sollten – gemeinsam mit Praktikerinnen und Praktikern – durchaus weitere Schritte zu vernünftigen und effektiven Verfahrensbeschleunigungen erörtert werden, die in Einklang mit dem internationalen und europarechtlichen Flüchtlingsrecht bzw. menschenrechtlichen Abschiebungsverboten das Bundesamt und die Verwaltungsgerichte entlasten könnten. So endeten noch im Jahr 2013 62 % der entschiedenen Asylanträge syrischer Staatsangehöriger mit Zuerkennung subsidiären Schutzes und 31,5 % mit der Zuerkennung von Flüchtlingsschutz nach der Richtlinie 2011/95/EU. Dies führte in immer mehr Fällen dazu, dass die subsidiär Geschützten vor den Verwaltungsgerichten auf die Zuerkennung von Flüchtlingsschutz klagen. Dies ist angesichts der dramatischen Menschenrechtssituation in Syrien und der Rechtsprechung erfolgversprechend und integrationspolitisch nachvollziehbar. Es gibt immer noch aufenthaltsrechtliche Vergünstigungen, die subsidiär Geschützte nicht erhalten und anerkannten Flüchtlingen gewährt werden. Hier sind die Möglichkeit der Verfestigung in die Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG und die Erteilung des „blauen“ internationalen Reiseausweises nach § 3 Abs. 1 AsylVfG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GFK zu nennen. Da die subsidiär Geschützten aber bereits eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis besitzen, belasten diese Verfahren zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft das Bundesamt und die Gerichte zusätzlich. Im Jahr 2014 beginnt sich bei den Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge das Verhältnis zwischen Zuerkennungen der Flüchtlingseigenschaft und Zuerkennungen subsidiären Schutzes deutlich zu verändern bzw. zu verkehren.¹²³⁸

Darüber hinaus dürfte – soweit eine Überstellung nach der Dublin III-VO nicht möglich ist – die Anhörung im Falle syrischer Asylbewerberinnen und -bewerber angesichts der Menschenrechtssituation dort in aller Regel zu einer Schutz-zuerkennung führen. In diesen Fällen kann die Anhörung deshalb aus Sicht der Beauftragten in vielen Fällen zeitlich verkürzt werden, wenn dies im Falle eines späteren Widerrufs der Flüchtlingseigenschaft hinreichend berücksichtigt würde. In Fällen syrischer Schutzsuchender könnte derzeit sogar erwogen werden, jedenfalls einen anerkennenden Bescheid von einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter abfassen zu lassen, die bzw. der die Anhörung nicht durchgeführt hat.¹²³⁹ Dies könnte die Entscheidungsstrukturen innerhalb des Bundesamtes nach Auffassung der Beauftragten entlasten, ohne rechtlich problematische Konstellationen zu erzeugen, in denen Fragen der Glaubwürdigkeit von Behördenmitarbeiterinnen oder -mitarbeitern beschieden werden, die den Schutzsuchenden nie angehört und gesehen haben.

Schließlich wäre mit Blick auf die Praxis gemeinsam mit den Ländern zu diskutieren, ob bestimmte Fallkonstellationen existieren, in denen eine aufenthaltsrechtliche Lösung eine Alternative zu dem Durchlaufen eines vollständigen Asylverfahrens sein könnte, soweit die Schutzsuchenden einer solchen aufenthaltsrechtlichen Lösung zustimmen. Natürlich müssten bei einer solchen Diskussion auch die mitunter befürchteten „Sogwirkungen“ ausreichende Berücksichtigung finden. Gleichwohl gibt es wiederkehrende Konstellationen, in denen bereits kurz nach der Einreise und nach der Klärung der Identität absehbar ist, dass unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens eine Aufenthaltsbeendigung kaum erfolgen wird, weil sie an rechtlichen Verboten scheitern würde. Das ist zum Beispiel bei alleinstehenden Frauen mit Kleinkindern und/oder kranken, minderjährigen Kindern aus bestimmten Ländern Afrikas oder aus Afghanistan immer wieder der Fall. Ebenso finden in bestimmte Herkunftsländer – ebenfalls unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens – seit Jahren kaum Abschiebungen oder freiwillige Ausreisen statt (Somalia, Afghanistan und Irak), ohne dass erkennbar ist, dass dies maßgeblich auf das individuelle Verhalten der ehemaligen Schutzsuchenden zurückgeführt werden kann. Gerade auch diese Konstellationen gilt es gemeinsam mit den Ländern zu erörtern, wenn – wie der Koalitionsvertrag es vorsieht – eine abgestimmte Strategie begründet werden soll, die auf eine konsequente Rückführung nicht schutzbedürftiger Menschen zielt.

5.7 Die Richtlinie 2013/33/EU zu Aufnahmebedingungen von Personen, die internationalen Schutz beantragen

Die Umsetzung der Richtlinie 2013/33/EU in das nationale Recht wird voraussichtlich erst nach den durch das

¹²³⁸ Vgl. BAMF-Asylgeschäftsstatistik, S. 6, abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/201402-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile.

¹²³⁹ Weiteres Entlastungspotenzial für das Bundesamt birgt der gesamte Bereich des Widerrufs der Flüchtlingseigenschaft vgl. in diesem Bericht Kapitel XII 5.1.1.

Bundesverfassungsgericht angemahnten Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz erfolgen.¹²⁴⁰ Damit wird sich absehbar in einzelnen Regelungsbereichen des Asylbewerberleistungsgesetzes die Frage stellen, ob die unionsrechtlichen Vorgaben für Asylbewerberinnen und -bewerber auch auf Geduldete und – ggf. – auf andere Leistungsberechtigte erstreckt werden sollen.

Es dürfte in vielen Fällen weder zielführend noch verfassungsrechtlich unproblematisch sein, nach Art. 22 der Richtlinie identifizierten, schutzsuchenden unbegleiteten Minderjährigen oder Opfern schwerer Gewalt mit besonderen Bedürfnissen die nach der Richtlinie gewährten Hilfen zu entziehen, nur weil das Asylverfahren negativ abgeschlossen wurde. Dies betrifft insbesondere gewährte Rehabilitationsmaßnahmen und psychologische Hilfen für minderjährige und erwachsene Opfer von schwerer Gewalt (Art. 23 Abs. 4 und Art. 25 Abs. 1 Richtlinie 2013/33/EU). Aus Sicht der Beauftragten dürften die begrüßenswerten Festlegungen und Klarstellungen der Neufassung der Richtlinie zu schutzbedürftigen Personen mit besonderen Bedürfnissen deshalb grundsätzlich nicht allein auf Asylbewerberinnen und -bewerber beschränkt werden. Personen mit einer in § 1 Abs. 3 AsylbLG genannten humanitären Aufenthaltserlaubnis oder mit einer Duldung sollten nicht Hilfen vorenthalten werden, die sie noch benötigen und die ihnen als Asylbewerberinnen bzw. -bewerber mit besonderen Bedürfnissen gewährt wurden, auch wenn die Richtlinie dies unionsrechtlich nicht fordert.

Verlässliche Verfahren für die Identifizierung und die Bedarfsermittlung schutzbedürftiger Personen mit besonderen Bedürfnissen sollten gemeinsam mit auf den jeweiligen Gebieten erfahrenen Stellen entwickelt werden. Für Minderjährige und unbegleitete Minderjährige sollten erfahrene in der Jugendhilfe arbeitende Träger einbezogen werden. Im Bereich schutzsuchender Opfer von Folter und Gewalt gibt es bundesweit zahlreiche Einrichtungen, die sich teilweise schon seit Jahrzehnten intensiv mit diesen Problemstellungen beschäftigen und die auch länderübergreifend zusammengeschlossen sind. Gerade sie können auch Hinweise geben, welchen Umfang etwa die „adäquate medizinische und psychologische Behandlung oder Betreuung“ nach Art. 25 Abs. 1 Richtlinie 2013/33/EU im Einzelfall haben sollte.

Die in der Fachöffentlichkeit spät, aber teilweise heftig kritisierten Regelungen zu Inhaftierungsmöglichkeiten von Schutzsuchenden in Art. 8 Abs. 3 Richtlinie 2013/33/EU sind stets vor dem Hintergrund des den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz umschreibenden Art. 8 Abs. 1 und 2 Richtlinie 2013/33/EU zu bewerten. Darüber hinaus legt Art. 8 Abs. 4 Richtlinie 2013/33/EU fest, dass Alternativen zur Haft in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften festzulegen sind. Hier dürfte erheblicher Spielraum bestehen, die Haft endlich auch in der Praxis der Mitgliedstaaten als ultima ratio zu etablieren.

Problematisch und wohl nur in engen Grenzen anwendbar sind aus Sicht der Beauftragten vor diesem Hintergrund die in Art. 8 Abs. 3a und b Richtlinie 2013/33/EU aufgeführten Haftgründe. Eine Inhaftierung zur Feststellung oder Überprüfung der Identität dürfte regelmäßig im Rahmen der Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes scheitern, weil unklar ist, inwiefern Haft dazu beitragen kann, neue Hinweise zur Identität des Betroffenen zu liefern. Ähnliches gilt für den Bereich der Beweissicherung, die nach der Richtlinie dann eine Inhaftierung begründen können soll, wenn die Beweise ohne Haft unter Umständen nicht zu erhalten wären. Hier werden für den Fall, dass der nationale Gesetzgeber überhaupt tätig werden wollte, im Einzelfall in Deutschland auch die strengen verfassungsrechtlichen Schranken für eine Inhaftnahme aus Art. 104 GG zu beachten sein.

Die Beauftragte bedauert schließlich, dass die Bundesregierung während der Verhandlungen zu der Richtlinie 2013/33/EU großzügigen Regelungsvorschlägen zum Arbeitsmarktzugang vehement entgegengetreten ist, obwohl bereits zu dieser Zeit innerhalb des Deutschen Bundestages absehbar war, dass es zu weitergehenden Änderungen im nationalen Recht kommen würde. Dass auf unionsrechtlicher Ebene Regelungen strikt blockiert wurden, die relativ kurz danach im nationalen Recht noch großzügiger ausgestaltet wurden, ist insbesondere gegenüber anderen Mitgliedstaaten und der Kommission nur schwer zu vermitteln. Dass Argument, Deutschland habe sich mit seiner Verhandlungsführung vor allem nationale Regelungsspielräume erhalten wollen, überzeugt insoweit nicht. Im Ergebnis wurde auf EU-Ebene die Debatte über die Dauer einer EU-weit geltenden angemessenen Wartefrist für den Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden blockiert und damit die Antwort auf die Frage vertagt, in welchen Konstellationen auch ein unbeschränkter Arbeitsmarktzugang für Schutzsuchende eingeräumt werden könnte.¹²⁴¹

¹²⁴⁰ Vgl. hierzu in diesem Bericht Kapitel XII 3.1. sowie jüngst zur Vorgängerrichtlinie 2003/9/EG EuGH, Urteil vom 27.02.2014, Rs. C-97/13 (Saciri).

¹²⁴¹ Vgl. hierzu in diesem Bericht Kapitel XII 5.7.

5.8 Rechtsänderungen aufgrund der Umsetzung der Richtlinie 2011/51/EU

Die Richtlinie 2011/51/EU ändert die Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG und erweitert deren Anwendungsbereich auf Personen, die in einem Mitgliedstaat internationalen Schutz genießen. International Schutzberechtigte können nunmehr auch einen unionsrechtlichen Daueraufenthaltstitel erhalten, der ihnen unter bestimmten Voraussetzungen die Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ermöglicht. Der Umsetzungsbedarf, der durch die Richtlinie 2011/51/EU entstand, war überschaubar. Hinsichtlich des Umsetzungsgesetzes¹²⁴² hervorzuheben sind folgende Punkte:

Neben der Umbenennung der Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG in Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU wurden die international Schutzberechtigten nach der Richtlinie 2011/95/EU in die §§ 9a und 9b AufenthG systematisch einbezogen, statt sie wie bisher auszuschließen. Dies ist integrationspolitisch zu begrüßen. Insbesondere die in Art. 1 Nr. 3b der Richtlinie 2011/51/EU enthaltene Regelung zur Berücksichtigung der anrechenbaren Zeiten von Asylverfahren, die mit einer Zuerkennung von internationalem Schutz endeten, wird mit § 9b Abs. 1 Nr. 5 AufenthG n. F. großzügig in das deutsche Recht umgesetzt.

§ 58 Abs. 1b AufenthG n. F. legt fest,¹²⁴³ dass aus einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat weiter gewanderte international Schutzberechtigte ggf. nur in den Mitgliedstaat abgeschoben werden, der ihnen diesen Schutz zuerkannt hat. Eine Ausnahme besteht insoweit allein für die Fälle des § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG (Ausschluss vom Flüchtlingsschutz bei Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder Gefahr für die Allgemeinheit aufgrund rechtskräftiger Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren). Die menschenrechtlichen Vorgaben zu Abschiebungsverboten bleiben unberührt.

§ 91c AufenthG n. F. schließlich dient in seinen Abs. 1a und 5a-5c) der Umsetzung der in Art. 1 Nr. 4 der Richtlinie 2011/51/EU eingeführten Konsultationspflichten zwischen Mitgliedstaaten. Hierfür zuständig ist weiterhin das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

6 Aufenthaltsrechte für Opfer von Menschenhandel

6.1 Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung

Der Schutz vor Menschenhandel hat in den letzten Jahren mehr an Bedeutung gewonnen. Dies betrifft grundsätzlich alle Formen von Menschenhandel, d. h. ob zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, zur Ausbeutung der Arbeitskraft, wie Zwangsarbeit, oder auch zum erzwungenen Betteln oder mit der Absicht, Organhandel zu betreiben. Auf europäischer Ebene wurden zwei Richtlinien zur Beseitigung von Menschenhandel verabschiedet, die sog. EU-Opferschutzrichtlinie (RL 2004/81/EG)¹²⁴⁴ und die sog. EU-Menschenhandelsrichtlinie (RL 2011/36/EU).¹²⁴⁵ Letztere Richtlinie, die die strafrechtliche Definition des Tatbestands Menschenhandel vereinheitlicht und Maßnahmen zum Opferschutz und zur Unterstützung der Opfer vorsieht, ist noch nicht vollständig in nationales Recht umgesetzt. Ein Gesetzgebungsverfahren in der 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages konnte wegen der fehlenden Zustimmung des Bundesrates nicht mehr abgeschlossen werden. Es ist deshalb ein neues Gesetzgebungsverfahren erforderlich. Darüber hinaus besteht mit der für Deutschland zum 01.04.2013 in Kraft getretenen Europaratskonvention gegen Menschenhandel¹²⁴⁶ eine weitere menschen- und europarechtliche Verpflichtung, die Rechte der von Menschenhandel Betroffenen zu stärken. In Art. 21 der Richtlinie 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie) werden diese Rechte für Personen, die internationalen Schutz beantragen, zukünftig gestärkt werden. Diese Richtlinie soll bis Sommer 2015 umgesetzt werden.

Eine hinreichende Wahrnehmung von Rechten kann nur gewährleistet werden, wenn Opfer von Menschenhandel auch als solche identifiziert werden. Eine eindeutige Identifizierung vorzunehmen, ist aber für die vor Ort involvierten verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen oft nicht leicht. Insbesondere wenden sich

¹²⁴² Vgl. BGBl. 2013 Teil I Nr. 54 vom 05.09.2013, S. 3484 ff.

¹²⁴³ Vgl. hierzu Art. 1 Nr. 7 Richtlinie 2011/51/EU.

¹²⁴⁴ Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29.04.2004 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. Mit der Umsetzung der Richtlinie wurde u. a. der eigenständige Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG für Opfer von Menschenhandel für die Dauer des Strafverfahrens gegen die Täter eingeführt.

¹²⁴⁵ Richtlinie 2011/36/EU des Parlaments und des Rates vom 05.04.2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates. Die Umsetzungsfrist der Richtlinie ist im April 2013 abgelaufen.

¹²⁴⁶ Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels SEV-Nr. 197.

die Opfer selten direkt an die Polizei.¹²⁴⁷ Eine große Hürde bei der Identifizierung von Opfern von Menschenhandel ist die Abhängigkeit der Behörden von der Aussage der Betroffenen.¹²⁴⁸ Die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten (vgl. 6.2) sind den Betroffenen oft nicht bekannt. Auf der anderen Seite wirken sich die erlittenen traumatischen Erfahrungen auf die Aussagebereitschaft aus.¹²⁴⁹ Ein ganz wesentlicher Faktor ist zudem die Furcht vor realer Bedrohung durch die Menschenhändler¹²⁵⁰ selbst und die tatsächliche Unmöglichkeit, sich aus deren Abhängigkeit zu lösen. In der Folge bleiben viele Opfer unerkannt und die Zahl der ermittelten Betroffenen ist vergleichsweise gering bzw. im Umkehrschluss ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen.

Opfer von Menschenhandel – sowohl zum Zweck der Arbeitsausbeutung als auch zum Zweck der sexuellen Ausbeutung – haben seit 2013 die Möglichkeit direkt Beratung und Hilfe beim Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen zu erhalten. Unter der Nummer 08000-116 016 und unter www.hilfetelefon.de können kostenfrei, rund um die Uhr Fachkräfte erreicht werden. Dolmetscherinnen für 15 Sprachen können innerhalb einer Minute hinzugeschaltet werden, sodass auch Migrantinnen und Migranten direkt Hilfe in Krisensituationen erhalten können.

2012 wurden nach Angabe des Bundeskriminalamtes 612 Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ermittelt (2011: 640), hinzukommen 14 Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (2011: 32).¹²⁵¹ Die Opfer sind überwiegend Unionsbürger, jedes fünfte Opfer besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit.¹²⁵² Nur ein sehr geringer Anteil der Opfer, die mit der Polizei in Kontakt getreten sind, sind somit sog. Drittstaatsangehörige, für die aufenthaltsrechtliche Regelungen erforderlich sind.¹²⁵³

Die Opfer im Bereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung sind fast ausschließlich weiblich und sehr jung. Über die Hälfte der erfassten Opfer war unter 21 Jahre alt, 16 % noch minderjährig.¹²⁵⁴ Der konstant hohe Anteil an Kindern und Jugendlichen unter den Opfern macht es aus Sicht der Beauftragten dringend notwendig, ganz besonderes Augenmerk auf die Verbesserung der Situation für diese besonders schutzbedürftige Gruppe zu legen.

6.2 Aufenthaltsrechtliche Situation von Opfern von Menschenhandel

Die derzeitige aufenthaltsrechtliche Situation für Drittstaatsangehörige ist dadurch gekennzeichnet, dass den Betroffenen zunächst eine sog. aufenthaltsrechtliche Bedenk- und Stabilisierungsfrist von mindestens drei Monaten eingeräumt wird (§ 59 Abs. 7 AufenthG), wenn bei der Ausländerbehörde Anhaltspunkte vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sind.¹²⁵⁵ Damit soll die Möglichkeit eröffnet werden, die persönliche Situation, die rechtlichen Möglichkeiten und auch Konsequenzen im Falle einer etwaigen Zeugenaussage in einem Strafverfahren gegen die für die Straftat verantwortlichen Täter möglichst ohne großen zeitlichen Druck bewerten zu können. Denn eine Entscheidung für oder gegen eine Zeugenaussage ist für die Opfer i. d. R. eine schwierige persönliche Abwägung und letztlich immer auch mit der Ungewissheit über die konkreten Folgen für den weiteren Lebensweg verbunden. Dies betrifft ihre Aufenthaltsperspektive nach dem Strafverfahren, aber auch z. B. Fragen, wie die (fehlende) Möglichkeit einer Familienzusammenführung mit minderjährigen Kindern oder auch die Furcht vor möglichen Repressalien aus dem Umfeld der Täter in Deutschland oder im Ausland. Nach Angaben von Beratungsstellen bleibt die beabsichtigte Wirkung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist in der Praxis oftmals aus, da ganz überwiegend allein auf Angaben der Polizei und Staatsanwaltschaft abgestellt wird, um Anhaltspunkte für die Opfereigenschaft zu ermitteln. Auch kann es mitunter schwierig sein, die Glaubwürdigkeit einer beabsichtigten Zeugenaussage hinreichend darzulegen. Denn die Staatsanwaltschaft hat in jedem Fall zu beurteilen, ob eine mögliche Zeugenaussage als „sachgerecht“ eingestuft wird.¹²⁵⁶ Ein Teil der Betroffenen, die sich an Opferberatungsstellen wenden, erfüllten diese Vorgaben nicht und würden aus diesem

¹²⁴⁷ Vgl. Bundeskriminalamt: Menschenhandel – Bundeslagebild 2012, S. 6, Wiesbaden, 2012.

¹²⁴⁸ Vgl. Hofmann, Ulrike: Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr – Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 56, S. 37, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2013.

¹²⁴⁹ Vgl. ebd.

¹²⁵⁰ Vgl. Janetzek, Henrike / Lindner, Christoph: Opfer von Menschenhandel in Asylverfahren, Teil 1, Asylmagazin 4/2014, S.110.

¹²⁵¹ Vgl. Bundeskriminalamt: Menschenhandel – Bundeslagebild 2012, S. 7, Wiesbaden, 2012.

¹²⁵² Vgl. ebd. 21,8 % der Opfer sind deutsche Staatsangehörige.

¹²⁵³ Vgl. ebd., dies betrifft etwa 10 % der ermittelten Opfer, 5,1 % davon stammen aus Afrika, 2 % aus Asien.

¹²⁵⁴ Vgl. ebd., S. 8.

¹²⁵⁵ In § 59 Abs. 7 AufenthG als „Ausreisefrist“ bezeichnet.

¹²⁵⁶ Vgl. Rabe, Heike /Tanis, Naile: „Handreichung Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung, Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Betroffenenrechte“, Deutsches Institut für Menschenrechte / KOK e. V., 2013, S. 20.

Grund nicht als Opfer anerkannt.¹²⁵⁷

Opfer von Menschenhandel erhalten bislang dann einen befristeten Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG, wenn die Bereitschaft besteht, als Zeugin oder Zeuge in einem Strafverfahren auszusagen. Der Aufenthaltstitel ist grundsätzlich zeitlich auf die Dauer des Strafverfahrens begrenzt und ermöglicht damit nicht unmittelbar eine langfristige Aufenthaltsperspektive. Es ist nicht selten, dass Verfahren im Strafrecht mehrere Jahre in Anspruch nehmen bis ein Urteil gesprochen wird.¹²⁵⁸ In dieser Zeit erhalten die Inhaberinnen und Inhaber des Aufenthaltstitels bislang Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und sind von Integrationsmaßnahmen prinzipiell ausgeschlossen. Diese Regelung gilt für Erwachsene und Kinder gleichermaßen.

Ein – ebenfalls befristeter – Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4b AufenthG kann erteilt werden bei schwerer Arbeitsausbeutung, z. B. bei Beschäftigung eines Ausländers ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel und zu ungünstigen Arbeitsbedingungen (§ 10 Abs. 1 oder 11 Abs. 1 Nr. 33 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes), wenn wiederum im Strafverfahren als Zeugin oder Zeuge ausgesagt wird. In der Praxis sind die Sachverhalte, bei denen schwere Arbeitsausbeutung oder Menschenhandel stattfinden, oft nur schwer voneinander zu unterscheiden.¹²⁵⁹ Untersuchungen belegen darüber hinaus, dass die Basis der Fälle von Arbeitsausbeutung oft einvernehmlich eingegangene Arbeits- bzw. Ausbeutungsverhältnisse bilden. Diese Konstellationen sind zwar durch deutlich ungünstigere Bedingungen gegenüber vergleichbaren Arbeitsverhältnissen gekennzeichnet. Sie erfüllen aber (noch) nicht den Straftatbestand von § 233 StGB.¹²⁶⁰ Dies spiegelt sich in der sehr geringen Zahl der identifizierten Opfern von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung (vgl. oben) sowie der erteilten Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. 4b AufenthG wider.¹²⁶¹ Nach Schätzungen, die basierend auf einer breit angelegten Umfrage und qualitativen Interviews bei Fachberatungsstellen erstellt wurden, liegt die Zahl der von besonders schwerer Arbeitsausbeutung Betroffenen deutlich höher.¹²⁶² Die Erscheinungsformen extremer Arbeitsausbeutung sind zudem sehr heterogen und geprägt durch einen hohen Anteil von männlichen Betroffenen. Weiterhin bezeichnend ist, dass die betroffenen Migrantinnen und Migranten überwiegend freiwillig und legal nach Deutschland einreisen und die Behörden meist auch über Einreise und Aufenthalt dieser Personen informiert sind.¹²⁶³

Neben der speziellen Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung sind grundsätzlich weitere Möglichkeiten der Erteilung von Aufenthaltstiteln für die Betroffenen möglich. So ermöglicht § 25 Abs. 3 (i. V. m. § 60 Abs. 7) AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis dann, wenn für die Ausländerin oder den Ausländer im Falle einer Abschiebung in einen anderen Staat eine erhebliche konkrete oder erhebliche individuelle Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Eine Aufenthaltserlaubnis kann auch dann erteilt werden, wenn die Ausreise eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist (§ 25 Abs. 5 AufenthG). Eine weitere Möglichkeit bietet die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG, wenn auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls das Verlassen des Bundesgebietes für die Betroffenen eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde. Insgesamt fehlt es nach geltender Rechtslage aber an einer vorherseh- und planbaren längerfristigen Aufenthaltsperspektive für Opfer von Menschenhandel.

¹²⁵⁷ Vgl. ebd.

¹²⁵⁸ Dies spiegelt sich auch in den Bestandszahlen der erteilten Aufenthaltstitel wider. Bei über der Hälfte der insgesamt 83 Inhaber eines Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a AufenthG betrug die Aufenthaltsdauer über drei Jahre (Stichtag 31.12.2013, Quelle Ausländerzentralregister).

¹²⁵⁹ Vgl. Rabe, Heike / Tanis, Naile: „Handreichung Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung, Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Betroffenenrechte“, Deutsches Institut für Menschenrechte / KOK e. V., 2013, S. 18.

¹²⁶⁰ Vgl. Cyrus, Norbert / Katrin de Boer: „Darstellung und Analyse der Vorgehensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung“, in: Studie Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, KOK e. V. im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, 2011, S. 49.

¹²⁶¹ Zum Stichtag 31.12.2013 waren lediglich vier Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Abs. 4b AufenthG im Ausländerzentralregister erfasst.

¹²⁶² Vgl. Vogel, Dita: „Schätzung der Häufigkeit und Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung – Wie viele Betroffene gibt es in Deutschland? In: Studie Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, KOK e. V. im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, 2011, S. 325. Im Ergebnis wird von mindestens 480 Personen ausgegangen, die von besonders schwerer Arbeitsausbeutung betroffen waren und im Verlauf eines Jahres besonderen Betreuungsbedarf hatten. Die Autorin vermutet, dass diese Zahl nur einen kleinen Teil der Gesamtfälle ausmacht, die als Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung eingestuft werden kann, wenn man auch Fälle hinzunimmt, in denen Personen durch Täuschung und Betrug in eine ausbeuterische Arbeitssituation gelockt und dort festgehalten werden.

¹²⁶³ Vgl. ausführliche Untersuchung von Cyrus, Norbert / de Boer, Katrin, a.a.O., S. 64.

6.3 Gesetzlicher Änderungsbedarf

Der Koalitionsvertrag, den CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages geschlossen haben, enthält eine Verabredung, die aufenthaltsrechtliche Situation für Personen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, zu verbessern: „Für die Opfer [von Menschenhandel und Zwangsprostitution] werden wir unter Berücksichtigung ihres Beitrags zur Aufklärung, ihrer Mitwirkung im Strafverfahren sowie ihrer persönlichen Situation das Aufenthaltsrecht verbessern sowie eine intensive Unterstützung, Betreuung und Beratung gewährleisten.“¹²⁶⁴ Dem Wortlaut des Koalitionsvertrages folgend soll demnach in Zukunft neben der Mitwirkung im Strafverfahren auch die persönliche Situation der Opfer Ausgangspunkt für die mögliche Erteilung eines Aufenthaltstitels sein.

Fachberatungsstellen und Verbände fordern seit langem die Erteilung eines Aufenthaltstitels unabhängig von der Mitwirkung im Strafverfahren. Daneben setzte sich in der vergangenen Legislaturperiode auch der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags für ein dauerhaftes Bleiberecht für Opfer von Menschenhandel aus Drittstaaten ein.¹²⁶⁵ Dabei wurde angeführt, dass die nicht selten über Jahre hinweg bestehende Gefahr der Abschiebung nach Beendigung des Strafverfahrens für die Opfer von Menschenhandel eine enorme Belastung bedeute und diese Gefahr dazu führe, dass regelmäßig entsprechende Straftaten unangezeigt blieben. Andererseits seien Strafverfahren gegen die Täter ohne Anzeigebereitschaft und Aussagen der Opfer nur selten erfolgreich.¹²⁶⁶

Die Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren ist bislang nicht nur im Zuge der aufenthaltsrechtlichen Folgewirkungen auch für die Geltendmachung von Ansprüchen der Opfer von Bedeutung. So kann auch eine Entschädigung nach dem Opferentschädigungsgesetz von der Mitwirkung im Strafverfahren abhängig gemacht werden. Dies macht einen weiteren gesetzlichen Änderungsbedarf deutlich.

Mit Blick auf die menschenrechtlichen Vorgaben aus der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels und der EU-Menschenhandelsrichtlinie sollte aus Sicht der Beauftragten insbesondere für betroffene Minderjährige die Möglichkeit der Erteilung eines verlängerbaren Aufenthaltstitels unabhängig von der Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren eröffnet werden. Die Beauftragte spricht sich weiterhin dafür aus, dass ebenfalls für erwachsene Opfer die grundsätzliche Verlängerung des bereits erteilten Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a AufenthG ermöglicht wird, um den Betroffenen Rechtssicherheit zu geben und damit letztlich auch eine effektivere Strafverfolgung (durch mehr Zeugenaussagen) zu ermöglichen.

7 Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus

Nach fundierten Schätzungen aus den Jahren 2010 bis 2012 leben zwischen 137.000 und 337.000 Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland.¹²⁶⁷ Diese Menschen besitzen weder eine Aufenthaltserlaubnis, noch eine Duldung oder Aufenthaltsgestattung. Ihr Leben ist geprägt von der ständigen Angst, entdeckt, festgenommen und ggf. abgeschoben zu werden.

7.1 Erforderliche Änderungen: Situation der Kinder verbessern

Der Beirat der Integrationsbeauftragten¹²⁶⁸ hat am 24.09.2012 zentrale Handlungsempfehlungen beschlossen, mit dem Ziel, vor allem Kindern ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland ein Dasein zu ermöglichen, das die Wahrnehmung der Menschenrechte besser gewährleistet. Die Handlungsempfehlungen entsprechen im Kern den langjährigen Anregungen der Beauftragten. Auch der Koalitionsvertrag sieht vor, dass jede politische Maß-

¹²⁶⁴ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode „Deutschlands Zukunft gestalten“, S. 104.

¹²⁶⁵ Deutscher Bundestag: Bleiberecht für Opfer von Menschenhandel gefordert, Petitionsausschuss 13.03.2013, abrufbar unter: http://www.bundestag.de/presse/hib/2013_03/2013_134/01.html.

¹²⁶⁶ Vgl. ebd. sowie Hofmann, Ulrike: Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr – Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 56, S. 37, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2013 m.w.N.

¹²⁶⁷ Vgl. Vogel, Dita (2012): Update Report zum Länderbericht „Irreguläre Migration in Deutschland (2010)“, Datenbank zur Irregulären Migration, <http://irregular-migration.net/>. Forscher gehen davon aus, dass die Zahlen in Deutschland lebender Personen ohne Aufenthaltsstatus zumindest seit 2013 angestiegen sind. Fundierte Schätzungen mit Bezug auf die Jahre nach 2010 existieren jedoch nicht, da es an den erforderlichen auswertbaren Daten mangelt.

¹²⁶⁸ Nähere Informationen zu Zusammensetzung und Aufgaben des Beirats unter http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/integrationsbeirat/Mitglieder/_node.html.

nahme und jedes Gesetz daraufhin überprüft werden soll, ob sie mit den international vereinbarten Kinderrechten im Einklang stehen.¹²⁶⁹

7.1.1 Zugang zu medizinischer Versorgung

Der Beirat empfiehlt, dass „für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität der Zugang zur medizinischen Regelversorgung gewährleistet werden sollte. Es sollte insbesondere sichergestellt werden, dass Schwangere in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ohne Risiken für Mutter und Kind die notwendige medizinische Versorgung erhalten und sie ohne Furcht vor Statusentdeckung entbinden können“.¹²⁷⁰

Zugang zu ausreichender medizinischer Versorgung ist schon allein aus grund- und menschenrechtlicher Sicht geboten (Art. 2 Abs. 2 GG, Art. 2 EMRK, Art. 6 und 24 UN-Kinderrechtskonvention). Das gilt für alle kranken Menschen, und im Besonderen für Kinder und Schwangere. Hintergrund der Empfehlung ist, dass Menschen ohne Aufenthaltsstatus zwar grundsätzlich einen Anspruch auf medizinische Versorgung nach den §§ 4 und 6 AsylbLG oder, wenn sie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind, nach dem SGB V haben.¹²⁷¹ Viele trauen sich jedoch nicht, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen, da der Zugang zu medizinischer Versorgung zumeist mit Behördenkontakt verbunden ist und Sozialleistungsbehörden aufgrund von Übermittlungspflichten i. d. R. die Daten der Menschen ohne Aufenthaltsstatus an die Ausländerbehörden weiter leiten müssen. Die Aufhebung der Übermittlungspflichten würde es den Menschen erleichtern, ihre bestehenden Ansprüche tatsächlich wahrzunehmen. Dafür müsste neben § 87 AufenthG auch die Übermittlungsvorschrift des § 11 Abs. 33 AsylbLG geändert werden. Innerhalb der Bundesregierung bestehen hinsichtlich weiterer Änderungen von § 87 AufenthG jedoch unterschiedliche Auffassungen.

7.1.2 Kinder ohne Aufenthaltsrecht: Geburtsurkunden

Der Beirat empfiehlt außerdem, dass „jedes in Deutschland geborene Kind – unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus – eine Geburtsurkunde erhalten soll.“

Die Geburtsurkunde ist das zentrale Dokument im Leben eines Menschen. Es beweist die Existenz und Identität, ist der Schlüssel zu anderen Ausweisen und ist nötig für viele Behördengänge (wie z. B. im Rahmen der Eheschließung oder Sorgerechtsausübung). Das Recht eines jeden Kindes auf eine Geburtsurkunde ist daher völkerrechtlich verbrieft (Art. 7 UN-Kinderrechtskonvention).

In der deutschen Rechtspraxis stehen der Gewährleistung dieses Rechts die Datenübermittlungspflichten von öffentlichen Stellen an die Ausländerbehörden jedoch entgegen, weil die Eltern bei der Anzeige der Geburt die Aufdeckung der Illegalität des Aufenthalts befürchten müssen. Als öffentliche Stelle unterliegen auch die Standesämter der aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG, wenn sie Kenntnis über den illegalen Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern von Amts wegen und nicht nur bei Gelegenheit der Amtsausübung erlangen. Standesämter sind nach § 33 Nr. 3 Personenstandsverordnung gehalten, sich einen Personalausweis, Reisepass oder ein anderes anerkanntes Passersatzpapier der Eltern vorlegen zu lassen. Nach § 34 Personenstandsverordnung müssen sie zudem prüfen, ob die Voraussetzungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Kinder ausländischer Eltern nach § 4 Abs. 3 StAG (ius soli) vorliegen. Sie benötigen daher bei der Geburtsanzeige Angaben zum Vorhandensein eines Daueraufenthaltsrechts und des achtjährigen rechtmäßigen Aufenthalts zumindest eines Elternteils. Sie holen dazu auch schriftlich Auskunft bei der Ausländerbehörde ein. Das bedeutet, dass Standesämter ggf. von Amts wegen Kenntnis über den illegalen Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern erlangen.

Aus Sicht der Beauftragten sollte dieser mit der UN-Kinderrechtskonvention schwer vereinbare Zustand baldmöglichst abgestellt und die Standesämter von der Datenübermittlungspflicht nach § 87 AufenthG insgesamt ausgenommen werden.

7.1.3 Kinder ohne Aufenthaltsrecht: Anspruch auf Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe

Die Empfehlungen des Beirats beziehen sich darüber hinaus darauf, dass „Kinder und Jugendliche in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität einen Anspruch auf Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten

¹²⁶⁹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode „Deutschlands Zukunft gestalten“, S. 99. Innerhalb der Bundesregierung bestehen in dem hier dargestellten Kontext zum Gewährleistungsumfang international vereinbarter Kinderrechte unterschiedliche Auffassungen.

¹²⁷⁰ Vgl. auch Kapitel VII 1.

¹²⁷¹ Vgl. ausführlich 8. Lagebericht, Kapitel III.2.8.3, S. 311.

Buch Sozialgesetzbuch erhalten sollten.“

Nach bestehender Rechtslage setzt ein Anspruch auf Leistungen nach SGB VIII voraus, dass die Kinder bzw. Jugendlichen rechtmäßig oder aufgrund einer Duldung in Deutschland leben (§ 6 Abs. 2 SGB VIII). Darüber hinaus ist für alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus ein Anspruch über das Haager Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern vom 19.10.1996 herleitbar. Der Umfang des Leistungsgewährungsanspruchs ist nicht abschließend geklärt, die Bundesregierung geht aber davon aus, dass allen Kindern, die sich in Deutschland aufhalten, ein Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung (bzw. Kindertagespflege) ab dem vollendeten ersten Lebensjahr zusteht.

Gerade die kindliche und frühkindliche Bildung ist von großer Bedeutung für die Entwicklung eines jungen Menschen. Für Kinder und Jugendliche ohne Aufenthaltsrecht sollten gleiche Chancen wie für alle in Deutschland lebenden Kinder bestehen, zumal ihre Situation auf aufenthaltsrechtliche Schwierigkeiten ihrer Eltern zurückzuführen ist und sie dies nicht verantworten bzw. auch nicht beeinflussen können. Die Beauftragte begrüßt daher, dass einzelne Kommunen und Länder wie Hamburg den Kita-Besuch von statuslosen Kindern z. B. durch die Vergabe von Gutscheinen ermöglichen. Darüber hinaus sollten aus ihrer Sicht in § 6 Abs. 2 SGB VIII die aufenthaltsrechtlichen Anforderungen gestrichen und allein auf den tatsächlichen Aufenthalt abgestellt werden.

7.2 Weitergehende Handlungsempfehlungen der Konferenz der Ausländer- und Integrationsbeauftragten der Länder

Auch die Ausländer- und Integrationsbeauftragten der Länder haben sich mit der Thematik „Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität“ beschäftigt. Bei ihrer Konferenz am 25./26.11.2013 in Kiel¹²⁷² haben sie verschiedene Empfehlungen beschlossen. Zusätzlich zu den unter 7.1 genannten Maßnahmen, soll danach ermöglicht werden, dass ohne Angst vor Abschiebungen

- jeder Mensch Zugang zu qualifizierter Beratung hat, insbesondere um Wege aus der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zu finden;
- für alle Menschen das bestehende Recht auf Lohn für tatsächlich geleistete Arbeit und auch die Anwendung fundamentaler Arbeitsschutzstandards nicht nur de jure sondern auch de facto durchzusetzen ist;
- alle Menschen Schutz vor kriminellen Personen und Organisationen finden, ob als Opfer, in gezwungener Mittäterschaft oder in der Zeugenrolle in Ermittlungs- und Strafverfahren;
- für alle Menschen trotz eines zeitweilig nicht dokumentierten Aufenthaltes Möglichkeiten zu einem humanitären Aufenthaltsrecht geprüft werden.

Diese Forderungen der Ausländer- und Integrationsbeauftragten der Länder werden von der Beauftragten grundsätzlich unterstützt. Das gilt insbesondere für die Schaffung von Beratungsangeboten und von Möglichkeiten, den Betroffenen einen regulären Aufenthalt zu ermöglichen.

Eine Regularisierungsmöglichkeit kann, wie von den Integrationsbeauftragten der Länder gefordert, schon nach geltender Rechtslage (z. B. bei schwerer Krankheit) in der Einräumung einer Möglichkeit zum Erlangen eines humanitären Aufenthaltsrechts bestehen.

Im Zusammenhang mit der Forderung nach einer besseren Durchsetzbarkeit des Rechts auf Lohn für geleistete Arbeit und die Anwendung fundamentaler Arbeitsschutzstandards würde es die Beauftragte für sinnvoll erachten, die Datenübermittlungspflichten insbesondere von Arbeitsgerichten zu streichen.¹²⁷³ Dies würde aus ihrer Sicht auch dem Anliegen der „Sanktionsrichtlinie“¹²⁷⁴, die Einklagbarkeit von Lohnansprüchen zu erleichtern, besser gerecht als die jetzige Rechtslage. Zurzeit ist es Personen ohne Aufenthaltsrecht nur dann möglich, ihre Ansprüche aus dem Inland zu verfolgen, wenn sie sich z. B. bei der die Klage vertretenden Gewerkschaft anmelden können. Grundsätzlich geht das AufenthG jedoch davon aus, dass die Lohnansprüche auch vom Ausland aus verfolgt werden können.¹²⁷⁵

¹²⁷² Vgl. http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/ZuwanderungIntegration/Integrationsbeauftragter/Konferenz_2013/illegalitaet_blob=publicationFile.pdf.

¹²⁷³ Innerhalb der Bundesregierung bestehen im Hinblick auf Übermittlungspflichten jedoch unterschiedliche Auffassungen.

¹²⁷⁴ Richtlinie 2009/52/EG des europäischen Parlamentes und des Rates vom 18.06.2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

¹²⁷⁵ Vgl. auch 8. Lagebericht, Kapitel III.2.8.5, S. 313f.

XIII Strukturen der Integrationspolitik

1 Nationaler Aktionsplan Integration

Der Nationale Aktionsplan Integration (NAP-I)¹²⁷⁶ wurde auf dem 5. Integrationsgipfel am 31.01.2012 von der Bundeskanzlerin vorgestellt. Er war zuvor in elf thematischen Dialogforen gemeinsam von Bund, Ländern, Kommunen und nicht staatlichen Akteuren – darunter über 30 Migrantenorganisationen – erarbeitet worden.¹²⁷⁷

Beteiligt waren beispielsweise Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Sportorganisationen, Wohlfahrts- und Sozialverbände, Jugendverbände, Stiftungen, Religionsgemeinschaften und Kirchen, Universitäten und wissenschaftliche Institute, Medien- und Verlagshäuser, Kulturverbände und -einrichtungen. Sie alle haben mit ihrer Expertise einen wichtigen Beitrag geleistet und auch eigene Maßnahmen eingebracht.

Zentrales Vorhaben des NAP-I ist es, die Zielerreichung anhand von Messgrößen überprüfbar zu machen und somit die Verbindlichkeit der Integrationspolitik zu erhöhen. Strategische Ziele weisen dem Gesamtprozess die Richtung. Operative Ziele geben an, wie die Vorhaben konkret erreicht werden sollen. Zur Umsetzung wurden Maßnahmen vereinbart – einschließlich eines Zeitrahmens, der Benennung von Verantwortlichen sowie der einzusetzenden Instrumente. Zugleich wurden Indikatoren festgelegt, mit deren Hilfe geprüft werden kann, ob die operativen Ziele tatsächlich erreicht werden.

Besonders hervorzuheben ist, dass Bund und Länder erstmals gemeinsame strategische Ziele und vielfach auch operative Ziele vereinbart haben. Damit wird deutlich: Bund und Länder ziehen in der Integrationspolitik an einem Strang. Dies ist in der Integrationspolitik von besonderer Bedeutung, da zentrale Aufgabenbereiche, wie etwa die Bildungspolitik, weitgehend in der Verantwortung der Länder liegen.

Die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund wird im NAP-I nicht als vorübergehende Sonderaufgabe verstanden. Vielmehr ist Integration eine Daueraufgabe, die nachhaltig und strukturell angegangen werden muss. Daher legt die Bundesregierung im NAP-I einen besonderen Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Strukturveränderung.

Eine neue Qualität der Integrationspolitik stellt der NAP-I aber auch deshalb dar, weil er die Erreichung von Zielen in der Integrationspolitik anhand von Indikatoren überprüfbar macht. Der Aktionsplan ist dabei als längerfristiger Prozess angelegt. Die Überprüfung der Zielerreichung soll in regelmäßigen Abständen erfolgen.

Im Mai 2013 wurde von den federführenden Ressorts über die bis dato vom Bund eingeleiteten Maßnahmen ein erster Bericht vorgelegt, aus dem im Folgenden beispielhaft erfolgreiche Maßnahmen dargestellt werden.

Dialogforum 1 „Frühkindliche Förderung“

Als neue, den NAP-I unterstützende Initiative haben das BMBF, das BMFSFJ, die KMK und die JFMK gemeinsam ein fünfjähriges Programm zur Verbesserung der Sprachförderung, Sprachdiagnostik und Leseförderung „Bildung durch Sprache und Schrift“ (BISS) vereinbart. Das Forschungs- und Entwicklungsprogramm, das im Oktober 2013 an den Start ging, zielt auf die wissenschaftliche Überprüfung der Effizienz und auf die kohärente Weiterentwicklung bereits eingesetzter Sprachdiagnostik- und Förderverfahren im Elementar- und Primarbereich sowie in der Sekundarstufe I. Zugleich wird es die Fort- und Weiterqualifizierung der Erzieherinnen und Erzieher sowie der Lehrkräfte unterstützen.¹²⁷⁸

Dialogforum 2 „Bildung, Ausbildung, Weiterbildung“

Die BMBF-Initiative „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“ (Laufzeit 2010-2014, 460 Mio. € Fördervolumen) verbessert die Berufsorientierung junger Menschen und deren Ausbildungserfolg. 2010 wurde ein Sonderprogramm „Berufseinstiegsbegleitung“ aufgelegt: Auf Basis individueller Potenzialanalysen in der Schule werden bis 2014 rund 1.000 hauptamtliche Berufseinstiegsbegleiterinnen und Berufseinstiegsbegleiter an über 1.000 Schulen Jugendliche in ihrem Entwicklungsprozess, dem Berufswahlprozess und dem Übergang in eine betriebliche Ausbildung bis zum Ausbildungsabschluss individuell begleiten (seit 2011 ca. 60.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer pro Jahr). Das ähnlich ausgerichtete Angebot der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Berufseinstiegsbegleitung wurde nach einer Erprobungsphase im April 2012

¹²⁷⁶ Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2011. Für weitere Informationen vgl. www.nationaler-aktionsplan-integration.de.

¹²⁷⁷ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel II 1.

¹²⁷⁸ Vgl. Kapitel II 1.

entfristet und in das gesetzliche Regelinstrumentarium der Arbeitsförderung aufgenommen.¹²⁷⁹

Dialogforum 3 „Arbeitsmarkt, Erwerbsleben“

Ein wichtiger Schritt zur Erleichterung der Arbeitsmarktintegration ist das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Anerkennungsgesetz), das am 01.04.2012 in Kraft getreten ist.¹²⁸⁰ Mit ihm hat der Bund für die in seiner Zuständigkeit geregelten Berufe den Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren ausgeweitet und die Voraussetzung für eine stärkere Vereinheitlichung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen geschaffen.

Als ein zentrales arbeitsmarktpolitisches Instrument der Bundesregierung hat sich das vom BMAS initiierte und inzwischen gemeinsam mit dem BMBF und der BA durchgeführte Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ etabliert.¹²⁸¹

Dieses Förderprogramm hat sich zu einer leistungsfähigen, bundesweiten Struktur mit drei zentralen Aufgabenschwerpunkten ausgebaut und weiterentwickelt:

- Schaffung einer regionalen Unterstützungsstruktur für das am 01.04.2012 in Kraft getretene Gesetz zur Anerkennung von im Ausland erworbener Berufsqualifikationen;
- Unterstützung der für die Integration in den Arbeitsmarkt zuständigen Regelinstitutionen, insbesondere die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter, bei ihrer Aufgabenwahrnehmung – beispielsweise durch Schulungsangebote zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz der Beratungsfachkräfte;
- Verzahnung der verschiedenen arbeitsmarktbezogenen Förderangebote (z. B. allgemeine Integrationskurse sinnvoll mit der berufsbezogenen Sprachförderung und beruflichen Qualifizierungen verknüpfen).

In der kommenden Förderphase des Förderprogramms IQ wird die Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes im Mittelpunkt stehen.

Dialogforum 4 „Migranten im öffentlichen Dienst“

Das Bundesministerium des Innern stellte auf dem fünften Integrationsgipfel am 31.01.2012 das Portal www.wir-sind-bund.de online. Auf der Website werden die rund 130 Ausbildungsberufe der Bundesverwaltung beschrieben. Möglichen Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteigern und Interessentinnen und Interessenten, deren Eltern, den Lehrern, aber auch Behörden werden wichtige Informationen rund um die Berufsfelder des öffentlichen Dienstes und die Voraussetzungen für die Bewerbung von Menschen mit Migrationshintergrund gegeben. Diese Angebote stehen in mehreren Sprachen zur Verfügung, bisher in (insoweit auch mehrsprachig, Englisch, Russisch, Bosnisch/Kroatisch/Serbisch und Türkisch). Auch aktuelle Ausbildungsangebote der öffentlichen Verwaltung werden veröffentlicht.

Das Portal www.wir-sind-bund.de ist bewusst darauf ausgelegt, für die Bundesverwaltung und für den öffentlichen Dienst insgesamt zu wirken und zu werben. Auf vielen Internetauftritten von Ministerien, Behörden und weiteren Teilnehmenden am Dialogforum finden sich heute Verweise oder Berichte zu „wir-sind-bund.de“.

Die Beauftragte hatte sich im NAP-I dazu verpflichtet, einen Bericht zu den Möglichkeiten der Datenerhebung zu erstellen. Der Bericht wurde Ende 2012 fertig gestellt. Er gibt Empfehlungen, wie eine freiwillige und anonyme Erhebung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst durchgeführt werden kann.

Auf Grundlage des Berichtes werden ab 2014 erste Piloterhebungen auf freiwilliger Basis und anhand einheitlicher Standards in Bundesbehörden durchgeführt. Damit wird die Grundlage geschaffen, um die Datenlage zu verbessern und adäquate Maßnahmen zur besseren Personalgewinnung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung erarbeiten zu können.¹²⁸²

Dialogforum 5 „Gesundheit, Pflege“

Die im NAP-I formulierte Erwartung einer Änderung des Psychotherapeutengesetzes wurde erfüllt. Die Artikel 34 a, b und c des Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen haben zu Änderungen im Psychotherapeutengesetz geführt. Dadurch wird die Approbation von

¹²⁷⁹ Vgl. Kapitel IV.

¹²⁸⁰ Vgl. Kapitel V 2.1.

¹²⁸¹ Vgl. Kapitel IV 3.1.

¹²⁸² Vgl. Kapitel IV 5.2.

der Staatsangehörigkeit entkoppelt und nicht mehr auf die EU-Staatsangehörigkeit abgestellt. Auch Drittstaatsangehörige können jetzt approbiert werden, unterschieden wird nur noch nach der Herkunft der Abschlüsse. Dadurch werden Chancen einer kultursensiblen Psychotherapie gestärkt, um unterschiedliche sprachliche und kulturelle Hintergründe in die psychotherapeutische Behandlung von Patientinnen und Patienten verstärkt einfließen zu lassen.

Dialogforum 6 „Integration vor Ort“

Eine breite Beteiligung und Akteurspartnerschaft, wie sie in den lokalen Aktionsplänen zum Ausdruck kommt, unterstützt der Bund gemeinsam mit den Ländern auch mit der Städtebauförderung – vor allem mit dem Programm „Soziale Stadt“. Bei der Erarbeitung integrierter Stadtteilentwicklungskonzepte und der Umsetzung von Maßnahmen vor Ort ist die Beteiligung von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund förderfähig. Auf Grund der Erkenntnis, dass Beteiligung die Qualität von Konzepten und Maßnahmen verbessert, bleibt sie auch in Zukunft ein wesentlicher Bestandteil des Programms.

Um die Instrumente, Initiativen und Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen im Stadtteil noch besser aufeinander abzustimmen, zu bündeln und effizienter zu gestalten, hat das Programm in 2012 eine Neujustierung erfahren. Förderfähig sind vorrangig eben solche Maßnahmen, die eine Abstimmung im Sinne einer breiten Verantwortungspartnerschaft für den Stadtteil vorsehen. Dementsprechend werden die Fördermaßnahmen gebündelt und weitere Partner aus Wirtschaft und Gesellschaft einbezogen, wie zum Beispiel (Bürger-)Stiftungen. Auch ehrenamtliches Engagement und Freiwilligendienste sowie soziales unternehmerisches Engagement werden berücksichtigt. Das Quartiersmanagement behält seine wichtige koordinierende Funktion.

Um das Bundesprogramm „Soziale Stadt“ weiter zu stärken und besser auf die kommunalen Probleme zuschneiden zu können, hat die Bundesregierung beschlossen, die für das Programm zur Verfügung stehenden Mittel im Bundeshaushalt 2014 von 40 Mio. € auf 150 Mio. € aufzustocken.¹²⁸³

Dialogforum 7 „Sprache – Integrationskurse“

Das Ziel des NAP-I, verstärkt Eltern mit geringen Deutschkenntnissen für eine Teilnahme am Integrationskurs zu motivieren, soll durch die Motivationskampagne „Deutsch lernen, Deutschland kennen lernen“ des Bundesamtes erreicht werden. Zunächst wurden Informationsmaterialien (Print und Film) produziert. Im Frühjahr 2012 versandte die mit der Erstellung der Materialien beauftragte Zeitbild Stiftung 17.000 Lehrermappen und Elternmagazine in sechs Sprachen an alle Grundschulen in Deutschland. Damit sollten die Leiterinnen und Leiter der Schulen zur Einrichtung von Elternintegrationskursen in ihren Räumlichkeiten ermuntert werden. Weitere 2.000 Mappen verteilten die Regionalstellen des BAMF an Interessierte. Auf Grund der hohen Nachfrage wurden Ende 2012 weitere 2.000 Mappen gedruckt. Verstärkt werden die Materialien nun auch von weiterführenden Schulen, Migrantenorganisationen und Integrationskursträgern nachgefragt.

Im April 2012 verschickten die Beauftragte, der Präsident der Kultusministerkonferenz und der Präsident des BAMF einen gemeinsamen Infobrief an alle Schulleiterinnen und Schulleiter in Deutschland, ebenfalls mit dem Ziel der Implementierung von Elternintegrationskursen an Schulen. Im Juli 2012 hat das Bundesamt die Regelung getroffen, Elternintegrationskurse, die an Schulen oder in deren sozialem Umfeld stattfinden und die Eltern in das dortige Leben einbeziehen, durch eine Mindestvergütung auch bei geringer Teilnehmerzahl besonders zu fördern.¹²⁸⁴

Dialogforum 8 „Sport“

Die Evaluation des Projekts „spin – Sport interkulturell“ wird in der 2. Phase des Projekts von Oktober 2011 bis Anfang 2015 mit rund 212.000 € gefördert. Ziel von „spin – Sport interkulturell“ ist es, Integrationsprozesse in und durch den Sport mit besonderem Fokus auf Mädchen und Frauen zu fördern und modellhaft zu erproben. Seit 2007 wird das Projekt in vier Städten des Ruhrgebiets – Duisburg, Essen, Gelsenkirchen und Oberhausen – sowie seit 2011 auch in Recklinghausen umgesetzt. Seit Ablauf der ersten Projektphase 2007 bis 2011 wird in einer zweiten Phase 2011 bis 2015 der Bildungsaspekt stärker berücksichtigt. Die Ergebnisse des Projekts sollen in kommunale Bildungsstrukturen etc. transportiert werden. Die gleichzeitige, durch das BAMF geförderte Evaluation des Projekts verfolgt das Ziel, den Projektträgern projektbegleitend praxisbezogene Entscheidungshilfen zur Projektsteuerung und -optimierung zur Verfügung zu stellen und das Projekt damit zu verstetigen.

¹²⁸³ Vgl. Kapitel VI 2.1.

¹²⁸⁴ Vgl. Kapitel II 3.

Dialogforum 9 „Bürgerschaftliches Engagement und Integration“

Mit dem Start des Aktionsprogramms Mehrgenerationenhäuser II des BMFSFJ im Januar 2012 wurde mit dem Handlungsschwerpunkt „Integration und Bildung“ ein klarer Fokus auf die stärkere Einbindung und Aktivierung von Menschen mit Migrationshintergrund durch die Mehrgenerationenhäuser gelegt. Die rund 450 geförderten Mehrgenerationenhäuser sind offene Einrichtungen für alle Menschen im jeweiligen regionalen Umfeld. Orientiert am spezifischen lokalen Bedarf und der Nachfrage nach entsprechenden Angeboten und Unterstützungsleistungen berücksichtigen die Mehrgenerationenhäuser regelmäßig auch die Interessen und Bedürfnisse von Menschen mit Migrationshintergrund. Dies erfolgt durch spezifische interkulturelle Angebote sowie Bildungsangebote, aber auch durch die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund an den vielfältigen zielgruppenübergreifenden Angeboten und Aktivitäten in den Häusern.

Dialogforum 10 „Medien und Integration“

Die Beauftragte hat in Kooperation mit dem „Rat für Migration e. V.“, einem renommierten Zusammenschluss von Migrationswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern, die Einrichtung eines „Mediendienstes Integration“ unterstützt. Seit November 2012 wurde ein mediengerechtes Informationsangebot in Form von Dossiers, Statistiken und Stichworten im Web aufgebaut und laufend aktualisiert, mit dem sich Medienschaffende und andere Interessierte über einwanderungs- und integrationsrelevante Themen informieren können. Mit Bezug auf die aktuelle Berichterstattung bereitet der Mediendienst empirische Sachverhalte und wissenschaftliche Erkenntnisse im Themenfeld Migration und Integration journalistisch auf und stellt sie aktuell Medien und interessierten Multiplikatoren zur Verfügung. Mit Mitteilungen, Interviews und Statements qualifiziert der Mediendienst zeitnah Berichterstattung und Darstellung und trägt so zu einem differenzierten Bild der Einwanderungsgesellschaft bei. Der Mediendienst unterhält dazu Kontakte zu einem breiten Netzwerk von Einrichtungen, Verbänden und Fachleuten, die als Informations- und Recherchenetzwerk fungieren. Die Trägerschaft des Mediendienstes liegt beim „Rat für Migration“ e. V., der ein Büro in Berlin eingerichtet hat. Unterstützt wird das Projekt u. a. durch die Freudenberg Stiftung, die Groeben Stiftung und die Lautenschläger Stiftung. Fachlich begleitet wird das Projekt durch einen Beirat, der aus den Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartnern, Migrationswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern und Journalistinnen und Journalisten besteht. Das Projekt hat eine Laufzeit bis Ende 2014. Weitere Informationen finden sich unter www.mediendienst-integration.de.¹²⁸⁵

Dialogforum 11 „Kultur“

Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, in Kooperation mit den Ländern und Kommunen den Aufbau eines großflächigen „Netzwerkes kulturelle Bildung und Integration“ zur verbesserten Zusammenarbeit zwischen Bildungs-, Jugend- und Kultureinrichtungen von Kommunen, Ländern und Bund zu prüfen. Ziel ist ein Knowhow-Transfer und die wechselseitige Information über Strategien, Konzepte und Arbeitsansätze. Das Gründungstreffen des Netzwerks fand am 17./18.10.2012 in der Stiftung Genshagen mit ca. 45 Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wissenschaft, Kulturinstitutionen, Vereinen und Verbänden statt. Eine Verständigung über die weitere Ausgestaltung des Netzwerks und die Sondierung von Themen ergab, dass die interkulturelle Öffnung von Kulturinstitutionen höchste Priorität genießt. Denn die gezielte Öffnung insbesondere der öffentlich geförderten Einrichtungen kann ein entscheidender Schlüssel für darüber hinausgehende Änderungsprozesse werden.

Der Umsetzungsstand des NAP-I war auch Gegenstand des 6. Integrationsgipfels, der am 28.05.2013 im Bundeskanzleramt stattgefunden hat. Rund 120 Vertreterinnen von Bund, Länder, Kommunen, nicht staatlichen Akteuren und Migrantenorganisationen diskutierten auf Einladung der Bundeskanzlerin über die beiden Schwerpunktthemen „Integration in Arbeitsmarkt und Erwerbsleben“ und „Arbeitsmarktintegration durch Sprache, Ausbildung und Qualifikation“.

Ein zentrales Ergebnis des Integrationsgipfels war, dass es auch angesichts des demografischen Wandels und des drohenden Fachkräftemangels dringend geboten ist, die Potenziale von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte noch stärker zu nutzen. Für die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit Deutschlands ist es von zentraler Bedeutung, dass Migrantinnen und Migranten hier alle Möglichkeiten offenstehen. Daher wurde – auch als Signal an die vielen jungen und oft gut ausgebildeten Zuwandererinnen und Zuwanderer aus Südeuropa – vereinbart, die Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland weiter zu stärken.

Eine umfassende Überprüfung der Zielerreichung des NAP-I anhand von Messgrößen soll 2015 vorgenommen werden. Für die Evaluierung fragen die Ressorts den Umsetzungsstand in den von ihnen geleiteten Dialogforen

¹²⁸⁵ Vgl. Kapitel VII 6.

bei allen Akteuren ab – auch bei Ländern, Kommunen, nicht staatlichen Akteuren und Migrantenorganisationen. Analog zum NAP-I wird der Umsetzungsstand zum einen in Form von Maßnahmetabellen und zum anderen in Berichtsform dargestellt.

Auf die quantitative Darstellung der Umsetzungsergebnisse wird bei der Evaluierung besonderer Wert gelegt. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Darstellung von Maßnahmen zur Strukturveränderung sowie den Übergang von der Projekt- zur Regelförderung. Diese Maßnahmen verändern die Strukturen, wirken dauerhaft und nachhaltig und führen dazu, dass Vielfalt nicht mehr als Sonderfall, sondern als Normalität verstanden wird.

Das Grundprinzip des partnerschaftlichen Dialogs aller am Integrationsprozess Beteiligten wird fortgeführt. Zentrale Aufgabe der Integrationspolitik ist es, das Ziel der gleichen Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund zu verwirklichen. Solange diese in wesentlichen gesellschaftlichen Bereichen – wie Bildung, Ausbildung, Arbeitsmarkt, Gesundheitsversorgung – noch nicht umfassend gewährleistet ist, besteht für alle Handlungsbedarf. Im NAP-I haben die Beteiligten gezeigt, dass sie sich ihrer Verantwortung bei der Erreichung dieses gemeinsamen Ziels stellen. Bund, Länder, Kommunen, Vereine, Verbände und Migrantenorganisationen werden hierzu auch zukünftig gemeinsam ihren Beitrag leisten.

2 Dialog mit der Zivilgesellschaft

2.1 Migrantenorganisationen

Migrantinnen und Migranten haben sich seit Beginn ihrer Zuwanderung in Gruppen, Vereinen und Verbänden zusammengeschlossen. Nach Schätzungen sind rund 20.000 dieser Zusammenschlüsse in Deutschland aktiv, die Mehrzahl davon in den Städten und Gemeinden. Auf Landesebene haben sich Zusammenschlüsse und Netzwerke dieser kommunalen Migrantenorganisationen gebildet. Auf Bundesebene sind ca. 20-30 Migrantendachorganisationen aktiv, die Mitgliedsvereine in mehreren Bundesländern haben. Eine Auswahl von Migrantenorganisationen und Netzwerken findet sich in der Publikation der Beauftragten „Migranten(dach)organisationen in Deutschland“ (Berlin 2011). Die Teilhabe solcher Netzwerke und Organisationen an Maßnahmen und Programmen des Bundes, der Länder und Kommunen, ist ein Schritt zu mehr Partizipation. Denn über Migrantenorganisationen werden weitere Migrantinnen und Migranten angesprochen und zur Teilhabe aktiviert. Migrantenorganisationen unterstützen durch ihre gesellschaftliche Partizipation zudem die interkulturelle Öffnung der Einrichtungen, mit denen sie kooperieren.

2.1.1 Integrationspolitischer Dialog mit Migrantenorganisationen

Seit Juni 2006 hat die Beauftragte einen großen Kreis von überregional und bundesweit tätigen Migrantenorganisationen, fachlich spezialisierten Migrantenorganisationen und Einzelpersonen immer wieder zu einem integrationspolitischen Dialog eingeladen. Die Migrantenorganisationen wurden über wichtige laufende integrationspolitische Maßnahmen der Bundesregierung informiert, aktuelle Themen und Anliegen der Migrantenorganisationen wurden aufgegriffen und diskutiert.

Migrantenorganisationen werden seit Beginn des Dialogs im Rahmen der Erstellung des Nationalen Integrationsplans zunehmend in kommunalen und regionalen Gremien sowie auf Bundesebene bei Projekten und Integrationsmaßnahmen angefragt. Zunehmend wird in Integrationsfragen anerkannt, dass die Organisationen und Netzwerke über spezifisches Wissen und Kompetenzen verfügen und zum Teil besser Brückenbauerfunktionen erfüllen können als nicht-migrantische Einrichtungen.

Insbesondere Neuzuwandererinnen und Neuzuwanderer wenden sich auch an Organisationen der Zuwandererinnen und Zuwanderer aus europäischen Herkunftstaaten.

2.1.2 Infrastrukturelle Förderung für Selbstorganisationen

Um ihre Aufgaben umfassend und kontinuierlich wahrnehmen zu können, haben Migrantenorganisationen gefordert, dass ihre bislang ehrenamtlich geleistete Tätigkeit auf eine hauptamtliche Basis gestellt wird und sie hierfür eine infrastrukturelle Förderung erhalten. Migrantenorganisationen sollten mehr Chancengleichheit bei der Beantragung von Projektmitteln erlangen und ihre gesellschaftliche Partizipation verbessern können.

Unter Leitung des Paritätischen Gesamtverbands haben sieben Migrantenorganisationen und das Forum der

Migrantinnen und Migranten im Paritätischen Gesamtverband e. V. einen Vorschlag für eine Grundausrüstungsförderung von Migrantenorganisationen auf Bundesebene ausgearbeitet,¹²⁸⁶ die Grundlage für die im Jahr 2014 gestartete Strukturförderung der Migrantenorganisationen durch das BMI/BAMF wurde.¹²⁸⁷ Diese soll Migrantendachorganisationen, die bundesweit tätig sind, nachhaltig stärken und ihnen den Aufbau einer stabilen Infrastruktur ermöglichen. Sie sollen dadurch auch in die Lage versetzt werden, ihr Fachwissen in Gremien einzubringen und mittelfristig an Fördermaßnahmen und Programmen der Bundesregierung teilzunehmen. Die Strukturförderung von 10 Migrantenorganisationen wird von einer fachlich-wissenschaftlichen Begleitung unterstützt. Das Gesamtprojekt hat eine Laufzeit von drei Jahren und eine Fördersumme von mehr als 1 Mio. € pro Jahr.

Auch das BMFSFJ hat zusammen mit dem BMI/BAMF ein Projekt zur bundesweiten Vernetzung von Migrantinnenorganisationen gestartet. Der Projektträger agisra e. V. hat die Aufgabe, eine Dachorganisation von Migrantinnenorganisationen aufzubauen, mit dem Ziel die rechtliche, politische und gesellschaftliche Gleichstellung von Migrantinnen zu fördern. Das dreijährige Projekt DaMigra – Dachverband der Migrantinnenorganisationen (www.damigra.de) startete Ende 2013 und beruht auf den Ergebnissen zweier Kongresse von Migrantinnenvereinen.

Im Bereich der Migrantenjugendorganisationen (MJSO) fördert das BMFSFJ mit dem Projekt „Jugend 2014“ die Professionalisierung der beteiligten MJSO, indem diese beim Aufbau und der Stärkung einer hauptamtlichen Infrastruktur unterstützt werden.

Auf Eigeninitiative mehrerer Migrantenorganisationen unterschiedlicher Herkunftsgruppen ist 2014 der Verband für interkulturelle Wohlfahrtspflege, Empowerment und Diversity (VIW) gegründet worden. Der Verband möchte das ehrenamtliche Potential von Menschen mit Migrationshintergrund durch Professionalisierung und Interessenvertretung fördern und die Diversitykompetenz im Bereich der Wohlfahrtspflege erhöhen.

2.1.3 Weitere Maßnahmen zur Förderung der Partizipation von Migrantenorganisationen auf Bundesebene

Die interministerielle Arbeitsgruppe Integration beim BMI hat sich vor dem Hintergrund der o. g. Strukturförderung mit der Frage befasst, wie die Beteiligung von Migrantenorganisationen an den Maßnahmen und Programmen der Bundesregierung insgesamt verbessert werden kann. Die Bundesressorts verbessern die Voraussetzungen für die Beteiligung von Migrantenorganisationen vor allem durch:

- Berücksichtigung und Benennung von Migrantenorganisationen als Träger in Förderrichtlinien und –grundsätzen.
- Durchführung von Modellprojekten mit Migrantenorganisationen als Tandem– und Kooperationspartner.
- Migrantenorganisationen als Projektträger.
- Strukturstärkende Förderung (s.o.).
- Qualifizierung zum Projektträger.
- Ausschreibungskriterien, die die strukturschwache Situation von Migrantenorganisationen berücksichtigen, wie z. B. Berechnung von ehrenamtlicher Mitarbeit als Eigenanteil oder modifizierte Auswahlkriterien.
- Überprüfung der Berücksichtigung von Migrantenorganisationen durch Zuwendungsempfänger.

Die Beauftragte unterstützt diese Initiativen und fordert alle Bundesministerien auf, im Rahmen ihrer Zuständigkeit insbesondere fachlich spezialisierte Migrantenorganisationen jeweils durch das zuständige Ressort in verschiedene Maßnahmen und Projekte einzubeziehen. Als Beispiel seien Gesundheitsorganisationen genannt, die von Migrantinnen und Migranten initiiert und getragen werden und sie als Zielgruppe haben. Nach Auffassung der Beauftragten sollten diese Organisationen bei Maßnahmen des Bundesministeriums für Gesundheit, z. B. bei Kampagnen, Projektförderungen, Fachtagungen, bei der Entwicklung von Leitlinien, bei Aufklärungs- und Informationskampagnen berücksichtigt und einbezogen werden.

¹²⁸⁶ Vgl. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. (Hrsg.): Positionspapier, Vorschläge für eine Grundausrüstungsförderung von Migrantendachorganisationen. Dez. 2011.

¹²⁸⁷ Vgl. Kapitel XIV 2.

2.1.4 Ausblick

Die gleichberechtigte Teilhabe von Migrantinnen und Migranten am gesellschaftlichen Leben lässt sich durch die Teilhabe von Migrantenorganisationen fördern. Diese tragen außerdem zur interkulturellen Öffnung bestehender Einrichtungen und Organisationen bei. Die o. g. Maßnahmen der Bundesregierung sind geeignet, die Teilhabe zu fördern. Erforderlich ist hierbei eine nachhaltige Unterstützung und Berücksichtigung von Migrantinnenorganisationen sowie von Migrantinnen und Migranten in den Fördermaßnahmen, bei der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, bei der Öffentlichkeitsarbeit etc. Eine interkulturelle Leitlinie, die alle Arbeitsbereiche erfasst und Umsetzungswege zeigt, fördert diesen Prozess. Die Beauftragte wird die Bundesministerien dabei unterstützen, eine interkulturelle Leitlinie zu entwickeln und einzuführen.

Ebenso wichtig ist die Teilhabe von Migrantinnenorganisationen auf der kommunalen und Landesebene. In den Ländern hat sich insbesondere die Unterstützung für Netzwerke von Migrantinnenorganisationen bewährt.

2.2 Der Integrationsbeirat

Dem Dialoggedanken der Beauftragten trug der im Mai 2011 gegründete „Beirat der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“ Rechnung. Er diente dem kontinuierlichen Austausch wichtiger zivilgesellschaftlicher Akteure zu integrationspolitischen Themen. Mit der Gründung des Integrationsbeirats setzte die Beauftragte einen entsprechenden Auftrag aus dem Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode um.¹²⁸⁸

Die Zusammensetzung des Beirats spiegelte die Vielfalt der Zivilgesellschaft sowie der integrationspolitischen Akteure unseres Landes wider. Sie ermöglichte der Beauftragten einerseits die Berücksichtigung vielfältiger Sichtweisen und diente andererseits der Übermittlung integrationspolitischer Ansätze in die Zivilgesellschaft.¹²⁸⁹

Im Berichtszeitraum beschloss der Beirat drei Vorlagen, die zuvor in Arbeitsgruppen erarbeitet worden waren. Am 24.09.2012 beriet und beschloss der Beirat ein Papier zum Themenbereich „Flüchtlinge und Menschen ohne Aufenthaltsstatus“. Der Beirat forderte in seinem Beschluss unter anderem eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung für alle langjährig Geduldeten, die sich erkennbar um die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts bemühen.

Zudem forderte der Beirat für Neuzuwandererinnen und Neuzuwanderer den schnellen Zugang zu Integrationsmaßnahmen wie (Sprach-) Kursen sowie die Öffnung des Arbeitsmarkts für alle in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer, also auch Geduldete und Asylbewerberinnen und Asylbewerber, nach spätestens sechs Monaten.

Außerdem empfahl der Beirat in diesem Beschluss die Abschaffung verschiedener Übermittlungspflichten in den Bereichen Bildung, Erziehung und Gesundheitsversorgung. So solle Menschen ohne Aufenthaltsstatus, insbesondere Schwangeren und Kindern, der Zugang zu öffentlicher Grundversorgung ohne Angst vor Statusaufdeckung ermöglicht werden. Alle in Deutschland geborenen Kinder müssten zudem eine Geburtsurkunde erhalten.

Neben konkreten rechtlichen Veränderungen war ein wichtiges Thema der Beiratsberatungen in der 17. Wahlperiode die Frage nach Heimat und Identität in der Einwanderungsgesellschaft. Am Rande einer Podiumsdiskussion zum Thema „Heimat und Identität in der Einwanderungsgesellschaft“ am 20.11.2012 wurde der gleichnamige Beschluss des Beirats veröffentlicht.

Heimat wird in dem Beschluss als Ort bezeichnet, in dem jede/r seinen Platz finden kann, in dem Fremdheit zugelassen und auch Konflikte ausgetragen werden können. Betont wird, dass Menschen mehrere Identitäten in sich tragen könnten. Ziel müsse jedoch sein, dass Einwandererinnen und Einwanderer und Einheimische sich als eine Gesellschaft begreifen wollten, Begriffe wie „Migrant“ und „Migrationshintergrund“ seien dabei hinderlich, da sie einen Zustand des Nicht-Angekommenseins beschrieben. Das entscheidende Kriterium für gutes Zusammenleben in unserem Land solle nicht der ethnische Hintergrund sein, sondern das Bekenntnis zu Deutschland.

Mit seinem Beschluss „Soziale Teilhabe“ setzte der Beirat am 22.02.2013 ein breites Themenspektrum auf die Tagesordnung, das die zentralen Bereiche gesellschaftlicher Integration und Teilhabe umfasst. Im Zentrum standen Bildung und Sprache.

¹²⁸⁸ Koalitionsvertrag vom 26.10.2009, S. 74.

¹²⁸⁹ Zur Gründung des Beirats der Beauftragten im Jahr 2011 und zu seiner Zusammensetzung siehe ausführlich 9. Lagebericht 2012, S. 57.

Grundlegend für einen erfolgreichen Bildungsweg sei für Kinder von Einwanderern der möglichst frühe Erwerb der deutschen Sprache. Einwandererinnen und Einwanderer wurden deshalb aufgefordert, ihren Kindern möglichst früh den Kontakt zur deutschen Sprache zu ermöglichen und aktiv an deren Bildungslaufbahn mitzuwirken.

Zugleich sollte die Sprachförderung für alle Kinder verbessert werden. Auch ältere Kinder und Erwachsene, die derzeit vor allem aus Südeuropa einwandern, sollten durch besondere Sprachförderung rasch an das deutsche Bildungssystem sowie den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt herangeführt werden.

Neben dem Erwerb der deutschen Sprache solle auch die Herkunftssprache der Eltern gewürdigt werden, da ihr Erlernen für die interkulturelle Identitätsentwicklung der Kinder unabdingbar und Mehrsprachigkeit zudem Bestandteil einer weltoffenen Gesellschaft sei.

Mit Ablauf der 17. Wahlperiode endete auch das Mandat dieses Beirats. Zu Beginn der 18. Wahlperiode wird an neuen Beratungsstrukturen für die Arbeit der Beauftragten insgesamt gearbeitet. In diesem Zusammenhang wird auch die Arbeitsweise des Beirats der Beauftragten überprüft und dem aktuellen Bedarf angepasst.

3 Dialog mit Ländern, Kommunen und auf europäischer Ebene

3.1 Integrationsministerkonferenz der Länder

Die Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK) ist ein im Jahre 2006 eingerichtetes Gremium der freiwilligen Zusammenarbeit der Länder auf dem Gebiet der Integration. Die IntMK berät und beschließt über grundsätzliche und länderübergreifende Angelegenheiten der Integrationspolitik. Die erste Konferenz fand im April 2007 statt. Die IntMK ist somit die jüngste Fachministerkonferenz der Länder.

Mitglieder der IntMK sind die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder. Inzwischen trägt die Hälfte der in der IntMK vertretenen Landesministerinnen und -minister sowie Senatorinnen und Senatoren die Zuständigkeit für Integration im Titel ihrer Ressorts. In den meisten anderen Ländern ist Integration im Sozialressort verortet. Im Freistaat Thüringen sowie in Schleswig-Holstein ist die Zuständigkeit für Integration im Innenressort angesiedelt, in Bremen liegt die Zuständigkeit bei der Senatskanzlei.

Tabelle 22: Übersicht der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder

Bundesland	für Integration zuständiges Ressort	Minister/in bzw. Senator/in
Baden-Württemberg	Ministerium für Integration Baden-Württemberg	Ministerin Bilkay Öney
Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration	Staatsministerin Emilia Müller
Berlin	Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen	Senatorin Dilek Kolat
Brandenburg	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg	Minister Günter Baaske
Bremen	Senatskanzlei	Präsident des Senats Jens Böhrnsen
Hamburg	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration	Senator Detlef Scheele
Hessen	Hessisches Ministerium für Soziales und Integration	Staatsminister Stefan Grüttner
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern	Ministerin Birgit Hesse

Bundesland	für Integration zuständiges Ressort	Minister/in bzw. Senator/in
Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familien, Gesundheit und Integration	Ministerin Cornelia Rundt
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen	Minister Guntram Schneider
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz	Ministerin Irene Alt
Saarland	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie	Minister Andreas Storm
Sachsen	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz	Staatsministerin Christine Clauß
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt	Minister Norbert Bischoff
Schleswig-Holstein	Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein	Minister Andreas Breitner
Thüringen	Thüringer Innenministerium	Minister Jörg Geibert

Laut den Regularien der IntMK¹²⁹⁰, die vor der 8. Integrationsministerkonferenz im Frühjahr 2013 in einer überarbeiteten Fassung verabschiedet wurden, nehmen für den Bund „die für Integration zuständige Bundesministerin oder der für Integration zuständige Bundesminister und die oder der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“ als Gäste an den Sitzungen teil. Weitere Gäste können bei Bedarf „zu den Sitzungen bzw. den einzelnen Tagesordnungspunkten eingeladen werden“.

Mit den neuen Regularien wurde auch die Einrichtung einer Geschäftsstelle durch das Vorsitzland, die Organisation einer Vorkonferenz sowie bei Bedarf die Durchführung eines Kamingesprächs am ersten Sitzungstag vereinbart. Zudem wurde eine Erfolgskontrolle eingeführt, die den Umsetzungsstand der IntMK-Beschlüsse aufzeigen soll. Die Erfolgskontrolle soll „auf schriftlichem Wege bis Ende September eines Jahres durch das Vorsitzland vorgenommen“ werden. Dadurch wird die Verbindlichkeit in der Umsetzung der Beschlüsse erhöht. Die Niederschrift mit den gefassten Beschlüssen wird jeweils auf der Webseite der Geschäftsstelle der IntMK veröffentlicht.

Seit dem 01.10.2013 hat Sachsen-Anhalt für ein Jahr den Vorsitz der IntMK inne. Im Berichtszeitraum waren zuvor das Saarland (bis 30.09.2012) und Sachsen (bis 30.09.2013) Vorsitzländer. Seit dem 01.10.2014 hat turnusgemäß Schleswig-Holstein den Vorsitz der IntMK übernommen.

Die IntMK kommt i. d. R. einmal jährlich zusammen. Bei Bedarf können anlassbezogene Sondersitzungen einberufen werden. Im Berichtszeitraum fanden die 8. Konferenz am 20./21.03.2013 in Dresden und die 9. Konferenz am 19./20.03.2014 in Halle (Saale) statt.

Im Ergebnis der bisherigen Arbeiten der IntMK haben die Länder ihre Zusammenarbeit vertieft. So konnte weitgehender Konsens bezüglich der integrationspolitischen Ziele und Handlungsfelder erzielt und die Zusam-

¹²⁹⁰ Regularien für die Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK).

menarbeit mit dem Bund ausgebaut werden. Als Beispiele seien die Verständigung auf ein gemeinsames Integrationsmonitoring der Länder,¹²⁹¹ die Vereinbarung für einen Ausbau der Willkommens- und Anerkennungskultur¹²⁹² sowie der gemeinsame Beschluss genannt, Asylsuchenden noch im laufenden Asylverfahren und Geduldeten den Zugang zur Sprachförderung zu eröffnen.¹²⁹³

Die IntMK hat sich als zentraler Ansprechpartner des Bundes auf Landesebene in allen Fragen der Integration etabliert. Ein konstruktives und vertrauensvolles Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Integrationspolitik ist für das Gelingen der Integration in Deutschland von grundlegender Bedeutung.

Nach Ansicht der Beauftragten sollte die Arbeit der IntMK zukünftig noch stärker mit den Integrationsbeauftragten der Länder (siehe nachfolgendes Kapitel) verzahnt werden. Auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den anderen Fachministerkonferenzen der Länder – insbesondere der Innenministerkonferenz sowie der Arbeits- und Sozialministerkonferenz – wird für eine umfassende Umsetzung der Integrationspolitik auf Länderebene als Querschnittsaufgabe für zielführend erachtet.

Zudem unterstützt die Beauftragte das Anliegen der IntMK einer „Benennung eines ständigen Ausschusses beim Bundesrat mit der ausdrücklichen Zuständigkeit für den Aufgabenbereich ‚Integration‘“.¹²⁹⁴

3.2 Integrationsbeauftragte der Länder

Die Beauftragte der Bundesregierung und die Integrationsbeauftragten der Bundesländer stehen in regelmäßigem und engem Austausch. Ziel ist, eine bestmögliche Vernetzung und Abstimmung untereinander sowie einen optimalen Informationsaustausch sicherzustellen.

Die Aufgaben der Integrationsbeauftragten der Bundesländer sind vielfältig. Sie übernehmen ressortübergreifende Koordinierungsaufgaben und sind in den meisten Fällen für die Steuerung der Integrationskonzepte auf Landesseite zuständig. Zum Teil leiten sie die Geschäftsstellen der Integrationsbeiräte, die in fast allen Bundesländern eingerichtet wurden.

Zunehmend werden die Integrationsbeauftragten der Länder in die Strukturen der Ressorts, die für Integration zuständig sind, auf unterschiedlichen Hierarchieebenen eingebunden. Einige Bundesländer haben entschieden, keine/n eigene/n Integrationsbeauftragte/n mehr zu benennen. Hierzu gehören Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen. Die meisten Bundesländer halten jedoch nach wie vor an den Integrationsbeauftragten fest. Der Gestaltungsspielraum der Integrationsbeauftragten hängt in hohem Maße von der institutionellen Einbindung sowie der Personal- und Mittelausstattung ab.

Die auf Länderebene zunehmende Einbindung der Integrationsbeauftragten in die Strukturen der Ressorts hängt mit den strukturellen Wandlungsprozessen zusammen, in denen sich die Integrationspolitik der Bundesländer befindet. Die Integrationspolitik erfährt flächendeckend institutionelle Aufwertung. So entstand in Baden-Württemberg ein Ministerium, das ausschließlich für Integration zuständig ist. In weiteren sieben Bundesländern kommt in der Ressortbezeichnung der Begriff „Integration“ vor.

Die Konferenz der Integrationsbeauftragten der Bundesländer findet einmal im Jahr statt. Sie fand 2012 in Sachsen-Anhalt (Magdeburg) und 2013 in Schleswig-Holstein (Kiel) statt. 2014 hat die Konferenz in Bremen stattgefunden, an der die Beauftragte teilgenommen hat.

¹²⁹¹ Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren: Zweiter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2011. Dresden 2013. Vgl. auch Kapitel XV 4.2.

¹²⁹² Beschluss zu TOP 4.1 bei der 8. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder am 20./ 21. März 2013 in Dresden.

¹²⁹³ Beschluss zu TOP 7.2 bei der 8. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder am 20./ 21. März 2013 in Dresden.

¹²⁹⁴ Beschluss zu TOP 2.1 bei der 7. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder am 21./ 22. März 2012 in Überherrn.

Tabelle 23: Zuständige Ressorts und Integrationsbeauftragte der Bundesländer

Bundesland	für Integration zuständiges Ressort	Integrationsbeauftragte/r
Baden-Württemberg	Ministerium für Integration Baden-Württemberg	–
Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Integration	Martin Neumeyer
Berlin	Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen	Dr. Monika Lücke
Brandenburg	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg	Dr. Doris Lemmermeier
Bremen	Senatskanzlei	Silke Harth
Hamburg	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration	–
Hessen	Hessisches Ministerium für Soziales und Integration	Jo Dreiseitel
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales	–
Niedersachsen	Niedersächsische Staatskanzlei, Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration	Doris Schröder-Köpf
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen	–
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz	Miguel Vicente
Saarland	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie	Gaby Schäfer
Sachsen	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz	Prof. Dr. Martin Gillo
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt	Susi Möbbeck
Schleswig-Holstein	Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein	Norbert Scharbach, Stefan Schmidt
Thüringen	Thüringer Innenministerium	Petra Heß

3.3 Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten (BuKo)

Die Beauftragte der Bundesregierung lädt einmal jährlich die Integrations- und Ausländerbeauftragten der Länder und Kommunen zu der Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten ein, um über aktuelle Themen der Integrationspolitik zu beraten. Dabei tauschen sich die Integrations- und Ausländerbeauftragten mit Wissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern, staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren aus und entwickeln Handlungsansätze zur Integrationsförderung. Die Beauftragte hat den Teilnehmerkreis der Bundeskonferenz in den letzten Jahren erweitert. An der Bundeskonferenz nehmen somit auch Leiterinnen und Leiter von

Ausländerbehörden, Vertreterinnen und Vertreter von Migrantenorganisationen, von Bundes- und Landesministerien, des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge sowie weitere Akteure, die mit den jeweiligen Themen der Bundeskonferenz befasst sind, teil. Dies soll zu einer besseren Vernetzung der Integrationsakteure beitragen. An den Bundeskonferenzen 2012, 2013 und 2014 nahmen jeweils rund 300 Personen teil.

Das Schwerpunktthema der Bundeskonferenz 2012, die am 21. und 22.05.2012 in Wiesbaden stattfand, lautete „Von Projekten zu dauerhaften Strukturen – Integration vor Ort“. Dieses Thema ist insbesondere für die Akteure in den Kommunen sehr bedeutend, wo zahlreiche erfolgreiche Projekte existieren, die in dauerhafte Strukturen überführt werden sollten. Die Beauftragten haben zu einem Paradigmenwechsel aufgerufen: von der Projektförderung hin zu Regelangeboten. Gerade in den Kommunen, wo sich entscheidet, ob Integration gelingt, müsse Integration nachhaltiger gestaltet werden.

In zwei der fünf Foren wurden das Modellprojekt „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“ der Beauftragten der Bundesregierung und das Programm „Modellregionen Integration“ des Hessischen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa behandelt. Die Ergebnisse dieser Projekte sollen bundes- bzw. landesweit flächendeckend den Kommunen zugutekommen. In den weiteren drei Foren mit den Titeln „Demographie und Integration“, „Verbesserung der Ausbildungssituation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund“ und „Interkulturelle Öffnung von Vereinen“ wurden Projekte und Initiativen vorgestellt, die zeigen, wie dauerhafte Strukturen entstehen können.

Die Bundeskonferenz 2013 fand am 13. und 14.05.2013 in Saarbrücken statt. Das Schwerpunktthema hieß „Willkommens- und Anerkennungskultur – Zusammenleben in Deutschland“. Ausgehend von den Fragen, wie eine Willkommens- und Anerkennungsgesellschaft mit allen Menschen, die in Deutschland leben und nach Deutschland kommen, umgeht und wo sie Handlungsbedarf hat, wurden fünf Foren zu folgenden Themen angeboten: „Integration von Zuwanderern aus der EU“, „Wie geht unsere Gesellschaft mit Flüchtlingen um?“, „Kommune als Ort des Willkommens“, „Gemeinsam gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ und „Zusammenleben in Vereinen“.

Das Signal der Bundeskonferenz lautete: Deutschland ist ein Einwanderungsland und heißt Zuwanderer willkommen. Zugleich hat die Tagung gezeigt, dass verstärkte Anstrengungen notwendig sind, um eine Willkommens- und Anerkennungskultur zu verwirklichen, die in der ganzen Gesellschaft gelebt wird. In den Foren wurde unter anderem über die Bundesprogramme gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie das Bundesprogramm „Integration durch Sport“ diskutiert. Weiterhin wurden Initiativen und Projekte zur Verbesserung der Situation von Flüchtlingen und Asylbewerbern erörtert. Ebenso behandelt wurden die kommunalen Erfahrungen mit der „Armutszuwanderung“ aus der EU und mit dem Wandel von Ausländerbehörden.

Die Bundeskonferenz 2014, die am 14. und 15.05.2014 in Hamburg stattfand, trug den Titel „Ausbildungsland Deutschland – Teilhabe ermöglichen und Potenziale heben“. Mit dem Thema Ausbildung fokussierte die Bundeskonferenz erstmalig einen spezifischen Schwerpunkt. So haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den Foren folgende Aspekte des Schwerpunktthemas Ausbildung behandelt: „In der Schulzeit die Weichen stellen“, „Von der Schule in die Ausbildung“, „Kein Jugendlicher darf verloren gehen – die Jugendberufsagentur Hamburg“, „Unternehmen bilden aus – worauf kommt es an?“ und „Ausbildung im öffentlichen Dienst – wo besteht Handlungsbedarf?“.

Forenübergreifend wurde festgestellt, dass eine bessere Vernetzung aller relevanten Akteure notwendig ist, um den Ausbildungsprozess voranzubringen. Die Beauftragte der Bundesregierung hob die Rolle der Wirtschaft hervor. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben die Einrichtung von Runden Tischen empfohlen, damit die Wirtschaft mehr ausbildet. Auf dieser Idee basiert auch die Initiative Ausbildungsverbund des Unternehmens BASF, die auf der Bundeskonferenz vorgestellt wurde. Unternehmen, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Arbeitsagenturen und Chemieverbände aus der Metropolregion Rhein-Neckar gehen einen Kooperationsvertrag ein und starten verschiedene Ausbildungsprogramme. Damit werden die Jugendlichen fit für den Beruf gemacht und die Unternehmen werden bei der langfristigen Deckung des Fachkräftebedarfs unterstützt.

Tabelle 24: Veranstaltungsorte der Bundeskonferenz seit 1999

Jahr	Veranstaltungsort	Bundesland
1999	Sindelfingen	Baden-Württemberg
2000	Lüneburg	Niedersachsen
2001	Leipzig	Sachsen
2002	Wolfsburg	Niedersachsen
2003	Augsburg	Bayern
2004	Berlin	Berlin
2005	Düsseldorf	Nordrhein-Westfalen
2006	Potsdam	Brandenburg
2007	Stuttgart	Baden-Württemberg
2008	Dresden	Sachsen
2009	Duisburg	Nordrhein-Westfalen
2010	Oldenburg	Niedersachsen
2011	München	Bayern
2012	Wiesbaden	Hessen
2013	Saarbrücken	Saarland
2014	Hamburg	Hamburg

3.4 Europäische Integrationspolitik

Die Integration der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen ist ein wichtiges Thema der Asyl- und Einwanderungspolitik der Europäischen Union (EU). Die Förderung und Koordination des Austauschs über Erfahrungen und Projekte guter Praxis der einzelnen Mitgliedstaaten stehen dabei im Mittelpunkt. Zudem stellt die EU finanzielle Unterstützung für die Förderung von Integrationsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten zur Verfügung.¹²⁹⁵

Zielgruppe der europäischen Integrationspolitik sind Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig und dauerhaft im Gebiet der EU aufhalten. EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat leben, gehören nicht zur Zielgruppe. In Deutschland gehören dagegen Migrantinnen und Migranten aus anderen Mitgliedstaaten auch zu den Zielgruppen nationaler Integrationspolitik, da sie einen bedeutenden Teil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ausmachen. So zogen 2013 727.000 EU-Bürger nach Deutschland, der Wanderungsüberschuss betrug dabei 304.000 Personen.¹²⁹⁶ Die Herausforderungen der Integration sind bei einigen von ihnen ähnlich gelagert wie bei Drittstaatsangehörigen.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 01.12.2009 wurde erstmals eine Rechtsgrundlage für die Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen geschaffen. Jegliche Harmonisierung der Integrationspolitik wird darin jedoch explizit ausgeschlossen, d. h. die Integrationspolitik bleibt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Eine zentrale Rolle für den integrationspolitischen Dialog auf europäischer Ebene spielt das Netzwerk der Nationalen Kontaktstellen für Integration, das von der Kommission im Nachgang zu den Schlussfolgerungen des Rates für Justiz und Inneres vom Oktober 2002 eingerichtet wurde.

Das Hauptziel des Netzwerkes ist der Austausch von Informationen und Beispielen guter Praxis zwischen den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene, um so erfolgreiche Lösungen für die Integration von Einwandererinnen und

¹²⁹⁵ Vgl. hierzu Kapitel XIV 1.

¹²⁹⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 179 vom 22.05.2014.

Einwanderern in allen Mitgliedstaaten zu finden. Darüber hinaus soll die politische Koordinierung und Kohärenz der Integrationspolitik auf nationaler Ebene mit integrationspolitischen Initiativen auf europäischer Ebene sichergestellt werden.

Zudem stellt die Europäische Kommission eine Website mit guten Praxisbeispielen und Informationen zum Thema Integration zur Verfügung.¹²⁹⁷ Hier können die Mitgliedstaaten z. B. Informationen weitergeben, Konzepte darstellen und Veranstaltungen ankündigen.

3.4.1 Europäische Integrationsindikatoren

Indikatoren zur Messung von Integrationserfolgen sind ein hilfreiches Instrument, um die Wirksamkeit von Integrationspolitik zu bewerten und den Austausch von Informationen effektiver zu gestalten. Bei der vierten Europäischen Integrationsminister-Konferenz 2010 in Saragossa (Spanien) wurde daher vereinbart, Indikatoren auf europäischer Ebene zu erproben.¹²⁹⁸ Ausgewählt wurden Indikatoren in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, soziale Teilhabe und gesellschaftlicher Partizipation. So sollten u. a. Daten zur Erwerbsbeteiligung, Arbeitslosenquoten, Schulabbrecherquoten, Armutsrisiken, Eigentumsquoten von Einwanderinnen und Einwanderern und Einbürgerungsquoten zusammen getragen werden.

In Vorbereitung dieser Erprobung wurde im Auftrag der EU-Kommission von der europäischen Statistikbehörde Eurostat eine Pilotstudie erstellt, in der vorhandene Daten der Mitgliedstaaten zusammen getragen und die Datenqualität bewertet wurde.¹²⁹⁹ Es wurden Daten aus den EU-Studien European Union Labour Force Survey (LFS), European Union Statistics on Income and Living Conditions (SILC) und Programme for International Student Assessment (PISA) verwendet. Keine dieser Studien ist primär darauf ausgerichtet, die Situation von Einwanderinnen und Einwanderer zu beleuchten. Diese Teilgruppe ist daher gerade in Mitgliedstaaten mit geringer Einwanderquote bei manchen Indikatoren sehr klein. Wegen fehlender Vergleichbarkeit aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden oder Definitionen wurden nationale Studien nicht ausgewertet.

Zusätzliche Daten wurden nicht erhoben, das heißt, Datenlücken konnten nicht geschlossen werden. Der Bericht der Pilotstudie wurde im Jahr 2011 veröffentlicht.¹³⁰⁰ Die Ergebnisse der Pilotstudie sowie weitere Berichte zu in der EU erhobenen Daten und Indikatoren wurden im Jahr 2012 in einer Seminarreihe unter Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten erörtert.¹³⁰¹ So wurde dort diskutiert, welche Faktoren ursächlich sind für die unterschiedliche Lage der Migrantinnen und Migranten in den EU-Mitgliedstaaten: Was ist Ergebnis von Integrations- und Migrationspolitik, was von unterschiedlicher Migrantpopulationen oder aber generell eine Folge der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen? Im Jahr 2013 wurde der EU-Kommission der Abschlussbericht „Using EU Indicators of Immigrant Integration“ vorgelegt.¹³⁰² Dieser Bericht kommt zu dem Schluss, dass die ausgewählten Indikatoren sich als geeignet zur Messung von Integrationserfolgen erwiesen haben. So haben die Auswertungen ergeben, dass im EU-Vergleich sowohl individuelle Faktoren wie Bildungsgrad, Geschlecht und Familienstand einen Einfluss auf Integrationserfolge haben als auch strukturelle Bedingungen im Aufnahmeland wie Arbeitsmarktzugänge, Bildungssysteme und Integrationsangebote. Es zeigt sich im Vergleich, dass Migranten aus dem selben Herkunftsland und mit vergleichbarem Bildungsstand und sozialem Status in verschiedenen EU-Ländern unterschiedlich gut integriert sind. In Ländern, in denen die Bevölkerung insgesamt einen besseren sozialen Status erreicht, gelingt dies Einwanderinnen und Einwanderer ebenfalls besser.

Um die Ursachen hierfür und damit letztendlich dann auch Aussagen über Erfolgsfaktoren von Integrationspolitik benennen zu können, sind nationale Kontextanalysen notwendig. Der EU-Indikatorenbericht gibt hier lediglich Anhaltspunkte für tiefergehende Analysen.

Indikatoren können von den EU-Staaten genutzt werden, um den Stand der Integration und etwaige Defizite zu erkennen und die nationale Politik danach auszurichten.

Es wird im Abschlussbericht allerdings auch dargelegt, dass die Datenlage und Datenqualität, die Kapazitäten

¹²⁹⁷ Die Europäische Website für Integration ist auf Deutsch, Englisch und Französisch im Internet aufrufbar unter: <http://ec.europa.eu/ewsi/> zu finden.

¹²⁹⁸ Näheres zur Integrationsministerkonferenz 2010 im 8. Lagebericht, Kapitel 5.1.3.

¹²⁹⁹ Vgl. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-009/EN/KS-RA-11-009-EN.PDF.

¹³⁰⁰ Vgl. ebd.

¹³⁰¹ An drei Konferenzen in Berlin, Budapest und Lissabon haben 2012 mehr als 300 Experten staatlicher und nicht staatlicher Organisationen teilgenommen und ihre Erfahrungen, Analysen und Kenntnisse einfließen lassen.

¹³⁰² Der Bericht wurde von European Services Network (ESN) and the Migration Policy Group (MPG) erstellt und ist abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/general/docs/final_report_on_using_eu_indicators_of_immigrant_integration_june_2013_en.pdf.

zur Erhebung der benötigten Daten in den EU-Mitgliedstaaten und auch die integrationspolitische Schwerpunktsetzung heterogen sind. So sind in manchen Mitgliedstaaten die Teilmigrantengruppen sehr klein, so dass eine valide Datenerhebung nicht möglich ist. Insbesondere bei der Aufschlüsselung der Indikatoren nach Geschlecht, Geburtsort innerhalb oder außerhalb der EU und Alter, sind die entsprechenden Fallgruppen in Ländern mit kleiner Migrantenpopulation zum Teil zu klein, um aussagekräftig sein zu können.

Eine Verbesserung der Datenqualität wird daher von den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission als sinnvoll erachtet. Es ist deutlich geworden, dass Indikatoren ein geeignetes Instrument zur Steuerung und Messung von Integrationspolitik sind und auch Mitgliedstaaten, die derzeit noch über kein solches Instrumentarium verfügen, von einer besseren Datenerfassung profitieren können. Damit Integrationsindikatoren tatsächlich den Dialog und den Austausch über wirksame Integrationspolitik voranbringen können, sollte die Datengrundlage allerdings noch verbessert werden.

3.5 Dialog und Zusammenarbeit mit Stiftungen

Die Zusammenarbeit der Beauftragten mit Stiftungen ist eng und vertrauensvoll. Es findet ein konstruktiver Austausch statt mit dem Ziel, sich gemeinsam für das gesellschaftlich wichtige Thema Integration einzusetzen. Der Dialog und die Verzahnung mit den auf dem Gebiet der Integration tätigen Stiftungen sind von großer Bedeutung, da die Stiftungen mit ihren Aktivitäten eine große nachhaltige Wirkung erzielen können. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Stiftungen, die den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration tragen: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Stiftung Mercator, Robert Bosch Stiftung, Vodafone Stiftung Deutschland, Volkswagen-Stiftung und Zeit-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius.

Zu dem engen Austausch gehört auch, dass die Beauftragte eine Reihe von Veranstaltungen in Kooperation mit einigen Stiftungen durchgeführt hat. Beim 6. Nationalen Integrationsgipfel, der am 28.05.2013 im Bundeskanzleramt stattfand, waren die Stiftungen wichtige Dialogpartner und haben sich mit ihren Empfehlungen und Erfahrungen aus unterschiedlichen Projekten zur Integrationsförderung in die Diskussionen eingebracht. Die Stiftungen haben auch an der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans, den Staat und Zivilgesellschaft gemeinsam erarbeitet haben, entscheidend mitgewirkt. Darüber hinaus wurde gemeinsam mit einigen Stiftungen (Freudenberg Stiftung, Karl Konrad & Ria Groeben Stiftung, Marga und Kurt Möllgaard-Stiftung, Manfred Lautenschläger Stiftung) der Mediendienst Integration im November 2012 ins Leben gerufen. Er dient als Service für Medienschaffende und wird finanziell von den Stiftungen und auch der Beauftragten gefördert.

Gemeinsam mit den Stiftungen Mercator und Vodafone hat die Beauftragte am 25.04.2013 eine Fachkonferenz zu dem Thema „Integration durch Sprachbildung: Qualität durch Qualifizierung von Lehrern und Erziehern?“ in Berlin ausgerichtet. Insgesamt 40 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Praxis, Politik und Zivilgesellschaft haben sich die Fragen gestellt, wie Sprachförderung für Kinder und Jugendliche in Kindertagesstätten und Schulen in Deutschland und die Qualifizierung des pädagogischen Personals verbessert werden können. Dabei stellten die Experten u. a. fest, dass Lehrerinnen und Lehrer sowie Erzieherinnen und Erzieher mehr gezielte Qualifizierung benötigen, um Kinder mit Sprachförderbedarf entsprechend zu unterstützen. Die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen der Fachkonferenz wurden in einem Abschlußbericht dokumentiert.

Weiterhin besteht eine besonders enge Zusammenarbeit mit der Deutschlandstiftung Integration (DSI), die im Jahre 2008 vom Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ) gegründet wurde und deren Vorstand die Beauftragte angehört. Das Kernanliegen der Stiftung ist es, mit ihren Aktivitäten die Chancengleichheit von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland zu fördern.

Schwerpunkte der Stiftungsarbeit sind der Abbau von Sprachbarrieren, die Förderung von Lese- und Schreibfähigkeit sowie die Kommunikationskompetenz von Menschen mit Migrationshintergrund. Daneben schafft sie es als Medienstiftung, dem Thema Integration in der Presse und in der Öffentlichkeit mehr Gewicht zu verleihen und damit eine konstruktive Debatte zu fördern.

Der Bundesliga-Aktionstag „Geh Deinen Weg“ im September 2012, den die DSI initiierte, widmete sich dem Thema Integration. Alle Bundesligavereine und ihre Sponsoren verzichteten an diesem Spieltag auf ihre übliche Trikotwerbung und warben stattdessen für ein gutes Miteinander und ein „Wir-Gefühl“ in Deutschland. Die Bundeskanzlerin, die Schirmherrin der Stiftung ist, besuchte ein Bundesligaspiel und setzte damit ein deutliches Zeichen für Integration. Zugleich sprach sich die Initiative für Toleranz und Vielfalt als Chance und gegen Fremdenfeindlichkeit und Gewalt aus.

Die Deutschlandstiftung Integration unterstützt mit ihrem gleichnamigen Mentorenprogramm „Geh Deinen Weg“ junge Menschen aus Zuwanderfamilien in ihrem Bildungs- und Karriereweg. Im Jahr 2012 wurden 180

und im Jahr 2013 160 Stipendiaten für eine Förderdauer von zwei Jahren in das Programm aufgenommen. Langfristig soll mit dem Mentorenprogramm ein weitreichendes Netzwerk mit Vorbildern gelungener Integration geschaffen werden, die ihrerseits mit ihrem Potenzial positiv in die Gesellschaft einwirken können.

Die Beauftragte ist Mitglied des Kuratoriums der 2012 gegründeten Stiftung Bildung ! Egitim !. Diese Stiftung wurde von einem der größten türkischen Unternehmen in Deutschland, der Sahinler Group Europe, gegründet. Ihr Ziel ist es, die Bildungs- und Ausbildungssituation von jungen Menschen mit Migrationshintergrund zu verbessern und sie beim Berufseinstieg zu unterstützen.

Der Bedeutung der Stiftungen hat die Beauftragte auch bei der Zusammensetzung des Beirats der 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages Rechnung getragen, indem sie eine Vertreterin der Stiftungen, die den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration tragen, als Mitglied in den Beirat berufen hat. Zudem war die Vorsitzende des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration mit Gaststatus im Beirat vertreten.

Stiftungen sind auch wichtige Geber von Fördermitteln für Integrationsprojekte. Es gibt zahlreiche Stiftungen, die sich auf dem Gebiet der Integration mit Projekten und Konzepten engagieren. Sie widmen sich vermehrt dem gesellschaftlich relevanten Thema Integration und suchen nach Antworten auf die neuen Anforderungen unserer Zeit. Damit stellen sie einen wichtigen Motor für gesellschaftliche Impulse und Innovationen dar. Sie setzen ihre Fördermittel gezielt für Integrationsprojekte ein und tragen damit entscheidend zur erfolgreichen Integration von Migranten und Migrantinnen in unsere Gesellschaft bei. Ihr Hauptaugenmerk richten sie dabei besonders auf die Bildungsförderung junger Menschen mit Migrationshintergrund. Nähere Auskünfte über Stiftungen, die im Bereich Integration aktiv sind, erteilt der Bundesverband deutscher Stiftungen.

4 Integration von Anfang an

4.1 Vorbereitungen auf das Leben in Deutschland – Ausgangssituation

Die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) ist neben den politischen und wirtschaftlichen Beziehungen eine der drei tragenden Säulen deutscher Außenpolitik. Kultur-, Bildungs- und Sprachförderangebote erreichen die Menschen in zahlreichen Ländern weltweit und schaffen so ein breites Fundament für Verständigung und Austausch. Hierzu nur ein Beispiel: Beim Goethe-Institut haben im vergangenen Jahr weltweit so viele Menschen Deutsch gelernt wie nie zuvor. Die Deutschkurse im Ausland haben in 2013 mit über 200.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern ein Plus von sechs Prozent im Vergleich zum Vorjahr verzeichnet.¹³⁰³

Die AKBP – auch als Schaufenster Deutschlands im Ausland bezeichnet – mit ihren vielfältigen Maßnahmen hat sich als vertrauensbildendes politisches Instrument und als wichtige Grundlage für die Gestaltung partnerschaftlicher Beziehungen auf internationaler Ebene bewährt. Sie gewinnt aber auch im Zusammenhang mit der Zuwanderung nach Deutschland an Bedeutung.

Zuwanderinnen und Zuwanderer, die sich bereits in den Herkunftsländern mit ihrem zukünftigen Leben in Deutschland auseinandersetzen, bekunden neben ihrem grundsätzlichen Interesse an Deutschland auch eine hohe persönliche Motivation. Auch ist davon auszugehen, dass ihnen die spätere Teilhabe am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Leben in Deutschland leichter fällt. Insoweit ist es von großer Bedeutung, schon im Vorfeld der Ausreise Angebote zur Beratung und zum Spracherwerb vorzuhalten und zu nutzen. Auch gilt es, Lernerfolge durch ein effizientes Übergangsmanagement sicherzustellen – Zuwanderinnen und Zuwanderer also möglichst zeitnah zu ihrer Einreise in hiesige Erstintegrationsangebote zu vermitteln.

Auch im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode wird das Thema ausdrücklich benannt. Dort heißt es: „Zuwanderung und Integration müssen von Anfang an Hand in Hand gehen. Bei Neuzuwanderern wollen wir deshalb Vorintegrationsmaßnahmen schon im Herkunftsland, aber auch Beratungsangebote nach der Einreise verstärken. Dazu gehören neue Informationsangebote, insbesondere zum Spracherwerb, zur Anerkennung von Berufsabschlüssen, über unser Bildungs- und Gesundheitssystem sowie über Möglichkeiten des Aufenthalts zum Zweck der Arbeitsaufnahme und des Studiums. Bestehende Angebote müssen verbessert und miteinander vernetzt werden. Wir wollen einen schnelleren Zugang zu Integrationsmaßnahmen, z. B. in den Integrationskurs, erreichen.“¹³⁰⁴

¹³⁰³ Dies ist sicher auch auf den erforderlichen Sprachnachweis für Drittstaatsangehörige im Rahmen des Ehegattennachzugs zurückzuführen. Zu den Angeboten des Goethe-Instituts vgl. weiter unten in diesem Kapitel, zu den Regelungen zum Nachweis deutscher Sprachkenntnisse vgl. Kapitel XI 2.1.

¹³⁰⁴ CDU, CSU und SPD (Hrsg.): Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 2013, S. 107.

Maßnahmen vor der Einreise dienen dem Zweck, dass sich Zuwanderinnen und Zuwanderer bereits im Herkunftsland auf das Leben in Deutschland vorbereiten können. Dies kann in sehr unterschiedlicher Weise geschehen – von zentraler Bedeutung sind bislang jedoch vor allem drei Aspekte:

- Der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse,
- die Wahrnehmung von Orientierungs- und Beratungsangeboten (soweit erreichbar) sowie
- die Inanspruchnahme von Informationen über die Anerkennung der im Ausland erworbenen Bildungs- und Berufsabschlüsse.

4.1.1 Handlungsschwerpunkte

Maßnahmen zur Vorbereitung auf das Leben in Deutschland sind bisher weitgehend auf Zuwanderinnen und Zuwanderer im Ehegattennachzug fokussiert. Der seit 2007 im Rahmen des Ehegattennachzugs von Drittstaatsangehörigen erforderliche Nachweis einfacher deutscher Sprachkenntnisse (§ 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG) zielt darauf, bereits frühzeitig die spätere Integration bzw. ein eigenständiges Sozialleben zu fördern und wurde mit der Erwartung eingeführt, Zwangsheiraten zu verhindern.¹³⁰⁵ Allerdings sind die Regelungen zum Nachweis der deutschen Sprachkenntnisse umstritten, und auch zur erhofften Verhinderung von Zwangsheiraten liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor.¹³⁰⁶

Angesichts des drohenden Fachkräftemangels erfahren neben zielgruppenspezifischen Angeboten zahlreicher Regierungs- und Mittlerorganisationen zudem online-basierte Internetangebote wachsende Bedeutung. Diese halten vorwiegend Informationen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen, zu Integrations- und Beschäftigungsmöglichkeiten im Arbeitsmarkt oder auch zur Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen bereit. Darüber hinaus werden punktuell ergänzende, freiwillige Angebote im Herkunftsland gefördert, die Wissen über Deutschland und die hiesigen Integrationsangebote vermitteln und erste Kontakte zu Erstintegrationsangeboten vermitteln.¹³⁰⁷

Nachfolgend wird eine Auswahl der wichtigsten vorbereitenden Maßnahmen der Bundesregierung und ihre inhaltlichen Eckpunkte im Überblick dargestellt. Dies geschieht – soweit möglich – in der Differenzierung der beteiligten Bundesressorts und ihrer Geschäftsbereiche:

Das Auswärtige Amt (AA) bietet über die deutschen Botschaften und konsularischen Vertretungen im Ausland Beratungen bei Visabeantragung und Hilfestellungen bei der Vernetzung der Akteure vor Ort. Es hält zudem Erstinformationen zum Leben in Deutschland sowie zur Arbeit in der Bundesregierung bereit und bietet Verweisberatungen an zuständige Stellen in Deutschland wie auch im Ausland an. Im Rahmen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) des AA spielt die Förderung der deutschen Sprache eine große Rolle. Sie dient als zentrales Instrument, um langfristige Bindungen vor allem von zukünftigen Spitzenkräften an Deutschland zu entwickeln und so den Wirtschafts-, Wissenschafts- und Studienstandort Deutschland zu stärken. Etwa 315 Mio. € jährlich werden vom AA gegenwärtig für die Förderung der deutschen Sprache im Ausland eingesetzt, schwerpunktmäßig an Auslandsschulen, an Hochschulen und in der Erwachsenenbildung.¹³⁰⁸

- Das Goethe-Institut (GI) als weltweit tätiges Kulturinstitut im Geschäftsbereich des AA fördert u. a. die deutsche Sprache im Ausland und die internationale kulturelle Zusammenarbeit. Weiterhin wird ein umfassendes Deutschlandbild durch Informationen über das kulturelle, gesellschaftliche und politische Leben vermittelt. Dies geschieht über ein Netzwerk von 149 Instituten weltweit – mit rund 207.000 Sprachkurs Teilnehmerinnen und -teilnehmern in 2013. Im Hinblick auf die Werbung von Fachkräften bieten die GIs u. a. sprachliche Schulungen und kulturelle Vorbereitungen von Fachkräften und deren Familienangehörigen für einen Aufenthalt in Deutschland.¹³⁰⁹ Finanziert aus Mitteln des EIF hat das GI außerdem an ausgewählten Standorten Projekte zur Beratung vor Ort sowie zur Lehrkräftefortbildung umgesetzt.
- Die Zentralstelle für Auslandsschulwesen (ZfA) des Bundesverwaltungsamtes (BVA) betreut im Auftrag des AA und unter Mitwirkung der Länder mehr als 140 Auslandsschulen und 870 Sprachdiplomschulen. Schülerinnen und Schüler werden dort an die deutsche Sprache herangeführt und mit der deutschen Kultur

¹³⁰⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Abt. Integration (Hrsg.): Neue Wege der Integration, Nürnberg 2012, S. 7.

¹³⁰⁶ Vgl. ausführlicher hierzu Kapitel XI 2.1.

¹³⁰⁷ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): a.a.O., S. 7.

¹³⁰⁸ Vgl. www.auswaertiges.amt.de. Vgl. hierzu auch DIHK (Hrsg.): Wegweiser Deutsche Organisationen im Ausland: Schwerpunkte der Arbeit im Hinblick auf Fachkräftesicherung, o.O., 2013, S. 2.

¹³⁰⁹ Vgl. ebd. S. 7.

vertraut gemacht. Die Auslandsschulen bieten (v. a. für „Auslandsdeutsche“) bilinguale Ausbildungen, den Erwerb deutscher sowie ausländischer Abschlüsse und beraten weiterhin durch Fachpersonal der ZfA im Hinblick auf Studien- und Berufsmöglichkeiten in Deutschland.

- Der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) bewirbt den Hochschulstandort Deutschland über ein weltweites Netzwerk von 15 Außenstellen und 55 Informationszentren. Er verfolgt das Ziel, qualifizierte Studierende, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für einen Studien- und Forschungsaufenthalt in Deutschland zu gewinnen. Der DAAD unterstützt sie außerdem dabei, nach erfolgreichem Studienabschluss bzw. Forschungsaufenthalt in Deutschland zu bleiben und hier dauerhaft zu arbeiten.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) betreibt ein Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen www.bq-portal.de. Ziel ist es, allen in Deutschland lebenden Fachkräften eine Chance zu geben, im erlernten Beruf zu arbeiten. Hierfür müssen im Ausland erworbene Berufsabschlüsse vergleichbaren deutschen Referenzberufen gegenübergestellt werden. An diesem Punkt setzt das Portal an, indem es alle relevanten Informationen zu ausländischen Berufsabschlüssen und Berufsbildungssystemen und zu vorhandenen Erfahrungen mit Gleichwertigkeitsprüfungen bündelt.

Als lernendes System trägt das BQ-Portal zu einem kontinuierlichen Wissens- und Informationsaufbau bei. Nicht nur die Bewertungsverfahren werden durch die Abstimmung über die Plattform einheitlicher und transparenter, sondern auch die Vernetzung der Kammern wird optimiert. Mit Stand vom 30.06.2014 befanden sich 60 veröffentlichte Länderprofile mit mehr als 794 Berufsprofilen im BQ-Portal.¹³¹⁰

Das BMWi hat im Jahr 2013 erstmalig den BMWi Unternehmenspreis für Willkommenskultur in kleinen und mittelständischen Unternehmen verliehen. Ausgezeichnet wurden vier mittelständische Unternehmen aus unterschiedlichen Branchen für ihre erfolgreiche Willkommenskultur für internationale Fachkräfte. Zudem wurde die Fortsetzung dieser vorbildlichen Integrationskonzepte mit einem Preisgeld i.H.v. 10.000 € gefördert. Berichterstattung und Darstellung der Erfolgsgeschichten der Preisträger haben zu einer verstärkten Wahrnehmung dieses Themas sowie einer Vorbildwirkung der Preisträger in der (Fach-)Öffentlichkeit beigetragen. Der Preis wird in 2015 unter dem Namen „Mit Vielfalt zum Erfolg“ das zweite Mal verliehen werden.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das BMWi und die Bundesagentur für Arbeit (BA) haben am 05.06.2012 gemeinsam eine Fachkräfte-Offensive gestartet. Mit der Kampagne sollen die Öffentlichkeit, Unternehmen und Fachkräfte über Potenziale und Perspektiven informiert und Möglichkeiten zum Handeln aufgezeigt werden. Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können sich auf der Seite www.fachkraefte-offensive.de über Möglichkeiten zur Fachkräftesicherung und Arbeitssuche informieren. Ein Bestandteil der Kampagne ist die Fachkräfterekrutierung im Ausland und die Stärkung der Willkommenskultur in Deutschland. Das Willkommensportal www.make-it-in-germany.de richtet sich an internationale Fachkräfte und bietet umfangreiche Informationen zum Leben und Arbeiten in Deutschland.¹³¹¹

Das BMAS hat am 02.01.2013 auch das mit einem Finanzvolumen i.H.v. 560,1 Mio. € ausgestattete Sonderprogramm des Bundes zur „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa – MobiPro-EU“ gestartet.¹³¹² Das Sonderprogramm will arbeitslosen jungen Erwachsenen aus EU-Staaten Beschäftigungschancen in Deutschland eröffnen. Mit der Neuausrichtung (Fördergrundsätze wurden am 30.07.2014 veröffentlicht) des Sonderprogramms werden Projekte gefördert, die junge Menschen aus der EU zum erfolgreichen Abschluss einer betrieblichen Berufsausbildung begleiten.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) betreibt seit April 2012 über das Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) das Informationsportal www.anererkennung-in-deutschland.de. Begleitend zum Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz - BQFG) des Bundes bündelt das Portal alle Informationen zur beruflichen Anerkennung und leitet Personen mit ausländischen Berufsabschlüssen an die für sie zuständige Stelle weiter. Das Online-Portal wird im Rahmen des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) finanziert, das vom BMBF, vom BMAS und der BA getragen wird. Seit seinem Bestehen hat das Portal über 1,3 Mio. Besucherinnen und Besucher gezählt. Im Rahmen einer internationalen Informationskampagne wurde im Sommer 2014 das Sprachenangebot ausgebaut – die Informationen stehen nun in insgesamt sieben Sprachen zur Verfügung (neben Deutsch und Englisch auch auf Italienisch, Rumänisch, Spanisch, Polnisch sowie Türkisch). Parallel wurden Informationsmaterialien zum

¹³¹⁰ Vgl. www.bq-portal.de.

¹³¹¹ Vgl. www.arbeitsagentur.de/nn_655192/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/startseite-aktuelles-4.html.

¹³¹² Vgl. www.thejobofmylife.de.

Angebot von „Anerkennung in Deutschland“ in Italien, Polen, Rumänien, Spanien und in der Türkei in den entsprechenden Landessprachen veröffentlicht und an Multiplikatoren (Botschaften, Visa-Stellen, Goethe-Institute, Auslandshandelskammern), die Personen bei ihrer Einreise nach Deutschland begleiten, übersandt.

Für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (BMI) sind die Aktivitäten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hervorzuheben.

- Das BAMF pflegt die mehrsprachige Webseite www.bamf.de mit allgemeinen Informationen für Zuwanderinnen und Zuwanderer mit den Unterpunkten „Migration nach Deutschland“ und „Willkommen in Deutschland“. Daneben betreibt das BAMF im Auftrag des BMBF eine „Anerkennungshotline“, in der bei Anrufen aus dem In- und Ausland wahlweise auf Deutsch oder Englisch erste Informationen rund um die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse in Deutschland gegeben werden.¹³¹³ Sie soll zukünftig in eine ressortübergreifende Telefon-Hotline der Bundesregierung zum Thema „Arbeit und Leben in Deutschland“ integriert werden. Weitere Themenbereiche dieser Hotline sind „Jobsuche, Arbeit und Beruf“ sowie „Einreise und Aufenthalt“ und „Deutsch lernen“.
- Darüber hinaus fördert die Nürnberger Behörde mit Mitteln des Europäischen Integrationsfonds (EIF) in der Förderperiode 2013/14 ausgewählte Projekte zur Sprachförderung und Informationsvermittlung. Geografischer Schwerpunkt ist die Türkei, mit deutlichem Abstand folgen Griechenland, Bosnien-Herzegovina, der Kosovo sowie Nordafrika, Nahost und die Region Südostasien.

Und schließlich fokussiert sich die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)¹³¹⁵ als Entwicklungsagentur der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) auf die nachhaltige Gestaltung von Arbeitsmigration zur Fachkräftesicherung. Hierzu zählen die Unterstützung der Fachkräftegewinnung vor Ort (u. a. „Make-it-in-Germany-Pilotprojekte“ in Indien, Indonesien, Vietnam), aber auch die Entwicklung von Leistungsbausteinen zu Ausbildungspartnerschaften, Integrationsbegleitung u. v. m. Zielstellung dabei ist die Herbeiführung einer sog. ‚Triple-Win-Situation‘, also die Erreichung eines Nutzens für das Aufnahmeland, die zuwandernden Fachkräfte und die Herkunftsländer.

4.1.2 Perspektiven

Angesichts des sich abzeichnenden Rückgangs der Erwerbsbevölkerung – bis zum Jahr 2030 werden in Deutschland rd. sechs Mio. Menschen weniger als heute im erwerbsfähigen Alter zur Verfügung stehen¹³¹⁶ – ist bei der Gestaltung der Maßnahmen vor der Einreise von einem erheblichen Anstieg des Bedarfs in der Gruppe zuwandernder Fachkräfte auszugehen.

Ein Ausbau der verbesserten Vorbereitung dient also vor allem als Element zur Anwerbung von Fachkräften und ist im Wissen darum, dass das Werben um die besten Köpfe bereits in den Herkunftsländern beginnt, ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung.

Die Beauftragte setzt sich in diesem Zusammenhang dafür ein, die Maßnahmen nicht ausschließlich auf Fachkräfte zu beschränken. Vielmehr sollten im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes – und vorbehaltlich hierfür zur Verfügung stehender Haushaltsmittel – auch die Bedarfe mitreisender Familienangehöriger und sonstiger Zuwanderer konzeptionell mitgedacht und durch zielgruppenspezifische Angebote operativ hinterlegt werden. Dies gilt sowohl im Hinblick auf Angebote der Sprachförderung als auch auf die Ausgestaltung notwendiger Beratungen.¹³¹⁷ Leitgedanke sollte sein, dass über Sprachkenntnisse hinaus auch Wissen über das soziale, kulturelle, wirtschaftliche und politische Leben in Deutschland vermittelt wird.

Die Beauftragte plädiert weiterhin dafür, ein verbessertes und auf Nachhaltigkeit angelegtes Angebot von Maßnahmen auch konzeptionell zu optimieren. Hierzu gehört vor allem ein höheres Maß an Standardisierung der Maßnahmebereiche durch die Festlegung einheitlicher Qualitätsstandards. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Vermittlung in Anschlussmaßnahmen in Deutschland von Belang.

¹³¹³ Für ausführliche Informationen zur Erstberatung durch das BAMF siehe: www.bamf.de/DE/Willkommen/ArbeitBeruf/Anerkennung/erkennung-node.html.

¹³¹⁴ Der Mittelabfluss muss nicht bis Ende 2013 erfolgen, somit erstrecken sich die Projekte zum Teil auch auf das Jahr 2014.

¹³¹⁵ In Kooperation mit dem Centrum für internationale Migration und Entwicklung.

¹³¹⁶ Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jedes Alter zählt, Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin 2013, S. 38.

¹³¹⁷ So hat etwa das GI in seiner Evaluation der vorintegrativen Angebote in Bangkok neben dem Bedarf an sprachlichen Grundkenntnissen einen hohen Bedarf an Informationen bzgl. des Zuzugs nach Deutschland festgestellt und dabei insbesondere Kenntnisse über das spätere Leben in Deutschland und damit einhergehende Veränderungen hervorgehoben. Vgl. Goethe-Institut e. V. (Hrsg.): Evaluation der vorintegrativen Angebote am Goethe-Institut Bangkok 2011, München 2012, S. 5.

In struktureller Hinsicht sind nach Auffassung der Beauftragten drei Ansatzpunkte vordringlich: 1) Die Verbesserte und systematisierte Vernetzung der Akteure und ihrer Angebote, 2) die Einrichtung von „Beratungs-Centern“ in ausgewählten Herkunftsländern sowie 3) die Auflage bedarfsgerechter und zielgruppenspezifischer Maßnahmen. Die Aspekte, die von der Beauftragten insbesondere im Hinblick auf eine Verbesserung des Übergangsmanagements ggf. im Rahmen eines eigenen Modellvorhabens begleitet werden, sind wie folgt zu konkretisieren:

- Verbesserte und systematisierte Vernetzung der Akteure und Angebote
- Wesentlich für die Verbesserung der bisherigen Angebotsstruktur ist die engere Vernetzung der in diesem Bereich tätigen Akteure und ihrer Angebote. So können Synergieeffekte genutzt und mögliche Überschneidungen vermieden werden.¹³¹⁸
- Erstrebenswert ist eine vertiefte Kooperation und Bündelung der staatlichen Portale „Anerkennung in Deutschland“, „anabin“ und des BQ-Portals zum Thema „Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“. Ein erster Schritt dahin könnte die Verzahnung der bestehenden Internetangebote bzw. deren Verlinkung auf einer zentralen Einstiegsseite sein. So ein nutzerfreundliches Angebot ist besonders wichtig, weil es für Interessierte in den Herkunftsländern häufig den Erstkontakt zu Deutschland bedeutet. Hier kann mit einem vertretbaren finanziellen sowie organisatorischen Aufwand ein beträchtlicher Adressatenkreis erreicht werden.¹³¹⁹
- Ergänzend zum Einstiegsportal ist die Ausweitung der bisherigen telefonischen Beratungsdienste zu einer zentralen telefonischen „Hotline“ zu prüfen, bei der Interessierte sich schon im Herkunftsland über alle Fragen rund um das Thema Zuwanderung nach und Anerkennung in Deutschland informieren können.¹³²⁰ Sofern der Bedarf an Informationen in den Herkunftsländern steigt, könnte die „Hotline“ zu einem „call-center“ ausgeweitet werden – mit kostenloser telefonischer Erreichbarkeit, qualifizierten mehrsprachigen und interkulturell geschulten Beraterinnen und Beratern sowie einer 24-stündigen Erreichbarkeit.¹³²¹

Einrichtung von „Beratungs-Centern“ in ausgewählten Herkunftsländern

- Ein flächendeckender Ausbau der Infrastruktur zur Umsetzung von Maßnahmen vor Ort ist nicht finanzierbar. Umso wichtiger ist es, in ausgewählten Herkunftsregionen, in denen z. T. heute bereits vorbereitende Maßnahmen angeboten werden bzw. nennenswerte Kontingente potentieller Auswanderer zu erwarten sind, „Beratungs-Center“ einzurichten.
- Der Vorteil liegt in der Zusammenführung aller Angebote unter einem Dach – idealerweise organisiert als „one-stop-government“, also als mit allen Fragen rund um das Thema Auswanderung nach Deutschland befasster Erstkontaktstelle. Um Mehrkosten zu vermeiden, könnte hierfür möglichst auf bestehende Räumlichkeiten zurückgegriffen werden – z. B. an Botschaften und Konsulaten, in Handelskammern, in Räumen der Mittlerorganisationen (wie z. B. Goethe-Institute) etc.

Auflage bedarfsgerechter und zielgruppenspezifischer Maßnahmen

- Eine nennenswerte quantitative Ausweitung der Sprachförderangebote als Präsenzunterricht – etwa durch die Einrichtung von Sprachlernzentren – ist selbst im Falle einer anteiligen Refinanzierung durch Teilnehmerbeiträge weder finanzierbar, noch in Flächenstaaten mit vertretbarem Aufwand zu erreichen. Dies gilt umso mehr, als das AA schon jetzt erhebliche Mittel in die Förderung der deutschen Sprache im Ausland investiert.
- Daher muss insbesondere im Hinblick auf die Sprachförderung in Drittstaaten verstärkt auf die Sprachförderangebote der dort bereits aktiven Akteure – hier vor allem des GI – zurückgegriffen werden. Auch alternative Sprachlernangebote wie die kostenlosen Deutschkurse für Einsteiger und Fortgeschrittene der Deutschen Welle sollten stärker in den Blick genommen werden.¹³²²

¹³¹⁸ Da die Zuständigkeiten unterschiedlicher Bundesressorts und ihrer Geschäftsbereiche betroffen sind, bietet sich die Koordination durch eine Arbeitsgruppe auf Ressortebene an.

¹³¹⁹ Die Verzahnung sollte übergreifend in einer mehrsprachigen, web-basierten Internetplattform erfolgen – als zentralem Einstiegsportal für alle Interessierten. (z. B. „welcome-to-germany“ / „live-in-germany“, ggf. auch als Ausweitung des BMWi-Portals „make-it-in-germany“).

¹³²⁰ Laut BMI wird geprüft, die Anerkenningshotline des BAMF (für berufliche Qualifikationen) als zentrale Anlaufstelle zumindest für Fachkräfte auszubauen.

¹³²¹ Dies ist in den unterschiedlichen Zeitzonen der Herkunftsländer begründet.

¹³²² Auf der Website des Radiosenders gibt es entsprechende Deutschkurse in fast 30 Sprachen. Zusammen mit dem Goethe-Institut hat die Deutsche Welle den Audiosprachkurs „Radio D“ entwickelt. Anfängerinnen und Anfänger ohne Deutschkenntnisse können sich den Kurs herunterladen oder als Podcast abonnieren. Außerdem wird „Radio D“ über die Deutsche Welle ausgestrahlt.

- In diesem Zusammenhang ist zudem zu prüfen, ob die Vorgabe des Koalitionsvertrags „Wir setzen uns für einen Ausbau und die Öffnung der berufsbezogenen Sprachkurse für neue Zielgruppen ein“,¹³²³ auch auf die Vermittlung berufsbezogener Sprachkenntnisse im Rahmen des ESF-BAMF-Programms in Drittstaaten anwendbar ist.
- Und schließlich ist zu prüfen, inwieweit die Qualität bestehender Angebote dahingehend verbessert werden kann, dass sie vermehrt den spezifischen Bedürfnissen der unterschiedlichen Zielgruppen Rechnung tragen. Im Fokus stehen dabei Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die in Abhängigkeit von ihren Berufsfeldern Deutschkenntnisse auf unterschiedlichen Niveaustufen nachweisen müssen. Es handelt sich vor allem um technische Berufe und Pflegeberufe sowie Ärzte, die ihre Facharztausbildung in Deutschland absolvieren.
- Neben den (fach-)sprachlichen Deutschkursen sollte – entsprechend der Struktur der Erstintegrationsangebote in Deutschland – ein bedarfsgerechtes Beratungsangebot zur zweiten Säule der vorbereitenden Maßnahmen ausgebaut werden. Auch für die Beratungsangebote in den Herkunftsländern gilt: Eine nennenswerte Ausweitung der Infrastruktur (i.S. einer Präsenzberatung) ist weder finanzierbar, noch in Flächenstaaten mit vertretbarem Aufwand zu erreichen. Umso wichtiger ist auch hier, in den wichtigsten Zielregionen an die vorgeschlagenen „Beratungs-Center“ anzudocken.
- Inhaltlich sind dabei zwei Aspekte vordringlich: So sollten die Beratungen zielgruppenübergreifend angelegt sein, also zu allen Fragen rund um das Thema Zuwanderung/Einwanderung nach und Leben in Deutschland zumindest Basisinformationen bereit halten. Sie müssen aber ebenso zu fachspezifischen Fragen (Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen, Arbeitsmarkt etc.) kompetent und verlässlich Auskunft erteilen bzw. i.S.e. Verweisberatung an die zuständigen Stellen weiterleiten können.
- Laufende Überlegungen zur Weiterentwicklung der Broschüre „Willkommen in Deutschland“ im Zuständigkeitsbereich des BMI gehen hier bereits in die richtige Richtung. Gleiches gilt für ähnlich gelagerte Projekte des BMWi.¹³²⁴ Letzteres hat die Ratgeber „Arbeiten in Deutschland“ und „Leben in Deutschland“ erarbeitet sowie allgemeine Informationen zu Deutschland in dem Steckbrief „Deutschland im Portrait“ zusammengetragen.¹³²⁵

Die Beauftragte ist davon überzeugt, dass Maßnahmen vor der Einreise nur dann den gewünschten Erfolg bringen, wenn sie Hand in Hand gehen mit einem effizienteren Übergangsmanagement in Erstintegrationsangebote in Deutschland. Laut einer vom GI in Auftrag gegebenen Studie zum Übergangsmanagement vergingen in 2012 durchschnittlich sechs Monate nach Ablegen der Sprachprüfung („Start Deutsch 1“) im Heimatland bis zur Ausreise und weitere fünf Monate von der Einreise bis zum Beginn des Integrationskurses. Die Übergangszeit dauerte demnach im Durchschnitt elf Monate.¹³²⁶

Handlungsbedarfe bestehen damit in zweierlei Hinsicht: Der Verkürzung der Zeitspanne von der Einreise bis zur Aufnahme von Integrationsangeboten einerseits und der sinnvollen Nutzung unvermeidbarer Wartezeiten andererseits. Nur wenn hier wie dort spürbare Verbesserungen und Abstimmungen zeitlicher Abfolgen greifen, lässt sich vermeiden, dass im Herkunftsland erworbene Sprachkenntnisse oder dort vermitteltes Orientierungswissen wieder in Vergessenheit geraten.¹³²⁷

¹³²³ CDU, CSU und SPD (Hrsg.): Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 2013, S. 107.

¹³²⁴ Unabhängig bleibt die Herausforderung bestehen, eine zielgruppenübergreifende Materialsammlung zu entwickeln, die sich um alle im Zusammenhang mit der Einwanderung nach Deutschland stehenden Fragen dreht. Eine solche Materialsammlung könnte in der praktischen Anwendung auch für Schulungen potentieller Berater sowie als Nachschlagewerk in der Beratungstätigkeit vor Ort herangezogen werden.

¹³²⁵ Vgl. www.make-it-in-germany.de. Alle genannten Texte können dort heruntergeladen werden.

¹³²⁶ Vgl. Goethe-Institut e. V. (Hrsg.): Der Übergang von der vorintegrativen Sprachförderung zum Integrationskurs, Analyse und Handlungsempfehlungen, 2. Auflage, München 2012, S. 16.

¹³²⁷ In der 17. Legislaturperiode hat die Arbeitsgruppe „Übergangsmanagement“ unter Mitwirkung des AA, des BMI, des BAMF, des Arbeitsstabs der Beauftragten, des GI sowie von Vertretern der Ausländerbehörden hierzu als mögliche Ansatzpunkte festgestellt: 1) Einführung der elektronischen Akte könnte die Zustimmung der Ausländerbehörde im Visumverfahren beschleunigen, ist aber finanziell sehr aufwändig. 2) Im Sinne einer echten Willkommenskultur müssen Zuwanderer frühzeitig und effektiv beraten werden. Integrationsvereinbarungen sind hierfür eine wichtige Stütze, auch um die Eigeninitiative der Neuzuwanderer zu stärken. 3) Zum Sprachstandserhalt empfiehlt sich auch die Nutzung von Online-Angeboten, z. B. mit interaktiven Materialien des Goethe-Instituts sowie Online-Angeboten des BAMF.

4.2 Beratungsangebote von Bund, Ländern und Kommunen

Migrationsspezifische Beratungsangebote sind wichtige Eckpfeiler erfolgreicher Integrationsarbeit. Sie übernehmen im Wesentlichen zwei Kernaufgaben:

- die Vermittlung grundlegender Informationen für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer zur Erstorientierung im neuen Lebensumfeld. Diese sollte möglichst zeitnah zur Einreise erfolgen. Dies gilt umso mehr, als in den Herkunftsländern Maßnahmen zur Vorbereitung auf das Leben in Deutschland absehbar an Bedeutung gewinnen.¹³²⁸ Für ein erfolgreiches Übergangsmangement von diesen Maßnahmen hin zu Erstintegrationsangeboten in Deutschland sind passgenaue Beratungsangebote unverzichtbar.
- die Beratung von bereits länger in Deutschland lebenden Zuwandererinnen und Zuwanderern im Rahmen der nachholenden Integration, um bestehende Integrationsdefizite zu überwinden.

Übergreifendes Ziel der migrationsspezifischen Beratungsdienste ist es, den Integrationsprozess bei bleibeberechtigten Zuwanderinnen und Zuwanderern zu initiieren, zu steuern und zu begleiten. Durch zeitlich befristete, bedarfsorientierte und individuell ausgerichtete Angebote sollen Zuwanderinnen und Zuwanderer zum selbstständigen Handeln in Angelegenheiten des täglichen Lebens angeleitet bzw. hierbei unterstützt werden. Bund, Länder und Kommunen stellen sich ihrer gemeinsamen Verantwortung, um notwendige Beratungsstrukturen soweit möglich auch in der Fläche vorzuhalten.¹³²⁹

Im Bereich migrations- und integrationsspezifischer Beratungen finanziert der Bund die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE), die in der Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern (BMI) liegt und für deren Durchführung das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verantwortlich ist¹³³⁰ sowie die Jugendmigrationsdienste (JMD), für die das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zuständig ist.¹³³¹

Einen anschaulichen Überblick über die Standorte der bundesfinanzierten Beratungsangebote liefert das webbasierte Geoinformationssystem (Web-Gis) des BAMF. Hierbei handelt es sich um ein Auskunfts- und Informationssystem mit dynamischen Karten, über das per Mausclick unter Angabe der Adresse der bzw. des Suchenden wohnortnahe Beratungsstellen abgefragt werden können.

Darüber hinaus werden von einzelnen Bundesländern aus Landesmitteln migrationsspezifische Beratungsangebote finanziert. Diese können von Land zu Land verschieden sein und werden daher nur exemplarisch aufgegriffen.

In Anlehnung an bundesfinanzierte Beratungsangebote bietet z. B. Bayern eine ‚Beratung und Integrationsbegleitung von Personen mit Migrationshintergrund‘, Schleswig-Holstein hält auf Landesebene eine ‚Migrationssozialberatung‘¹³³² vor. In Nordrhein-Westfalen steht in der Arbeit der so genannten Integrationsagenturen die Ausrichtung auf Strukturveränderungen und interkulturelle Öffnung im Vordergrund. Hamburg finanziert neben einer Flüchtlingsberatung auch regionale Integrationszentren.¹³³³ Deren Beratungen verstehen sich explizit als nachholende Integration und setzen damit erst nach vorheriger Inanspruchnahme der MBE bzw. JMD an.

Wie schon im 9. Lagebericht ausgeführt, liegt der Schwerpunkt kommunaler Beratungseinrichtungen im Bereich der Flüchtlings- und Rückkehrberatung (Perspektivberatung) und wird zumeist als Mischfinanzierung aus Landes- und kommunalen Mitteln sowie europäischen Mitteln realisiert. Ein Überblick über die Gesamtheit kommunaler Beratungsangebote indes kann hier nicht gegeben werden, da die örtlichen Angebote von den jeweiligen Bedarfslagen abhängig und die konzeptionellen Grundlagen entsprechend vielschichtig sind.¹³³⁴

¹³²⁸ Vgl. Kapitel XIII 4.1.

¹³²⁹ Gemäß § 45 AufenthG soll der Integrationskurs „durch weitere Integrationsangebote des Bundes und der Länder, insbesondere sozialpädagogische und migrationsspezifische Beratungsangebote, ergänzt werden“.

¹³³⁰ Das BAMF ist gem. § 79 Nr. 9 in Verbindung mit § 45 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) für die Durchführung der MBE verantwortlich.

¹³³¹ Zusätzlich fließen seitens der jeweiligen Träger zum Teil erhebliche Eigenmittel in die beiden Beratungsdienste.

¹³³² Vgl. <http://www.schleswig-holstein.de>. Über die Angebote der bundesgeförderten Beratungsangebote hinausgehend erhalten in Schleswig-Holstein in der Migrationssozialberatung Personen mit vorübergehendem Aufenthalt Beratung in konkreten migrationsspezifischen Krisensituationen.

¹³³³ Zu den Hauptaufgaben der Integrationszentren zählt die Migrationsberatung mit Lernberatung und Sprachstandstests sowie die Vermittlung und Durchführung von Integrations- und Deutschkursen.

¹³³⁴ Soweit vorhanden, können entsprechende Angebote und Konzepte nur bei den zuständigen städtischen und kommunalen Stellen nachgefragt werden.

4.2.1 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)

Die MBE in Zuständigkeit des BMI ist ein Beratungsangebot für erwachsene Zuwanderinnen und Zuwanderer über 27 Jahre und berät vornehmlich im unmittelbaren Integrationskursumfeld, also vor, während und nach den Integrationskursen. Entsprechend groß ist der Anteil der Beratungsfälle, die im Zusammenhang mit der Teilnahme an einem Integrationskurs stehen – er lag für 2012 und 2013 im Jahresmittel bei 73 %.

Ziel ist es, Integrationsprozesse durch eine professionelle Einzelfallberatung („Case Management“)¹³³⁵ zu initiieren und zu unterstützen. Das Angebot richtet sich in erster Linie an neu zugewanderte Migrantinnen und Migranten und sollte in der Regel nicht länger als drei Jahre in Anspruch genommen werden. Jedoch hat sich in den vergangenen Jahren die Tendenz verfestigt, dass – gerade angesichts des weiterhin hohen Bedarfs an nachholender Integrationsförderung – bereits länger in Deutschland lebende Zugewanderte mit einem Anteil von knapp 65 % das Gros der Beratenen ausmachen.¹³³⁶

Durch die gezielte Stärkung der Fähigkeiten zur eigenverantwortlichen Lebensführung leistet die MBE einen wichtigen Beitrag dazu, einer möglichen Abhängigkeit von sozialen Transferleistungen frühzeitig entgegenzuwirken bzw. diese auf ein notwendiges Maß zu beschränken. Dieser Ansatz ist auch vor dem Hintergrund der Sozialstruktur der Klientel begründet. Ausweislich des MBE-Jahresberichts 2013 beziehen rund 60 % der Ratsuchenden staatliche Transferleistungen. Dies hat unmittelbaren Einfluss auf die Beratungsinhalte: Schwerpunktmäßig betreffen die im Case Management behandelten Fragestellungen den Bezug sozialer Leistungen und die wirtschaftliche Situation der Zuwanderinnen und Zuwanderer.

Das Beratungsnetz der MBE umfasste in 2013 bundesweit 581 Beratungseinrichtungen sowie rund 800 Beraterinnen und Berater (verteilt auf 481 Vollzeitstellen) und wird vom BMI derzeit mit 26,2 Mio. € finanziert. Hinzu kommen Eigenmittel der Trägerverbände in Höhe von rund 4,9 Mio. €. Mit der Durchführung der MBE hat das BAMF die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V.) sowie den Bund der Vertriebenen beauftragt.

Der Stellenwert der MBE in der Integrationsförderung lässt sich beispielhaft an den folgenden Fakten quantifizieren (zeitlicher Bezugsrahmen ist das Jahr 2013):

- Im genannten Zeitraum wurden insgesamt über 158.000 Beratungsfälle betreut, einschließlich der mitbetreuten Familienangehörigen sind dies insgesamt gut 239.700 Personen. 47 % davon wurden im Rahmen eines Case Management-Verfahrens beraten und bis zu ihrer beruflichen und sozialen Integration längstens drei Jahre lang begleitet. 53 % fanden Hilfe außerhalb des Case Managements.
- Für rund 60 % der im Case Management betreuten Migrantinnen und Migranten wurden individuelle Förderpläne erstellt, von denen sich rund 80 % in der Umsetzung befinden.
- Für die bis zum Jahresende 2013 beendeten Case Management-Fälle ist im Vergleich zur Situation bei Beratungsbeginn eine spürbare Verbesserung der wirtschaftlichen Situation festzustellen: Die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen sank von 59,9 % auf 53,2 %, der Bezug von Leistungen nach ALG II von 46,3 % auf 32,8 %. Demgegenüber hat sich der Anteil von Erwerbstätigen ohne Bezug ergänzender Transferleistungen von 15,7 % auf 23,4 % erhöht.
- Die Ergebnisse des Jahresberichtes bestätigen des Weiteren, dass eine effiziente Struktur-, Netzwerk- und Kooperationsarbeit mit Regeldiensten und Trägern der beruflichen und sozialen Integration den Integrationserfolg wesentlich begünstigt: So verbesserte sich eine prekäre wirtschaftliche Situation bei Kooperation mit Fach- und Regeldiensten in 26,8 % der registrierten Fälle. Nur in 2,4 % der Fälle gelang dies ohne eine solche Zusammenarbeit.

4.2.2 Jugendmigrationsdienste

Die JMD in Zuständigkeit des BMFSFJ sind migrationspezifische Angebote für junge Menschen mit Migrationshintergrund. Auch ihre Einrichtungen sind zuständig für die sozialpädagogische Begleitung vor, während und nach den Integrationskursen und unterstützen junge Migrantinnen und Migranten bei ihrer sozialen und

¹³³⁵ Vgl. Kapitel XIII 4.3.2.

¹³³⁶ Die am 01.03.2010 in Kraft getretenen Förderrichtlinien definieren insofern als Zielgruppen „prioritär Neuzuwanderer“. Die Beratung steht „darüber hinaus im Rahmen der nachholenden Integration auch bereits länger in Deutschland lebenden Zuwanderern offen, die einem Neuzuwanderer vergleichbaren Integrationsbedarf aufweisen.“

beruflichen Integration. Ziel ist die Eröffnung von Chancengerechtigkeit und Teilhabe.

Darüber hinaus sind die JMD wesentlicher Bestandteil der Initiative „JUGEND STÄRKEN“, mit der das BMFSFJ Programme für junge Menschen mit schlechteren Startchancen am Übergang von der Schule in den Beruf bündelt, schärft und stärker aufeinander abstimmt.¹³³⁷ Diese Programme stehen allen jungen Menschen offen, ob mit oder ohne Migrationshintergrund.

- Zur Initiative gehörten in der ESF-Förderperiode 2007 bis 2013 die Programme „Schulverweigerung – Die 2. Chance“, „Kompetenzagenturen“ und „Aktiv in der Region“. Bis Mitte 2014 wurden die Standorte der beiden erstgenannten Programme übergangsweise weiter gefördert.
- In der neuen ESF-Förderperiode ab 2014 wird es ein neues Programm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ geben, das die erfolgreichen Elemente der einzelnen Vorhaben (individuelle Förderung, aufsuchende Arbeit, Clearingstellen und Mikroprojekte) bündelt und in einen neuen kommunalen und sozialräumlichen Kontext einbettet. Im Fokus stehen dabei individuelle Hilfen zur besseren Integration von sozial benachteiligten jungen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund bis 27 Jahren, die durch Mikroprojekte im Sozialraum auch einen sichtbaren Mehrwert für das Quartier erbringen sollen. Die JMD werden in das neue Programm eingebunden.

Nach den Arbeitsgrundsätzen haben die JMD die Aufgabe, junge Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 12 bis 27 Jahren mittels individueller Förderpläne bei ihrer beruflichen und gesellschaftlichen Integration zu unterstützen. Der Aufgabenschwerpunkt liegt bei der Begleitung junger Menschen, die am Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf verstärkt auf Hilfen angewiesen sind und im Rahmen eines Case Managements individuell und langfristig unterstützt werden. Die Eltern werden in diesen Prozess mit einbezogen. Gemeinsam mit den jungen Menschen werden Ziele definiert und zur Zielerreichung passgenaue Angebote gesucht. Ergänzt wird die Begleitung durch ein breites Spektrum an spezifischen Gruppenmaßnahmen, z. B. sportliche, kulturelle und handwerkliche Angebote sowie Sprachergänzungsmaßnahmen und Bewerbungstrainings.

Als migrationspezifisches Angebot der Jugendsozialarbeit sind die JMD Verbindungsstelle zu den Regeleinrichtungen vor Ort und kooperieren daher eng mit anderen relevanten Diensten und Einrichtungen im örtlichen Netzwerk (zum Beispiel Arbeitsagenturen, Jobcentern, Jugendämtern und den MBE). Zudem beteiligen sie sich aktiv bei der Vernetzung der Angebote für Jugendliche in den Sozialräumen und unterstützen Einrichtungen und Dienste in sozialen Handlungsfeldern bei der interkulturellen Öffnung.

Die JMD werden vom Bund jährlich mit ca. 41,5 Mio. € gefördert und sind bundesweit an rund 430 Standorten vertreten. 2013 haben rund 820 Fachkräfte, davon knapp 40 % mit Migrationshintergrund, 74.600 junge Menschen (davon 37.000 weibliche) begleitet. Rund 69 % hiervon können nach der Definition des Mikrozensus als „Ausländerin bzw. Ausländer in der 1. Generation“ bezeichnet werden; rund 53 % leben seit maximal zwei Jahren in Deutschland. Von den 74.600 jungen Menschen wurden rund 41.000 im Rahmen des Case Managements begleitet.

Ähnlich der Situation bei der MBE spielt die Wirkungsmessung auch in den JMD eine große Rolle: Seit 2011 arbeiten die JMD trägerübergreifend mit der Software i-mpuls JMD. Diese trägt zur Qualitätssteigerung des Monitorings und zur Verbesserung der Datenlage für vertiefte wissenschaftliche Auswertungen bei.

Für die Durchführung der JMD fördert das BMFSFJ die Arbeiterwohlfahrt (AWO), die Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit (BAG EJSa), die Bundesarbeitsgemeinschaften Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS), den Internationalen Bund (IB), den Paritätischen Gesamtverband und das Deutsche Rote Kreuz (DRK).

4.2.3 Synergien zwischen JMD und MBE

Im Dezember 2010 vereinbarten BMI und BMFSFJ vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Erstellung einer Bestandsaufnahme zum Tätigkeitsfeld der Beratungseinrichtungen MBE und JMD, um Optimierungsansätze in der Zusammenarbeit der Einrichtungen zu identifizieren. Die Bestandsaufnahme ergab – neben spezifischen Besonderheiten und Alleinstellungsmerkmalen der jeweiligen Dienste – Gemeinsamkeiten bezüglich der Zielgruppen, Beratungsinhalte und räumlichen Nähe der Beratungseinrichtungen.

Auf Grundlage der Bestandsaufnahme erarbeiteten die Trägerverbände und Trägergruppen gemeinsam mit Praktikerinnen und Praktikern aus beiden Beratungsdiensten in einem weiteren Schritt Handlungsempfehlungen

¹³³⁷ Grundlage: §§ 83; 13 SGB VIII – Jugendsozialarbeit.

für die gemeinsame Arbeit der MBE und der JMD, und zwar insbesondere die Beratung von Familien. Hintergrund war, dass die Zielgruppe „Familie“ die größte gemeinsame Schnittmenge beider Beratungsdienste ausmacht:

- Eltern, die die MBE aufsuchen, benötigen Rat und individuelle Hilfestellung zu Fragen wie Spracherwerb, Wohnung und Arbeit – aber auch bezüglich Bildung und Ausbildung ihrer Kinder.
- Heranwachsende, die die JMD aufsuchen, sollen vor allem am Übergang zwischen Schule und Beruf unterstützt werden und brauchen altersgerechte, individuelle Hilfestellungen und Begleitung. Oft bevorzugen sie aufgrund der mit dem Ablöseprozess vom Elternhaus einhergehenden Konfliktsituationen auch eine unabhängige „neutrale“ Begleitung. Andererseits gibt es auch junge Eltern, die einen MBE-spezifischen Beratungsbedarf haben und im JMD nicht die richtige Ansprache finden.

Die Handlungsempfehlungen enthalten Fallkonstellationen mit einer Analyse, ob und wie eine möglichst optimale – trägerübergreifende und standortunabhängige – Beratungsarbeit mit Eltern, Jugendlichen und Familien gestaltet werden kann. Dabei wurden in der Praxis bewährte Optimierungsansätze beider Einrichtungen zusammengestellt, die insbesondere Familien zugutekommen.

Beispiele hierfür betreffen etwa die verbesserte Kooperation und Netzwerkarbeit vor Ort, die anhand von Koordinationsgruppen, Zuständigkeitsregelungen innerhalb von Netzwerken, schriftlichen Vereinbarungen, übergreifenden Aktionen zur interkulturellen Öffnung sowie Ansätzen einer koordinierten Öffentlichkeitsarbeit konkret aufgezeigt werden. Ebenso enthalten sind Hinweise zur Einzelfallberatung und –begleitung oder auch zur Zusammenarbeit der Beratungsdienste bei Gruppenangeboten.¹³³⁸

Nach einer Erprobungsphase in ausgesuchten Einrichtungen wurden die Handlungsempfehlungen im Juli 2013 allen JMD und MBE zur Optimierung ihrer Arbeit zur Verfügung gestellt. Die Empfehlungen können auf der Homepage des BAMF als pdf-Dokument eingesehen werden.

4.2.4 Perspektive

Die Regierungsparteien haben im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD festgelegt, dass jeder Neuzuwanderin und Neuzuwanderer die Gelegenheit zu einem Erstberatungsgespräch über Angebote zur Integration bekommen soll. Auch sollen, wie es im Wortlaut heißt, die „Integrations- und Beratungsangebote besser aufeinander abgestimmt und vernetzt werden. Dies gilt auch für die Jugendmigrationsdienste und die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, die wir enger miteinander verzahnen wollen.“¹³³⁹

Ob die Festlegung auf ein Erstberatungsgespräch strukturelle Anpassungen der gegenwärtigen Beratungsstruktur nötig macht, entscheiden das BMI und das BMFSFJ als zuständige Ressorts in eigener Verantwortung. Unabhängig davon gibt es in beiden Häusern bereits Ansätze zur Optimierung der jeweiligen Beratungsangebote im Hinblick auf die aktuellen integrationspolitischen Herausforderungen. Diese lassen sich wie folgt beschreiben.

Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer: Aufgrund der Dynamik des Zuwanderungsgeschehens will das BMI auch in den kommenden Jahren ein umfassendes Beratungsangebot durch die MBE gewährleisten. Das BMI geht weiterhin davon aus, dass der MBE mit ihrer bundesweiten Erstberatungstätigkeit u. a. angesichts der anhaltenden Zuwanderung aus den süd- und osteuropäischen Ländern auch weiterhin ein hoher Stellenwert zukommen wird.

Ziel bleibt es daher, die MBE weiterzuentwickeln und an neue Herausforderungen anzupassen. Neben der engeren Verzahnung mit der JMD wird es dabei vor allem darum gehen, die Ergebnisse des Modellprojekts „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“ der Beauftragten in die Beratungspraxis zu transferieren. Zu diesem Zweck werden die Trägerverbände und das BAMF darauf hinwirken, dass vermehrt Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen und darin dem Case-Management der MBE eine zentrale Rolle zuerkannt wird.

Jugendmigrationsdienste: Lt. BMFSFJ ist im Jahr 2014 die weitere Profilschärfung der Angebote und die verstärkte Fokussierung der JMD auf individuelle Begleitungen im Rahmen des Case Managements am Übergang Schule – Beruf vordringlich.

- Hierfür wird zum einen die Professionalisierung des Personals der JMD im Hinblick auf Case Management

¹³³⁸ Vgl. www.bamf.de; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Handlungsempfehlungen der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und der Jugendmigrationsdienste (JMD) für die gemeinsame Arbeit mit Familien, Nürnberg 2013.

¹³³⁹ Vgl. Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 106.

sowie Kompetenzfeststellung und –entwicklung fortgesetzt.

- Zum anderen sollen die JMD unter dem Dach der Initiative „JUGEND STÄRKEN“ fachlich eng mit dem neuen ESF-Programm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ verknüpft werden. Durch die kommunale Verankerung und Steuerung der Maßnahmen aus einer Hand im Programm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ eröffnen sich auch für die JMD neue Chancen einer engen Kooperation mit den lokalen Partnern.

Des Weiteren soll ab dem Jahr 2014 jeder junge Mensch, der im Case Management begleitet wird, eine gemeinsam erarbeitete Integrationsvereinbarung – inkl. der geplanten Ziele und einem vereinbarten Zeitplan – erhalten. Hierfür wird ein optisch aufbereiteter Ausdruck aus der elektronischen Fallakte i-mpuls JMD entwickelt.

Darüber hinaus wird ein Kooperationsprojekt zu vorbereitenden Maßnahmen auf das Leben in Deutschland mit dem Goethe-Institut weiter geführt. Das Projekt bietet jungen türkischen Migrantinnen und Migranten, die nach Deutschland zuwandern wollen, bereits im Heimatland mit Hilfe einer virtuellen Beratung Orientierung und eine nahtlose Vermittlung an die zuständigen Stellen in Deutschland – etwa die JMD oder MBE. Die kostenfreie Onlineberatung ist wahlweise auf Türkisch oder Deutsch unter www.almanyayolu.org (übersetzt: „Der Weg nach Deutschland“) nutzbar. Ziel des Angebotes ist es, durch die Kopplung der Beratung digital und vor Ort, jugendliche Zuwandernde zeitnah und lückenlos durch ein effizientes Übergangsmanagement zu unterstützen.

Die Beauftragte unterstützt den Ansatz einer engeren Verzahnung der bundesfinanzierten Beratungsdienste nachdrücklich. Sie plädiert in diesem Zusammenhang dafür, in Absprache mit den Ländern auch eine engere Abstimmung mit den landesfinanzierten Beratungsangeboten zu prüfen. So können Synergieeffekte herbeigeführt werden, die sich im Sinne der Vorgabe des Koalitionsvertrags nutzen lassen, jeder Neuzuwanderin und Neuzuwanderer die Gelegenheit zu einem Erstberatungsgespräch zu ermöglichen.

Die Beauftragte plädiert weiterhin dafür, die Beratungsangebote als zentralen Bestandteil eines zunehmend wichtigen Übergangsmanagements wahrzunehmen und sie in konzeptioneller wie auch inhaltlicher Sicht dahingehend zu überprüfen. Wichtig erscheint hier insbesondere die Abstimmung mit den Beratungsinhalten, die im Rahmen von vorbereitenden Maßnahmen auf das Leben in Deutschland bereits in einigen Herkunftsländern zur Verfügung gestellt werden. Diese sollten in Deutschland möglichst aufgegriffen und fortgeführt, nicht aber wiederholt werden. Passgenaue und zeitnah zur Einreise zur Verfügung stehende Beratungsangebote sind gerade für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer ein wichtiges Signal einer echten Willkommens- und Anerkennungskultur und darüber hinaus unverzichtbar für die Herbeiführung wirklicher Teilhabechancen.

Dies bezieht auch die Frage nach zielgruppenspezifischen Beratungsinhalten mit ein: Höher- und hochqualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer etwa müssen im Zusammenwirken mit dem Netzwerk Integration durch Qualifizierung (IQ) im Hinblick auf die mögliche Feststellung der Gleichwertigkeit ihrer Bildungs- und Berufsabschlüsse beraten werden. Hingegen besteht bei sozial schwächeren Zugewanderten in wirtschaftlich prekären Lebenslagen zumindest übergangsweise Beratungsbedarf vor allem zur Wohnungssuche, Fragen der Gesundheitsversorgung, etwaigen staatlichen Transferleistungen u.v.m.. Hier wie dort bietet das im Folgekapitel beschriebene Case Management im Rahmen von Integrationsvereinbarungen für Zugewanderte wie auch für die Beraterinnen und Berater einen geeigneten Handlungsrahmen.

4.3 Modellprojekt Erprobung von Integrationsvereinbarungen

Nach Ankunft in Deutschland haben einige Migrantinnen und Migranten Schwierigkeiten, sich in der kommunalen Angebotsstruktur zurecht zu finden. Es gilt zunächst viele Herausforderungen zu bewältigen, die Sprache zu lernen, eine geeignete Wohnung und einen Arbeitsplatz zu finden, Kinderbetreuung zu organisieren oder eine Schule auszusuchen. Für all diese Fragen sind unterschiedliche Institutionen zuständig und es ist für Einwanderinnen und Einwanderer häufig schwer, die Hilfs- und Unterstützungssysteme zu verstehen.

Viele Kommunen haben es sich zum Ziel erklärt, eine kommunale Willkommenskultur zu schaffen und Migrantinnen und Migranten die Integration zu erleichtern. Die vom Bund finanzierten Migrationsberatungsstellen¹³⁴⁰ unterstützen Ratsuchende ebenfalls in ihrem Bemühen um Integration. Das Modellprojekt „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“ hat an der Schnittstelle von bundesfinanzierten Migrationsberatungsstellen und kommunaler Integrationspolitik angesetzt. Das Projekt unterstützt Kommunen und Beratungsstellen in ihrem gemeinsamen Ziel, Einwanderinnen und Einwanderern den Zugang in die Gesellschaft zu ermöglichen, damit diese ihre Talente und Potenziale entfalten können.

Die Ergebnisse und Empfehlungen des Projekts wurden in einem Handlungsleitfaden mit Vorschlägen zum

¹³⁴⁰ Vgl. Kapitel XIII 4.2.

einen für die kommunale Praxis und zum anderen für die Arbeit der Migrationsberatungsstellen zusammengefasst.¹³⁴¹

4.3.1 Projektdarstellung

Im Auftrag der Beauftragten wurde das Modellprojekt „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“ von April 2011 bis Oktober 2013 durchgeführt. Anhand von Integrationsvereinbarungen sollte die Verbindlichkeit und Transparenz von Integrationsprozessen erhöht werden. In 18 Kommunen,¹³⁴² darunter zwei Landkreisen, wurden Integrationsvereinbarungen erprobt.

Abgeschlossen wurden die Integrationsvereinbarungen zwischen Migrantinnen und Migranten mit Beratungs-, bzw. Unterstützungsbedarf und Mitarbeitern von Migrationsberatungsstellen. An dem Projekt haben sich 87 Migrationsberatungsdienste für erwachsene Zuwanderer (MBE) und Jugendmigrationsdienste (JMD) beteiligt.

An allen 18 Standorten hatten sich die Landrätinnen und Landräte, Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister oder Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie die beteiligten Migrationsberatungsstellen zur aktiven Teilnahme bereit erklärt. Das Projekt wurde wissenschaftlich begleitet und evaluiert.¹³⁴³ Auftrag der Evaluation war zu untersuchen, welche strukturellen Rahmenbedingungen für das Zustandekommen von Integrationsvereinbarungen förderlich bzw. hinderlich sind und unter welchen Bedingungen die Integrationsvereinbarungen wirken können.

Gemeinsames Ziel aller am Projekt Beteiligten war es, Migrantinnen und Migranten möglichst frühzeitig passgenaue Integrationsangebote bereitzustellen und damit Integrationsprozesse zu verbessern. Durch die individuelle Beratung und Begleitung der Migrantinnen und Migranten, der höheren Verbindlichkeit der Absprachen und einer guten Zusammenarbeit bei der Bereitstellung von benötigten Hilfsangeboten sollten Integrationsprozesse vorangetrieben werden.

In einem gemeinsamen „Arbeitsbündnis“ zwischen ratsuchenden Migrantinnen und Migranten und den Fachkräften der Migrationsberatungsstellen wurden Integrationsziele vereinbart, Maßnahmen geplant und konkrete Arbeitsschritte vereinbart. Die Integrationsvereinbarung war somit als individuelles Planungs- und Unterstützungsinstrument konzipiert. Diese Vereinbarungen wurden schriftlich festgehalten und zur Unterschrift angeboten.

Sowohl die Teilnahme an diesem Projekt als auch die Unterschrift unter die Integrationsvereinbarungen waren freiwillig. Im Rahmen des Projekts wurden über 4.000 Integrationsvereinbarungen abgeschlossen, die überwiegend auch unterschrieben wurden.

¹³⁴¹ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Integrationsvereinbarungen einsetzen. Handlungsleitfaden zur praktischen Umsetzung vor Ort. Berlin 2013.

¹³⁴² Teilnehmende Kommunen waren: Essen, Freiburg, Göttingen, Hamburg-Wilhelmsburg (Bezirk der Freien und Hansestadt Hamburg), Hamm, Hannover, Leipzig, Ludwigshafen, Landkreis Mayen-Koblenz, München, Neumünster, Nürnberg, Saarbrücken, Stendal, Stuttgart, Tempelhof-Schöneberg (Bezirk der Stadt Berlin), Wetzlar und Wiesbaden. Die Auswahl der Standorte erfolgte in Absprache mit den am Projekt beteiligten Wohlfahrtsverbänden und dem Bundesinnenministerium sowie dem Bundesfamilienministerium. Es wurden nur Kommunen berücksichtigt, die über Migrationsberatungsstellen mit einer für die Teilnahme am Modellprojekt hinreichenden Personalausstattung verfügten, zudem wurde auf eine regionale Verteilung geachtet.

¹³⁴³ Mit der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation des Projekts wurden das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung (ies) GmbH, die Fachhochschule Frankfurt am Main und anakonde GBR beauftragt. Die drei Institute haben das Projekt gemeinsam bearbeitet. Zur Methode und Ergebnissen des Modellprojekts s. auch: Die Beauftragte der Bundesregierung (Hrsg.): Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojekts „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“. Berlin 2013.

4.3.2 Verbesserung von Integrationsprozessen durch den Einsatz von Integrationsvereinbarungen

Zu Beginn des Modellprojekts wurde eine Musterintegrationsvereinbarung durch die wissenschaftliche Begleitung erarbeitet. Hierfür wurden die bereits vor Beginn des Modellprojekts von den Beratungsstellen eingesetzten Förderpläne ausgewertet, sowie die in Workshops abgefragte Praxis und die geschilderten Erfordernisse berücksichtigt. Nach einem Praxistestlauf wurde die Musterintegrationsvereinbarung allen am Projekt beteiligten Migrationsberatungsstellen zum regelmäßigen Einsatz zur Verfügung gestellt. Einige Migrationsberatungsstellen haben die Musterintegrationsvereinbarung an ihre Beratungspraxis angepasst oder sonstige Veränderungen vorgenommen. Andere haben die Integrationsvereinbarung für bestimmte Zielgruppen, etwa nur für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer eingesetzt. All diese Erfahrungen sind in die spätere Evaluation geflossen.

Abbildung 19: Musterintegrationsvereinbarung

<p>Integrationsvereinbarung</p> <p>zwischen Herrn/ Frau und:</p> <p>Was möchten Sie grundsätzlich in den nächsten zwei Jahren erreichen, wo möchten Sie in zwei Jahren stehen?</p> <p>Um zu diesem grundsätzlichen Ziel zu gelangen, sollen in verschiedenen Bereichen folgende Ziele erreicht werden:</p> <p>Bereichsziel Sprache:.....</p> <p>Bereichsziel Schule/Ausbildung:.....</p> <p>Bereichsziel Arbeit/Beruf:.....</p> <p>Bereichsziel Gesundheit:.....</p> <p>Bereichsziel Kinder/Kinderbetreuung:.....</p> <p>Bereichsziel Soziales Umfeld/Wohnen:.....</p> <p>Bereichsziel Aufenthaltsrecht:.....</p> <p>Bereichsziel Sonstiges.....</p> <p>Bestandteil dieser Vereinbarung ist ein Förderplan zu den genannten Bereichszielen.</p> <p>Für die Zusammenarbeit zwischen Herrn/ Frau und der Beratungseinrichtung gelten folgende verbindliche Regeln:</p> <p>Die Beratungseinrichtung sichert zu,</p> <p style="padding-left: 40px;">Unterstützung bei der Erreichung der oben genannten Ziele zu leisten. an die Ansprechpartner der verschiedenen Leistungserbringer, die zur Zielerreichung benötigt werden, weiter zu vermitteln bzw. die Hilfeleistung der verschiedenen Leistungserbringer möglichst optimal zu koordinieren. persönliche Daten und Angaben vertraulich zu behandeln und diese nur mit vorheriger Zustimmung an Dritte weiterzugeben.</p> <p>Herr/ Frau sichert zu,</p> <p style="padding-left: 40px;">die vereinbarten Termine wahrzunehmen. aktiv an der Umsetzung der vereinbarten Ziele mitzuwirken.</p> <p>X-Stadt, den.....</p> <p>(Unterschrift Klient/in) (Unterschrift Berater/in)</p>

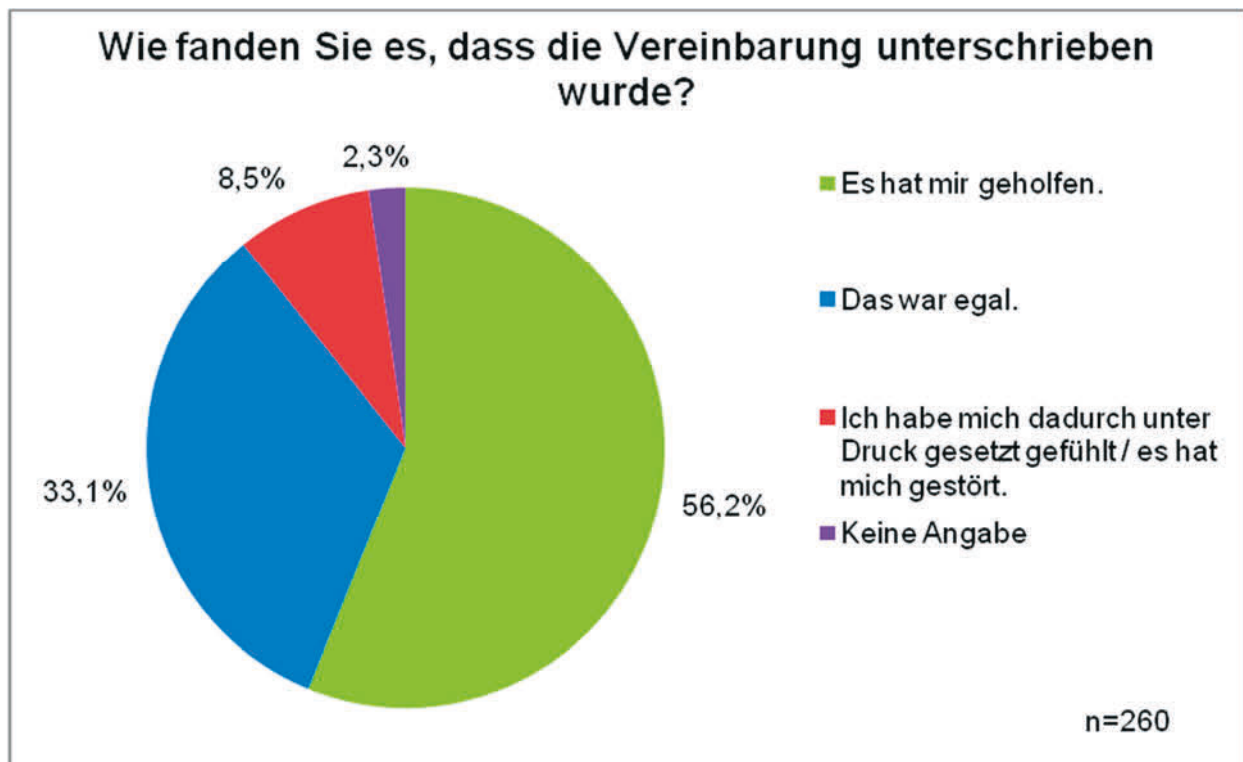
Quelle: ies/FH FFM/anakonde (wissenschaftliche Begleitung des Modellprojekts)

In den Integrationsvereinbarungen wurden neben einem übergeordneten Ziel Teilziele mit konkreten Umsetzungs- und Arbeitsschritten sowie eine Festlegung von Verantwortlichkeiten und Zeithorizonte für bestimmte Zielbereiche vereinbart. Längerfristige Ziele konnten zum Beispiel eine Arbeitsaufnahme im erlernten Beruf oder eine Verfestigung des Aufenthaltstitels sein. Als Teilziele wurden hingegen kleinere Schritte vereinbart, die auf dem Weg dahin erreicht werden sollten. Dies konnten z. B. Ziele wie die Verbesserung der deutschen Sprachkenntnisse, berufliche Fort- und Weiterbildungen oder auch die Organisation von Kinderbetreuung sein.

Die Vereinbarung wurde in der Regel ausgehändigt und zur Unterschrift angeboten. Die Unterschrift war freiwillig, die Mehrheit der Migrantinnen und Migranten sowie der Fachkräfte der Beratungsstellen haben dieses Angebot allerdings angenommen und die Vereinbarung unterschrieben.¹³⁴⁴ Die Evaluation hat ergeben, dass die Gründe für fehlende Unterschriften unter den Integrationsvereinbarungen unterschiedlich waren: Manche Beratungsfälle hatten begonnen bevor die Musterintegrationsvereinbarung zur Verfügung stand, manchmal haben die Beratungskräfte den Einsatz der Vereinbarung für bestimmte Fälle nicht für sinnvoll erachtet und in einigen Fällen haben die beratenen Migrantinnen und Migranten entschieden, die Vereinbarung nicht unterschreiben zu wollen. In ca. einem Fünftel der Fälle, in denen die Vereinbarung nicht unterschrieben wurde, war dies der Grund für die fehlende Unterschrift.

Von den Migrantinnen und Migranten, die eine Vereinbarung unterschrieben haben, wurde die Unterschrift überwiegend positiv bewertet. Insbesondere die Tatsache, dass auch die Beratungskraft eine Unterschrift geleistet hat, wurde positiv eingeschätzt, da dies Verbindlichkeit auch für diese Seite signalisierte.

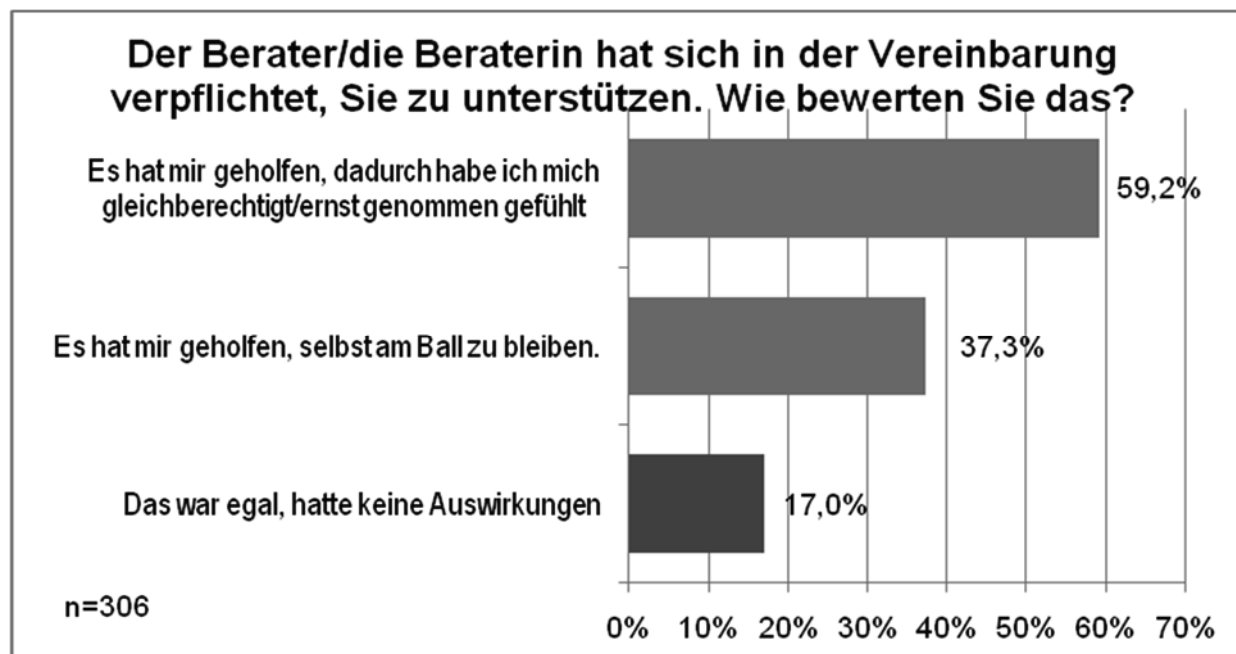
Abbildung 20



Quelle: ies/FH FFM/anakonde (wissenschaftliche Begleitung des Modellprojekts)

¹³⁴⁴ Zur Bewertung der Integrationsvereinbarungen und der Unterschrift siehe ebd. S. 46 ff.

Abbildung 21



Quelle: ies/FH FFM/anakonde (wissenschaftliche Begleitung des Modellprojekts)

4.3.3 Case Management im Rahmen des Modellprojekts

Die Integrationsvereinbarung wurde so konzipiert, dass sie direkt auf dem sowohl von den JMD als auch den MBE genutzten Case Management Verfahren aufbauen konnte. Da die Lebenssituationen, die Qualifikationen der Migrantinnen und Migranten und deren Integrationsbedarfe sich stark voneinander unterscheiden, sind auch die benötigten Hilfestellungen und Integrationsmaßnahmen vielfältig. Häufig sind mehrere Institutionen gefordert, die notwendigen Angebote und Maßnahmen zur Verfügung zu stellen. Betroffen sind letztlich alle Lebenslagen und damit alle Akteure, die Leistungen und Dienstleistungen, Beratung sowie Unterstützung für Bürgerinnen und Bürger anbieten.

Die Migrationsberatungsstellen arbeiten daher regelmäßig themenübergreifend. Seit 2005 wenden die Migrationsberatungsstellen das Case Management-Verfahren an.¹³⁴⁵ Dieses Verfahren wird zur Lösung von vielschichtigen Problemen angewandt. Es umfasst zunächst eine Potenzial- und Bedarfsanalyse, die die Grundlage bildet für eine gemeinsame Erarbeitung einer Zielvereinbarung. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Migrationsberatungsstellen planen und koordinieren die passenden Unterstützungsmaßnahmen und persönliche Bedarfe, zudem verknüpfen sie Integrationsmaßnahmen passgenau miteinander. Die Zielerreichung wird überprüft und gegebenenfalls wird während des Integrationsprozesses gemeinsam nachgesteuert. Die Migrationsberatungsstellen übernehmen hierbei eine Lotsenfunktion.

Allerdings benötigen nicht alle Ratsuchenden umfangreiche Hilfsmaßnahmen. Die Integrationsvereinbarungen wurden von den Beratungsdiensten daher nur in den Fällen in Betracht gezogen, in denen das Case Management Verfahren zum Einsatz kam, also mehrere abgestimmte Integrationsschritte und systematische Begleitung notwendig und gewünscht waren.

Das heißt, die Grundlage für den Abschluss einer Integrationsvereinbarung war die vorherige Verständigung darüber, dass eine individuelle Beratung und aktive Begleitung der Migrantinnen und Migranten durch die Beratungsdienste gewünscht war. Ein Vertrauensverhältnis zwischen Beratungsfachkraft und ratsuchenden Migrantinnen und Migranten ist wesentlich für den Abschluss einer Integrationsvereinbarung.

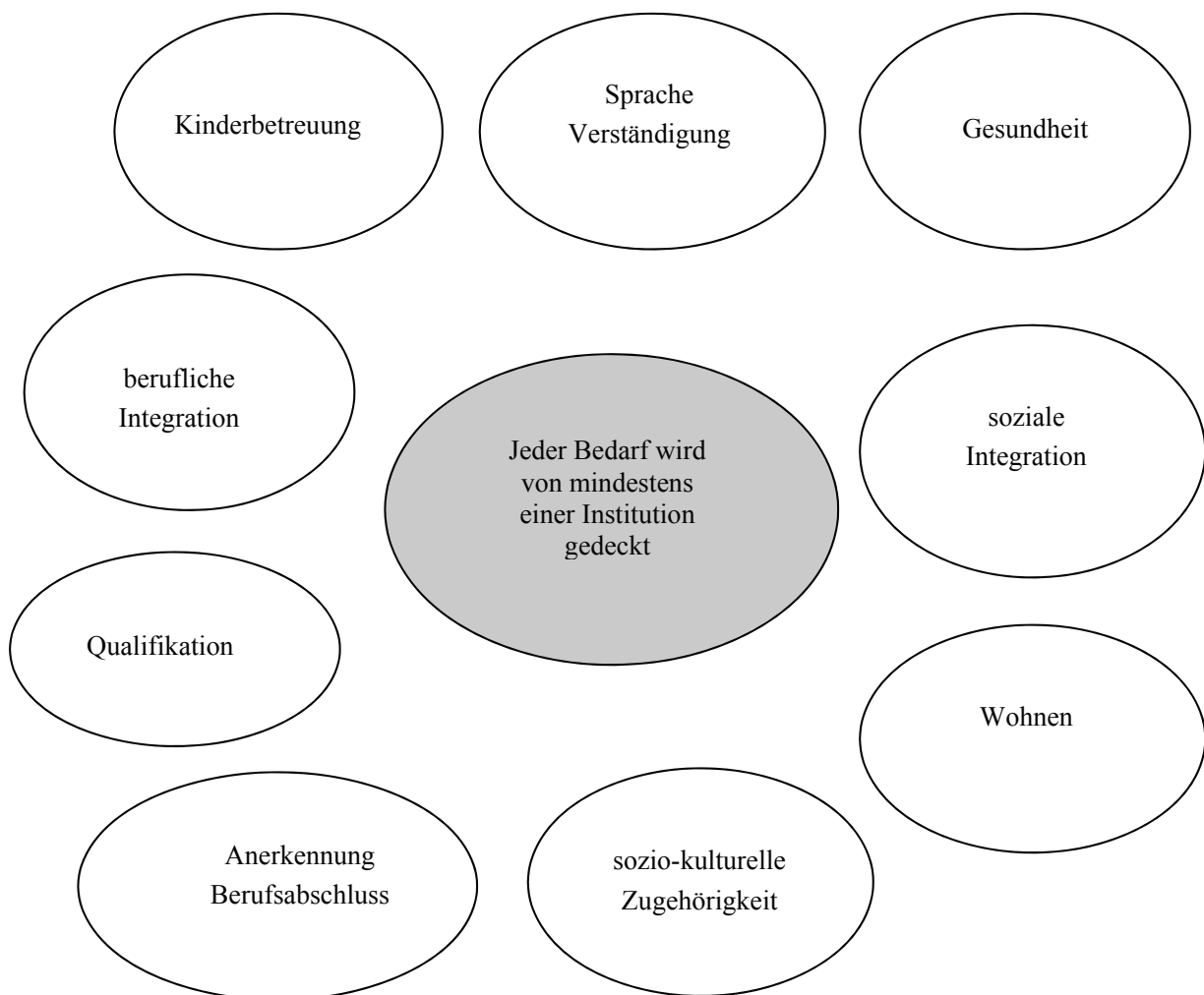
Dieses Vertrauensverhältnis sollte keinesfalls beeinträchtigt werden, daher wurde betont, dass der Abschluss einer Integrationsvereinbarung freiwillig ist und nicht mit Sanktionen bei Nichteinhaltung des Vereinbarten verknüpft wird.

¹³⁴⁵ Zu Migrationsberatungsstellen vgl. Kapitel XIII.4.2.

4.3.4 Unterstützung von Integrationsprozessen durch eine bessere Vernetzung vor Ort

Der Erfolg einer Integrationsvereinbarung hängt wesentlich davon ab, dass die vereinbarten Integrationsziele realisierbar sind. Dafür ist es notwendig, dass die benötigten Integrationsmaßnahmen auch tatsächlich vor Ort zur Verfügung stehen. Der Zugang zu den verabredeten Leistungen muss gewährleistet sein. Hierfür sind die Beratungsstellen auf die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren der Integrationsarbeit angewiesen. Insbesondere bei vielschichtigen Problemlagen der Ratsuchenden sind in der Regel mehrere Institutionen beteiligt.

Abbildung 22: Bedarfslagen von Migrantinnen und Migranten



Quelle: ies/FH FFM/anakonde (wissenschaftliche Begleitung des Modellprojekts)

Migrationsberatungsstellen stoßen bei ihrer Arbeit an Grenzen, wenn sie Ratsuchende nicht in benötigte Integrationsmaßnahmen vermitteln können. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn Angebote, auf die zurückgegriffen werden müsste, um Integrationsprozesse zu optimieren, nicht oder nur unzureichend vorhanden sind. Um Integrationsvereinbarungen glaubhaft einsetzen zu können, müssen die Fachkräfte der Migrationsberatungsdienste aber sicher sein, dass die Leistungen, die vereinbart werden, auch in Anspruch genommen werden können.

Daher lag ein Schwerpunkt des Modellprojekts in der Verbesserung der Vernetzung der Migrationsberatungsstellen mit anderen Akteuren der Integrationsarbeit in der Kommune. Vor Beginn des Modellprojekts hatten

alle beteiligten Migrationsberatungsstellen zahlreiche – größtenteils auch regelmäßige – Arbeitskontakte zu anderen Institutionen. Die beteiligten Kommunen verfügten zudem über Integrationskonzepte, integrationsbezogene Arbeitsgruppen und Netzwerke. Dennoch wurden zu Beginn des Projekts an allen Standorten Defizite bei der Zusammenarbeit vor Ort benannt.

So wurde von vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Migrationsberatungsstellen berichtet, dass die Arbeitskontakte zu anderen Institutionen, insbesondere zu Jobcentern und Ausländerbehörden, nicht immer reibungslos verliefen. Die Beratungsdienste fühlten sich häufig nicht auf „gleicher Augenhöhe“ mit anderen Institutionen und berichteten von Interessenkonflikten.

Die identifizierten Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit wurden in den Modellstandorten aktiv angegangen. Durch Netzwerkarbeit konnten die kommunalen Angebote und Hilffsysteme besser aufeinander abgestimmt und Kooperationen vereinbart werden. Die Zusammenarbeit vor Ort wurde an vielen beteiligten Standorten regelmäßiger, verbindlicher und effektiver. Als sehr hilfreich hat sich die zu Beginn des Projekts vereinbarte Unterstützung durch die jeweiligen Landrätinnen und Landräte, Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister oder Bürgermeisterinnen und Bürgermeister erwiesen. Mit politischem „Rückenwind“ konnten institutionelle Differenzen konstruktiv überwunden werden.

Trotz der unterschiedlichen Aufgaben und gesetzlichen Grundlagen der Beratungsdienste, Jobcenter, Ausländerbehörden oder auch Integrationsbeauftragten haben doch die verschiedenen Institutionen häufig auch gemeinsame Interessen in Integrationsfragen. So kann das „an einem Strang ziehen“ sowohl für Migrantinnen und Migranten als auch für die jeweiligen Institutionen sehr von Vorteil sein. Für eine gute Zusammenarbeit ist es wichtig, konstruktive Antworten auf institutionell bedingte unterschiedliche Sichtweisen und Interessen zu finden. Dieser konstruktive Dialog mündete an vielen Standorten in der Vertiefung und Weiterentwicklung von Netzwerken oder sogar in schriftlich fixierte Kooperationsvereinbarungen.¹³⁴⁶

Das Modellprojekt hat gezeigt, dass solche Erfolge auch in Kommunen mit größeren Konflikten möglich waren, allerdings war die Netzwerkarbeit arbeitsintensiv. Netzwerke sind nur dann tragfähig, wenn alle Beteiligten einen erkennbaren Nutzen sehen und man sich auf gemeinsame Ziele verständigen kann. Zudem funktioniert ein Netzwerk nur dann nachhaltig, wenn die Zusammenarbeit verbindlich und verlässlich ist. All dies ist nur gewährleistet, wenn hierfür regelmäßig Arbeitskapazitäten zur Verfügung stehen und ausreichend Kompetenz zu Netzwerkmanagement vorhanden ist. Die im Rahmen des Modellprojekts durchgeführten Netzwerkworkshops wurden von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern als sehr hilfreich bewertet und haben die Vernetzungsprozesse an mehreren Standorten deutlich voran gebracht.

Die Integrationsvereinbarung kann zudem genutzt werden, Angebotslücken zu erkennen. Für die Bereitstellung benötigter Integrationsangebote ist es hilfreich zu wissen, welche Bedarfe in welchem Umfang auftreten – erst so wird Planung im Netzwerk möglich. Diese Informationen sind wesentlich für die Netzwerkausrichtung.

Aus der konkreten Beschreibung der Ziele in einer Integrationsvereinbarung lassen sich die Angebote ableiten, die zur Zielerreichung benötigt werden. Die Integrationsvereinbarung ist somit nicht nur eine individuelle Vereinbarung, sondern gleichzeitig ein Planungsinstrument. Voraussetzung hierfür ist eine entsprechende Dokumentation. Die Integrationsvereinbarung hat also eine Scharnierfunktion zwischen der Hilfestellung im Einzelfall und der kommunalen Integrationsarbeit.

4.3.5 Schlussfolgerungen und Perspektiven

Das Instrument Integrationsvereinbarung hat sich für die Planung und Steuerung von Integrationsprozessen als sinnvoll erwiesen. Zudem haben die Migrantinnen und Migranten, die eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen haben, die Integrationsvereinbarung überwiegend positiv bewertet.

Von erheblicher Bedeutung ist die Aushändigung der individuellen Integrationsvereinbarung. Damit wird die gleichberechtigte Zusammenarbeit zum Ausdruck gebracht und Transparenz hergestellt. Ein relevanter Teil der befragten Migrantinnen und Migranten hat in der Integrationsvereinbarung mehr als nur ein Instrument der Beratung gesehen. Insbesondere die Zusage der Fachkraft zur Unterstützung, die durch die Aushändigung der Vereinbarung und durch die Unterschrift bekräftigt wurde, hat dazu beigetragen, dass die Migrantinnen und Migranten sich ernst genommen fühlten und motiviert blieben, die vereinbarten Maßnahmen umzusetzen.

¹³⁴⁶ Für eine ausführlichere Erläuterung der Vernetzungsprozesse s. auch ebd. S. 52 ff. Praxisorientierte Handlungsempfehlungen adressiert an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunen und der Migrationsberatungsstellen, s. auch: Die Beauftragte (Hrsg.): Integrationsvereinbarungen einsetzen. Handlungsleitfaden zur praktischen Umsetzung vor Ort. Berlin 2013.

Die Beauftragte empfiehlt daher den Einsatz von Integrationsvereinbarungen bei dafür geeigneten Beratungsfällen. Allerdings hat sich gezeigt, dass die Migrationsberatungsdienste aufgrund ihrer hohen Arbeitsbelastung kaum Kapazitäten haben, zusätzliche Aufgaben zu bewältigen. Um Mehrarbeit zu vermeiden, sollten Integrationsvereinbarung und bestehende Beratungsinstrumente aufeinander abgestimmt werden. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hat sich daher gegen den parallelen Einsatz von Integrationsvereinbarungen und Förderplänen ausgesprochen und eine Musterintegrationsvereinbarung entwickelt, die an vorhandene Beratungsinstrumente anschließt und von den Beratungsdiensten genutzt werden kann.¹³⁴⁷

¹³⁴⁷ Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Projekt „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“ vom 23.04.2013.

XIV Fördermittel

1 Europäische Ebene: Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)

Die bislang eigenständigen EU-SOLID-Fonds aus dem Rahmenprogramm für Solidarität und Steuerung der Migrationsströme (2008 – 2013) Europäischer Integrationsfonds (EIF), Europäischer Flüchtlingsfonds (EFF) und Europäischer Rückkehrfonds (RF) werden zur neuen Förderperiode 2014 – 2020 zum Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) zusammengelegt. Mit dem AMIF verfolgt die Europäische Kommission die Absicht, die Förderziele stärker auf die aktuelle Migrations- und Flüchtlingspolitik der EU auszurichten, die Förderverfahren zu vereinfachen und Bürokratie abzubauen.

Insgesamt stehen für die Förderperiode 2014 – 2020 rd. 3,1 Mrd. € zur Verfügung, für das Nationale Programm in Deutschland sind rd. 208 Mio. € vorgesehen. Die Mittelverwaltung erfolgt durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

Der AMIF verfolgt folgende spezifische Ziele:¹³⁴⁸

- Stärkung und Ausbau des gemeinsamen europäischen Asylsystems, einschließlich Resettlement (Art. 5-7 VO)
- Förderung der Integration Drittstaatsangehöriger sowie Erleichterung der legalen Migration in die Mitgliedstaaten (Art. 8-10 VO)
- Förderung wirksamer Rückkehrstrategien (Art. 11-13 VO).

Die Mitgliedsstaaten müssen Nationale Programme zur Ausgestaltung des AMIF bei der Kommission einreichen. Erst nach Genehmigung dieses Nationalen Programms, in dem die Förderschwerpunkte und Kriterien auf nationaler Ebene festgelegt werden, ist eine Förderung durch den AMIF möglich.

Die wesentlichen Prioritäten im Nationalen Programm zur Umsetzung des AMIF in Deutschland sind im Programmteil „Gemeinsames Europäisches Asylsystem“:

- Systematische Identifizierung von Asylbewerbern mit besonderen Bedürfnissen
- Erhöhung der nationalen Standards der Aufnahmebedingungen und Steigerung der Effizienz des Asylverfahrens
- Erstorientierung und Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse
- Ermöglichung einer flexiblen Anpassung der Unterbringungsmöglichkeiten
- Qualifizierung und Fortbildung der am Asylverfahren Beteiligten
- Ausbau und Weiterentwicklung des Resettlement-Programms
- im Programmteil „Integration von Drittstaatsangehörigen und legale Migration“:
- Maßnahmen zur Vorbereitung auf das Leben in Deutschland
- Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur
- Verbesserung der gesellschaftlichen und beruflichen Integration
- Förderung der Chancengerechtigkeit
- im Programmteil „Rückkehr“:
- engere Vernetzung der Akteure wie Bund, Länder, Kommunen und nicht-staatliche Akteure
- vorrangige Förderung der freiwilligen Rückkehr
- bessere Verzahnung von Rückkehr und Reintegration
- Auf- und Ausbau internationaler Partnerschaften

Die Mittelverteilung auf die einzelnen Programmteile soll flexibel erfolgen, sich dabei aber an der Verteilung der bisherigen EU-SOLID-Fonds in Deutschland orientieren. Somit stünden ca. 50 % für Integrationsprojekte, ca. 30 % für den Asylbereich und ca. 20 % für die Rückkehrförderung zur Verfügung.

Die maximal geförderte Projektlaufzeit im AMIF soll 36 Monate betragen. Der EU-Kofinanzierungsanteil der Projekte beträgt grundsätzlich 75 %. Unter besonderen Umständen, insbesondere wenn ansonsten Projekte nicht

¹³⁴⁸ Vgl. VO (EU) 514/2014 vom 16.04.2014.

durchgeführt und die Ziele des Nationalen Programms nicht erreicht werden können, kann der Anteil auf bis zu 90 % erhöht werden.

In der neuen Förderperiode soll – auch auf Wunsch der EU-Kommission – die Anzahl der Projekte deutlich reduziert werden. Daher soll es im AMIF – die bisherige Praxis aus dem EIF fortführend – eine Mindestsumme für beantragte EU-Zuwendungen pro Projekt und Förderjahr geben. Die Antragsteller sollen dadurch angehalten werden, vermehrt die Gelegenheit zu Kooperations- und Vernetzungsprojekten zu nutzen.

Die Beauftragte hat sich in den Verhandlungen zum Nationalen Programm des AMIF gegen die Festlegung einer Mindestfördersumme ausgesprochen. Die Beschränkung auf größere Projekte durch Festlegung einer Mindestfördersumme stellt für kleinere und ehrenamtlich organisierte Träger, zu denen auch die meisten Migrant*innenorganisationen zählen, eine große Hürde dar. Migrant*innenorganisationen müssen aber aus Sicht der Beauftragten angemessen am AMIF partizipieren können. Zudem sollte nach Auffassung der Beauftragten die Mittelverteilung in Deutschland zugunsten der Förderschwerpunkte „Gemeinsames Europäisches Asylsystem“ sowie „Integration von Drittstaatsangehörigen und legale Migration“ erfolgen.

Im Programmteil „Integration von Drittstaatsangehörigen und legale Migration“ sollten aus Sicht der Beauftragten die Themen „berufliche Integration“ und „Anwerbung ausländischer Fachkräfte“ nur nachrangig berücksichtigt werden, da hierfür ggf. andere Fördermöglichkeiten (insbes. ESF) zur Verfügung stehen bzw. eine finanzielle Unterstützung der politisch gewollten Fachkräftezuwanderung nicht über den AMIF erfolgen sollte. Vielmehr sollte der AMIF in erster Linie die gesellschaftliche Integration in all ihren Facetten sowie die Förderung von Maßnahmen vor der Einreise in den Blick nehmen.

Die Beauftragte setzt sich zudem dafür ein, dass die Fördermittel in erster Linie nicht-staatlichen Akteuren zu Gute kommen.

2 Bundesebene

2.1 Ausgangslage

Wie im 9. Lagebericht ausgeführt, hat staatliche Integrationspolitik unter anderem die Aufgabe, Fördermittel für bedarfsgerechte und nachhaltige Integrationsmaßnahmen bereit zu stellen. Schwerpunkte der gesetzlichen Integrationsförderung auf Bundesebene sind die Integrationskurse und die migrationsspezifischen Beratungsdienste – also die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und die Jugendmigrationsdienste (JMD).¹³⁴⁹ Ebenfalls dem Bereich der unmittelbaren Integrationsförderung zuzurechnen sind die Projekte der Bundesregierung zur gesellschaftlichen und sozialen Integration.¹³⁵⁰

2.2 Handlungsschwerpunkt: Projekte zur gesellschaftlichen und sozialen Integration

Zielgruppen sind Zuwanderinnen und Zuwanderer mit dauerhafter Bleibeperspektive. Projekte für Personen unter 27 Jahren fallen in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Altersunabhängige Projekte liegen in Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern (BMI). Verantwortlich für Auswahl, Bescheidung, Begleitung und Verwendungsnachweisprüfung der Projekte beider Altersgruppen ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Die Auswahl der Standorte und die Festlegung der jährlichen Förderschwerpunkte werden in Abstimmung mit den zuständigen Ressorts getroffen.

Grundlage der Projektförderung sind die gemeinsamen Förderrichtlinien von BMI und BMFSFJ vom 01.03.2010. Förderfähig sind demnach ein- bis max. dreijährige Integrationsprojekte mit folgenden übergeordneten Zielsetzungen:

- Stärkung der Kompetenzen von Zugewanderten,
- Gleichberechtigte Teilhabe Zugewandeter am gesellschaftlichen und politischen Leben,
- Verbesserung der wechselseitigen Akzeptanz von Zuwanderer- und Aufnahmebevölkerung,
- Kriminalitäts-, Gewalt- und Suchtprävention sowie

¹³⁴⁹ Vgl. Kapitel XIII 4.2.

¹³⁵⁰ Integrationsmaßnahmen sowie Förderprogramme und Initiativen, die unter dem Aspekt der jeweiligen Fachpolitik von den zuständigen Bundesressorts wahrgenommen werden, wurden bereits im 9. Lagebericht dargestellt und werden hier nicht erneut thematisiert. Vgl. 9. Lagebericht, S. 295.

- die verstärkte Einbeziehung von Migrantenorganisationen in die Integrationsarbeit vor Ort.¹³⁵¹

Für 2013 hatten das BMI und das BAMF im Hinblick auf die altersunabhängigen Projekte hierzu die folgenden drei inhaltlichen Schwerpunkte ausgewiesen:

- Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur,
- Förderung des Beitrags von Migrantenorganisationen zur Stärkung der Integration und des sozialen Zusammenhalts vor Ort sowie
- Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe älterer Migrantinnen und Migranten durch ihre Gewinnung für das Ehrenamt.

BMFSFJ und BAMF hatten für 2013 im Hinblick auf Projekte für jugendliche Zuwanderinnen und Zuwanderer folgende zwei Förderschwerpunkte festgelegt:

- Vorbilder verbessern das öffentliche Bild junger Migrantinnen und Migranten und unterstützen ihre Integration sowie
- Förderung der Willkommens- und Anerkennungskultur durch Projekte der Aktivierung und Einbindung junger Migrantinnen und Migranten.

Künftig stehen die Themen Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch Stärkung einer Willkommens- und Anerkennungskultur und die Förderung des ehrenamtlichen Engagements von Migrantenorganisationen zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Mittelpunkt. Gleiches gilt für Integrationsmaßnahmen zur Förderung der wechselseitigen Akzeptanz und des Dialogs zwischen der Aufnahmegesellschaft und Migrantengruppen mit besonderem Integrationsbedarf.

Daneben wird auch die Aufnahmegesellschaft verstärkt in den Blick genommen. Sie ist vor allem in ihrer Mitverantwortung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Etablierung einer Willkommenskultur gefordert.

Haben Migrantenorganisationen als Träger von Integrationsprojekten zuvor schon erkennbar an Bedeutung gewonnen, werden seit 2013 Projekte für Migrantenorganisationen im Hinblick auf den Aufbau von Strukturen und zur Netzwerkbildung gefördert. 2014 haben zehn bundesweit tätige Migranten(dach)organisationen für eine Laufzeit von drei Jahren eine Förderung zum Aufbau ihrer Infrastruktur und zur Netzwerkbildung erhalten. Sie sollen mit Hilfe dieser Mittel in die Lage versetzt werden, sich als kontinuierlicher und kompetenter Ansprechpartner des Bundes in Fragen der Integrationsförderung zu etablieren. Dafür werden mehr als 1 Mio. € pro Jahr bereitgestellt. Eine fachlich-wissenschaftliche Begleitung koordiniert die geförderten Strukturförderprojekte und wird die Projektergebnisse dokumentieren.¹³⁵²

Der hier beschriebene Ansatz der Stärkung von Migrantenorganisationen steht beispielhaft für die Öffnung der Trägerlandschaft. Er ist zugleich dem übergeordneten Kontext der interkulturellen Öffnung von Bundesministerien wie auch der öffentlichen Verwaltung insgesamt zuzuordnen, die ebenfalls Gegenstand des vorliegenden Lageberichts ist.

Ebenso wie bei den altersunabhängigen Projekten steht auch bei den Jugendprojekten aktuell die Förderung einer Willkommens- und Anerkennungskultur im Vordergrund. Dabei geht es insbesondere um die Aktivierung und Einbindung junger Migrantinnen und Migranten. Ein jugendspezifischer Schwerpunkt der Projekte ist die Vorbildwirkung entsprechend dem Motto „Realistische Vorbilder verbessern das Bild junger Migrantinnen und Migranten - Jugendliche helfen Jugendlichen bei der Integration“.

Künftig konzentriert sich die Förderung auf die Verbesserung des Bildes junger Menschen mit Migrationshintergrund und einzelner Migrantengruppen in der Öffentlichkeit sowie auf niederschwellige wohnortnahe Integrationsprojekte zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements junger Migrantinnen und Migranten.

¹³⁵¹ Vgl. BMI und BMFSFJ (Hrsg.) Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen zur gesellschaftlichen und sozialen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern, in: Gemeinsames Ministerialblatt Nr. 13 vom 01.03.2010, S. 264 f.

¹³⁵² Vgl. ausführlich hierzu Kapitel XIII 2.1.2.

3 Landes- und kommunale Ebene

3.1 Ebene der Länder – Ausgangslage

Auch auf Ebene der Länder werden vereinzelt Maßnahmen der operativen Integrationsförderung finanziert. Politische Grundlage hierfür sind entweder Gesetzestexte, Integrationskonzepte, integrationspolitische Leitlinien oder Programme. Da sich die Förderlandschaft jedoch heterogen und in Abhängigkeit von den jeweiligen Anforderungen und finanziellen Rahmenbedingungen darstellt, kann sie hier nur exemplarisch vorgestellt werden. Detaillierte Informationen können im Internet auf den Webseiten der jeweiligen Landesregierungen eingesehen werden.

3.2 Handlungsschwerpunkte am Beispiel

So hat etwa Nordrhein-Westfalen mit dem am 14.02.2012 in Kraft getretenen „Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe- und Integration“ – dem so genannten Teilhabe- und Integrationsgesetz – als erstes Flächenland ein Integrationsgesetz verabschiedet. Damit soll die Grundlage für mehr soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit für Menschen mit ausländischen Wurzeln gelegt werden. Auch will das Gesetz einen Beitrag dazu leisten, das Engagement der in der Integrationsarbeit vor Ort aktiven Menschen zu bündeln und die Arbeit insgesamt zu optimieren. Mit der Weiterentwicklung der Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) zu „Kommunalen Integrationszentren“ wurde überdies ein wichtiger Impuls gesetzt, um flächendeckende Strukturen der örtlichen Integrationspolitik zu unterstützen.

Daran anknüpfend finanziert Nordrhein-Westfalen im Bereich der operativen Integrationsförderung¹³⁵³ Strukturen und Maßnahmen zur sozialen, gesellschaftlichen und politischen Teilhabe der Menschen mit Migrationshintergrund. Dies geschieht auf unterschiedlichen Ebenen, angefangen bei der Ausweitung der interkulturellen Öffnung der Landesverwaltung¹³⁵⁴ bis hin zur Förderung der Integrationsmaßnahmen freier Träger. In § 9 des Gesetzes ist hierzu festgelegt, dass insb. Maßnahmen förderfähig sind, die

- sich auf die Gestaltung des von gegenseitigem Respekt getragenen Zusammenlebens in Stadtteilen, Wohnquartieren und Nachbarschaften beziehen,
- sich über die Weiterentwicklung der interkulturellen Qualifizierung und Öffnung von Einrichtungen der sozialen Daseinsvorsorge erstrecken,
- der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von und für Menschen mit Migrationshintergrund dienen,
- sich auf die gelingende Sozialisation und die altersangemessene gesellschaftliche Partizipation junger Menschen mit Migrationshintergrund beziehen,
- sich dem aktiven Einsatz gegen Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund stellen,
- die Erziehungs- und Bildungskompetenz in Zuwandererfamilien unterstützen und stärken sowie
- Menschen mit Migrationshintergrund in ihrer Rolle als Verbraucherinnen und Verbraucher im Marktgeschehen stärken und die interkulturelle Öffnung der Verbraucherberatung und Verbraucherbildung voranbringen.

Knapp zwei Jahre zuvor hat das Land Berlin mit der Verabschiedung des „Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin“ einen ähnlichen Weg beschritten. Auch Berlin hat ein eigenes Integrationsgesetz verabschiedet und im Nachgang dazu Fördermittel bereitgestellt bzw. deren Vergabekriterien modifiziert. Ausgehend von der Prämisse, dass Chancengerechtigkeit und Teilhabe sowie die Möglichkeit, sich mit den individuellen Potenzialen einbringen zu können, die „Voraussetzung für eine prosperierende, friedliche und gerechte Weiterentwicklung der Einwanderungsstadt Berlin“ sind,¹³⁵⁵ hat sich das Gesetz zum Ziel gesetzt, Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu geben. Zugleich soll jede Benachteiligung und Bevorzugung ausgeschlossen werden.

¹³⁵³ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=13197&ver=8&val=13197&sg=0&menu=1&vd_back=N.

¹³⁵⁴ Als Schwerpunkte sind Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst und die Förderung der interkulturellen Kompetenz der Bediensteten der Landesverwaltung ausgewiesen.

¹³⁵⁵ http://www.berlin.de/lb/intmig/partizipationsgesetz_berlin.html.

- Von September 2012 bis Januar 2013 hat das Land einen Qualitätsdialog mit Praktikern und Migrantenorganisationen durchgeführt. 1356 Dessen Ergebnisse wurden am 26.03.2013 veröffentlicht und sind unmittelbar in das neue Förderprogramm zur Stärkung von Diversität und Partizipation (kurz: Partizipationsprogramm) inkl. der dazugehörigen Förderleitlinien eingeflossen. Die so begründete Neuausrichtung des Programms ab 2014 sieht u. a. vor, Migrantenorganisationen und ihre Netzwerke weiter zu stärken und diese beim Aufbau eines selbständigen und unabhängigen Managements zu unterstützen. Hierfür stehen vorläufig rd. 1 Mio. € pro Jahr zur Verfügung.

Unterhalb der gesetzlichen Ebene hat das Land Hessen das Landesprogramm „WIR - Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“ aufgelegt. Dieses gibt fachliche und finanzielle Impulse für eine zukunftsorientierte Integrationspolitik und sieht seit Anfang 2014 entsprechende Förderungen vor. Auch in Hessen ist die Eröffnung umfassender Teilhabechancen für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund Anspruch und Leitgedanke zugleich. So zielt das Programm auf die Weiterentwicklung von Strukturen in allen öffentlichen Lebensbereichen, um sie auf eine vielfältiger werdende Gesellschaft auszurichten und um allen Menschen, unabhängig von ihrer Herkunft, Chancen auf Teilhabe zu eröffnen.¹³⁵⁷ Hierfür bietet das Land allen kreisfreien Städten und den landesweit sieben Sonderstatusstädten¹³⁵⁸ die Möglichkeit, im Rahmen einer aktiven Integrationspartnerschaft Unterstützung für die Stelle einer/eines Programmkoordinatorin oder -koordinators zu erhalten.

Laut der Förderrichtlinie vom 05.07.2013¹³⁵⁹ werden im Rahmen des Programms Projekte mit Modellcharakter und einer Förderhöchstdauer von höchstens drei Jahren (als Anteilsfinanzierung) bezuschusst, die

- sich der Fortentwicklung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur verschreiben,
- auf die interkulturelle Öffnung von Einrichtungen des öffentlichen Lebens sowie von Vereinen, Verbänden und Organisationen abstellen sowie
- die Qualifizierung und den Einsatz von Integrationslotsinnen und -lotsen bezwecken.
- Auch niederschwellige Deutsch-Sprachkurse, die sich an Menschen richten, die keinen Anspruch auf einen Integrationskurs haben, sind aus Mitteln des Programms förderfähig.

Und schließlich hat auch die Freie und Hansestadt Hamburg, um ein weiteres Beispiel herauszugreifen, ein Integrationskonzept mit dem Titel „Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenarbeit“ auf den Weg gebracht.¹³⁶⁰ Das in einem umfangreichen Partizipationsprozess erarbeitete und vom Hamburger Senat am 26.02.2013 beschlossene Konzept richtet sich an alle Teile der Gesellschaft und betont insbesondere die drei Aspekte Willkommenskultur, Vielfalt und Zusammenhalt. Eine wichtige Neuerung im Vergleich zum Vorgängerkonzept des Jahres 2006 besteht darin, dass nunmehr Fortschritte für alle zentralen Themenfelder der Integration mit Indikatoren und Zielwerten überprüft werden. Gleichsam neu ist, dass das Konzept erstmals auch Flüchtlinge einbezieht. So ermöglicht die Hansestadt geduldeten Flüchtlingen sowie Asylbewerberinnen und Asylbewerbern auf dieser Grundlage die Teilnahme am Integrationskurs und trägt hierfür die Kosten.

Die Kernforderung des Integrationskonzepts folgt dem Inklusionsgedanken, geht also von der selbstverständlichen Zugehörigkeit aller Menschen zur Gesellschaft aus und fordert vor diesem Hintergrund die Möglichkeit der uneingeschränkten Teilhabe in allen Bereichen des menschlichen Lebens für alle Hamburgerinnen und Hamburger. Die Hamburger Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration beziffert die in der Hansestadt pro Jahr unmittelbar für die Integration verwendeten Mittel auf rd. 5 Mio. €.

¹³⁵⁶ Vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Abteilung III / Die Beauftragte des Senats für Integration und Migration (Hrsg.): Förderprogramm zur Stärkung von Diversität und Partizipation (Partizipationsprogramm), Strategische und inhaltliche Weiterentwicklung der Projektförderung durch das Land Berlin, Abschlussbericht zum Qualitätsdialog – Ausgangssituation, Ergebnisse, Empfehlungen, Berlin 2013.

¹³⁵⁷ <http://www.integrationskompass.de/hmdj/home/~bwo/Foerderprogramm-WIR>; Das Programm „Modellregionen Integration“ ist Ende 2013 ausgelaufen. Die erfolgreichsten Ansätze der im Rahmen dieses Programms geleisteten Integrationsarbeit wurde in das Förderkonzept „WIR“ aufgenommen.

¹³⁵⁸ In Hessen gibt es sieben kreisangehörige Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern (offizielle Bezeichnung gemäß §§ 4 a, 45 HGO), die inoffiziell als Sonderstatusstädte bezeichnet werden.

¹³⁵⁹ Vgl. Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (Hrsg.): Förderrichtlinie zum Landesprogramm „WIR „Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“, Wiesbaden 2013, S. 1.

¹³⁶⁰ <http://www.hamburg.de/integration/nofl/3842080/2013-02-26-basfi-integrationskonzept/>.

3.3 Ebene der Kommunen – Ausgangslage

Auch auf kommunaler Ebene liegen vermehrt Integrationskonzepte bzw. –programme vor (z. B. Dresden¹³⁶¹, Paderborn¹³⁶², Schwerin¹³⁶³ und Bochum¹³⁶⁴) bzw. werden aktuell ausgearbeitet (Rostock¹³⁶⁵). Diese haben häufig in erster Linie eine steuernde und koordinierende Funktion, sind jedoch zumeist nicht mit kommunalen Haushaltsmitteln zur operativen Integrationsförderung hinterlegt. Der Textabschnitt bleibt daher auf die exemplarische Darstellung einer Kommune beschränkt.

3.4 Handlungsschwerpunkte am Beispiel

Die baden-württembergische Landeshauptstadt Stuttgart hat bereits im Jahr 2001 ein kommunales Integrationskonzept „Stuttgarter Bündnis für Integration“ auf den Weg gebracht. Seither wurde die beim Oberbürgermeister angesiedelte Abteilung Integration kontinuierlich personell ausgebaut. Sie ist mit einem eigenen Etat für Integrationsprojekte und für städtische Deutschkurse ausgestattet. Stuttgart fördert überdies aus kommunalen Mitteln seit gut einem Jahrzehnt den Dachverband für Migrantenvereine „Forum der Kulturen“ sowie das „Deutsch-Türkische Forum“ institutionell. Grundsätzlich haben sich alle dortigen Ämter und freien Träger dazu verpflichtet, innerhalb ihrer jeweiligen Zuständigkeits- bzw. Aufgabenbereiche Integration als Querschnittsthema mitzudenken und umzusetzen.

Andere Städte haben ebenfalls Integrationskonzepte bzw. –programme erarbeitet und damit nicht nur integrationspolitische Schwerpunktsetzungen vorgenommen, sondern auch den Stellenwert kommunaler Integrationsarbeit dokumentiert. Wie bereits angedeutet, sind diese Konzepte jedoch – wie bei den meisten anderen Kommunen auch – auf Grund der angespannten Haushaltslage nur in Ausnahmefällen mit kommunalen Haushaltsmitteln ausgestattet.

3.5 Perspektive – ebenenübergreifend

Bundesebene: Bei den Projekten der Bundesregierung zur gesellschaftlichen und sozialen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass auf Gewährung einer Zuwendung kein Rechtsanspruch besteht und diese nur im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel erfolgen kann.

Die Beauftragte appelliert gerade deswegen an die zuständigen Ressorts, ihre Anstrengungen zur interkulturellen Öffnung der Förderlandschaft auszuweiten, wie dies etwa beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) bereits erfolgt ist. Im Hinblick auf die notwendige Nachhaltigkeit und Transparenz in der Projektförderung plädiert sie weiterhin dafür, auf eine gleichsam stabile wie ausreichende Mittelausstattung hinzuwirken. Dies ist etwa angesichts der steigenden Bedeutung von Migrantenorganisationen als Träger von Integrationsmaßnahmen und der damit verbundenen Öffnung der Trägerlandschaft insgesamt von Belang, schließt aber selbstverständlich die Vielzahl der sonstigen Träger mit ein. Sie alle leisten einen wichtigen Beitrag für das Gelingen der Integration vor Ort und damit für den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt.

Ein konkretes Maßnahmebeispiel sind die – im Koalitionsvertrag¹³⁶⁶ explizit benannten – so genannten Multiplikatorenschulungen, also Angebote zur Weiterqualifizierung von Ehrenamtlichen in der Integrationsarbeit. Diese werden vom BAMF als ein- oder mehrtägige Schulungen für ehrenamtlich Engagierte bezuschusst und spielen eine wichtige Rolle bei der Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in der Integrationsarbeit. Die Förderung richtet sich grundsätzlich an alle Vereine und Organisationen – ein Schwerpunkt aber liegt auf Unterstützung von Migrantenorganisationen, die selbst Integrationsmaßnahmen durchführen möchten und Professionalisierungs- und Qualifizierungsbedarf haben. Vor diesem Hintergrund hält die Beauftragte eine stabile und verlässliche Mittelausstattung durch den Bund hier für besonders wünschenswert.

¹³⁶¹ Vgl. Landeshauptstadt Dresden, Die Oberbürgermeisterin (Hrsg.): Konzept zur Integration von Migrantinnen und Migranten 2009, Dresden 2009.

¹³⁶² Vgl. Kreis Paderborn, Fachbereich 51, Fachstelle für Integrationsarbeit (Hrsg.): Integrationskonzept für den Kreis Paderborn, Paderborn 2007.

¹³⁶³ Vgl. Landeshauptstadt Schwerin (Hrsg.): Integrationskonzept der Landeshauptstadt Schwerin, Schwerin 2011, S. 8.

¹³⁶⁴ Vgl. Stadt Bochum, Die Oberbürgermeisterin (Hrsg.): Integrationskonzept der Stadt Bochum, Grundlagen für die Integrationsarbeit, Bochum 2013, S. 36 ff.

¹³⁶⁵ Vgl. Integrationskonzept der Hansestadt Rostock (unveröffentlicht).

¹³⁶⁶ Vgl. Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin 2013, S. 107. Dort heißt es wörtlich: „Als Partner der Integrationsförderung werden wir bundesweit tätige sachverständige Organisationen weiter stärken, auch durch Multiplikatorenschulungen und finanzielle Unterstützung beim Aufbau von Strukturen.“

Länder- und kommunale Ebene: Die Beauftragte begrüßt, dass Bund, Länder und Kommunen die Integrationsförderung als wichtige Querschnittsaufgabe in gemeinsamer Verantwortung begreifen und sich dieser sowohl in eigener Zuständigkeit als auch übergreifend mit großem Engagement widmen. Die zahlreichen Integrationskonzepte, integrationspolitischen Leitlinien oder Handlungsprogramme zur Förderung von Integration und Teilhabe von Migrantinnen und Migranten auf Ebene der Länder und der Kommunen belegen dies anschaulich.

Auch den inhaltlichen Konsens hinsichtlich der Bedeutung von Migrantenorganisationen als Partnern auf Augenhöhe und wichtigen Trägern von Integrationsmaßnahmen bewertet sie als ein erfreuliches Signal. Dies gilt auch für die vielfältigen Impulse zur Erhöhung des Anteils von Migranten im öffentlichen Dienst. Und dies gilt nicht zuletzt für die vielen Initiativen zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung sowie von Verbänden und Vereinen. Diese und weitere Beispiele sind in der Gesamtheit betrachtet wichtige Gradmesser der Etablierung einer wirklichen und nachhaltigen Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland.

Zugleich bleibt der finanzielle Handlungsspielraum der operativen Integrationsförderung gerade auf kommunaler Ebene – also dort wo Integration am Arbeitsplatz, in der Schule, in der Nachbarschaft oder auch im Verein gelebt und gestaltet wird – begrenzt. Die Beauftragte regt daher an, trotz des z. T. erheblichen Verwaltungsaufwands auch auf kommunaler Ebene verstärkt Finanzierungsmöglichkeiten der Europäischen Union zu prüfen und zu nutzen, hier vor allem des neu geschaffenen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF).¹³⁶⁷ Sofern die Kommunen keine Möglichkeit sehen, eigene Haushaltsmittel zur operativen Integrationsförderung vor Ort aufzubringen, empfiehlt die Beauftragte, Integration und Teilhabe auch auf kommunaler Ebene zum Mainstream-Thema im öffentlichen Bewusstsein zu machen und als wichtiges Querschnittsthema in den Strukturen der Verwaltung zu verankern.

¹³⁶⁷ Vgl. zu den Hintergründen das vorherige Kapitel im Text.

XV „Migrations- und Integrationsforschung“

Mit der Entwicklung Europas zu einer der bedeutendsten Wanderungsregionen der Welt sind Migration und Integration auch in Deutschland zu wichtigen Forschungsthemen geworden. Innerhalb der OECD-Staaten gehört Deutschland neben den USA mittlerweile zum zweitgrößten Einwanderungsland. Die dauerhafte Einwanderung nach Deutschland ist von 2011 und 2012 um über ein Drittel gestiegen.¹³⁶⁸ Die globalen Wanderungsbewegungen, die Mobilität im Zuge der EU-Erweiterung sowie die demografische Entwicklung innerhalb Deutschlands bilden neue Herausforderungen für die Migrations- und Integrationsforschung.

Um den gesellschaftlichen Wandel in seinen verschiedenen Ausprägungen zu verstehen und zu gestalten, ist eine wissenschaftsbasierte Analyse und Begleitung dieser Prozesse notwendig. Die durch Migration verbundene Veränderungen im Zusammenleben stellen die Wissenschaft vor die Aufgabe, Wege für den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu entwerfen und diesen Wandel empirisch zu begleiten.

1 Die institutionelle Anbindung der Migrations- und Integrationsforschung

Die Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland hat sich maßgeblich entlang von bereits vollzogenen Migrationsbewegungen entwickelt. Die Forschungsentwicklung im Bereich der Migration und Integration ist auch als eine Reaktion auf gesellschaftliche Veränderungen zu sehen. Nicht selten waren Fragestellungen an antizipierten Problemlagen orientiert, die Lösungen für Politik und Praxis anboten. Teilweise sind sie es immer noch.

Aus diesem Grund ist die Migrations- und Integrationsforschung nicht als eine Fachdisziplin zu begreifen. Vielmehr ist sie als ein Überbegriff für wissenschaftliche Auseinandersetzungen zu verstehen, die mithilfe verschiedener fachbezogener Theorien Fragestellungen im Bereich Migration und Integration bearbeitet. Entsprechend dieser Ausrichtung ist dieser Forschungsbereich auch institutionell sehr unterschiedlich angebunden. Kennzeichnend für die Migrations- und Integrationsforschung ist die Interdisziplinarität.

Die Entwicklung von Forschungsfragen und Lösungsansätzen ist abhängig von der institutionellen Anbindung. Gleichzeitig können Anbindungsstrukturen Auswirkungen auf die Sichtbarkeit von Migrations- und Integrations Themen und ihre Bedeutung innerhalb der Wissenschaft haben.¹³⁶⁹

Zu den wichtigsten universitären Instituten im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland gehören.¹³⁷⁰

- das Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) an der Universität Osnabrück
- das interdisziplinäre Forschungsinstitut Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) an der Universität Mannheim
- das europäische forum für migrationsstudien e. V. (efms) an der Universität Bamberg
- die Forschungsstelle für Interkulturelle Studien (FIST) der Humanwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln
- das Zentrum für Interkulturelle Studien (ZIS) an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Im Frühjahr 2014 wurde das Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) gegründet, dessen Kuratoriumsvorsitzende die Beauftragte ist. Am neuen Institut werden in sechs Abteilungen Fragen zur Integration und Migration, wie Bildung, Arbeitsmarkt, soziale Netzwerke aber auch Sport und Gesundheit empirisch bearbeitet und gebündelt.

Im universitären Bereich sind Migrations- und Integrationsthemen überwiegend in kultur- und sozialwissenschaftlichen Einrichtungen, aber auch in Bevölkerungs- und Rechtswissenschaften vertreten.¹³⁷¹ Lehrveranstaltungen zu diesem Themenfeld finden nur vereinzelt und unsystematisch statt. Eine Ausnahme stellen hier die Erziehungswissenschaften dar. An den Universitäten in Berlin, Hamburg, Münster, Mainz, Hildesheim, Essen

¹³⁶⁸ Vgl. OECD: Migration Policy Debates: Is migration really increasing? May 2014, unter: <http://www.oecd.org/berlin/Is-migration-really-increasing.pdf> <http://www.oecd.org/berlin/Is-migration-really-increasing.pdf>. Vgl. auch: German Marshall Fund (Hrsg.): Transatlantic Trends 2013. Key Findings Section Four: Mobility, Migration and Integration, S. 37 ff., unter: <http://trends.gmfus.org/files/2013/09/TTrends-2013-Key-Findings-Report.pdf>.

¹³⁶⁹ Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel XV Migrations- und Integrationsforschung.

¹³⁷⁰ Es wird nicht der Anspruch erhoben alle universitären Einrichtungen aufzuzählen, die Reihenfolge ist keine Rangfolge.

¹³⁷¹ Vgl. Bade, Klaus: Zwanzig Jahre „Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung“ (1993). Erinnerungen des Herausgebers. November 2013, unter: http://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Manifest_60_20_Jahre_Bade.pdf.

und Köln werden im Fachgebiet „Interkulturelle Pädagogik“ regelmäßig Lehrveranstaltungen angeboten.¹³⁷²

In den letzten Jahren sind mehrere Master-Studiengänge und Programme mit dem Fokus auf Migration und Integration an verschiedenen Universitäten eingerichtet worden. Hierzu zählen u. a. der interdisziplinäre Masterstudiengang „Internationale Migration und Interkulturelle Beziehungen (IMIB)“ am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) in Osnabrück, „Interkulturelle Bildung, Migration und Mehrsprachigkeit“ an der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe oder auch der interdisziplinäre Masterstudiengang „Migration und Diversität“ an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Neben den Masterstudiengängen werden Zentren an unterschiedlichen Universitäten eingerichtet, die Migration und Integration vor allem aus einer erziehungswissenschaftlichen Perspektive bearbeiten. Hierzu zählen u. a. das im Jahr 2013 gegründete Zentrum für Bildungsintegration, Diversity und Demokratie in Migrationsgesellschaften an der Stiftung Universität Hildesheim oder auch das Center for Migration, Education and Cultural Studies, das im Jahr 2012 an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg eingerichtet wurde.

Im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung findet nur vereinzelt eine systematische Grundlagenforschung und damit die Sicherung von Erkenntnisgewinn als Teil des universitären Betriebs statt. Vielmehr wird die Grundlagenforschung in einem nicht zu unterschätzenden Umfang durch Qualifikationsarbeiten wie Dissertationen oder Habilitationen abgedeckt.¹³⁷³

Dieser Umstand kann auf die junge Geschichte und das anfänglich geringe Ansehen der Migrations- und Integrationsforschung innerhalb einzelner Disziplinen zurückgeführt werden.¹³⁷⁴ Möglich ist aber auch, dass der interdisziplinäre Charakter der Migrations- und Integrationsforschung eine Theoriebildung erschwert.¹³⁷⁵ Zwar ist in den letzten Jahren ein hohes Forschungsaufkommen im Bereich Migration und Integration festzustellen, eine systematische Auseinandersetzung mit methodischen Fragestellungen findet jedoch nur vereinzelt statt.¹³⁷⁶

Im außeruniversitären Bereich ist die Migrations- und Integrationsforschung ebenfalls heterogen verankert. Hierzu zählen Einrichtungen, die sich ausschließlich Migrations- und Integrationsthemen widmen, wie beispielsweise:¹³⁷⁷

- das Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen,
- der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration in Berlin,
- die Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung, Institut an der Universität Duisburg-Essen

Zudem gibt es Institute, die durch Arbeitsschwerpunkte den Themenbereich Migration und Integration bearbeiten und empirische Basisdaten erheben und analysieren. Zu diesen Einrichtungen zählen u. a.:¹³⁷⁸

- das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
- das Hamburger Welt-Wirtschaftsinstitut (HWWI)
- das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)
- das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
- das GESIS Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften
- das Institut zur Qualitätssicherung im Bildungswesen (IQB)

¹³⁷² Universitäre und außeruniversitäre Einrichtungen im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung wurden bereits im 9. Lagebericht dargelegt, vgl. hierzu: 9. Lagebericht Kapitel XV Migrations- und Integrationsforschung.

¹³⁷³ Vgl. hierzu: Schimany, Peter und Schock, Hermann: Migrations- und Integrationsforschung im Spiegel der Datenbanken >Sozialwissenschaftliches Forschungsinformationssystem< (SOFIS) und >Sozialwissenschaftliches Literaturinformationssystem< (SOLIS), in: Vorstand des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück (Hrsg.): IMIS-Beiträge, Heft 41/2012, S. 128 f.

¹³⁷⁴ Vgl. hierzu: Hillmann, Felicitas: Migrationsgeographie. Eine Einführung. aus sozialgeographischer Perspektive. Sozialgeographie kompakt – Band 4. Stuttgart (im Erscheinen), vgl. auch Bade, Klaus: Zwanzig Jahre „Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung“ (1993). Erinnerungen des Herausgebers. November 2013, unter: http://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Manifest_60_20_Jahre_Bade.pdf.

¹³⁷⁵ Bommes, Michael: Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft., in: IMIS-Beiträge, Heft 38/2011, S. 36 f.

¹³⁷⁶ Vgl. hierzu: Tagungsbericht: Method(olog)ische Herausforderungen der Migrationsforschung 18.04. 2013 – 19.04.2013, Graz, in: H-Soz-u-Kult, 29.09.2013, unter: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=5071>.

¹³⁷⁷ Es wird nicht der Anspruch erhoben, alle außeruniversitären Einrichtungen aufzuzählen, die Reihenfolge ist keine Rangfolge.

¹³⁷⁸ Es wird nicht der Anspruch erhoben, alle Einrichtungen aufzuzählen, die Reihenfolge ist keine Rangfolge.

Zum außeruniversitären Bereich gehören auch die Einrichtungen der Ressortforschung des Bundes,¹³⁷⁹ die empirische Daten aufbereiten und analysieren. Im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), das dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) nachgeordnet ist, werden beispielsweise im Arbeitsschwerpunkt „Berufliche Bildung und Vielfalt“ Forschungsprojekte zur Situation von Personen mit Migrationshintergrund bearbeitet. Aktuell wird das Forschungsprojekt „Ausbildungschancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund“ durchgeführt.¹³⁸⁰ Eine weitere wichtige Einrichtung im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung stellt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit dar, das in den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) eingebunden ist. In der IAB-Arbeitsgruppe „Migration und Integration“ werden Fragen der internationalen Migration und des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs behandelt.¹³⁸¹ Im Bereich der Datengenerierung und -analyse sei hier auf das Forschungsprojekt „Zuwanderungs- und Integrationsmonitoring – Aufbau eines Mikrodatensatzes und Analysen zu Migration und Arbeitsmarktintegration“, das vom IAB gemeinsam mit dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) am DIW Berlin durchgeführt wird, aufmerksam gemacht. Das Forschungsprojekt hat das Ziel, umfassende Informationen über die Migrations-, Bildungs- und Erwerbsbiografien von Personen mit Migrationshintergrund zu erheben, um neue Erkenntnisse über die Gründe der Zuwanderung nach Deutschland und die Integration von Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt, in das Bildungssystem und in die Gesellschaft zu gewinnen. Die Befragungsdaten werden – nach Einholung des Einverständnisses der Befragten – mit den integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB verknüpft. So sollen die Vorteile einer umfassenden Befragung mit den Vorteilen einer präzisen Erfassung der Erwerbsbiografien in Deutschland miteinander verbunden und genutzt werden. Dadurch soll ein weltweit einzigartiger Datensatz für die Migrations- und Integrationsforschung entstehen.¹³⁸²

Zudem ist das Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl im BAMF zu nennen, das zum Geschäftsbereich des BMI gehört. Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 wurde dem BAMF nach § 75 Nr. 4 Aufenthaltsgesetz die Aufgabe übertragen, wissenschaftliche Forschung über Migrationsfragen im Sinne der Begleitforschung zu betreiben. Ziel ist es, mittels Forschung analytische Aussagen für die Steuerung von Zuwanderung zu gewinnen. Dies erfolgt in den drei fachlichen Schwerpunktbereichen, in denen das globale Migrationsgeschehen, die Gewinnung nationaler Umfragedaten sowie die ökonomischen Auswirkungen im Migrationskontext analysiert werden.¹³⁸³

Neben der Deutschen Forschungsgesellschaft (DFG) tragen auch Ministerien über ihre Forschungsförderung zur Bearbeitung migrations- und integrationsrelevanter Fragestellungen bei. Zu den wichtigsten Initiativen zählt beispielsweise das BMBF-Rahmenprogramm „Kulturelle Vielfalt und Zivilgesellschaft – Potenziale für gesellschaftlichen Zusammenhalt und Teilhabe erschließen“. Im Zeitraum von 2013 bis 2017 werden Forschungsinstitutionen und -projekte gefördert, die sich mit Fragen u. a. der gesellschaftlichen Teilhabe, religiöser Praxis sowie mit Lösungsansätzen für eine nachhaltige und integrierende gesellschaftliche Entwicklung auseinandersetzen.¹³⁸⁴ Nachhaltige Erkenntnisse über Bildungsverläufe sind über das Nationale Bildungspanel (NEPS) zu erwarten. Das NEPS erhebt Längsschnittdaten zum gesamten Bildungsverlauf und berücksichtigt in allen Bildungsetappen das Merkmal Migrationshintergrund. Es wurde zunächst als interdisziplinäre Exzellenzinitiative eingerichtet. Mit der Aufnahme in die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Länder wurde das NEPS zum Jahresbeginn 2014 in Form der Gründung des Leibniz-Instituts für Bildungsverläufe verstetigt.¹³⁸⁵ Im Bereich der schulischen Bildung hat die Beauftragte eine Schulbuchstudie Integration in Auftrag gegeben, um zu analysieren, in welchem Maße sich gesellschaftliche Veränderungen – insbesondere die wachsende Heterogenität – in Schulbüchern widerspiegeln.¹³⁸⁶

In der Vergabe von Auftragsforschung im Bereich Migration und Integration kommt den Bundesministerien

¹³⁷⁹ In der Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen haben sich mehr als 30 Bundeseinrichtungen mit Forschungsaufgaben zusammengeschlossen, die eine Bandbreite an Themen zum Gegenstand haben. Vgl. hierzu: <http://www.ressortforschung.de/de/home/index.htm>.

¹³⁸⁰ Vgl. hierzu: <http://www.bibb.de/de/27202.htm>.

¹³⁸¹ Vgl. hierzu: <http://www.iab.de/124/section.aspx/Bereichsnummer/42>.

¹³⁸² Vgl. hierzu: <http://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/kooperation-soep.aspx>.

¹³⁸³ Vgl. hierzu: BAMF: Migrations- und Integrationsforschung. Jahresbericht 2013 des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im BAMF. Nürnberg 2014, unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/jahresbericht-forschungszentrum-2013.html>.

¹³⁸⁴ Vgl. hierzu: http://www.bmbf.de/pubRD/Rahmenprogramm-Text_Dezember-final_%282%29.pdf.

¹³⁸⁵ Als Exzellenzinitiative wurde das NEPS vom BMBF und den Bundesländern unterstützt, siehe zur Verstetigung: <https://www.neps-data.de/de-de/projekt%C3%BCbersicht/historie.aspx>.

¹³⁸⁶ Vgl. Kapitel III 2.

eine ähnlich große Rolle zu wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG). Als Auftraggeber sind Bundesministerien auf den ersten Plätzen zu finden, gefolgt von Landesministerien und Institutionen auf EU-Ebene.¹³⁸⁷

Die verschiedenen Fördermaßnahmen des Bundes, die hier nur beispielhaft aufgeführt wurden, und die Bedeutung von Auftragsforschung zeigen, dass Ergebnisse der Migrations- und Integrationsforschung eine nicht zu unterschätzende Rolle für die politische Steuerungs- und Handlungsebene gewonnen haben.¹³⁸⁸ Dieser Sachverhalt zeigt umso mehr, dass Migrations- und Integrationsforschung unverzichtbar dafür ist, komplexe Zusammenhänge in einer Einwanderungsgesellschaft zu verstehen.

Auftragsforschung kann jedoch auch den Rahmen und die Rolle von Migrations- und Integrationsforschung innerhalb der Wissenschaft verändern. Denn sie berührt das Spannungsverhältnis zwischen der Unabhängigkeit von Wissenschaft und Forschung sowie einer Forschung, die an Interessen des Auftraggebers gebunden ist. Umfassende Analysen zur gegenwärtigen Situation der Migrations- und Integrationsforschung innerhalb der Wissenschaft und zu ihrer Rolle in einer Einwanderungsgesellschaft sind kaum vorhanden. Diese wären wünschenswert, da der Forschung eine wichtige Rolle in der Einwanderungsgesellschaft zukommt.

2 Schwerpunkte der aktuellen Migrations- und Integrationsforschung

Die thematische Schwerpunktsetzung in der Migrations- und Integrationsforschung erfolgt primär im Kontext etablierter Disziplinen und orientiert sich dort wesentlich an Erfolgsaussichten in Bezug auf die Einwerbung von Drittmitteln, so dass Forschungsthemen auch einer Konjunktur unterworfen sein können. Nicht unwesentlich sind dabei die Themenfindung und ihr Bezug zu öffentlich geführten Debatten – insbesondere im Rahmen der DFG und weiterer Förderer, wie beispielsweise Stiftungen. Die in den letzten Jahren intensiv geführten Diskussionen um den Stand und die Perspektiven der Bildungsbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund haben gleichzeitig zu einem deutlich höheren Forschungsaufkommen in diesem Bereich geführt.¹³⁸⁹

Angelehnt am öffentlichen Interesse markieren Themen wie der Fachkräftebedarf und die damit verbundenen Fragen transnationaler Migration innovative Forschungsfelder. Beispielhaft sei hier das bereits abgeschlossene Projekt „Kulturelles Kapital in der Migration. Transatlantische Perspektiven“ genannt, das von der VolkswagenStiftung gefördert wurde.¹³⁹⁰ Hingewiesen sei an dieser Stelle auch auf zwei abgeschlossene Projekte des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im BAMF, in denen die Arbeitsmarktintegration ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen¹³⁹¹ sowie nach Deutschland nachziehender Ehegattinnen und Ehegatten¹³⁹² untersucht wurde. Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt berühren Fragen zur Mobilität von hochqualifizierten Personen. Diesem Zusammenhang widmet sich das vom BMBF geförderte Forschungsprojekt „Internationale Mobilität und Professur. Karriereverläufe und Karrierebedingungen internationaler Professorinnen und Professoren an deutschen Hochschulen.“¹³⁹³

Forschungsthemen sind überwiegend auf die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund fokussiert. Themen, die die gesamte Einwanderungsgesellschaft in den Blick nehmen, um die Wahrnehmung von Vielfalt zu untersuchen, werden selten als Forschungsgegenstand erkannt. Dennoch ist in den letzten zehn Jahren die an deutschen Hochschulen und Forschungseinrichtungen betriebene Migrations- und Integrationsforschung in besonderer Weise in Bewegung geraten. Mittlerweile ist eine empirische Basis ausgebaut und neue Ansätze sind entwickelt. Gleichzeitig wird diese Veränderung durch die Frage begleitet, inwiefern Paradigmen der bisherigen Migrations- und Integrationsforschung auch zukünftig tragen.

In der kritischen Auseinandersetzung mit Migrations- und Integrationsthemen kommt dies besonders zur Geltung. In einer vielfältig zusammengesetzten Gesellschaft wird die Aufteilung nach ethnischer Zugehörigkeit

¹³⁸⁷ Vgl. hierzu auch Schimany, Peter und Schock, Hermann: Migrations- und Integrationsforschung im Spiegel der Datenbanken >Sozialwissenschaftliches Forschungsinformationssystem< (SOFIS) und >Sozialwissenschaftliches Literaturinformationssystem< (SOLIS), in: Vorstand des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück (Hrsg.): IMIS-Beiträge, Heft 41/2012, S. 126 f.

¹³⁸⁸ Ebd., S. 138 f.

¹³⁸⁹ Ebd., S. 114 f. Als eine breit aufgestellte Forschung in diesem Bereich wurde das NEPS bereits erwähnt.

¹³⁹⁰ Vgl. hierzu: http://www.cedie.de/Portfolio/Kulturelles-Kapital_Migration.pdf.

¹³⁹¹ Vgl. hierzu: Hanganu, Elisa/ Heß, Barbara: Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen – Ergebnisse der BAMF-Absolventenstudie 2013. Forschungsbericht 23. Nürnberg 2014, BAMF, unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb23-hochschulabsolventen.html>.

¹³⁹² Vgl. hierzu: Büttner, Tobias/ Stichs, Anja: Die Integration von zugewanderten Ehegattinnen und Ehegatten in Deutschland. Forschungsbericht 22. Nürnberg 2014, BAMF, unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb22-heiratsmigration.html>.

¹³⁹³ Vgl. hierzu: <http://www.erziehungswissenschaften.hu-berlin.de/mobilitaet>.

und dem vermeintlichen Migrationshintergrund zunehmend als Problem thematisiert. Kategorien wie „Ethnie“ und „Migrationshintergrund“ scheinen immer weniger geeignet, komplexe Gesellschaftsstrukturen zu beschreiben. Dabei spielt die Wissenschaft in der Erschaffung von Kategorien eine wichtige Rolle. Kategorien können Zuschreibungen manifestieren und im schlimmsten Fall stigmatisieren. Es geht also um Selbstverständlichkeiten in der Zuschreibung, die in Frage gestellt werden. Nicht ganz unwesentlich wird diese Perspektive von jungen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in den Vordergrund gerückt. Sie fordern eine Neuausrichtung der Forschung in diesem Bereich ein und versuchen sie selbst einzulösen. Dabei werden neue Dimensionen in der Forschung anstelle von neuen Zuschreibungen hervorgehoben. Hierzu gehören Perspektiven wie die „Postmigrantische“, die Mehrfach(selbst)bezeichnungen in die Forschung aufnimmt und damit Fremdzuschreibungen aufgibt.¹³⁹⁴ Ein weiterer Aspekt besteht darin, den geografischen und sozialen Raum als eine wesentliche Dimension im Migrations- und Integrationsprozess mit einzubeziehen und ihm damit eine neue Bedeutung beizumessen.¹³⁹⁵ Nicht alle Ansätze sind vollends entwickelt und erprobt. Vielmehr sind diese als ein wissenschaftlicher Versuch zu verstehen, den Blick neu auszurichten. Die Auseinandersetzung mit Begriffen wie Integration und den damit zugrundeliegenden Gesellschaftsvorstellungen gehören zum wesentlichen Bestandteil der Neuausrichtung. Im Vordergrund steht, einen Paradigmenwechsel anzustoßen, indem die Migrations- und Integrationsforschung als Gesellschaftsforschung verstanden wird.

3 Perspektiven

In einer heterogenen Gesellschaft ist die Entwicklung von Lösungsansätzen für ein friedliches und gleichberechtigtes Miteinander ohne wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse undenkbar geworden. Gleichwohl sind nur rudimentäre Erkenntnisse über die Rolle der Migrations- und Integrationsforschung innerhalb der Wissenschaft sowie ihre Bedeutung als „Ratgeber“ bzw. kritisches Korrektiv vorhanden.

Angesichts der heterogenen strukturellen Anbindung von Migrations- und Integrationsthemen und der Vielfalt an Forschungsschwerpunkten weist die Beauftragte auf den Bedarf einer umfassenden Bestandsaufnahme hin, die sich mit der Situation und den Perspektiven der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland befassen sollte. Eine vertiefte Auseinandersetzung um die Stärken und Schwächen sowie die Rolle der Migrations- und Integrationsforschung könnte dazu beitragen, ihr Profil zu schärfen.

4 Integrationsmonitoring

4.1 Integrationsmonitoring auf Bundesebene

4.1.1 Ausgangssituation

Die Entwicklung der Integration in Deutschland zu messen, ist ein wesentlicher Faktor für die Gestaltung einer transparenten und nachhaltigen Integrationspolitik. Die Bundesregierung hält daher daran fest, mit Hilfe eines kontinuierlichen Monitorings Integrationsverläufe nachzuzeichnen. Dies hat einen doppelten Effekt: Anhand objektiver Daten lassen sich Entwicklungen darstellen, aber auch konkrete Hinweise ableiten, wo zukünftige Integrationsmaßnahmen ansetzen müssen.

Die Bundesregierung knüpft damit an ihre im Rahmen des Nationalen Integrationsplans des Jahres 2007 ausgesprochene Verpflichtung an, ein bundesweites Integrationsmonitoring zu entwickeln. Sie hält gleichsam an der durch den Nationalen Aktionsplan Integration des Jahres 2011 begründeten Leitlinie fest, Integration durch die Benennung klarer, überprüfbarer und messbarer Ziele verbindlicher zu gestalten.¹³⁹⁶

Die Beauftragte hat in den Jahren 2009 und 2011 bisher zwei Integrationsindikatorenberichte vorgelegt.¹³⁹⁷ In diesem Zusammenhang gleichfalls zu benennen ist der jährlich veröffentlichte Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, der eine umfassende Darstellung des Zuwanderungsgeschehens liefert.¹³⁹⁸

¹³⁹⁴ Vgl.: Foroutan, Naika: Neue Deutsche. Postmigranten und Bindungs-Identitäten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 46-47/ 2010, vgl. auch: Yildiz, Erol: Die weltoffene Stadt. Wie Migration Globalisierung zum urbanen Alltag macht. Bielefeld 2013.

¹³⁹⁵ Vgl.: Hillmann, Felicitas (Hrsg.): Marginale Urbanität. Migrantisches Unternehmertum und Stadtentwicklung. Bielefeld 2011, vgl. auch Pott, Andreas: Die Raumordnung des Tourismus, in: Soziale Systeme 17/2, S. 255-276.

¹³⁹⁶ Vgl. Nationaler Aktionsplan, S. 7.

¹³⁹⁷ Der 1. Indikatorenbericht hat die Integrationsentwicklung in den Jahren 2005 bis 2007 in insgesamt 14 Themenfeldern anhand eines Sets von 100 Indikatoren analysiert. Der 2. Integrationsindikatorenbericht umfasst die Jahre 2005 bis 2010 und hat diese mittels eines komprimierten Sets von 64 Indikatoren in elf Themenfeldern analysiert. Vgl. hierzu u. a. 9. Lagebericht, S. 51; vgl. daneben 1. Indikatorenbericht S. 20 und 2. Indikatorenbericht S. 4.

¹³⁹⁸ Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Migrationsbericht 2012 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Nürnberg 2014.

4.1.2 Handlungsschwerpunkte

Mit dem im Frühsommer 2014 von der Beauftragten veröffentlichten ‚Faktenbericht 2013 – Integration in Bildung und Arbeitsmarkt‘ hat die Bundesregierung einen weiteren wichtigen Baustein zur Überprüfung der bisherigen Integrationspolitik und zu ihrer verbindlicheren Gestaltung in Zukunft vorgelegt.

Der vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG) erstellte Bericht konzentriert sich auf zwei inhaltliche Schwerpunkte: Die Integration in Bildung und Arbeitsmarkt. Beide Aspekte sind Schlüsselbereiche für eine gelingende Integration und elementar für die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund.

Anknüpfend an das Indikatorenset des 2. Integrationsindikatorenberichts bildet der Faktenbericht anhand aktueller Datenmaterialien¹³⁹⁹ die Integrationsverläufe im Zeitverlauf von 2005 bis 2011 ab, umfasst also einen siebenjährigen Untersuchungszeitraum. Damit liegen – im Vergleich zum letzten Integrationsindikatorenbericht – um ein Jahr erweiterte bzw. aktualisierte Erkenntnisse zu den beiden Schwerpunktbereichen vor. Auf Grund des erweiterten Beobachtungszeitraums lassen sich verstärkt Trends nachzeichnen.

Das Konzept hat sich bewährt.¹⁴⁰⁰ Dies ist darin begründet, dass sich die verwendeten Indikatoren vor allem dazu eignen, Abweichungen bzw. Angleichungen in den Lebenslagen von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund aufzuzeigen. Bei der Abbildung von Durchschnittswerten aber bleibt ungeklärt, inwieweit sich die jeweiligen Differenzen allein mit dem Hinweis auf das Merkmal Migrationshintergrund erklären lassen. Diesem Problem wurde dadurch begegnet, dass im Rahmen vertiefender multivariater statistischer Analysen ergänzend der Einfluss weiterer Variablen – wie etwa Alter, Geschlecht, Bildungsstand der Eltern, familiäre Situation etc. – analysiert wurde.

Abweichend von den früheren Integrationsindikatorenberichten wurde der Bericht erstmals in zwei Formaten vorgelegt:

- Veröffentlichung des „Faktenberichts 2013 – Integration in Bildung und Arbeitsmarkt“ als komprimierte Quintessenz der Forschungen in kompakter Darstellung und mit anschaulicher Aufbereitung der wichtigsten Ergebnisse. Dieser Bericht kann auf den Webseiten der Beauftragten und der ISG als barrierefreie PDF-Datei eingesehen werden.¹⁴⁰¹ Wichtigste Zielgruppen sind Politik, Medien und die interessierte Öffentlichkeit.
- Ergänzende Bereitstellung eines wissenschaftlichen Hintergrundberichts mit umfangreichen methodischen Hinweisen, vertiefenden Analysen etc. Der Bericht wurde ausschließlich auf den o. g. Seiten im Internet veröffentlicht und zielt darauf ab, dass Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie interessierte Leserinnen und Leser alle in der Druckfassung veröffentlichten Ergebnisse anhand der vertiefenden Ausführungen nachhalten und eingehender studieren können.

Die Ergebnisse des Faktenberichts 2013 bestätigen den positiven Trend der beiden früheren Integrationsindikatorenberichte.¹⁴⁰² Sowohl im Bildungsbereich als auch bei der Integration in den Arbeitsmarkt kann im Grundsatz eine weitere Verbesserung der Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund festgestellt werden. Damit hat sich die im Zweiten Indikatorenbericht aufgezeigte Tendenz verfestigt. Beispielhaft seien einige Ergebnisse hervorgehoben:

- Wie im folgenden Schaubild dargestellt, besuchen im Alter zwischen drei und fünf Jahren 89 % der Kinder mit Migrationshintergrund eine Kindertagesstätte. Hier ist eine Annäherung an die Kinder gleichen Alters ohne Migrationshintergrund zu verzeichnen, deren Vergleichswert mit 96 % beziffert wird.

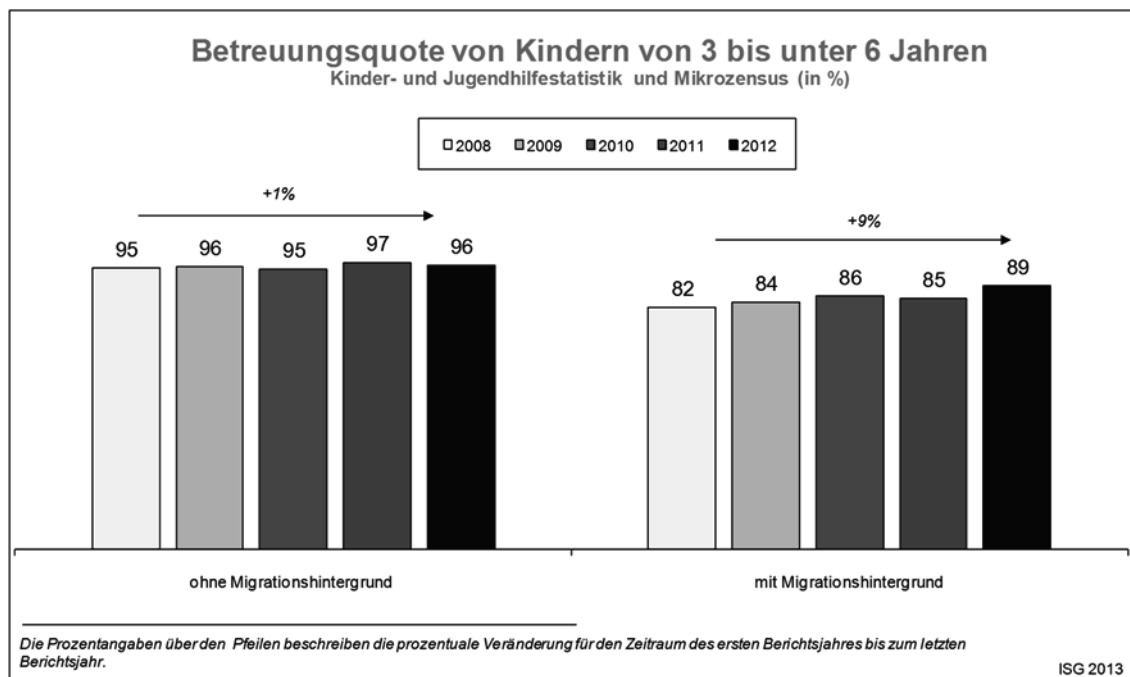
¹³⁹⁹ Einbezogen wurden u. a. der Mikrozensus 2011, das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) 2011 sowie weitere amtliche Statistiken in aggregierter Form, darunter des Statistischen Bundesamts (Sozialhilfestatistik), der Bundesagentur für Arbeit (Arbeitsmarktstatistik) und der Deutschen Rentenversicherung. Hinzu kommen des Weiteren die Schulstatistik oder auch die Hochschulstatistik.

¹⁴⁰⁰ Vgl. 9. Lagebericht, S. 42.

¹⁴⁰¹ Vgl. www.integrationsbeauftragte.de; vgl. ebenso www.isg-institut.de.

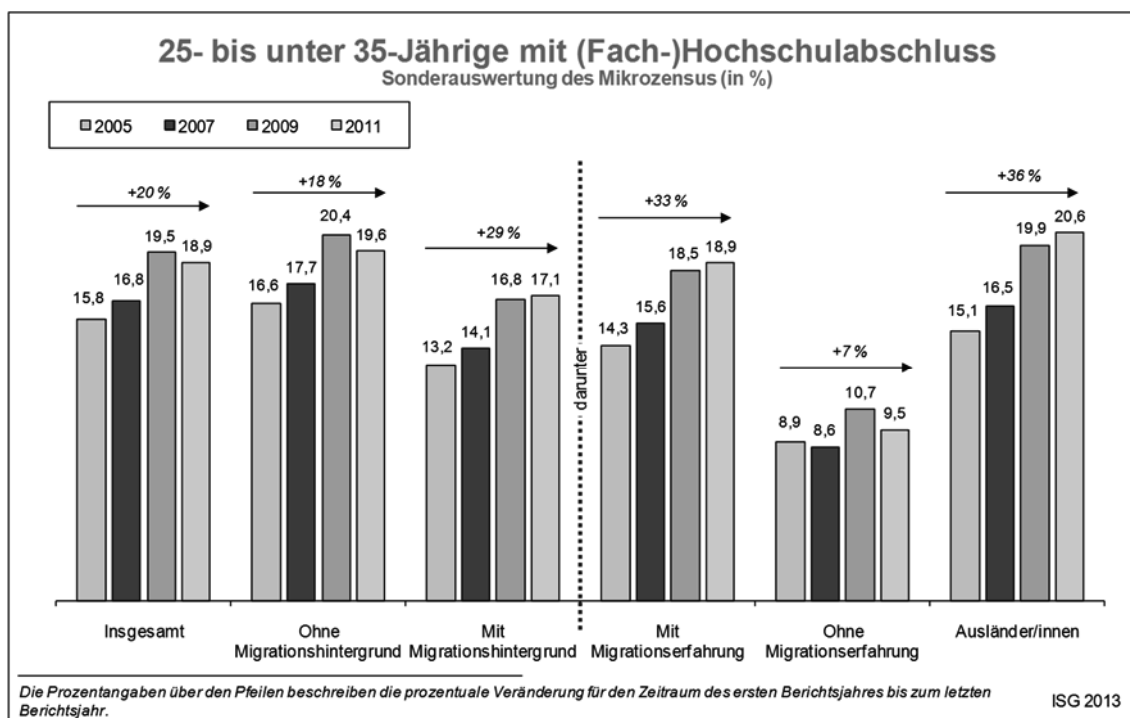
¹⁴⁰² Vgl. 9. Lagebericht, S. 52 f.

Abbildung 23:



- Positiv ist zudem, dass der Anteil junger Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 18 bis 24 Jahren, die keinen Abschluss der Sekundarstufe I haben, von 2005 bis 2011 um 26 % zurückgegangen ist. Er liegt damit deutlich über dem Rückgang in der Vergleichsgruppe der jungen Menschen ohne Migrationshintergrund, der sich auf 8 % beläuft.
- Auch im Bereich der Hochschulbildung geht, wie nachfolgend dargestellt, die Entwicklung in die richtige Richtung: Im Jahr 2011 lag der Anteil der Personen mit einem (Fach-)Hochschulabschluss insgesamt bei 18,9 % und in der Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund mit 17,1 % nur noch geringfügig darunter.

Abbildung 24:



- Und schließlich gibt es im Bereich der Arbeitsmarktintegration positive Signale: So ist es etwa bei der Selbständigenquote zwischenzeitlich zu einer fast vollständigen Angleichung der Personen mit und ohne Migrationshintergrund gekommen. Der Selbständigenquote bei Personen mit Migrationshintergrund von 10 % steht hier mittlerweile einer Selbständigenquote in der Gesamtgruppe von 10,5 % gegenüber.¹⁴⁰³

Dies soll aber nicht den Blick davor verstellen, dass weiterhin zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund festzustellen sind.

So zum Beispiel bei der Arbeitslosenquote – diese lag in 2012 bei Ausländern bei 14 % und damit etwa doppelt so hoch wie bei der Erwerbsbevölkerung insgesamt. Nachholbedarf gibt es insbesondere auch im öffentlichen Dienst. Dort liegt der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund bei knapp 10 %, also deutlich unterhalb ihres im Mikrozensus von 2011 ausgewiesenen Anteils von 19,5 % an der Gesamtbevölkerung.¹⁴⁰⁴

4.1.3 Perspektiven

Die Ergebnisse des Faktenberichts sind aus Sicht der Beauftragten Bestätigung und Ansporn zugleich: Allen positiven Ergebnissen zum Trotz wird die Bundesregierung nicht nachlassen, wenn es darum geht, die vollständige Chancengleichheit von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund herbeizuführen.

Ziel bleibt daher weiterhin, die Integrationspolitik mess- und überprüfbar zu machen. Aus diesem Grund plant die Beauftragte, in der 18. Legislaturperiode das indikatorengestützte Integrationsmonitoring auf Bundesebene als Berichtswesen mit zweijährigem Veröffentlichungsturnus fortzuschreiben. Die Veröffentlichung des 3. Integrationsindikatorenberichts ist für Ende 2015 geplant.

4.2 Integrationsmonitoring auf Länder- und kommunaler Ebene

4.2.1 Ausgangssituation

Auch die Bundesländer messen dem indikatorengestützten Integrationsmonitoring eine wichtige integrationspolitische Bedeutung bei. Ziel ist es auch hier, den Integrationsprozess anhand von validen und nachvollziehbaren Daten messbar zu machen. Schwerpunktthema ist der Bereich der strukturellen Integration, unter dem die Integration in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt subsumiert werden. Weiterhin bedeutsam sind die soziale, kulturelle und identifikatorische Integration sowie als weitere Themenfelder die sozialräumliche Integration, die interkulturelle Öffnung und die gleichberechtigte Partizipation von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund.¹⁴⁰⁵

Im Jahr 2011 haben die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren erstmals einen gemeinsamen Datenüberblick zum Stand der Integration in den Ländern vorgelegt. Zugleich haben sie sich darauf verständigt, den Bericht alle zwei Jahre fortzuschreiben und zu aktualisieren. Leitgedanke war, mit einer begrenzten Anzahl von Indikatoren und einer überschaubaren Datenmenge ein nach Möglichkeit umfassendes Gesamtbild zu schaffen. Ein Länderranking hingegen war ausdrücklich nicht beabsichtigt.

Der unter dem Titel „Erster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2005 - 2009“ vorgelegte Bericht analysiert die Jahre 2005 und 2009 und stellt die jeweiligen Ergebnisse einander vergleichend gegenüber. Der Bericht wurde in zwei Teilen veröffentlicht: Teil 1 beschreibt anhand von 37 Indikatoren länderübergreifend die wichtigsten Ergebnisse, Teil 2 ist als Datenband mit umfangreichen statistischen Angaben angelegt.¹⁴⁰⁶

Der Folgebericht ist in nahezu identischem Format erschienen und datiert aus dem Jahr 2013. Unter dem Titel „Zweiter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2011“ werden nunmehr drei Untersuchungszeiträume (2005, 2009 und 2011) berücksichtigt und anhand von 41 Indikatoren¹⁴⁰⁷ analysiert. Die 8. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK) hat unter Vorsitz des Landes Sachsen am 20./21. März hierzu festgestellt, dass „mit dem Zweiten Bericht ein bedeutsamer Beitrag zur Versachlichung der Diskussion über den Stand und die Entwicklung der Integration von Menschen

¹⁴⁰³ Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Faktenbericht 2013, Integration in Bildung und Arbeitsmarkt. Berlin 2014, S. 52.

¹⁴⁰⁴ Vgl. ebd., S. 49.

¹⁴⁰⁵ Vgl. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren (Hrsg.): Zweiter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2011, Teil 1, Ergebnisse, o.O. 2013, S. 2.

¹⁴⁰⁶ Vgl. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren (Hrsg.): Erster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2005 – 2009, o.O., S. Teil 1, Ergebnisse, o.O. 2013, S. 2.

¹⁴⁰⁷ Neu hinzugekommen sind Indikatoren zur interkulturellen Öffnung wie „Beschäftigte mit Migrationshintergrund im Öffentlichen Dienst“ und „Abgeordnete mit Migrationshintergrund in den Landesparlamenten“.

mit Migrationshintergrund in den Ländern geleistet wird.¹⁴⁰⁸ Sie hat den Bericht darüber hinaus als ein wichtiges Unterstützungsinstrument dafür gewürdigt, nachhaltig wirksame Integrationsmaßnahmen in den Ländern zu entwickeln.

Das von der IntMK bzgl. der Inhalte des Berichts gezogene Fazit lässt deutliche Parallelen zur Bewertung der Ergebnisse des auf Bundesebene vorgelegten Faktenberichts erkennen. So sehen auch die Länder durch die Ergebnisse ihres Integrationsmonitorings bestätigt, dass es in den vergangenen Jahren bemerkenswerte Integrationsfortschritte gegeben hat. Gleichwohl zeige der Bericht auch nach wie vor bestehende Unterschiede zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund auf.¹⁴⁰⁹ Hierzu nur einige Beispiele:

- Unter den Ausländerinnen und Ausländern mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens acht Jahren (wie auch unter den Ausländerinnen und Ausländern insgesamt) ist die Einbürgerungsquote in fast allen Bundesländern zwischen 2009 und 2011 angestiegen.
- Die Betreuungsquote von Kindern unter drei Jahren sowohl mit als auch ohne Migrationshintergrund in Kindertagesbetreuungseinrichtungen ist zwischen 2009 und 2011 in all den Bundesländern, für die Daten vorliegen, deutlich gestiegen.
- In den meisten Bundesländern ist der Anteil der ausländischen Schulabgängerinnen und Schulabgängern ohne Schulabschluss zwischen 2009 und 2011 gesunken, während gleichzeitig der Anteil der ausländischen Schulabgängerinnen und Schulabgängern mit Hochschulreife anstieg. In fast allen Bundesländern nahm zwischen 2009 und 2011 auch der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund zu, die über einen Hochschulabschluss verfügen. Die Unterschiede im Bildungsniveau zwischen Deutschen und Ausländern bleiben jedoch weiterhin hoch.¹⁴¹⁰

Anknüpfend an die von der LAG erarbeiteten bisherigen Monitoringberichte der Länder haben einzelne Bundesländer in eigener Zuständigkeit ergänzende Berichte zur Situation im jeweiligen Bundesland erarbeitet. Dies gilt etwa für Hessen, wo das Hessische Ministerium der Justiz, für Integration und Europa im Juni 2013 bereits den zweiten Hessischen Integrationsmonitor „Integration nach Maß“ veröffentlicht hat. Dieser schreibt den im Jahr 2010 erschienen ersten landesweiten Integrationsmonitor fort.¹⁴¹¹ Grundlage hierfür sind schwerpunktmäßig die Jahre 2005, 2008 und 2011, die einander gegenübergestellt und anhand von knapp 60 Indikatoren und annähernd 20 verschiedenen Datenquellen untersucht werden.

- Auch der Hessische Integrationsmonitor konstatiert trotz nach wie vor bestehender Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen mit und ohne Migrationshintergrund, dass sich der Abstand in zentralen Feldern verringert hat.
- Beispielhaft wird die Verbesserung der deutschen Sprachkompetenz in Familien mit ausländischen Wurzeln angeführt. Diese sei im Jahr 2011 bei 80 % mit gut bzw. sehr gut zu bewerten – gegenüber 60 % im Jahr 2005.¹⁴¹²

In Nordrhein-Westfalen stellt das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) auf seinem Portal www.integrationsmonitoring.nrw.de differenzierte Daten zum Stand der Integration zur Verfügung. Gesondert erfasst werden neben den Menschen mit und ohne Migrationshintergrund u. a. auch die Gruppen der Eingebürgerten sowie Aussiedlerinnen und Aussiedler. Um Veränderungen im Zeitverlauf feststellen zu können, werden die Statistiken (beginnend mit dem Jahr 2005) laufend aktualisiert. Zusätzlich veröffentlicht das MAIS jährlich eine kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik mit wechselnden Schwerpunktthemen. Die Ausgabe 2013 behandelt die erfolgreiche Integration der Eingebürgerten. So verfügen 34,7 % der Eingebürgerten im Alter von 18 bis unter 65 Jahren in Nordrhein-Westfalen über die (Fach-)Hochschulreife und 38,7 % über eine abgeschlossene Berufsausbildung. 2013 neu in das Integrationsmonitoring aufgenommen wurden Kennzahlen zur Integration aus den 54 Kreisen und kreisfreien Städten des Landes.¹⁴¹³

¹⁴⁰⁸ Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz: Ergebnisprotokoll, 8. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder am 20./21. März 2013 in Dresden, Dresden 2013, S. 47.

¹⁴⁰⁹ Vgl. ebd.

¹⁴¹⁰ Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren (Hrsg.): Zweiter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2011, Teil 1, Ergebnisse, o.O. 2013, S. 11 f.

¹⁴¹¹ Vgl. Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (Hrsg.): Integration nach Maß – Der Hessische Integrationsmonitor 2013. Wiesbaden 2013. Untersucht werden hier integrationspolitische Handlungsfelder wie z. B. der Kindergartenbesuch, die Schulabschlüsse, die Erwerbstätigkeit oder das Gefühl der Zugehörigkeit.

¹⁴¹² Vgl. Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (Hrsg.): Integration in Hessen, Integrationsbrief 11/2013. Wiesbaden 2013, S. 2.

¹⁴¹³ Vgl. www.integrationsmonitoring.nrw.de.

Ähnlich wie Nordrhein-Westfalen hat auch Baden-Württemberg, um ein weiteres Beispiel zu benennen, ein Integrationsmonitoringportal eingerichtet. Auch dort werden – in enger Anlehnung an das Indikatorenset des Integrationsmonitorings der Bundesländer – valide Daten zum Stand der Integration zur Verfügung gestellt und in Grafiken und Tabellen veranschaulicht. Zugleich wird darauf aufmerksam gemacht, dass feststellbare Unterschiede zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund nicht unmittelbar auf den Migrationshintergrund zurückgeführt werden dürfen. Das zu Grunde gelegte Indikatorenset soll daher sukzessive erweitert und die Daten in jährlichem Rhythmus fortgeschrieben werden.¹⁴¹⁴

Neben der Ebene der Länder gewinnt auch auf kommunaler Ebene das Integrationsmonitoring an Bedeutung. Als positives Beispiel gilt dabei Wiesbaden: Die hessische Landeshauptstadt trägt schon seit dem Jahr 2003 im jährlichen Turnus Daten zum Stand der Integration der Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund zusammen. Der aktuellste Bericht wurde in 2013 unter dem Titel „Monitoring zur Integration von Migranten in Wiesbaden“ veröffentlicht.¹⁴¹⁵ Die Zielstellung ähnelt der des Bundes und der Länder: Das Integrationsmonitoring erfüllt laut dem Wiesbadener Bericht primär die Aufgaben der Sensibilisierung und der Frühwarnung, es nimmt darüber hinaus auch eine steuerungsunterstützende Funktion wahr.¹⁴¹⁶

Monitoringberichte werden mittlerweile aber von zahlreichen weiteren Kommunen erarbeitet.¹⁴¹⁷ Stuttgart, Essen, München, Osnabrück, Saarbrücken oder auch Hannover, Frankfurt und Oldenburg sind hierfür nur einige Beispiele. Die niedersächsische Landeshauptstadt etwa hat im Jahr 2008 mit dem Integrationsmonitoring begonnen und schreibt dieses jährlich fort. Frankfurt hat im Jahr 2012 erstmals seinen „Frankfurter Integrations- und Diversitätsmonitor“ vorgestellt, Oldenburg hat im Jahr 2013 das „Integrationsmonitoring der Stadt Oldenburg“ vorgelegt.

Die Beispiele belegen, dass das Integrationsmonitoring auch für Städte und Kommunen zunehmend als wichtiger Bestandteil der Planung kommunaler Integrationsprozesse erkannt und in diesem Sinne genutzt wird. Über die Bedeutung des Monitorings als Kontroll- und Steuerungsinstrument besteht damit Konsens sowohl auf Bundesebene als auch auf Ebene der Länder und der Kommunen.

4.2.2 Perspektiven

Ausweislich des Protokolls zur 8. IntMK in Dresden wurde die länderoffene Arbeitsgruppe (LAG) „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ damit beauftragt, für „die 10. IntMK 2015 einen aktualisierten Bericht vorzulegen und die Aufnahme weiterer Indikatoren und Statistikänderungen zu prüfen.“¹⁴¹⁸

Unter dem gemeinsamen Vorsitz der Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen wird die LAG daraufhin in 2014 zur Erstellung des dritten Berichts zusammentreten und in diesem Kontext auch die Veränderung der Definition des Migrationshintergrunds sowie weitere Statistikänderungen prüfen. Der Bericht selbst wird der IntMK voraussichtlich im Frühjahr 2015¹⁴¹⁹ vorgelegt. Es ist davon auszugehen, dass der Bericht in Ländern wie etwa Hessen, Nordrhein-Westfalen oder auch Baden-Württemberg als Grundlage vertiefender Auswertungen in eigener Zuständigkeit herangezogen wird.

Verbindliche bzw. allgemeingültige Aussagen über die Fortschreibung des Integrationsmonitorings auf kommunaler Ebene können nicht getroffen werden. Allerdings ist wahrscheinlich, dass die bereits aktiven Städte und Kommunen ihre Berichte mehrheitlich fortschreiben werden. Auch ist zu erwarten, dass in Zukunft weitere Städte und Kommunen eigene Monitoringberichte auflegen werden.

Insoweit könnte das Beispiel Hessens Schule machen: Dort hat die Landesregierung das Ziel ausgegeben, ein flächendeckendes und abgestimmtes System von Integrationsmonitoren auch auf kommunaler Ebene nutzbar zu machen. Eine Pionierrolle kam dabei den Kommunen und Kreisen zu, die als „Modellregionen Integration“ ausgewählt wurden. Für diese liegt heute ein jeweils eigenes Monitoring vor. Die anderen hessischen Kommunen sind von der Landesregierung eingeladen, sich dem System anzuschließen und können dabei die Beratung

¹⁴¹⁴ Vgl. www.integrationsmonitoring-bw.de.

¹⁴¹⁵ Vgl. Landeshauptstadt Wiesbaden, Amt für Strategische Steuerung, Stadtforschung und Statistik (Hrsg.): Monitoring zur Integration von Migranten in Wiesbaden. Wiesbaden 2013, S. 1 ff. Das Monitoring bildet insgesamt 26 Kennzahlen zur Beschreibung der Integrationsprozesse ab.

¹⁴¹⁶ Ebd.

¹⁴¹⁷ Hilfestellung hierbei bietet u. a. die Publikation: VIA Bayern e. V. - Verband für interkulturelle Arbeit / Sorg, Uschi (Hrsg.): Kommunales Integrationsmonitoring. München o.J.

¹⁴¹⁸ Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz: Ergebnisprotokoll, 8. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder am 20./21. März 2013 in Dresden. Dresden 2013, S. 47.

¹⁴¹⁹ Vgl. ausführlich zur IntMK Kapitel XIII 3.1.

des Hessischen Integrationsministeriums in Anspruch nehmen.

Die Beauftragte wertet die Übereinstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen hinsichtlich der Bedeutung des Integrationsmonitorings als Kontroll- und Steuerungsinstrument als Signal dafür, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen.

Dies gilt umso mehr, als in Zusammenfassung der Ergebnisse der Berichte übergreifend festgestellt werden kann, dass in den vergangenen Jahren beachtliche und überdies konkret zu beziffernde Fortschritte bei der Angleichung der Teilhabechancen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund erzielt wurden. Hieran gilt es in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen anzuknüpfen.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
a.a.O.	am angegebenen Ort
AABF	Alevitische Gemeinde Deutschland
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AFBG	Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung
AG	Arbeitsgruppen/n
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AJC	American Jewish Committee
AKBP	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
AMJ	Ahmadiyya Muslim Jamaat
ÄndVO	Änderungsverordnung
Anm.	Anmerkung
AQUA	Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt (ESF-Programm)
ARB	Assoziationsratsbeschluss
ARD	Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (Das Erste)
ArGV	Arbeitsgenehmigungsverordnung
Art.	Artikel
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
AVV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
AWO	Arbeiterwohlfahrt
Az.	Aktenzeichen
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAG EJSA	Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
BAGIV	Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrant*innenverbände
BAG KJS	Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit
BAGSO	Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAnz.	Bundesanzeiger

BBG	Bundesbeamtengesetz
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensverordnung
BFD	Bundesfreiwilligendienst
BfDT	Bündnis für Demokratie und Toleranz
BFH	Bundesfinanzhof
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BiB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIWAQ	Programm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“
BISS	Forschungsinitiative „Bildung durch Sprache und Schrift“
BKA	Bundeskriminalamt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BKM	Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BPolG	Gesetz über die Bundespolizei
BQFG	Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen
BQ-Portal	Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen
BR	Bayerischer Rundfunk
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BSG	Bundessozialgericht
BT	Deutscher Bundestag

BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVDZ	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVFG	Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz
BVRE	Bundesverband russischsprachiger Eltern e. V.
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DA-FamEStG	Dienstanweisung zur Durchführung des Familienleistungsausgleichs nach dem X. Abschnitt des Einkommensteuergesetzes
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
DBK	Deutsche Bischofskonferenz
DESI	Institut für Demografische Entwicklung und Soziale Integration
DFB	Deutscher Fußball-Bund
DFK	Deutsches Forum für Kriminalprävention
DFL	Deutsche Fußball Liga
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
d. h.	das heißt
DIK	Deutsche Islam Konferenz
DITIB	Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion, e. V.
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
Drs.	Drucksache
DSI	Deutschlandstiftung Integration
DSW	Deutsches Studentenwerk
DTZ	Deutsch-Test für Zuwanderer
ebd.	ebenda
ECRE	European Council on Refugees in Exiles
EFA	Europäisches Fürsorgeabkommen
EFF	Europäischer Flüchtlingsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIF	Europäischer Integrationsfonds
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESS	European Social Survey
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
e. V.	eingetragener Verein
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
FBBE	Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung
FEB	Förderprogramm Entwicklungsbezogene Bildung
ff.	fortfolgende
FiSS	Forschungsinitiative Sprachdiagnostik und Sprachförderung
Fn.	Fußnote
FÖTED	Föderation türkischer Elternvereine in Deutschland e. V.
FreizügG/EU	Freizügigkeitsgesetz/EU
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GEW	Gewerkschaft Erziehung Wissenschaft
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GI	Goethe-Institut
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GLES	German Longitudinal Election Study
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HIPPY	Home Interaction for Parents and Preschool Youngsters
HIS	Hochschulentwicklung im Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) (vormals Hochschul-Informationssystem GmbH)
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
Hrsg.	Herausgeber
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
IB	Internationaler Bund
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

ICS	Immigrant Citizens Survey
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
IGBD	Islamische Gemeinschaft der Bosniaken in Deutschland
IGLU	Internationale-Grundschul-Leseuntersuchung
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaft
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
insb.	insbesondere
IntMK	Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder
IntV	Integrationskursverordnung
IQ	Integration durch Qualifikation/Qualifizierung, Förderprogramm des BMAS
IRD	Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JFMK	Jugend- und Familienministerkonferenz
Jg.	Jahrgang
JMD	Jugendmigrationsdienste
JuMiKo	Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister
Kap.	Kapitel
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KiföG	Kinderförderungsgesetz
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (Kultusministerkonferenz)
KOKiD	Kommission der Orthodoxen Kirche in Deutschland
KOM	(EU-)Kommission
LAG	Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“
LAKA	Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen in Baden-Württemberg
LaKI	Landesweite Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren
LFS	European Union Labour Force Survey
LSG	Landessozialgericht
MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
MDI	Mediendienst Integration
MEN	MigrantenElternNetzwerk Niedersachsen
MighEV	Migrationshintergrund-Erhebungs-Verordnung
Mio.	Millionen

MobiPro-EU	Programm zur Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa
Mrd.	Milliarden
NAP-I	Nationaler Aktionsplan Integration
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NEPS	National Educational Panel Study (Nationales Bildungspanel)
n. F.	neue Fassung
NGO	Non Government Organisation / Nichtregierungs- (regierungsunabhängige) Organisation
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
o. g.	oben genannt
OLG	Oberlandesgericht
OP	Operationelles Programm (ESF)
OVG	Oberverwaltungsgericht
p. a.	per annum
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
PIAV	Polizeilicher Informations- und Analyseverbund
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PMK	Politisch motivierte Kriminalität (Deliktgruppe)
ProPK	Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes
RAA	Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien
Rn. / Rdnr.	Randnummer
REMID	Religionswissenschaftlicher Medien- und Informationsdienst
RF	Europäischer Rückkehrfonds
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
Rs.	Rechtssache
RTL	Radio Télévision Luxembourg
s.	siehe
S.	Seite/Satz
SCHURA	Rat der islamischen Gemeinschaften in Hamburg e. V.
SG	Sozialgericht

SGB	Sozialgesetzbuch
SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte/r/s/n
SOEP	Sozioökonomisches Panel des DIW
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
s. u.	siehe unten
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
SWR	Südwestrundfunk
TBB	Türkischer Bund Berlin-Brandenburg
TGD	Türkische Gemeinde in Deutschland
Tsd.	Tausend
TVBZ	Tatverdächtigenbelastungszahl
u. a.	unter anderem / und andere
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v. a.	vor allem
VDZ	Verband Deutscher Zeitschriftenverleger
Verdi	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VHS	Volkshochschule
VIKZ	Verband der Islamischen Kulturzentren e. V.
VN	Vereinte Nationen
VO	Verordnung
VPRT	Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V.
WIR	Landesprogramm „Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“
WiFF	Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit
z. B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

ZdK	Zentralkomitee der deutschen Katholiken
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZfA	Zentralstelle für das Auslandsschulwesen
ZfTI	Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung
ZMaD	Zentralrat der Marokkaner in Deutschland e. V.
ZMD	Zentralrat der Muslime in Deutschland
ZP	Zusatzprotokoll
ZPO	Zivilprozessordnung
z. T.	zum Teil
ZUSE	Zentrum zur Unterstützung der wissenschaftlichen Begleitung und Erforschung schulischer Entwicklungsprozesse
ZWSt	Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

Tabellenanhang

Hinweise zum Tabellenanhang

Im Folgenden sind weitere statistische Angaben zu unterschiedlichen Themen in Form von Tabellen und Abbildungen dokumentiert. Die Gesamtangaben für die ausländische Bevölkerung bzw. Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland sind in den Tabellen nicht immer identisch, da in Deutschland mehrere statistische Quellen zur Verfügung stehen, die Auskunft über in Deutschland lebende Zuwanderergruppen geben: Der Zensus, der Mikrozensus, die Bevölkerungsfortschreibung und das Ausländerzentralregister.

Als Ausländerinnen und Ausländer werden ausschließlich Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit bezeichnet. Personen mit einer deutschen und einer ausländischen Staatsangehörigkeit (doppelte Staatsangehörigkeit) werden in den Statistiken grundsätzlich nur als Deutsche ausgewiesen. Die Begriffe „Ausländerin“ und „Ausländer“ werden in diesem wie in den vorangegangenen Berichten der Beauftragten vor allem in rechtlichen und statistischen Zusammenhängen verwendet.

Ausländerzentralregister

Im Ausländerzentralregister (AZR) werden Informationen über ausländische Staatsangehörige gesammelt, die sich drei Monate oder länger in Deutschland aufhalten. Die Ausländerbehörden liefern die entsprechenden Personenstandsdaten an das Ausländerzentralregister. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als Registerbehörde leitet für ausgewählte Merkmale die anonymisierten Daten zum Jahresende an das Statistische Bundesamt weiter. Das Statistische Bundesamt bereitet diese Daten auf und veröffentlicht sie. Die Gesamtzahl der Ausländer im AZR weicht allerdings von den Ergebnissen des Zensus 2011, der Bevölkerungsfortschreibung und dem Mikrozensus wegen unterschiedlicher Erhebungsmethoden deutlich ab.

Eine Abstimmung des AZR auf die Ergebnisse des Zensus 2011 ist aus technischen und rechtlichen Gründen nicht möglich. Das BAMF und das Statistische Bundesamt werden jedoch die Abweichungen zwischen dem Zensus 2011 und dem AZR analysieren. Bis zum Abschluss dieser Arbeiten müssen bei der Interpretation der AZR-Daten die Abweichungen berücksichtigt werden, die am Zensusstichtag zwischen dem AZR-Bestand und dem Zensusergebnis existierten.

Zum Jahresende 2004 wurde das AZR umfangreich bereinigt. Dabei wurde der Gesamtbestand der ausländischen Bevölkerung im AZR mit den Angaben der regionalen Ausländerbehörden abgeglichen und um unstimme Fälle bereinigt. Daher sind die Angaben vor und nach 2004 nicht vergleichbar.

Die Daten aus dem AZR werden vor allem genutzt, um die aufenthaltsrechtliche Situation und die Aufenthaltsdauer von Ausländern abzubilden. Die Statistiken aus dem AZR eignen sich jedoch nicht für einen Vergleich mit der deutschen Bevölkerung.

Laut AZR lebten im Jahr 2013 insgesamt 7,63 Mio. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland. Für das Jahr 2012 weist das AZR 7,21 Mio. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit aus.

Zensus

Mit dem Zensus 2011, einer registergestützten Teilerhebung von rund 10 % der Bevölkerung, erhält die Bundesrepublik zum ersten Mal nach der Wiedervereinigung genaue Angaben über die Bevölkerungsstruktur. Der Zensus 2011 löst damit die „alte“ Bevölkerungsfortschreibung ab. Jegliche Statistiken, die auf Bevölkerungsdaten aufbauen, werden sukzessive an die Ergebnisse aus dem Zensus 2011 angepasst.

Die jährliche Bevölkerungsfortschreibung bis zum Zensus 2011 beruhte auf der Volkszählung, die im Jahr 1987 in der Bundesrepublik und im Jahr 1981 in der DDR durchgeführt wurde.

Nach den ersten vorläufigen Ergebnissen aus dem Zensus 2011 (Stichtag 09.05.2011) beläuft sich die Gesamtbevölkerungszahl in Deutschland auf 80,2 Mio. Personen. Damit leben rund 1,5 Mio. Personen weniger in Deutschland als bisher durch die amtliche Bevölkerungsfortschreibung angenommen. Allein die Zahl der Personen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit verringerte sich um 1,1 Mio. Die geringere Bevölkerungsgröße ist im Wesentlichen durch nicht registrierte Fortzüge zu erklären. Durch den Zensus 2011 wurde die Statistik um die Fälle bereinigt, die sich beim Fortzug ins Ausland nicht abgemeldet hatten.

Bevölkerungsfortschreibung

Die Bevölkerungsfortschreibung weist die Zahl und die Zusammensetzung der Bevölkerung sowie ihre Veränderung nach. Vom Statistischen Bundesamt wird auf Basis der von den kommunalen Meldestellen (in der Regel Einwohnermeldeämter) erfassten Zu- und Fortzüge, der Geburten und Sterbefälle, dem Staatsangehörigkeitswechsel (Einbürgerungen) sowie zum Nachweis des Familienstandes aus Daten zu Eheschließungen, Ehescheidungen und Lebenspartnerschaften eine Fortschreibung der Bevölkerung durchgeführt.

Mit dem Zensus 2011 wurde die Bevölkerungsfortschreibung auf eine neue Grundlage gestellt. Die Bevölkerungsfortschreibung enthält Angaben zur Altersstruktur, zum Geschlecht und zu einzelnen Staatsangehörigkeiten. Sie bildet unter anderem die Bezugsgröße für die Stichprobe des Mikrozensus und die Grundlage für die Prognose der Bevölkerungszahlen.

Auf Grundlage der vorläufigen Ergebnisse aus dem Zensus 2011 (Stand vom 10.04.2014) wies die Bevölkerungsfortschreibung für das Jahr 2012 insgesamt 6,64 Mio. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit aus.

Mikrozensus

Der Mikrozensus ist die amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt an der jährlich 1 % aller Haushalte in Deutschland beteiligt sind. Die Erhebung erfolgt durch einen Fragebogen. Auf Grundlage des Mikrozensus erhebt das Statistische Bundesamt seit dem Jahr 2005 das Merkmal „Migrationshintergrund“.

Im Mikrozensus werden demografische, soziodemografische sowie sozioökonomische Merkmale nach detailliertem Migrationsstatus dargelegt. Neben Alter, Geschlecht und Familienstand als demografische Größenordnungen werden soziodemografische Merkmale wie Bildungsabschlüsse, Haushaltsgrößen und Lebensformen erhoben. Angaben, die den Lebensunterhalt, das Einkommen, die Armutsgefährdung und die Erwerbsbeteiligung betreffen, werden den sozioökonomischen Merkmalen zugeordnet. In einem vierjährigen Turnus werden weitere Merkmale wie Wohnsituation und Gesundheitszustand erfasst.

Im Mikrozensus werden Angaben zum Zuzug in das Bundesgebiet sowie ehemalige und weitere Staatsangehörigkeiten der befragten Person wie auch der beiden Eltern der befragten Person erhoben. Um die Repräsentativität zu gewährleisten, wird die Erhebung (Stichprobe) nach Geschlecht, Altersklassen (unter 15 Jahre, 15 bis 44 Jahre, 45 Jahre und älter) sowie vier Staatsangehörigkeiten bzw. Staatsangehörigkeitsgruppen (deutsch, türkisch, EU-25 und nicht EU-25) kontrolliert. Aufgrund der geringen Fallzahl ist der Mikrozensus für andere Staatsangehörigkeiten nur bedingt aussagekräftig.

Der 10. Lagebericht baut auf dem Mikrozensus 2012 auf. Grundlage für den Mikrozensus 2012 bildet die „alte“ Bevölkerungsfortschreibung. Erst der Mikrozensus 2013 wird mit den Ergebnissen aus dem Zensus 2011 kompatibel sein. Zurückliegende Mikrozensus (2011 und 2012) sollen erst später an die Ergebnisse aus dem Zensus 2011 angepasst werden.

Migrationshintergrund

Das Kriterium „Migrationshintergrund“ unterscheidet nicht nur nach Staatsangehörigkeit, sondern umfasst auch Personen, die durch Einbürgerung Deutsche geworden oder aber als Deutsche zugewandert sind, sowie diejenigen, die Kinder von zugewanderten Eltern sind. Mit der Bezeichnung „Personen mit Migrationshintergrund“ wird weitgehend einheitlich die Definition des Statistischen Bundesamtes verwendet, die der Auswertung des Mikrozensus zugrunde liegt. Laut dem Statistischen Bundesamt zählen zu den Menschen mit Migrationshintergrund „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil.“

Auf Grundlage dieser Definition werden im Mikrozensus 2012 insgesamt 16,3 Mio. Personen mit Migrationshintergrund ausgewiesen. Damit wird auch die dritte Generation in die Definition einbezogen, die weder selbst noch deren Eltern zugewandert sind. Laut der Definition des Migrationshintergrund des Statistischen Bundesamtes ist erst dann ein Migrationshintergrund nicht mehr nachweisbar, wenn sowohl die Eltern als Deutsche als auch das Kind in Deutschland geboren wurden.

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

- Tabelle 1: Bevölkerung in Deutschland nach detailliertem Migrationsstatus von 2005 bis 2012
- Tabelle 2: Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland mit und ohne Migrationshintergrund im Jahr 2012
- Tabelle 3: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationshintergrund, Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen im Jahr 2012
- Tabelle 3a: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationshintergrund, Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen im Jahr 2012
- Tabelle 4: Lebensformen nach Migrationshintergrund - Bevölkerung in Deutschland nach Migrationsstatus und Armutsgefährdungsquote im Jahr 2012
- Tabelle 5: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationsstatus und Familienstand im Jahr 2012
- Tabelle 5a: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationsstatus und Familienstand im Jahr 2012
- Tabelle 6: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationshintergrund und Ländern im Jahr 2012
- Tabelle 7: Geburten von deutschen und ausländischen Kindern in Deutschland in den Jahren 1990 bis 2012
- Tabelle 8: Eheschließungen von deutschen und ausländischen Partnern in Deutschland in den Jahren 1960 bis 2012
- Tabelle 9: Eheschließungen in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten der Ehepartner in den Jahren 1960 bis 2012
- Tabelle 10: Bevölkerung insgesamt und ausländische Bevölkerung in den Jahren 1961 bis 2013
- Tabelle 11: Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen am 31.12.2013
- Tabelle 12: Ausländische Bevölkerung in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2013
- Tabelle 13: Ausländische Bevölkerung aus EU-Staaten in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2013
- Tabelle 14: Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31.12.2013
- Tabelle 14a: Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31.12.2013
- Tabelle 15: Wanderungen von Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern über die Grenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2012
- Tabelle 16: Wanderungen von Ausländerinnen und Ausländern in das und aus dem Bundesgebiet in den Jahren 2006 bis 2012
- Tabelle 17: Betreuungsquoten von Kindern unter 3 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen nach Ländern am 01.03.2013
- Tabelle 18: Betreuungsquoten von Kindern im Alter von 3 bis unter 6 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen nach Ländern am 01.03.2013
- Tabelle 19: Ausländische Schüler/innen nach Schularten in ausgewählten Bundesländern für das Schuljahr 2012/2013

- Tabelle 20: Deutsche und ausländische Absolventen/Abgänger allgemeinbildender und beruflicher Schulen für die Jahre 2004, 2008 und 2012 nach Abschlussarten und Geschlecht (in % der Wohnbevölkerung im jeweils typischen Abschlussalter)
- Tabelle 21: Bevölkerung (ab 15 Jahre) nach Migrationshintergrund, schulischem Abschluss und Geschlecht im Jahr 2012
- Tabelle 21a: Bevölkerung (ab 15 Jahre) nach Migrationshintergrund, schulischem Abschluss und Geschlecht im Jahr 2012
- Tabelle 22: Studienanfängerinnen und Studienanfänger in Deutschland in den Jahren 1993 bis 2013
- Tabelle 23: Studierende in Deutschland in den Jahren 1992 bis 2013
- Tabelle 24: Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen in Deutschland in den Jahren 1997 bis 2013
- Tabelle 25: Wissenschaftliches und künstlerisches Personal mit ausländischer Staatsangehörigkeit in den Jahren 2008 bis 2013
- Tabelle 26: Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund, Berufsabschluss und Geschlecht im Jahr 2012
- Tabelle 27: Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund und Geschlecht in den Jahren 2010 bis 2012
- Tabelle 28: Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus in den Jahren 2010 und 2012 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)
- Tabelle 29: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer/innen nach Geschlecht in den Jahren 2000 bis 2013
- Tabelle 30: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer/innen nach ausgewählten Merkmalen am 30.09.2013
- Tabelle 31: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer/innen nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2002 bis 2013
- Tabelle 32: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer nach Wirtschaftsabschnitten in den Jahren 2010 bis 2013
- Tabelle 33: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer nach Bundesländern in den Jahren 2010 bis 2013
- Tabelle 34: Geringfügig entlohnt beschäftigte Deutsche und Ausländer/innen nach Geschlecht am 30.09.2013
- Tabelle 35: Ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigte Deutsche und Ausländer/innen nach Geschlecht in den Jahren 2007 bis 2013
- Tabelle 36: Integrationskurse in den Jahren 2007 bis 2013 – Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer
- Tabelle 37: Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 2001 bis 2013
- Tabelle 37a: Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 2001 bis 2013
- Tabelle 38: Einbürgerungen in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2009 bis 2013
- Tabelle 39: Eingebürgerte Personen in Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 2009 bis 2013
- Tabelle 40: Optionspflichtige („Optionskinder“) nach § 29 StAG, erstmals optionspflichtig im Zeitraum 2008 bis 2030

Tabelle 41: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland in den Jahren 1998 bis 2013

Tabelle 42: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland nach ausgewählten Herkunftsländern in den Jahren 2010 bis 2013

Tabelle 43: Geduldete nach Aufenthaltsdauer in den Jahren 2009 bis 2013

Abbildung 1: Alterspyramide nach Migrationshintergrund im Jahr 2012

Abbildung 2: Zu- und Fortzüge über die Außengrenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2012

**Tabelle 1: Bevölkerung in Deutschland nach detailliertem Migrationsstatus
von 2005 bis 2012**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	in 1.000							
Bevölkerung insgesamt	82.465	82.369	82.257	82.135	81.904	81.715	81.754	81.913
Deutsche ohne Migrationshintergrund	67.132	67.225	66.895	66.569	65.856	65.970	65.792	65.570
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	15.057	15.143	15.361	15.566	15.703	15.746	15.962	16.343
Personen mit eigener Migrationserfahrung	10.399	10.431	10.529	10.623	10.601	10.590	10.690	10.918
davon Ausländer	5.571	5.584	5.592	5.609	5.594	5.577	5.675	5.860
davon Deutsche	4.828	4.847	4.937	5.014	5.007	5.013	5.015	5.059
Personen ohne eigene Migrationserfahrung	4.658	4.713	4.832	4.943	5.102	5.155	5.273	5.425
davon Ausländer	1.749	1.716	1.688	1.661	1.630	1.570	1.516	1.511
davon Deutsche	2.908	2.997	3.144	3.283	3.472	3.585	3.756	3.914
	in %							
Bevölkerung insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Deutsche ohne Migrationshintergrund	81,4	81,6	81,3	81,0	80,4	80,7	80,5	80,0
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	18,3	18,4	18,7	19,0	19,2	19,3	19,5	20,0
Personen mit eigener Migrationserfahrung	12,6	12,7	12,8	12,9	12,9	13,0	13,1	13,3
davon Ausländer	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,9	7,2
davon Deutsche	5,9	5,9	6,0	6,1	6,1	6,1	6,1	6,2
Personen ohne eigene Migrationserfahrung	5,6	5,7	5,9	6,0	6,2	6,3	6,4	6,6
davon Ausländer	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8
davon Deutsche	3,5	3,6	3,8	4,0	4,2	4,4	4,6	4,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Tabelle 2: Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland mit und ohne Migrationshintergrund im Jahr 2012

Altersstruktur	ohne Migrationshintergrund		mit Migrationshintergrund im engeren Sinne		Bevölkerung insgesamt in 1.000	Migrantenanteil je Altersgruppe in %
	in 1.000	in %	in 1.000	in %		
unter 5 Jahre	2.123	3,2	1.166	7,1	3.289	35,5
von 5 bis unter 10 Jahre	2.255	3,4	1.170	7,2	3.425	34,2
von 10 bis unter 15 Jahre	2.641	4,0	1.136	7,0	3.777	30,1
von 15 bis unter 20 Jahre	2.991	4,6	1.134	6,9	4.125	27,5
von 20 bis unter 25 Jahre	3.751	5,7	1.136	7,0	4.887	23,2
von 25 bis unter 35 Jahre	7.465	11,4	2.526	15,5	9.991	25,3
von 35 bis unter 45 Jahre	8.426	12,9	2.588	15,8	11.014	23,5
von 45 bis unter 55 Jahre	11.214	17,1	2.219	13,6	13.434	16,5
von 55 bis unter 65 Jahre	9.025	13,8	1.681	10,3	10.705	15,7
65 Jahre und älter	15.679	23,9	1.588	9,7	17.267	9,2
insgesamt	65.570	100,0	16.343	100,0	81.913	20,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2012

Tabelle 3: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationshintergrund, Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen im Jahr 2012¹⁾

	Geschlecht	unter 15 Jahre	15-24 Jahre	25-44 Jahre	45-64 Jahre	65 Jahre und älter	gesamt
		in 1.000	in 1.000	in 1.000	in 1.000	in 1.000	in 1.000
Bevölkerung insgesamt	männlich	5.381	4.648	10.650	12.043	7.507	40.230
	weiblich	5.111	4.364	10.355	12.093	9.760	41.683
	insgesamt	10.492	9.012	21.006	24.137	17.267	81.913
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	3.593	3.453	8.112	10.097	6.744	31.998
	weiblich	3.427	3.289	7.780	10.140	8.935	33.571
	insgesamt	7.020	6.742	15.892	20.238	15.679	65.570
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	1.788	1.195	2.539	1.946	763	8.232
	weiblich	1.684	1.074	2.575	1.953	825	8.112
	insgesamt	3.472	2.270	5.114	3.899	1.588	16.343
darunter Deutsche	männlich	1.442	694	1.041	919	368	4.464
	weiblich	1.360	620	1.067	950	512	4.509
	insgesamt	2.802	1.314	2.108	1.869	881	8.973
darunter Ausländer/innen	männlich	346	502	1.498	1.027	395	3.767
	weiblich	324	454	1.509	1.004	312	3.603
	insgesamt	670	956	3.006	2.030	708	7.371
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	166	470	2.093	1.883	748	5.359
	weiblich	170	449	2.228	1.904	808	5.559
	insgesamt	335	919	4.321	3.787	1.556	10.918
darunter Deutsche	männlich	63	224	883	897	365	2.431
	weiblich	60	206	925	929	507	2.627
	insgesamt	123	430	1.808	1.826	872	5.058
darunter Ausländer/innen	männlich	103	246	1.210	986	383	2.928
	weiblich	109	243	1.303	975	301	2.932
	insgesamt	212	489	2.513	1.961	684	5.860
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	1.623	726	446	62	15	2.872
	weiblich	1.514	625	347	50	17	2.553
	insgesamt	3.137	1.351	793	112	32	5.425
darunter Deutsche	männlich	1.379	470	158	22	/	2.033
	weiblich	1.300	414	142	21	5	1.882
	insgesamt	2.679	884	299	43	9	3.914
darunter Ausländer/innen	männlich	243	256	288	40	12	839
	weiblich	214	211	205	29	12	671
	insgesamt	458	467	494	69	23	1.511

¹⁾ Abweichungen entstehen durch Rundungen.

/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2012 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Tabelle 3a: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationshintergrund, Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen im Jahr 2012¹⁾

	Geschlecht	unter 15 Jahre	15-24 Jahre	25-44 Jahre	45-64 Jahre	65 Jahre und älter	gesamt
		in %	in %	in %	in %	in %	in %
Bevölkerung insgesamt	männlich	13,4	11,6	26,5	29,9	18,7	100
	weiblich	12,3	10,5	24,8	29,0	23,4	100
	insgesamt	12,8	11,0	25,6	29,5	21,1	100
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	11,2	10,8	25,4	31,6	21,1	100
	weiblich	10,2	9,8	23,2	30,2	26,6	100
	insgesamt	10,7	10,3	24,2	30,9	23,9	100
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	21,7	14,5	30,8	23,6	9,3	100
	weiblich	20,8	13,2	31,7	24,1	10,2	100
	insgesamt	21,2	13,9	31,3	23,9	9,7	100
darunter Deutsche	männlich	32,3	15,5	23,3	20,6	8,2	100
	weiblich	30,2	13,8	23,7	21,1	11,4	100
	insgesamt	31,2	14,6	23,5	20,8	9,8	100
darunter Ausländer/innen	männlich	9,2	13,3	39,8	27,3	10,5	100
	weiblich	9,0	12,6	41,9	27,9	8,7	100
	insgesamt	9,1	13,0	40,8	27,5	9,6	100
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	3,1	8,8	39,1	35,1	14,0	100
	weiblich	3,1	8,1	40,1	34,3	14,5	100
	insgesamt	3,1	8,4	39,6	34,7	14,3	100
darunter Deutsche	männlich	2,6	9,2	36,3	36,9	15,0	100
	weiblich	2,3	7,8	35,2	35,4	19,3	100
	insgesamt	2,4	8,5	35,7	36,1	17,2	100
darunter Ausländer/innen	männlich	3,5	8,4	41,3	33,7	13,1	100
	weiblich	3,7	8,3	44,4	33,3	10,3	100
	insgesamt	3,6	8,3	42,9	33,5	11,7	100
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	56,5	25,3	15,5	2,2	0,5	100
	weiblich	59,3	24,5	13,6	2,0	0,7	100
	insgesamt	57,8	24,9	14,6	2,1	0,6	100
darunter Deutsche	männlich	67,8	23,1	7,8	1,1	/	100
	weiblich	69,1	22,0	7,5	1,1	0,3	100
	insgesamt	68,4	22,6	7,6	1,1	0,2	100
darunter Ausländer/innen	männlich	29,0	30,5	34,3	4,8	1,4	100
	weiblich	31,9	31,4	30,6	4,3	1,8	100
	insgesamt	30,3	30,9	32,7	4,6	1,5	100

¹⁾ Abweichungen entstehen durch Rundungen.

/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2012 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Tabelle 4: Lebensformen nach Migrationshintergrund - Bevölkerung in Deutschland nach Migrationsstatus und Armutsgefährdungsquote¹⁾ im Jahr 2012

Merkmal	Bevölkerung		
	insgesamt	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund
insgesamt	in %		
	15,2	12,3	26,8
nach Alter			
unter 18 Jahren	18,9	13,5	30,3
18 bis unter 25 Jahren	24,3	22,4	30,3
25 bis unter 50 Jahren	13,7	10,8	23,8
50 bis unter 65 Jahren	12,8	10,8	23,5
65 Jahren und mehr	13,6	11,8	31,7
nach Geschlecht			
männlich	14,5	11,4	26,2
weiblich	15,9	13,0	27,4
nach Haushaltstyp			
Einpersonenhaushalt	25,8	24,0	37,4
Zwei Erwachsene und mindestens ein Kind unter 18 Jahren	13,1	7,4	26,1
Alleinerziehende mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren	39,6	35,6	52,5
Paar ohne Kinder	8,9	7,1	20,3
nach Schulabschluss			
Hauptschule	16,6	14,9	25,7
Realschule	10,2	8,2	20,1
Abitur	11,1	8,9	20,1
mit Schulabschluss insgesamt	13,3	11,6	22,3
ohne Schulabschluss	43,1	38,9	45,4
nach überwiegendem Lebensunterhalt			
eigene Berufstätigkeit	6,3	5,0	12,2
Rente, eigenes Vermögen	14,4	12,9	28,6
ALG I/II, sonstige Sozialleistungen	63,6	60,6	69,3
Unterstützung durch Angehörige	18,1	14,0	27,9

¹⁾ Anteil der Personen, deren verfügbares Einkommen weniger als 60 % des Durchschnittseinkommens beträgt. Bezugsgröße ist der Bundesmedian. Berücksichtigt ist hier nur die Bevölkerung in Privathaushalten am Hauptwohnsitz mit gültigen Einkommensangaben.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2012

**Tabelle 5: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationsstatus und Familienstand
im Jahr 2012**

Familienstand	Bevölkerung				
	insgesamt	ohne Migrations- hintergrund	mit Migrationshintergrund im engeren Sinne		
			zusammen	Deutsche	Ausländer
	in 1.000				
insgesamt	81.913	65.570	16.343	8.973	7.371
ledig	32.922	25.421	7.501	4.905	2.596
verheiratet	37.526	30.198	7.329	3.318	4.010
mit Deutschem/r mit Migrationshintergrund	3.187	646	2.541	2.082	459
mit Deutschem/r ohne Migrationshintergrund	29.097	27.682	1.415	646	769
mit Ausländer/in	3.703	769	2.934	459	2.475
verwitwet	5.921	5.331	590	349	242
geschieden	5.544	4.620	924	401	523

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2012

Tabelle 5a: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationsstatus und Familienstand im Jahr 2012

Familienstand	Bevölkerung				
	insgesamt	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund im engeren Sinne		
			zusammen	Deutsche	Ausländer
	in %				
insgesamt	100,0	80,0	20,0	11,0	9,0
ledig	100,0	77,2	22,8	14,9	7,9
verheiratet	100,0	80,5	19,5	8,8	10,6
mit Deutschem/r mit Migrationshintergrund	100,0	20,3	79,7	65,3	14,4
mit Deutschem/r ohne Migrationshintergrund	100,0	95,1	4,9	2,2	2,7
mit Ausländer/in	100,0	20,8	79,2	12,4	66,8
verwitwet	100,0	90,0	10,0	5,9	4,0
geschieden	100,0	83,3	16,7	7,3	9,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2012

**Tabelle 6: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationshintergrund und Ländern
im Jahr 2012**

Bundesland	Personen mit Migrations- hintergrund	Bevölkerungs- anteil	darunter: Ausländer	Bevölkerungs- anteil
	in 1.000	in %	in 1.000	in %
Baden-Württemberg	2.885	26,7	1.304	12,1
Bayern	2.529	20,0	1.235	9,8
Berlin	907	25,8	491	13,9
Bremen	190	28,7	83	12,6
Hamburg	497	27,5	247	13,7
Hessen	1.580	25,9	695	11,4
Niedersachsen	1.413	17,8	545	6,9
Nordrhein-Westfalen	4.399	24,7	1.900	10,6
Rheinland-Pfalz	785	19,6	313	7,8
Saarland	185	18,2	88	8,7
Schleswig-Holstein	363	12,8	149	5,2
Neue Bundesländer (ohne Berlin)	610	4,8	319	2,5
gesamt	16.343	20,0	7.371	9,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2012

Tabelle 7: Geburten von deutschen und ausländischen Kindern in Deutschland in den Jahren 1990 bis 2012

Jahr	Lebendgeborene								Ausländeranteil ²⁾
	insgesamt	mit deutscher Staatsangehörigkeit ¹⁾						mit ausländischer Staatsangehörigkeit	
		gesamt	darunter: Eltern ausländisch ⁴⁾	darunter: mindestens ein Elternteil deutsch					
				Eltern verheiratet		Eltern nicht verheiratet ⁶⁾			
Vater Deutscher, Mutter Ausländerin ⁵⁾	Mutter Deutsche, Vater Ausländer ⁵⁾	Mutter Deutsche ⁷⁾	Mutter Ausländerin, Vater Deutscher						
1990 ³⁾	727.199	640.879	-	-	-	-	-	86.320	11,9
1991	830.019	739.266	-	17.190	21.467	116.623	-	90.753	10,9
1992	809.114	708.996	-	18.626	21.749	110.309	-	100.118	12,4
1993	798.447	695.573	-	20.227	21.904	106.807	-	102.874	12,9
1994	769.603	668.875	-	21.641	22.226	107.044	-	100.728	13,1
1995	765.221	665.507	-	23.948	23.498	111.214	-	99.714	13,0
1996	796.013	689.784	-	27.192	26.205	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	-	31.052	28.859	143.330	-	100.057	12,7
1999	770.744	675.528	-	32.523	30.000	155.417	-	95.216	12,4
2000	766.999	717.223	41.257	36.206	32.410	163.086	2.764	49.776	6,5
2001	734.475	690.302	38.600	37.718	32.498	167.680	3.143	44.173	6,0
2002	719.250	677.825	37.568	41.000	33.509	170.915	4.069	41.425	5,8
2003	706.721	667.366	36.819	43.483	34.685	173.305	4.753	39.355	5,6
2004	705.622	669.408	36.863	45.841	35.912	178.992	5.581	36.214	5,1
2005	685.795	655.534	40.156	46.003	35.025	181.105	5.909	30.261	4,4
2006	672.724	643.548	39.089	46.295	34.340	182.525	6.109	29.176	4,3
2007	684.862	653.523	35.666	46.600	35.006	190.979	6.588	31.339	4,6
2008	682.514	648.632	30.336	44.398	33.836	198.365	6.828	33.882	5,0
2009	665.126	632.415	28.977	42.568	32.856	196.651	7.410	32.711	4,9
2010	677.947	644.463	29.492	42.768	33.085	203.089	7.736	33.484	4,9
2011	662.685	630.745	31.091	41.425	31.058	201.253	7.902	31.940	4,8
2012	673.544	641.544	34.286	40.243	31.349	206.747	8.233	32.000	4,8

¹⁾ Seit 1975 erhält jedes Kind, bei dem mindestens ein Elternteil Deutscher ist, die deutsche Staatsangehörigkeit.

²⁾ Anteil der Lebendgeborenen ohne deutsche Staatsangehörigkeit an der Gesamtzahl der Lebendgeborenen.

³⁾ Bis 1990 alte Bundesländer, ab 1991 gesamtdeutsche Zahlen.

⁴⁾ Seit 01.01.2000 erwerben Kinder ausländischer Eltern neben den Staatsangehörigkeiten der Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn mindestens ein Elternteil seit mindestens 8 Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat und eine Niederlassungserlaubnis oder nunmehr ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt. Dies gilt auch, wenn ein Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund des Freizügigkeitsabkommens zwischen der EU bzw. deren Mitgliedstaaten und der Schweizerischen Eidgenossenschaft besitzt.

⁵⁾ Einschließlich nicht aufgliederbarer 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.

**Tabelle 8: Eheschließungen von deutschen und ausländischen Partnern in Deutschland
in den Jahren 1960 bis 2012**

Jahr	Eheschließungen ¹⁾ insgesamt	darunter zwischen Deutschen	darunter von oder mit ausländischen Partnern				
			zusammen	beide Ehepartner Ausländer		Frau Deutsche, Mann Ausländer	Mann Deutscher, Frau Ausländerin
				zusammen	darunter mit gleicher Staatsan- gehörigkeit ²⁾		
Früheres Bundesgebiet							
1960	521.445	500.362	21.083	1.625	998	15.600	3.858
1970	444.510	411.514	32.996	8.199	6.749	14.645	10.152
1980	362.408	327.023	35.385	7.374	5.753	18.927	9.084
1990	414.475	367.936	46.539	6.755	3.175	22.031	17.753
Deutschland							
1991	454.291	402.825	51.466	7.511	2.948	24.148	19.807
1996	427.297	357.073	70.224	12.680	4.615	27.907	29.637
1997	422.776	348.939	73.837	12.452	4.563	30.198	31.187
1998	417.420	346.835	70.585	11.356	4.531	27.402	31.827
1999	430.674	360.556	70.118	11.549	4.693	26.234	32.335
2000	418.550	345.477	73.073	11.911	7.043	27.323	33.839
2001	389.591	317.496	72.095	11.408	6.895	25.186	35.501
2002	391.963	318.244	73.719	11.251	6.811	26.057	36.411
2003	382.911	312.145	70.766	10.568	6.164	25.015	35.183
2004	395.992	330.535	65.457	9.219	5.233	23.474	32.764
2005	388.451	329.455	58.996	8.493	4.944	21.113	29.390
2006	373.681	319.384	54.297	7.578	4.470	19.748	26.971
2007	368.922	318.082	50.840	7.299	4.388	18.608	24.933
2008	377.055	328.311	48.744	7.302	4.462	18.154	23.288
2009	378.439	326.780	51.659	7.373	4.581	19.167	25.119
2010	382.047	330.754	51.293	7.495	4.908	19.103	24.695
2011	377.816	326.481	51.335	7.824	5.228	18.708	24.803
2012	387.423	334.966	52.457	8.282	5.605	19.337	24.838

¹⁾ Standesamtlich registrierte Eheschließungen in Deutschland. Nicht enthalten sind Eheschließungen in Konsulaten anderer Staaten und im Ausland.

²⁾ Seit 2001 einschließlich „staatenlos“ und „unbekannt“.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Eheschließungsstatistik

Tabelle 9: Eheschließungen in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten der Ehepartner in den Jahren 1960 bis 2012¹⁾

	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011	2012
Deutsche Frau mit Mann nebenstehender Staatsangehörigkeit									
Frankreich	567	914	680	616	419	376	449	448	449
Griechenland	266	399	452	511	491	529	501	434	415
Vereinigtes Königreich	708	586	975	1.148	769	801	783	761	725
Italien	1.215	2.277	2.301	2.085	1.885	1.813	1.888	1.848	1.951
Serbien und Montenegro ²⁾	331	629	958	1.524	4.763	1.140	410	456	466
Niederlande	1.086	1.182	863	866	738	682	682	637	649
Österreich	1.191	1.783	1.200	1.085	934	850	847	826	826
Philippinen	-	3	31	38	13	11	26	13	17
Polen	194	110	125	1.166	819	616	467	382	400
Rumänien	19	9	48	273	302	305	190	198	201
Russ.Föderation ³⁾	93	12	6	116	569	333	225	248	274
Spanien	198	335	492	492	433	396	360	404	449
Thailand	-	20	31	37	37	12	10	11	9
Türkei	71	404	3.339	2.767	4.320	4.108	4.123	4.011	4.366
Ukraine	-	-	-	-	244	158	143	161	135
Vereinigte Staaten	6.062	2.841	2.472	2.987	1.133	1.347	1.117	1.095	1.173
Deutscher Mann mit Frau nebenstehender Staatsangehörigkeit									
Frankreich	235	773	606	596	585	517	424	453	442
Griechenland	25	266	256	290	354	342	276	285	302
Vereinigtes Königreich	99	346	381	354	303	294	251	261	262
Italien	239	457	487	836	988	969	1.003	945	1.016
Serbien und Montenegro ²⁾	126	1.739	1.204	1.750	1.086	675	474	479	484
Niederlande	742	1.257	568	557	453	371	316	336	358
Österreich	1.087	1.568	969	1.091	867	847	782	732	796
Philippinen	-	12	424	1.155	530	266	358	355	330
Polen	58	118	293	3.193	5.210	4.479	3.071	2.660	2.610
Rumänien	3	20	28	439	1.740	1.785	824	823	786
Russ.Föderation ³⁾	22	13	8	431	2.402	2.021	1.892	2.122	2.161
Spanien	28	263	297	455	510	471	388	438	430
Thailand	-	4	248	982	2.372	2.054	1.198	1.176	1.112
Türkei	12	182	426	691	1.464	1.753	2.321	2.352	2.488
Ukraine	-	-	-	-	1.554	1.448	1.145	1.237	1.276
Vereinigte Staaten	97	297	317	443	440	375	409	461	421
Beide Ehepartner mit gleicher Staatsangehörigkeit									
Frankreich	3	28	20	8	16	18	29	27	16
Griechenland	33	2.415	782	45	99	105	107	125	173
Vereinigtes Königreich	2	15	44	29	21	32	21	23	26
Italien	70	622	953	1.033	1.145	801	791	824	892
Serbien und Montenegro ²⁾	65	1.363	516	215	1.710	548	247	250	233
Niederlande	37	67	34	33	42	71	93	80	78
Österreich	85	150	61	41	54	75	76	74	89
Philippinen	-	-	-	-	2	3	-	-	1
Polen	38	13	52	771	195	273	373	360	459
Rumänien	1	-	-	-	62	130	129	186	190
Russ.Föderation ³⁾	8	2	1	13	61	54	38	56	71
Spanien	44	645	239	24	13	20	14	24	21
Thailand	-	-	-	-	1	5	1	4	2
Türkei	-	170	2.417	276	1.367	1.165	1.536	1.735	1.870
Ukraine	-	-	-	-	59	43	28	54	39
Vereinigte Staaten	522	853	331	349	81	127	53	42	30

¹⁾ Bis 1990 Zahlen für das frühere Bundesgebiet.

²⁾ Bis 2003 Jugoslawien nach jeweiligem Gebietsstand und einschließlich der Fälle in denen die Angehörigkeit an einen anderen auf dem Gebiet des ehem. Jugoslawien gelegenen Staat nicht bekannt bzw. feststellbar ist. Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von ‚Serbien und Montenegro‘ auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien‘ und ‚Montenegro‘ nachgewiesen. Ab 2008 auch ‚Serbisch, einschließlich Kosovo‘.

³⁾ Bis 1990 Sowjetunion.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Eheschließungsstatistik

Tabelle 10: Bevölkerung insgesamt und ausländische Bevölkerung in den Jahren 1961 bis 2013

Stichtag	Bevölkerung	ausländische Bevölkerung					AZR absolut ¹⁾
	insgesamt	insgesamt	männlich	weiblich	in % ²⁾		
						absolut ¹⁾	
Früheres Bundesgebiet							
06.06.1961	56.174,8	686,2	472,7	213,4	1,2		
27.05.1970	60.650,6	2.600,6	1.632,5	968,0	4,3		
31.12.1975	61.644,6	3.900,5	2.223,9	1.676,5	6,3	4.089,6	
31.12.1980	61.657,9	4.566,2	2.576,2	1.990,0	7,4	4.453,3	
31.12.1981	61.712,7	4.721,1	2.647,9	2.073,2	7,7	4.629,7	
31.12.1982	61.546,1	4.671,8	2.589,2	2.082,6	7,6	4.666,9	
31.12.1983	61.306,7	4.574,2	2.514,0	2.060,2	7,5	4.534,9	
31.12.1984	61.049,3	4.405,5	2.406,2	1.999,3	7,2	4.363,6	
31.12.1985	61.020,5	4.481,6	2.442,8	2.038,8	7,3	4.378,9	
31.12.1986	61.140,5	4.661,9	2.537,9	2.124,0	7,6	4.512,7	
31.12.1987	61.238,1	4.286,5	2.366,1	1.920,3	7,0	4.240,5	
31.12.1988	61.715,1	4.623,5	2.537,2	2.086,3	7,5	4.489,1	
31.12.1989	62.679,0	5.007,2	2.741,1	2.266,1	8,0	4.845,9	
Deutschland							
31.12.1990	79.753,2	5.582,4	3.080,6	2.501,7	7,0	5.342,5	
31.12.1991	80.274,6	6.066,7	3.354,7	2.712,0	7,6	5.882,3	
31.12.1992	80.974,6	6.669,6	3.720,6	2.949,0	8,2	6.495,8	
31.12.1993	81.338,1	6.977,5	3.866,1	3.111,4	8,6	6.878,1	
31.12.1994	81.538,6	7.117,7	3.915,5	3.202,2	8,7	6.990,5	
31.12.1995	81.817,5	7.342,8	4.026,9	3.315,9	9,0	7.173,9	
31.12.1996	82.012,2	7.491,7	4.088,2	3.403,5	9,1	7.314,0	
31.12.1997	82.057,4	7.419,0	4.022,5	3.396,5	9,0	7.365,8	
31.12.1998	82.037,0	7.308,5	3.945,2	3.363,3	8,9	7.319,6	
31.12.1999	82.163,5	7.336,1	3.938,1	3.398,0	8,9	7.343,6	
31.12.2000	82.259,5	7.267,6	3.874,2	3.393,4	8,8	7.296,8	
31.12.2001	82.440,3	7.318,3	3.881,0	3.437,2	8,9	7.318,6	
31.12.2002	82.536,7	7.348,0	3.871,1	3.476,9	8,9	7.335,6	
31.12.2003	82.531,7	7.341,8	3.840,1	3.501,8	8,9	7.334,8 ³⁾	
31.12.2004	82.500,8	7.288,0	3.786,5	3.501,5	8,8	6.717,1	
31.12.2005	82.438,0	7.289,1	3.766,5	3.522,6	8,8	6.755,8	
31.12.2006	82.314,9	7.255,9	3.737,4	3.518,5	8,8	6.751,0	
31.12.2007	82.217,8	7.255,4	3.726,1	3.529,3	8,8	6.744,9	
31.12.2008	82.002,4	7.185,9	3.674,8	3.511,1	8,8	6.727,6	
31.12.2009	81.802,3	7.130,9	3.632,5	3.498,4	8,7	6.694,8	
31.12.2010	81.751,6	7.198,9	3.669,0	3.530,0	8,8	6.753,6	
31.12.2011 ⁴⁾	80.327,9	6.338,9 ⁵⁾	3.188,3 ⁵⁾	3.150,6 ⁵⁾	7,9 ⁵⁾	6.930,9	
31.12.2012 ⁴⁾	80.523,7	6.640,3 ⁵⁾	3.361,2 ⁵⁾	3.279,1 ⁵⁾	8,2 ⁵⁾	7.213,7	
31.12.2013 ⁴⁾	80.767,5	7.011,8 ⁵⁾	3.572,8 ⁵⁾	3.439,0 ⁵⁾	8,7 ⁵⁾	7.633,6	

¹⁾ Gerundet ab der zweiten Stelle nach dem Komma.

²⁾ Anteil an der Gesamtbevölkerung nach Bevölkerungsfortschreibung.

³⁾ Die Angaben für die Zahl der Ausländer nach dem AZR für 2004 und danach sind wegen der in 2004 durchgeführten Registerbereinigung nicht unmittelbar mit denen der Vorjahre vergleichbar.

⁴⁾ Ergebnisse auf Grundlage des Zensus 2011.

⁵⁾ Vorläufige Ergebnisse auf Grundlage des Zensus 2011, Zensusdaten mit dem Stand vom 10.04.2014.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsfortschreibung

Tabelle 11: Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen am 31.12.2013

Ausländer		Alter von ... bis unter ... Jahre				
		unter 6 Jahre	6 bis 18 Jahre	18 bis 65 Jahre	65 Jahre und älter	insgesamt
insgesamt		214.619	638.303	6.012.865	767.841	7.633.628
männlich		110.355	329.857	3.106.420	411.370	3.958.002
weiblich		104.264	308.446	2.906.445	356.471	3.675.626
in %¹⁾		2,8	8,4	78,8	10,1	100
davon in Deutschland geboren:	insgesamt	125.360	354.337	737.688	13.415	1.230.800
	in %²⁾	58,4	55,5	12,3	1,7	16,1

¹⁾ Anteil an der Gesamtzahl der Ausländer.

²⁾ Anteil an der Gesamtzahl der Altersgruppe.

Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR

Tabelle 12: Ausländische Bevölkerung in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2013

Staatsangehörigkeit	Ausländer im Bundesgebiet			
	insgesamt	männlich	weiblich	in % ²⁾
Ausländer insgesamt	7.633.628	3.958.002	3.675.626	100
Türkei	1.549.808	802.267	747.541	20,3
Polen	609.855	323.529	286.326	8,0
Italien	552.943	325.827	227.116	7,2
Griechenland	316.331	172.556	143.775	4,1
Kroatien	240.543	119.163	121.380	3,2
Rumänien	267.398	145.953	121.445	3,5
Serbien¹⁾ (mit u. o. Kosovo)	205.043	102.889	102.154	2,7
Russische Föderation	216.291	81.700	134.591	2,8
Österreich	178.768	93.416	85.352	2,3
Bosnien und Herzegowina	157.455	81.817	75.638	2,1
Niederlande	142.417	79.163	63.254	1,9
Ukraine	122.355	44.748	77.607	1,6
Portugal	127.368	70.696	56.672	1,7
Spanien	135.539	69.240	66.299	1,8
Frankreich	120.045	57.386	62.659	1,6
Vereinigte Staaten	107.755	60.436	47.319	1,4
Vereinigtes Königreich	103.427	63.275	40.152	1,4
China	101.030	48.559	52.471	1,3
Taiwan	5.885	1.870	4.015	0,1
Irak	85.469	49.535	35.934	1,1
Vietnam	83.292	38.860	44.432	1,1
ehem. Serbien u. Montenegro¹⁾	36.331	19.185	17.146	0,5

¹⁾ Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von Serbien und Montenegro auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien‘ und ‚Montenegro‘ nachgewiesen. Ab 01.05.2008 wird Kosovo getrennt nachgewiesen. Serbien ist vor und nach Ausgliederung des Kosovo in den Tabellen zusammen ausgewiesen.

²⁾ Anteil an der ausländischen Bevölkerung insgesamt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR

Tabelle 13: Ausländische Bevölkerung aus EU-Staaten in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2013

Staatsangehörigkeit	EU-Ausländer im Bundesgebiet			
	insgesamt	männlich	weiblich	in % ²⁾
EU-Staaten ¹⁾	3.366.504	1.815.101	1.551.403	100
Polen	609.855	323.529	286.326	18,1
Italien	552.943	325.827	227.116	16,4
Griechenland	316.331	172.556	143.775	9,4
Rumänien	267.398	145.953	121.445	7,9
Kroatien	240.543	119.163	121.380	7,1
Österreich	178.768	93.416	85.352	5,3
Niederlande	142.417	79.163	63.254	4,2
Portugal	127.368	70.696	56.672	3,8
Spanien	135.539	69.240	66.299	4,0
Bulgarien	146.828	79.875	66.953	4,4
Frankreich	120.045	57.386	62.659	3,6
Ungarn	135.614	83.722	51.892	4,0
Vereinigtes Königreich	103.427	63.275	40.152	3,1
Tschechische Republik	46.484	18.384	28.100	1,4
Slowakei	41.436	20.018	21.418	1,2
Litauen	36.316	14.128	22.188	1,1
Belgien	25.005	12.904	12.101	0,7
Slowenien	24.094	12.583	11.511	0,7
Lettland	25.489	12.044	13.445	0,8
Dänemark	20.312	9.348	10.964	0,6
Schweden	18.228	8.246	9.982	0,5
Finnland	13.915	4.446	9.469	0,4
Luxemburg	14.613	7.723	6.890	0,4
Irland	11.911	6.704	5.207	0,4
Estland	5.780	1959	3.821	0,2
Zypern	1.467	767	700	0,0
Malta	548	248	300	0,0

¹⁾ Die Gesamtzahl der EU-Staatsangehörigkeiten beinhaltet 3.830 Personen mit tschechoslowakischer Staatsangehörigkeit und weicht daher von der Summe der einzelnen EU-Staatsangehörigkeiten ab.

²⁾ Anteil an den EU-Ausländern insgesamt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR

Tabelle 14: Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31.12.2013

Ausgewählte Staatsangehörigkeiten	insgesamt	davon mit einer Aufenthaltsdauer von... bis unter ... Jahren ²⁾									
		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
		absolut ³⁾									
Türkei	1.549,8	13,1	38,0	23,4	26,4	39,9	147,1	232,0	236,5	141,2	652,4
Italien	552,9	23,9	32,1	11,4	9,3	9,2	36,7	56,0	53,9	51,7	268,8
Polen	609,9	84,7	155,4	52,9	65,2	57,3	65,7	45,9	41,4	25,4	16,0
Griechenland	316,3	18,2	33,3	5,2	4,3	4,8	22,3	29,6	44,6	25,6	128,4
Kroatien	240,5	10,4	7,0	3,3	2,9	3,6	13,2	18,9	43,2	14,3	123,8
Bosnien-Herzegowina	157,5	6,6	8,2	3,2	3,2	3,6	10,9	19,7	56,0	5,9	40,2
Portugal	127,4	7,6	12,4	4,2	3,2	2,9	11,9	20,5	18,2	6,3	40,1
Spanien	135,5	17,0	23,0	5,7	4,3	3,8	8,4	7,3	5,9	4,5	55,8
Bulgarien	146,8	28,8	59,5	19,8	10,4	5,9	12,3	3,1	5,3	0,7	1,0
Vietnam	83,3	3,1	8,5	5,2	4,5	4,8	15,5	8,8	21,0	9,4	2,5
Rumänien	267,4	63,8	106,1	28,9	17,3	9,0	18,6	8,2	13,0	1,6	0,9
Marokko	65,4	5,0	8,7	4,0	3,8	4,0	10,5	6,0	6,4	5,2	11,7
Mazedonien	77,8	8,0	9,2	2,3	2,2	2,6	8,3	8,2	14,4	6,3	16,4
Iran	60,7	6,6	15,9	4,0	2,5	2,5	9,2	5,4	4,2	6,3	4,0
Ungarn	135,6	30,8	48,4	11,1	7,6	5,3	9,2	5,9	7,6	4,0	5,7
Afghanistan	67,0	8,3	23,6	5,5	1,7	2,0	11,0	8,3	4,9	1,3	0,7
Libanon	34,8	1,4	3,5	2,2	2,2	2,0	5,7	4,0	7,5	4,7	1,6
Pakistan	40,9	6,8	12,0	2,8	2,0	2,4	5,2	3,6	3,6	1,4	1,2
Tunesien	26,0	2,7	4,9	1,9	2,1	2,1	3,8	2,0	1,8	0,9	3,9
Slowenien	24,1	2,4	2,7	0,6	0,5	0,5	0,8	1,0	1,6	0,9	13,0
Ausländische Bevölkerung insgesamt¹⁾	7.633,6	614,6	1.088,0	404,9	351,0	359,9	947,9	804,4	860,2	420,1	1.782,7

¹⁾ Summe aller Staaten (einschließlich der hier genannten Länder).

²⁾ Die Aufenthaltsdauer ergibt sich ohne Berücksichtigung von Unterbrechungen als Differenz zwischen Auszählungssichttag und Datum der ersten Einreise nach Deutschland.

³⁾ Gerundet ab der zweiten Stelle nach dem Komma.

Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR

Tabelle 14a: Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31.12.2013

Ausgewählte Staatsangehörigkeiten	insgesamt	davon mit einer Aufenthaltsdauer von... bis unter ... Jahren ²⁾										25 bis 30	30 und mehr
		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		
in % ¹⁾													
Türkei	20,3	2,1	3,5	5,8	7,5	11,1	15,5	28,8	27,5	33,6	36,6		
Italien	7,2	3,9	2,9	2,8	2,6	2,5	3,9	7,0	6,3	12,3	15,1		
Polen	8,0	13,8	14,3	13,1	18,6	15,9	6,9	5,7	4,8	6,0	0,9		
Griechenland	4,1	3,0	3,1	1,3	1,2	1,3	2,4	3,7	5,2	6,1	7,2		
Kroatien	3,2	1,7	0,6	0,8	0,8	1,0	1,4	2,3	5,0	3,4	6,9		
Bosnien-Herzegowina	2,1	1,1	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	2,4	6,5	1,4	2,3		
Portugal	1,7	1,2	1,1	1,0	0,9	0,8	1,3	2,6	2,1	1,5	2,3		
Spanien	1,8	2,8	2,1	1,4	1,2	1,1	0,9	0,9	0,7	1,1	3,1		
Bulgarien	1,9	4,7	5,5	4,9	3,0	1,6	1,3	0,4	0,6	0,2	0,1		
Vietnam	1,1	0,5	0,8	1,3	1,3	1,3	1,6	1,1	2,4	2,2	0,1		
Rumänien	3,5	10,4	9,8	7,1	4,9	2,5	2,0	1,0	1,5	0,4	0,1		
Marokko	0,9	0,8	0,8	1,0	1,1	1,1	1,1	0,8	0,7	1,2	0,7		
Mazedonien	1,0	1,3	0,8	0,6	0,6	0,7	0,9	1,0	1,7	1,5	0,9		
Iran	0,8	1,1	1,5	1,0	0,7	0,7	1,0	0,7	0,5	1,5	0,2		
Ungarn	1,8	5,0	4,4	2,7	2,2	1,5	1,0	0,7	0,9	0,9	0,3		
Afghanistan	0,9	1,3	2,2	1,3	0,5	0,5	1,2	1,0	0,6	0,3	0,0		
Libanon	0,5	0,2	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,9	1,1	0,1		
Pakistan	0,5	1,1	1,1	0,7	0,6	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3	0,1		
Tunesien	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2		
Slowenien	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,7		
Ausländische Bevölkerung insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Gerundet ab der zweiten Stelle nach dem Komma.

²⁾ Die Aufenthaltsdauer ergibt sich ohne Berücksichtigung von Unterbrechungen als Differenz zwischen Auszählungssichttag und Datum der ersten Einreise nach Deutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR

Tabelle 15: Wanderungen von Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern über die Grenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2012

Jahr	Wanderungsbewegungen												
	Zuzüge	davon				Fortzüge			davon		Saldo	davon	
		alle	Deutsche		Ausländer	alle	Deutsche		Ausländer	alle		Deutsche	Ausländer
			alle	Spätaus- siedler ²⁾			darunter	Asyl- suchende ¹⁾					
1991	1.198.978	273.633	221.995	925.345	256.112	596.455	98.915	497.540	+602.523	+174.718	+427.805		
1992	1.502.198	290.850	230.565	1.211.348	438.191	720.127	105.171	614.956	+782.071	+185.679	+596.392		
1993	1.277.408	287.561	218.888	989.847	322.599	815.312	104.653	710.659	+462.096	+182.908	+279.188		
1994	1.082.553	305.037	222.591	777.516	127.210	767.555	138.280	629.275	+314.998	+166.757	+148.241		
1995	1.096.048	303.347	217.898	792.701	127.937	698.113	130.672	567.441	+397.935	+172.675	+225.260		
1996	959.691	251.737	177.751	707.954	116.367	677.494	118.430	559.064	+282.197	+133.307	+148.890		
1997	840.633	225.335	134.419	615.298	104.353	746.969	109.903	637.066	+93.664	+115.432	-21.768		
1998	802.456	196.956	103.080	605.500	98.644	755.358	116.403	638.955	+47.098	+80.553	-33.455		
1999	874.023	200.150	104.916	673.873	95.113	672.048	116.410	555.638	+201.975	+83.740	+118.235		
2000	841.158	191.909	95.615	649.249	78.564	674.038	111.244	562.794	+167.120	+80.665	+86.455		
2001	879.217	193.958	98.484	685.259	88.287	606.494	109.507	496.987	+272.723	+84.451	+188.272		
2002	842.543	184.202	91.416	658.341	71.127	623.255	117.683	505.572	+219.288	+66.519	+152.769		
2003	768.975	167.216	72.885	601.759	50.563	626.330	127.267	499.063	+142.645	+39.949	+102.696		
2004 ³⁾	780.175	177.993	59.093	602.182	35.607	697.633	150.667	546.966	+82.542	+27.326	+55.216		
2005	707.352	128.051	35.522	579.301	28.914	628.399	144.815	483.584	+78.953	-16.764	+95.717		
2006	661.855	103.388	7.747	558.467	21.029	639.064	155.290	483.744	+22.791	-51.902	+74.693		
2007	680.766	106.014	5.792	574.752	19.164	636.854	161.105	475.749	+43.912	-55.091	+99.003		
2008	682.146	108.331	4.362	573.815	22.085	737.889	174.759	563.130	-55.743	-66.428	+10.685		
2009	721.014	114.700	3.360	606.314	27.649	733.796	154.988	578.808	-12.782	-40.288	+27.506		
2010	798.282	114.752	2.350	683.530	41.332	670.605	141.000	529.605	+127.677	-26.248	+153.925		
2011	958.299	116.604	2.148	841.695	45.741	678.969	140.132	538.837	+279.330	-23.528	+302.858		
2012	1.080.936	115.028	1.817	965.908	64.539	711.991	133.232	578.759	+368.945	-18.204	+387.149		

¹⁾ Das BAMF unterscheidet erst seit dem Jahr 1995 zwischen Erst- und Folgeanträgen. Für die Jahre ab 1995 wurden die Zahlen der Erstanträge verwendet.

²⁾ Einschließlich Familienangehörige.

³⁾ Überhöhte Wanderungszahlen deutscher Personen aufgrund von statistischen Korrekturen im Land Hessen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wanderungsstatistik

Tabelle 16: Wanderungen von Ausländerinnen und Ausländern in das und aus dem Bundesgebiet in den Jahren 2006 bis 2012

Ausgewählte Herkunftsländer	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich
1. Griechenland	8.189	3.143	8.032	3.066	8.302	3.254	8.716	3.403	12.523	4.883	23.779	9.624	34.109	14.649
2. Italien	17.650	6.987	18.184	7.187	19.809	7.724	22.110	8.517	24.520	9.136	30.154	11.462	42.167	15.918
3. Bosnien und Herzegowina	6.579	2.056	6.377	1.728	6.140	1.702	6.080	1.549	6.780	1.574	9.008	2.342	10.980	3.184
4. Serbien und Montenegro¹⁾	14.398	6.914	1.560	705	916	358								
5. Serbien¹⁾	-	-	10.201	4.578	8.456	3.061	7.834	2.593	17.670	7.102	17.033	6.680	22.475	9.449
6. Montenegro¹⁾	-	-	623	271	337	157	417	224	661	326	651	326	983	470
7. Kroatien	8.310	2.338	8.418	2.117	8.418	2.172	8.832	2.251	9.939	2.452	11.197	2.537	12.608	2.857
8. Mazedonien	2.463	1.170	2.307	993	2.260	972	2.311	1.086	7.498	3.499	5.491	2.584	10.778	4.950
9. Slowenien	1.086	407	1.201	447	1.226	414	1.448	429	1.785	502	3.210	765	5.208	991
10. Marokko	3.570	1.481	3.179	1.313	3.091	1.284	3.484	1.468	3.201	1.382	3.530	1.398	3.702	1.520
11. Portugal	4.917	1.699	5.375	1.750	5.766	1.803	6.598	1.846	6.418	1.890	8.213	2.590	11.762	3.863
12. Spanien	8.196	4.215	8.571	4.198	9.497	4.628	11.711	5.496	13.607	6.347	20.672	9.058	29.910	13.013
13. Türkei	29.589	12.307	26.694	10.872	26.173	10.126	26.638	10.293	26.951	10.433	27.855	10.735	25.414	9.687
14. Tunesien	2.266	676	1.918	578	1.796	507	1.736	548	1.808	561	2.498	634	2.962	870
Summe 1. -14.²⁾	107.213	43.393	102.640	39.803	102.187	38.162	107.915	39.703	133.361	50.087	163.291	60.735	213.058	81.421
15. Polen	151.743	47.330	139.967	45.202	119.177	40.912	110.951	38.103	114.726	39.424	163.414	54.832	176.367	60.643
16. Rumänien	23.353	9.236	42.899	16.971	47.014	17.762	55.741	22.210	73.852	28.699	94.706	36.190	116.154	42.475
17. Russische Föderation	16.425	10.249	14.960	9.375	14.316	9.079	14.880	9.379	15.320	9.699	16.582	10.401	17.740	11.063
18. Bulgarien	7.526	3.326	20.504	9.271	23.627	9.287	28.607	11.000	39.115	14.211	51.319	17.799	58.504	20.247
Alle Länder	558.467	224.744	574.752	231.307	573.815	229.306	606.314	244.800	683.530	272.343	841.695	327.927	965.908	377.107

Ausgewählte Herkunftsländer	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich
Fortzüge														
1. Griechenland	14.273	5.957	14.074	5.893	15.994	6.533	16.433	6.822	11.482	4.602	10.306	3.964	12.139	4.558
2. Italien	23.370	9.321	22.008	8.631	24.674	9.710	25.149	9.767	21.462	8.108	20.375	7.627	20.897	7.639
3. Bosnien und Herzegowina	6.160	1.605	6.525	1.505	7.119	1.761	7.552	1.885	6.664	1.488	8.339	1.899	8.693	1.893
4. Serbien und Montenegro¹⁾	14.472	5.383	2.451	846	3.787	1.403								
5. Serbien¹⁾	-	-	8.577	3.093	9.404	3.197	12.927	4.456	14.088	5.040	16.460	5.745	17.809	6.862
6. Montenegro¹⁾	-	-	256	106	288	109	438	169	502	204	468	175	617	250
7. Kroatien	9.868	2.937	10.113	2.889	11.556	3.288	11.769	3.294	10.848	3.008	11.570	2.761	11.513	2.836
8. Mazedonien	1.894	690	1.729	574	2.228	722	2.047	688	3.825	1.545	5.167	2.253	5.820	2.439
9. Slowenien	1.208	425	1.257	446	1.676	553	1.826	559	1.566	514	1.886	490	2.609	532
10. Marokko	2.057	569	2.139	538	2.629	683	2.488	708	2.230	590	2.039	469	2.002	468
11. Portugal	6.184	2.031	6.051	2.022	6.700	2.252	7.753	2.478	6.456	1.885	5.443	1.515	5.476	1.540
12. Spanien	8.585	4.255	8.132	4.122	10.368	5.176	10.782	5.277	9.366	4.483	9.322	4.332	11.147	4.966
13. Türkei	29.778	10.301	28.345	9.857	34.280	12.259	34.982	12.535	31.298	11.139	27.471	9.543	27.329	9.163
14. Tunesien	1.172	254	1.180	274	1.547	338	1.569	354	1.335	263	1.345	216	1.471	250
Summe 1. -14. ²⁾	119.021	43.728	112.840	40.796	132.250	47.984	135.715	48.992	121.122	42.869	120.191	40.989	127.522	43.396
15. Polen	103.402	29.408	110.340	30.523	118.727	35.032	110.580	34.039	93.803	30.165	98.893	31.139	108.245	33.295
16. Rumänien	20.273	7.259	23.290	8.302	37.113	12.947	43.310	16.018	48.231	18.270	58.678	21.489	70.470	24.149
17. Russische Föderation	11.233	6.252	10.227	5.764	13.100	7.429	12.675	7.128	10.936	6.052	9.868	5.412	8.955	5.137
18. Bulgarien	6.973	2.920	8.113	3.147	15.581	5.874	19.653	7.021	23.542	8.036	29.160	9.011	33.460	9.793
Alle Länder	483.774	177.015	475.749	172.509	563.130	209.290	578.808	217.204	529.605	198.492	538.837	195.268	578.759	205.587

Ausgewählte Herkunftsländer	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich
	Wanderungssaldo													
1. Griechenland	-6.084	-2.814	-6.042	-2.826	-7.692	-3.279	-7.717	-3.419	+1.041	+281	+13.473	+5.660	+21.970	+10.091
2. Italien	-5.720	-2.334	-3.824	-1.444	-4.865	-1.986	-3.039	-1.250	+3.058	+1.028	+9.779	+3.835	+21.270	+8.279
3. Bosnien und Herzegowina	+419	+451	-148	-223	-979	-59	-1.472	-336	+116	+86	+669	+443	+2.287	+1.291
4. Serbien und Montenegro¹⁾	-74	+1.531	-891	-141	-2.871	-1.045								
5. Serbien¹⁾	-	-	+1.624	+1.485	-948	-136	-5.093	-1.863	+3.582	+2.062	+573	+935	+4.666	+2.587
6. Montenegro¹⁾	-	-	+367	+165	+49	+48	-21	+55	+159	+122	+183	+151	+366	+220
7. Kroatien	-1.558	-599	-1.695	-772	-3.138	-1.116	-2.937	-1.043	-09	-556	-373	-224	+1.095	+21
8. Mazedonien	+569	+480	+578	+419	+32	+250	+264	+398	+3.673	+1.954	+324	+331	+4.958	+2.511
9. Slowenien	-122	-18	-56	+1	-450	-139	-378	-130	+219	-12	+1.324	+275	+2.599	+459
10. Marokko	+1.513	+912	+1.040	+775	+462	+601	+996	+760	+971	+792	+1.491	+929	+1.700	+1.052
11. Portugal	-1.267	-332	-676	-272	-934	-449	-1.155	-632	-38	+5	+2.770	+1.075	+6.286	+2.323
12. Spanien	-389	-40	+438	+77	-871	-548	+929	+219	+4.241	+1.864	+11.350	+4.726	+18.763	+8.047
13. Türkei	-189	+2.006	-1.652	+1.016	-8.107	-2.133	-8.344	-2.242	-4.347	-706	+384	+1.192	-1.915	+524
14. Tunesien	+1.094	+422	+738	+304	+249	+169	+167	+194	+473	+298	+1.153	+418	+1.491	+620
Summe 1. -14. ²⁾	-11.808	-335	-10.200	-1.439	-30.063	-9.822	-27.800	-9.289	+12.239	+7.218	+43.100	+19.746	+85.536	+38.025
15. Polen	+48.341	+17.922	+29.627	+14.679	+450	+5.880	+371	+4.064	+20.923	+9.259	+64.521	+23.693	+68.122	+27.348
16. Rumänien	+3.080	+1.977	+19.609	+8.669	+9.901	+4.815	+12.431	+6.192	+25.621	+10.429	+36.028	+14.701	+45.684	+18.326
17. Russische Föderation	+5.192	+3.997	+4.733	+3.611	+1.216	+1.650	+2.205	+2.251	+4.384	+3.647	+6.714	+4.989	+8.785	+5.926
18. Bulgarien	+553	+406	+12.391	+6.124	+8.046	+3.413	+8.954	+3.979	+9.398	+6.175	+22.159	+8.788	+25.044	+10.454
alle Länder	+74.693	+47.729	+99.003	+58.798	+10.685	+20.016	+27.506	+27.596	+153.925	+73.851	+302.858	+132.659	+387.149	+171.520

¹⁾ Bis 2005 Jugoslawien nach jeweiligem Gebietsstand und einschließlich der Fälle in denen die Angehörigkeit an einen anderen auf dem Gebiet des ehem. Jugoslawien gelegenen Staat nicht bekannt bzw. feststellbar ist. Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von ‚Serbien und Montenegro‘ auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien‘ und ‚Montenegro‘ nachgewiesen.

²⁾ Anwerbestaaten.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wanderungsstatistik

Tabelle 17: Betreuungsquoten von Kindern unter 3 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen nach Ländern am 01.03.2013

Bundesland ²⁾	Betreuungsquote von Kindern in %	
	mit Migrationshintergrund unter 3 Jahre ¹⁾	ohne Migrationshintergrund unter 3 Jahre ¹⁾
Baden-Württemberg	17	30
Bayern	16	29
Hamburg	26	47
Hessen	17	31
Niedersachsen	13	29
Nordrhein-Westfalen	14	23
Rheinland-Pfalz	20	32
Schleswig-Holstein	16	29
Deutschland insgesamt	17	35
früheres Bundesgebiet ohne Berlin	16	28
neue Länder mit Berlin	25	55

¹⁾ Die Anzahl der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund in der Bevölkerung wurde durch die Auswertung von Mikrozensus und Bevölkerungsstatistik ermittelt. Der Mikrozensus erhebt detailliert Angaben, aus denen der Migrationshintergrund einer Person abgeleitet werden kann. Für die Auswertung des Mikrozensus wurde eine Variable gebildet, die der Definition von Migrationshintergrund in den Statistiken der Kindertagesbetreuung ("mindestens ein Elternteil ist ausländischer Herkunft") entspricht. Ein Vergleich mit anderen Ergebnissen zum Migrationshintergrund ist daher nicht möglich.

²⁾ Die Ergebnisse werden nur auf Ebene des Bundes sowie für die Bundesländer im früheren Bundesgebiet (ohne Saarland und Bremen) sowie für die Neuen Länder (mit Berlin) insgesamt dargestellt. Aufgrund zu schwacher Besetzungszahlen der interessierenden Altersgruppen in den übrigen Bundesländern werden migrationsspezifische Betreuungsquoten dort nicht nachgewiesen, da die hochgerechneten Werte unter 10.000 liegen und damit in ihrer Aussagekraft eingeschränkt sind. Grund hierfür ist, dass die Stichprobenbasis beim Mikrozensus Zufallsfehler bedingt und damit einen einfachen relativen Standardfehler, der umso größer wird, je schwächer ein Merkmal besetzt ist.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kinder- und Jugendhilfestatistik

Tabelle 18: Betreuungsquoten von Kindern im Alter von 3 bis unter 6 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen nach Ländern am 01.03.2013

Bundesland ²⁾	Betreuungsquote von Kindern in % ¹⁾	
	mit Migrationshintergrund 3 bis unter 6 Jahre ³⁾	ohne Migrationshintergrund 3 bis unter 6 Jahre ³⁾
Baden-Württemberg	95	95
Bayern	79	97
Hamburg	81	95
Hessen	94	93
Niedersachsen	74	102
Nordrhein-Westfalen	87	96
Rheinland-Pfalz	96	99
Schleswig-Holstein	66	100
Deutschland insgesamt	85	98
früheres Bundesgebiet ohne Berlin	86	97
neue Länder mit Berlin	74	100

¹⁾ Da in der Statistik zur Kinderbetreuung die Anzahl der betreuten Kinder im jeweiligen Kreis ermittelt wird und keine Zuordnung der Kinder zu ihrem Wohnort erfolgt, kann die Betreuungsquote in einzelnen Kreisen oder evtl. auch in einem Bundesland in Ausnahmefällen über 100% liegen.

²⁾ Die Ergebnisse werden nur auf Ebene des Bundes sowie für die Bundesländer im früheren Bundesgebiet (ohne Saarland und Bremen) sowie für die Neuen Länder (mit Berlin) insgesamt dargestellt. Aufgrund zu schwacher Besetzungszahlen der interessierenden Altersgruppen in den übrigen Bundesländern werden migrationspezifische Betreuungsquoten dort nicht nachgewiesen, da die hochgerechneten Werte unter 10 000 liegen und damit in ihrer Aussagekraft eingeschränkt sind. Grund hierfür ist, dass die Stichprobenbasis beim Mikrozensus Zufallsfehler bedingt und damit einen einfachen relativen Standardfehler, der umso größer wird, je schwächer ein Merkmal besetzt ist.

³⁾ Die Anzahl der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund in der Bevölkerung wurde durch die Auswertung von Mikrozensus und Bevölkerungsstatistik ermittelt. Der Mikrozensus erhebt detailliert Angaben, aus denen der Migrationshintergrund einer Person abgeleitet werden kann. Für die Auswertung des Mikrozensus wurde eine Variable gebildet, die der Definition von Migrationshintergrund in den Statistiken der Kindertagesbetreuung ("mindestens ein Elternteil ist ausländischer Herkunft") entspricht. Ein Vergleich mit anderen Ergebnissen zum Migrationshintergrund ist daher nicht möglich.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kinder- und Jugendhilfestatistik

Tabelle 19: Ausländische Schüler/innen nach Schularten in ausgewählten Bundesländern für das Schuljahr 2012/2013

Bundesland	insgesamt		Hauptschule		Realschule		Gymnasium		Förderschule		
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	
Baden-Württemberg	Deutsche	1.060.129	90,5	108.474	76,7	223.823	91,7	303.569	95,4	43.864	83,6
	Ausländer	111.899	9,5	33.008	23,3	20.280	8,3	14.785	4,6	8.611	16,4
Bayern	Deutsche	1.227.174	93,2	177.642	85,3	252.096	95,1	338.046	96,1	50.011	90,5
	Ausländer	89.811	6,8	30.553	14,7	12.972	4,9	13.781	3,9	5.231	9,5
Berlin	Deutsche	281.729	87,0	1.778	73,1	4.611	82,9	68.079	90,0	8.737	85,1
	Ausländer	41.995	13,0	653	26,9	954	17,1	7.589	10,0	1.528	14,9
Bremen	Deutsche	58.092	88,4	- ¹⁾	-	- ²⁾	-	18.185	91,6	965	78,6
	Ausländer	7.624	11,6	- ¹⁾	-	- ²⁾	-	1.671	8,4	263	21,4
Hamburg	Deutsche	162.790	88,9	- ¹⁾	-	- ²⁾	-	49.366	92,7	4.492	81,2
	Ausländer	20.354	11,1	- ¹⁾	-	- ²⁾	-	3.879	7,3	1.041	18,8
Hessen	Deutsche	583.987	89,9	16.997	70,6	69.773	85,6	191.537	93,0	20.745	84,0
	Ausländer	65.798	10,1	7.088	29,4	11.757	14,4	14.320	7,0	3.951	16,0
Niedersachsen	Deutsche	836.016	94,5	58.746	88,3	151.516	94,6	241.442	97,2	30.042	90,2
	Ausländer	48.765	5,5	7.798	11,7	8.584	5,4	6.990	2,8	3.252	9,8
Nordrhein-Westf.	Deutsche	1.894.575	91,2	126.605	79,6	271.838	90,9	567.029	95,7	77.032	85,4
	Ausländer	182.745	8,8	32.513	20,4	27.069	9,1	25.374	4,3	13.179	14,6
Rheinland-Pfalz	Deutsche	409.075	94,6	1.467	85,0	7.134	97,3	132.760	96,9	13.651	92,4
	Ausländer	23.255	5,4	258	15,0	196	2,7	4.265	3,1	1.126	7,6
Saarland	Deutsche	86.770	92,0	255	95,5	1.216	96,1	25.349	95,9	3.358	90,4
	Ausländer	7.582	8,0	12	4,5	50	3,9	1.096	4,1	356	9,6
Schleswig-Holstein	Deutsche	301.131	96,8	3.578	88,8	15.988	95,6	86.524	98,0	6.627	94,9
	Ausländer	10.044	3,2	453	11,2	741	4,4	1.751	2,0	354	5,1
Deutschland gesamt	Deutsche	7.928.884	92,7	495.542	81,5	997.995	92,4	2.287.538	95,8	315.439	88,8
	Ausländer	627.995	7,3	112.336	18,5	82.603	7,6	100.052	4,2	39.700	11,2

¹⁾²⁾ Haupt- und Realschule nicht vorhanden. Seit dem Schuljahr 2010/11 zählen die Haupt- und Realschule in Hamburg und Bremen zu einem auslaufenden Bildungszweig, daher gibt es keine Daten in diesem Bereich.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Schulstatistik

Tabelle 20: Deutsche und ausländische Absolventen/Abgänger allgemeinbildender und beruflicher Schulen für die Jahre 2004, 2008 und 2012 nach Abschlussarten und Geschlecht (in % der Wohnbevölkerung im jeweils typischen Abschlussalter)¹⁾

Abschlussart		2004			2008			2012		
		in %								
		insg.	Männer	Frauen	insg.	Männer	Frauen	insg.	Männer	Frauen
Ohne Hauptschulabschluss	insgesamt	8,5	10,5	6,3	7,5	9,0	6,0	6,0	7,0	4,9
	Deutsche	7,6	9,5	5,6	6,7	8,1	5,3	5,4	6,4	4,4
	Ausländer	16,4	19,7	12,9	15,2	18,0	12,4	11,6	13,3	9,7
Hauptschulabschluss	insgesamt	29,6	33,6	25,5	28,5	32,2	24,5	23,8	27,2	20,2
	Deutsche	28,2	32,3	23,8	26,6	30,4	22,5	22,0	25,4	18,4
	Ausländer	43,3	45,3	41,2	45,8	48,4	43,0	40,4	44,0	36,5
Mittlerer Abschluss	insgesamt	52,2	49,1	55,5	50,8	49,4	52,2	54,7	53,9	55,5
	Deutsche	53,9	50,9	57,1	51,7	50,6	52,9	55,2	54,8	55,7
	Ausländer	36,2	32,2	40,4	41,8	38,2	45,6	49,6	46,1	53,4
Fachhochschulreife ²⁾	insgesamt	13,2	14,0	12,4	13,5	13,4	13,5	16,7	17,2	16,1
	Deutsche	14,0	14,8	13,1	14,1	14,1	14,2	17,4	18,0	16,7
	Ausländer	7,1	7,5	6,7	7,2	7,1	7,3	10,7	10,2	11,2
Allgemeiner Hochschulreife	insgesamt	28,3	24,4	32,3	31,7	27,7	35,9	41,2	36,7	46,0
	Deutsche	30,5	26,3	34,9	33,9	29,6	38,5	44,3	39,5	49,2
	Ausländer	9,2	8,1	10,4	11,2	9,8	12,8	16,2	13,6	18,9

¹⁾ Bezogen auf den Durchschnitt der Wohnbevölkerung (am 31.12. des Vorjahres) im jeweils typischen Abschlussalter (ohne/ mit Hauptschulabschluss: 15 bis unter 17 Jahre; Mittlerer Abschluss: 16 bis unter 18 Jahre; Fachhochschulreife und allgemeine Hochschulreife: 18 bis unter 21 Jahre).

²⁾ Abweichungen zur KMK-Statistik erklären sich dadurch, dass auch Personen erfasst sind, die nur den schulischen, nicht aber den beruflichen Teil der Fachhochschulreife erlangt haben.

Tabelle 21: Bevölkerung (ab 15 Jahre) nach Migrationshintergrund, schulischem Abschluss und Geschlecht im Jahr 2012

	Geschlecht		Hauptschule ²⁾		Mittlere Reife, Polytechnische OS ²⁾		Abitur, Fachhochschulreife o. ä. ²⁾		kein Abschluss ¹⁾²⁾		Gesamt ²⁾	
	männlich	weiblich	15-64-Jährige	gesamt ³⁾	15-64-Jährige	gesamt ³⁾	15-64-Jährige	gesamt ³⁾	15-64-Jährige	gesamt ³⁾	15-64-Jährige	gesamt ³⁾
Bevölkerung insgesamt												
	männlich	7.845,5	12.364,0	8.295,8	9.403,2	8.742,5	10.291,8	1.004,0	1.273,3	2.588,7	33.332,3	
	weiblich	6.438,7	13.027,9	9.623,6	11.375,2	8.329,4	9.196,6	1.019,1	1.426,2	2.541,0	35.025,8	
	insgesamt	14.284,2	25.391,9	17.919,4	20.778,4	17.071,9	19.488,3	2.023,1	2.699,6	5.129,7	68.358,2	
Personen ohne Migrationshintergrund												
	männlich	5.993,0	10.181,3	7.068,0	8.098,8	7.150,9	8.536,3	437,2	518,8	20.649,0	27.335,1	
	weiblich	4.992,7	11.229,8	8.307,1	9.960,9	6.572,9	7.305,2	336,8	511,2	20.209,5	29.007,1	
	insgesamt	10.985,6	21.411,0	15.375,1	18.059,6	13.723,8	15.841,5	773,9	1.030,0	40.858,5	56.342,2	
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn												
	männlich	1.852,6	2.182,7	1.227,8	1.304,4	1.591,6	1.755,5	566,9	754,6	5.238,8	5.997,2	
	weiblich	1.446,0	1.798,1	1.316,5	1.414,3	1.756,6	1.891,3	682,3	915,0	5.201,4	6.018,8	
	insgesamt	3.298,5	3.980,8	2.544,3	2.718,7	3.348,1	3.646,9	1.249,2	1.669,6	10.440,2	12.016,0	
darunter Deutsche												
	männlich	630,0	885,7	786,6	850,4	831,7	912,5	143,0	203,9	2.390,5	2.758,4	
	weiblich	1.443,6	1.879,1	1.481,1	1.582,9	1.572,4	1.741,0	285,3	454,0	4.782,4	5.657,0	
	insgesamt	1.039,0	1.189,3	533,3	571,9	850,8	927,0	423,8	550,6	2.846,9	3.238,9	
darunter Ausländer/innen												
	männlich	816,0	912,4	529,9	563,9	924,9	978,9	540,1	664,9	2.810,8	3.120,1	
	weiblich	1.854,9	2.101,7	1.063,2	1.135,9	1.775,7	1.905,8	963,9	1.215,6	5.657,8	6.359,0	
	insgesamt	1.511,4	1.832,4	961,9	1.036,6	1.331,9	1.492,3	504,6	691,8	4.309,8	5.053,0	
mit eigener Migrationserfahrung												
	männlich	1.234,7	1.577,4	1.066,8	1.161,0	1.517,3	1.649,7	639,0	870,3	4.457,7	5.258,4	
	weiblich	2.746,1	3.409,8	2.028,7	2.197,6	2.849,2	3.142,0	1.143,5	1.562,0	8.767,5	10.311,4	
	insgesamt	691,4	869,0	558,6	596,1	587,2	674,4	115,9	176,7	1.953,0	2.316,1	
darunter Deutsche												
	männlich	553,1	805,4	660,3	723,1	676,1	756,3	122,1	229,5	2.011,6	2.514,3	
	weiblich	1.244,5	1.674,4	1.218,8	1.319,2	1.263,3	1.430,7	238,0	406,2	3.964,6	4.830,5	
	insgesamt	820,0	963,4	403,4	440,6	744,7	817,9	388,6	515,1	2.356,7	2.736,9	
darunter Ausländer/innen												
	männlich	681,6	772,0	406,5	437,9	841,2	893,4	516,9	640,7	2.446,2	2.744,1	
	weiblich	1.501,6	1.735,4	809,9	878,5	1.585,9	1.711,3	905,5	1.155,8	4.802,9	5.481,0	
	insgesamt	341,2	350,3	265,9	267,8	259,7	263,2	62,3	62,8	929,0	944,2	
ohne eigene Migrationserfahrung												
	männlich	211,3	220,7	249,7	253,3	239,3	241,6	43,3	44,7	743,6	760,4	
	weiblich	552,5	571,1	515,6	521,1	499,0	504,8	105,6	107,5	1.672,6	1.704,5	
	insgesamt	122,2	124,4	135,9	136,4	153,6	154,2	27,1	27,2	438,8	442,2	
darunter Deutsche												
	männlich	76,9	80,3	126,3	127,3	155,6	156,2	20,2	20,6	379,0	384,3	
	weiblich	199,1	204,8	262,2	263,7	309,2	310,3	47,2	47,8	817,8	826,6	
	insgesamt	218,9	225,9	129,9	131,4	106,1	109,1	35,2	35,6	490,2	502,0	
darunter Ausländer/innen												
	männlich	134,4	140,4	123,4	126,0	83,7	85,4	23,2	24,2	364,7	376,0	
	weiblich	353,3	366,3	253,3	257,4	189,8	194,5	58,4	59,8	854,9	878,0	
	insgesamt											

¹⁾ Ohne "noch in schulischer Ausbildung" sowie "keine Angabe zum Schulabschluss oder zur Art des Abschlusses".

²⁾ Angaben in Tausend.

³⁾ Bevölkerung im Alter von 15 Jahren und älter.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2012 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Tabelle 21a: Bevölkerung (ab 15 Jahre) nach Migrationshintergrund, schulischem Abschluss und Geschlecht im Jahr 2012

	Geschlecht	Hauptschule ²⁾		Mittlere Reife, Polytechnische OS ²⁾		Abitur, Fach-hochschulreife o. ä. ²⁾		kein Abschluss ¹⁾²⁾		Gesamt ³⁾	
		gesamt ⁴⁾		gesamt ⁴⁾		gesamt ⁴⁾		gesamt ⁴⁾		gesamt ⁴⁾	
		15-64-Jährige	gesamt ⁴⁾	15-64-Jährige	gesamt ⁴⁾	15-64-Jährige	gesamt ⁴⁾	15-64-Jährige	gesamt ⁴⁾	15-64-Jährige	gesamt ⁴⁾
Bevölkerung insgesamt	männlich	30,3	37,1	32,0	28,2	33,8	30,9	3,9	3,8	100	100
	weiblich	25,3	37,2	37,9	32,5	32,8	26,3	4,0	4,1	100	100
	insgesamt	27,8	37,1	34,9	30,4	33,3	28,5	3,9	3,9	100	100
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	29,0	37,2	34,2	29,6	34,6	31,2	2,1	1,9	100	100
	weiblich	24,7	38,7	41,1	34,3	32,5	25,2	1,7	1,8	100	100
	insgesamt	26,9	38,0	37,6	32,1	33,6	28,1	1,9	1,8	100	100
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	35,4	36,4	23,4	21,8	30,4	29,3	10,8	12,6	100	100
	weiblich	27,8	29,9	25,3	23,5	33,8	31,4	13,1	15,2	100	100
	insgesamt	31,6	33,1	24,4	22,6	32,1	30,4	12,0	13,9	100	100
darunter Deutsche	männlich	34,0	36,0	29,0	26,6	31,0	30,0	6,0	7,4	100	100
	weiblich	26,4	30,6	32,9	29,3	34,8	31,5	5,9	8,6	100	100
	insgesamt	30,2	33,2	31,0	28,0	32,9	30,8	6,0	8,0	100	100
darunter Ausländer/innen	männlich	36,5	36,7	18,7	17,7	29,9	28,6	14,9	17,0	100	100
	weiblich	29,0	29,2	18,9	18,1	32,9	31,4	19,2	21,3	100	100
	insgesamt	32,8	33,1	18,8	17,9	31,4	30,0	17,0	19,1	100	100
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	35,1	36,3	22,3	20,5	30,9	29,5	11,7	13,7	100	100
	weiblich	27,7	30,0	23,9	22,1	34,0	31,4	14,3	16,6	100	100
	insgesamt	31,3	33,1	23,1	21,3	32,5	30,5	13,0	15,1	100	100
darunter Deutsche	männlich	35,4	37,5	28,6	25,7	30,1	29,1	5,9	7,6	100	100
	weiblich	27,5	32,0	32,8	28,8	33,6	30,1	6,1	9,1	100	100
	insgesamt	31,4	34,7	30,7	27,3	31,9	29,6	6,0	8,4	100	100
darunter Ausländer/innen	männlich	34,8	35,2	17,1	16,1	31,6	29,9	16,5	18,8	100	100
	weiblich	27,9	28,1	16,6	16,0	34,4	32,6	21,1	23,3	100	100
	insgesamt	31,3	31,7	16,9	16,0	33,0	31,2	18,9	21,1	100	100
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	36,7	37,1	28,6	28,4	28,0	27,9	6,7	6,7	100	100
	weiblich	28,4	29,0	33,6	33,3	32,2	31,8	5,8	5,9	100	100
	insgesamt	33,0	33,5	30,8	30,6	29,8	29,6	6,3	6,3	100	100
darunter Deutsche	männlich	27,8	28,1	31,0	30,8	35,0	34,9	6,2	6,2	100	100
	weiblich	20,3	20,9	33,3	33,1	41,1	40,6	5,3	5,4	100	100
	insgesamt	24,3	24,8	32,1	31,9	37,8	37,5	5,8	5,8	100	100
darunter Ausländer/innen	männlich	44,7	45,0	26,5	26,2	21,6	21,7	7,2	7,1	100	100
	weiblich	36,9	37,3	33,8	33,5	23,0	22,7	6,4	6,4	100	100
	insgesamt	41,3	41,7	29,6	29,3	22,2	22,2	6,8	6,8	100	100

¹⁾ Ohne "noch in schulischer Ausbildung" sowie "keine Angabe zum Schulabschluss oder zur Art des Abschlusses".

²⁾ Angaben in Prozent der jeweiligen Gesamtbevölkerung.

³⁾ Angaben beziehen sich auf die jeweilige Spalte. Abweichungen entstehen durch Rundungen.

⁴⁾ Bevölkerung im Alter von 15 Jahren und älter.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2012 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Tabelle 22: Studienanfängerinnen und Studienanfänger in Deutschland in den Jahren 1993 bis 2013

Studienjahr ¹⁾	Studienanfänger insgesamt		Deutsche Studienanfänger		Ausländische Studienanfänger		Bildungsausländer Studienanfänger		Bildungsinländer Studienanfänger	
	absolut	in % aller Studienanfänger	absolut	in % aller Studienanfänger	absolut	in % aller Studienanfänger	absolut	in % aller Studienanfänger	absolut	in % aller Studienanfänger
1993	277.247		242.283	12,6	34.964	12,6	26.149	9,4	8.815	3,2
1994	265.952		229.117	13,9	36.835	13,9	27.922	10,5	8.913	3,4
1995	261.427		224.641	14,1	36.786	14,1	28.223	10,8	8.563	3,3
1996	266.687		228.416	14,4	38.271	14,4	29.391	11,0	8.880	3,3
1997	267.228		227.095	15,0	40.133	15,0	31.125	11,6	9.008	3,4
1998	271.999		227.817	16,2	44.182	16,2	34.760	12,8	9.422	3,5
1999	290.983		241.290	17,1	49.693	17,1	39.898	13,7	9.795	3,4
2000	314.539		259.651	17,5	54.888	17,5	45.149	14,4	9.739	3,1
2001	344.659		281.152	18,4	63.507	18,4	53.175	15,4	10.332	3,0
2002	358.792		290.226	19,1	68.566	19,1	58.480	16,3	10.086	2,8
2003	377.395		306.505	18,8	70.890	18,8	60.113	15,9	10.777	2,9
2004	358.704		290.469	19,0	68.235	19,0	58.247	16,2	9.988	2,8
2005	355.961		290.192	18,5	65.769	18,5	55.773	15,7	9.996	2,8
2006	344.822		281.409	18,4	63.413	18,4	53.554	15,5	9.859	2,9
2007	361.360		297.332	17,7	64.028	17,7	53.759	14,9	10.269	2,8
2008	396.610		326.801	17,6	69.809	17,6	58.350	14,7	11.459	2,9
2009	424.273		350.249	17,4	74.024	17,4	60.910	14,4	13.114	3,1
2010	444.608		364.478	18,0	80.130	18,0	66.413	14,9	13.717	3,1
2011	518.748		430.629	17,0	88.119	17,0	72.886	14,1	15.233	2,9
2012	495.088		399.621	19,3	95.467	19,3	79.537	16,1	15.930	3,2
2013	508.621		406.141	20,1	102.480	20,1	86.170	16,9	16.310	3,2

1) Studienjahr = Sommersemester und nachfolgendes Wintersemester.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Studierendenstatistik

Tabelle 23: Studierende in Deutschland in den Jahren 1992 bis 2013

WS ¹⁾	Studierende insgesamt	Deutsche Studierende	Ausländische Studierende		Bildungsausländer		Bildungsinländer	
	absolut	absolut	absolut	in % der Studierenden insgesamt	absolut	in % der Studierenden insgesamt	absolut	in % der Studierenden insgesamt
1992	1.807.999	1.684.947	123.052	6,8	74.612	4,1	48.440	2,7
1993	1.858.867	1.724.594	134.273	7,2	86.750	4,7	47.523	2,6
1994	1.867.604	1.726.144	141.460	7,6	92.609	5,0	48.851	2,6
1995	1.853.243	1.706.772	146.471	7,9	98.389	5,3	48.082	2,6
1996	1.834.658	1.682.788	151.870	8,3	100.033	5,5	51.837	2,8
1997	1.822.898	1.664.463	158.435	8,7	103.716	5,7	54.719	3,0
1998	1.800.651	1.634.657	165.994	9,2	108.785	6,0	57.209	3,2
1999	1.770.489	1.595.424	175.065	9,9	112.883	6,4	62.182	3,5
2000	1.798.863	1.611.836	187.027	10,4	125.714	7,0	61.313	3,4
2001	1.868.229	1.662.088	206.141	11,0	142.786	7,6	63.355	3,4
2002	1.938.811	1.711.785	227.026	11,7	163.213	8,4	63.813	3,3
2003	2.019.465	1.773.329	246.136	12,2	180.306	8,9	65.830	3,3
2004	1.963.108	1.716.774	246.334	12,5	186.656	9,5	59.678	3,0
2005	1.985.765	1.737.408	248.357	12,5	189.450	9,5	58.907	3,0
2006	1.979.043	1.732.674	246.369	12,4	188.436	9,5	57.933	2,9
2007	1.941.405	1.707.799	233.606	12,0	177.852	9,2	55.754	2,9
2008	2.025.307	1.786.164	239.143	11,8	180.222	8,9	58.921	2,9
2009	2.121.178	1.876.403	244.775	11,5	181.249	8,5	63.526	3,0
2010	2.217.294	1.965.262	252.032	11,4	184.960	8,3	67.072	3,0
2011	2.380.974	2.115.682	265.292	11,1	192.853	8,1	72.439	3,0
2012	2.499.409	2.217.208	282.201	11,3	204.644	8,2	77.557	3,1
2013	2.616.881	2.315.531	301.350	11,5	218.848	8,4	82.502	3,2

¹⁾ WS = Wintersemester.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Studierendestatistik

Tabelle 24: Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen in Deutschland in den Jahren 1997 bis 2013

Prüfungsjahr ¹⁾	Hochschulabsolventen insgesamt	Deutsche Absolventen	Ausländische Absolventen		Bildungsausländer-Absolventen		Bildungsinländer-Absolventen	
	absolut	absolut	absolut	in % der Absolventen insgesamt	absolut	in % der Absolventen insgesamt	absolut	in % der Absolventen insgesamt
1997	237.144	226.529	10.615	4,5	8.068	3,4	2.547	1,1
1998	227.525	216.559	10.966	4,8	8.138	3,6	2.828	1,2
1999	221.696	209.938	11.758	5,3	8.306	3,7	3.452	1,6
2000	214.473	201.682	12.791	6,0	8.731	4,1	4.060	1,9
2001	208.123	194.320	13.803	6,6	9.375	4,5	4.428	2,1
2002	208.606	193.497	15.109	7,2	10.622	5,1	4.487	2,2
2003	218.146	201.182	16.964	7,8	11.888	5,4	5.076	2,3
2004	230.940	211.353	19.587	8,5	14.455	6,3	5.132	2,2
2005	252.482	228.750	23.732	9,4	18.302	7,2	5.430	2,2
2006	265.704	239.713	25.991	9,8	20.397	7,7	5.594	2,1
2007	286.391	256.820	29.571	10,3	23.777	8,3	5.794	2,0
2008	309.364	277.568	31.796	10,3	25.651	8,3	6.145	2,0
2009	338.656	304.945	33.711	10,0	27.095	8,0	6.616	2,0
2010	361.697	326.225	35.472	9,8	28.208	7,8	7.264	2,0
2011	392.171	353.839	38.332	9,8	30.386	7,7	7.946	2,0
2012	413.338	373.760	39.578	9,6	30.806	7,5	8.772	2,1
2013	436.420	395.071	41.349	9,5	32.137	7,4	9.212	2,1

¹⁾ Prüfungsjahr = Sommersemester und vorhergehendes Wintersemester.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Prüfungsstatistik

**Tabelle 25: Wissenschaftliches und künstlerisches Personal mit ausländischer Staatsangehörigkeit
in den Jahren 2008 bis 2013**

Hochschulart	Berufliche Stellung	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		absolut					
Wissenschaftliche Hochschulen	wiss. Personal insg.	23.593	26.131 ¹⁾	28.550	30.319	31.675	34.020
	darunter						
	hauptberufl. wissenschaftl. Personal	17.460	19.448 ¹⁾	21.403	22.541	23.445	25.246
	davon Professoren	1.879	1.950 ¹⁾	2.146	2.258	2.378	2.490
	nebenberufl. wissenschaftl. Personal	6.133	6.683 ¹⁾	7.147	7.778	8.230	8.774
darunter:							
Universitäten	wiss. Personal insg.	22.119	24.569 ¹⁾	26.881	28.572	29.908	32.193
	darunter:						
	hauptberufl. wissenschaftl. Personal	16.849	18.812 ¹⁾	20.711	21.818	22.712	24.485
	darunter Professoren	1.444	1.512 ¹⁾	1.678	1.778	1.894	1.988
pädagogische Hochschulen	wiss. Personal insg.	79	76	86	90	94	94
	darunter:						
	hauptberufl. wissenschaftl. Personal	40	44	41	48	47	51
	darunter Professoren	4	6	5	7	6	8
theologische Hochschulen	wiss. Personal insg.	28	41	44	46	47	40
	darunter:						
	hauptberufl. wissenschaftl. Personal	20	27	25	29	29	25
	darunter Professoren	7	9	10	10	9	8
Kunst- und Musikhochschulen	wiss. Personal insg.	1.367	1.445	1.539	1.611	1.626	1.693
	darunter:						
	hauptberufl. wissenschaftl. Personal	551	565	626	646	657	685
	darunter Professoren	424	423	453	463	469	486
Fachhochschulen	wiss. Personal insg.	2.158	2.509	2.981	3.206	3.670	4.074
	darunter:						
	hauptberufl. wissenschaftl. Personal	720	867	988	1.044	1.216	1.367
	darunter Professoren	287	296	310	347	400	396
allgemeine Fachhochschulen	wiss. Personal insg.	2.144	2.500	2.972	3.197	3.657	4.054
	darunter:						
	hauptberufl. wissenschaftl. Personal	712	860	981	1.038	1.211	1.363
	darunter Professoren	286	296	310	346	400	396
Verwaltungsfachhochschulen	wiss. Personal insg.	14	9	9	9	13	20
	darunter:						
	hauptberufl. wissenschaftl. Personal	8	7	7	6	5	4
	darunter Professoren	1	0	0	1	0	0
insgesamt	wiss. Personal insg.	25.751	28.640 ¹⁾	31.531	33.525	35.345	38.094
	darunter:						
	hauptberufl. wissenschaftl. Personal	18.180	20.315 ¹⁾	22.391	23.585	24.661	26.613
	darunter Professoren	2.166	2.246 ¹⁾	2.456	2.605	2.778	2.886
	nebenberufl. wissenschaftl. Personal	7.571	8.325 ¹⁾	9.140	9.940	10.684	11.481

¹⁾ Berichtigt um 312 falsch verschlüsselte Personen der TU Chemnitz.

Tabelle 26: Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund, Berufsabschluss und Geschlecht im Jahr 2012

Migrationsstatus	Geschlecht	ohne beruflichen Abschluss ¹⁾		mit beruflicher Ausbildung oder Berufsfachschule ²⁾		Meister-/Technikerausbildung oder gleichwertig		Fachhochschul- oder Hochschulstudium		gesamt ³⁾ in 1.000
		in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	
		männlich	2.341	11,8	1.186	56,3	2.265	11,4	4.087	
weiblich	2.184	12,7	9.950	58,1	1.882	11,0	3.115	18,2	17.131	
insgesamt	4.525	12,2	21.135	57,1	4.146	11,2	7.202	19,5	37.010	
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	1.164	7,2	9.462	58,6	2.034	12,6	3.477	21,5	16.136
	weiblich	1.270	8,9	8.692	61,2	1.665	11,7	2.584	18,2	14.212
insgesamt	2.434	8,0	18.154	59,8	3.699	12,2	6.061	20,0	30.348	
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	1.177	31,4	1.724	46,1	231	6,2	610	16,3	3.743
	weiblich	914	31,3	1.258	43,1	217	7,4	531	18,2	2.919
insgesamt	2.091	31,4	2.982	44,8	448	6,7	1.141	17,1	6.662	
darunter Deutsche	männlich	405	23,5	922	53,5	125	7,3	269	15,6	1.722
	weiblich	344	23,2	763	51,4	129	8,7	247	16,7	1.483
insgesamt	749	23,4	1.686	52,6	255	8,0	516	16,1	3.204	
darunter Ausländer/innen	männlich	772	38,2	802	39,7	105	5,2	341	16,9	2.021
	weiblich	570	39,7	494	34,4	87	6,1	284	19,8	1.436
insgesamt	1.343	38,8	1.296	37,5	193	5,6	626	18,1	3.457	
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	1.045	32,4	1.427	44,2	198	6,1	560	17,3	3.229
	weiblich	824	32,1	1.058	41,2	190	7,4	494	19,3	2.565
insgesamt	1.868	32,2	2.485	42,9	387	6,7	1.054	18,2	5.795	
darunter Deutsche	männlich	358	23,5	811	53,1	110	7,2	246	16,1	1.526
	weiblich	308	23,2	677	51,1	116	8,8	224	16,9	1.325
insgesamt	666	23,4	1.488	52,2	227	8,0	470	16,5	2.851	
darunter Ausländer/innen	männlich	687	40,3	616	36,2	87	5,1	314	18,4	1.704
	weiblich	516	41,6	381	30,7	74	6,0	270	21,8	1.241
insgesamt	1.203	40,9	997	33,9	161	5,5	584	19,8	2.944	
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	132	25,7	297	57,9	33	6,4	51	9,9	513
	weiblich	90	25,4	200	56,5	27	7,6	37	10,5	354
insgesamt	223	25,7	497	57,3	60	6,9	87	10,0	867	
darunter Deutsche	männlich	47	24,0	111	56,6	15	7,7	23	11,7	196
	weiblich	36	22,8	86	54,4	13	8,2	22	13,9	158
insgesamt	83	23,4	197	55,6	28	7,9	45	12,7	354	
darunter Ausländer/innen	männlich	86	27,0	186	58,5	18	5,7	27	8,5	318
	weiblich	54	27,6	113	57,7	14	7,1	15	7,7	196
insgesamt	140	27,3	299	58,3	32	6,2	42	8,2	513	

¹⁾ Einschließlich Berufspraktikum und Berufsvorbereitungsjahr.

²⁾ Einschließlich Anlernausbildung.

³⁾ Gesamtzahl der Erwerbstätigen ohne Erwerbstätige, die sich noch in schulischer oder berufsqualifizierender Ausbildung befinden sowie Erwerbstätige ohne Angabe zum Berufsabschluss oder zur Art des Abschlusses. Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2012 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Tabelle 27: Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund und Geschlecht in den Jahren 2010 bis 2012

Migrationsstatus	Geschlecht	2010		2011		2012		Veränderung 2010/2012 in % ²⁾
		in 1.000	in % ¹⁾	in 1.000	in % ¹⁾	in 1.000	in % ¹⁾	
Bevölkerung insgesamt	männlich	20.637	53,9	21.021	53,8	21.149	53,8	2,5
	weiblich	17.633	46,1	18.085	46,2	18.185	46,2	3,1
	insgesamt	38.270	100,0	39.106	100,0	39.334	100,0	2,8
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	16.901	53,4	17.099	53,2	17.107	53,2	1,2
	weiblich	14.722	46,6	15.020	46,8	15.022	46,8	2,0
	insgesamt	31.623	82,6	32.119	82,1	32.129	81,7	1,6
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	3.736	56,2	3.922	56,1	4.042	56,1	8,2
	weiblich	2.911	43,8	3.065	43,9	3.163	43,9	8,7
	insgesamt	6.647	17,4	6.987	17,9	7.206	18,3	8,4
darunter Deutsche	männlich	1.788	54,1	1.869	54,0	1.898	53,9	6,2
	weiblich	1.517	45,9	1.589	46,0	1.624	46,1	7,1
	insgesamt	3.305	8,6	3.458	8,8	3.523	9,0	6,6
darunter Ausländer/innen	männlich	1.949	58,3	2.053	58,2	2.144	58,2	10,0
	weiblich	1.394	41,7	1.476	41,8	1.539	41,8	10,4
	insgesamt	3.342	8,7	3.529	9,0	3.683	9,4	10,2
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	3.135	55,8	3.270	55,6	3.378	55,7	7,8
	weiblich	2.485	44,2	2.612	44,4	2.691	44,3	8,3
	insgesamt	5.620	14,7	5.882	15,0	6.069	15,4	8,0
darunter Deutsche	männlich	1.521	53,6	1.579	53,5	1.604	53,5	5,5
	weiblich	1.319	46,4	1.373	46,5	1.392	46,5	5,5
	insgesamt	2.840	7,4	2.952	7,5	2.996	7,6	5,5
darunter Ausländer/innen	männlich	1.614	58,1	1.692	57,7	1.774	57,7	9,9
	weiblich	1.167	42,0	1.239	42,3	1.299	42,3	11,3
	insgesamt	2.780	7,3	2.930	7,5	3.073	7,8	10,5
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	601	58,5	652	59,0	664	58,4	10,5
	weiblich	425	41,4	453	41,0	472	41,5	11,1
	insgesamt	1.027	2,7	1.105	2,8	1.137	2,9	10,7
darunter Deutsche	männlich	266	57,3	290	57,2	295	56,0	10,9
	weiblich	198	42,7	216	42,6	232	44,0	17,2
	insgesamt	464	1,2	507	1,3	527	1,3	13,6
darunter Ausländer/innen	männlich	335	59,6	362	60,4	369	60,6	10,1
	weiblich	227	40,4	237	39,6	240	39,4	5,7
	insgesamt	562	1,5	599	1,5	609	1,5	8,4

1) Prozent-Angaben beziehen sich auf die jeweiligen prozentualen Anteile des jeweiligen Migrationsstatus bezogen auf "Bevölkerung insgesamt".

2) Prozent-Angaben beziehen sich auf die absolute Veränderung zwischen 2010 und 2012.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2010-2012 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Tabelle 28: Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus in den Jahren 2010 und 2012 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)

Migrationsstatus	Geschlecht	2010						2012					
		Selbstständige insgesamt		Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Mithelfende Familienangehörige		Selbstständige insgesamt		Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Mithelfende Familienangehörige	
		in 1.000	in % ¹⁾	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in % ¹⁾	in 1.000	in %	in 1.000	in %
Bevölkerung insgesamt	männlich	2.713	13,1	1.394	6,8	32	0,2	2.787	12,3	1.446	6,4	35	0,2
	weiblich	1.277	7,2	839	4,8	130	0,7	1.315	6,9	882	4,6	116	0,6
	insgesamt	3.990	10,4	2.233	5,8	162	0,4	4.101	9,8	2.328	5,6	151	0,4
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	2.256	13,3	1.128	6,7	23	0,1	2.291	12,5	1.154	6,3	25	0,1
	weiblich	1.073	7,3	699	4,7	110	0,7	1.077	6,8	716	4,5	100	0,6
	insgesamt	3.329	10,5	1.826	5,8	133	0,4	3.369	9,9	1.871	5,5	125	0,4
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	457	12,2	266	7,1	9	0,2	495	11,4	292	6,7	9	0,2
	weiblich	204	7	140	4,8	20	0,7	237	7,1	165	5,0	17	0,5
	insgesamt	660	9,9	406	6,1	29	0,4	733	9,6	457	6,0	26	0,3
darunter Deutsche	männlich	166	9,3	92	5,1	/	/	169	8,5	94	4,7	/	/
	weiblich	84	5,5	54	3,6	/	/	91	5,4	61	3,6	6	0,4
	insgesamt	249	7,5	146	4,4	7	0,2	260	7,1	155	4,2	8	0,2
darunter Ausländer/innen	männlich	291	14,9	174	8,9	6	0,3	326	13,9	198	8,5	7	0,3
	weiblich	120	8,6	86	6,2	15	1,1	146	8,9	104	6,3	11	0,7
	insgesamt	411	12,3	260	7,8	22	0,7	473	11,9	302	7,6	18	0,5
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	407	13	240	7,7	7	0,2	442	12,1	264	7,2	7	0,2
	weiblich	184	7,4	128	5,2	19	0,8	216	7,6	151	5,3	15	0,5
	insgesamt	591	10,5	368	6,5	26	0,5	658	10,1	415	6,4	22	0,3
darunter Deutsche	männlich	150	9,9	83	5,5	/	/	151	9,0	84	5,0	/	/
	weiblich	77	5,8	50	3,8	/	/	82	5,7	55	3,8	/	/
	insgesamt	226	8	133	4,7	6	0,2	233	7,4	139	4,4	6	0,2
darunter Ausländer/innen	männlich	257	15,9	156	9,7	5	0,3	291	14,9	180	9,2	6	0,3
	weiblich	107	9,2	78	6,7	15	1,3	134	9,6	97	6,9	10	0,7
	insgesamt	364	13,1	234	8,4	20	0,7	425	12,7	277	8,3	16	0,5
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	2.713	13,1	1.394	6,8	32	0,2	2.787	12,3	1.446	6,4	35	0,2
	weiblich	1.277	7,2	839	4,8	130	0,7	1.315	6,9	882	4,6	116	0,6
	insgesamt	3.990	10,4	2.233	5,8	162	0,4	4.101	9,8	2.328	5,6	151	0,4
darunter Deutsche	männlich	2.256	13,3	1.128	6,7	23	0,1	2.291	12,5	1.154	6,3	25	0,1
	weiblich	1.073	7,3	699	4,7	110	0,7	1.077	6,8	716	4,5	100	0,6
	insgesamt	3.329	10,5	1.826	5,8	133	0,4	3.369	9,9	1.871	5,5	125	0,4
darunter Ausländer/innen	männlich	457	12,2	266	7,1	9	0,2	495	11,4	292	6,7	9	0,2
	weiblich	204	7	140	4,8	20	0,7	237	7,1	165	5,0	17	0,5
	insgesamt	660	9,9	406	6,1	29	0,4	733	9,6	457	6,0	26	0,3

¹⁾ Prozentangaben beziehen sich auf den Anteil an der jeweiligen Gesamtbevölkerung (nicht in der Tabelle angezeigt).

/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2010 und 2012 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Tabelle 29: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer/innen nach Geschlecht¹⁾ in den Jahren 2000 bis 2013

Jahr ²⁾	Insgesamt ³⁾	Deutsche				Ausländer			
		insgesamt	Anteil Frauen in %	Anteil an svpfl. Gesamtbeschäftigung in %	Veränderung gegenüber Vorjahr, bezogen auf Deutsche insgesamt in %	insgesamt	Anteil Frauen in %	Anteil an svpfl. Gesamtbeschäftigung in %	Veränderung zum Vorjahr bezogen auf Ausländer in %
2000	28.285.045	26.225.209	44,8	92,7	0,9	1.986.899	34,8	7,0	2,0
2001	28.205.155	26.180.388	45,2	92,8	-0,2	2.002.079	35,5	7,1	0,8
2002	27.853.391	25.889.295	45,6	92,9	-1,1	1.953.724	36,2	7,0	-2,4
2003	27.204.384	25.341.986	45,6	93,2	-2,1	1.850.260	36,5	6,8	-5,3
2004	26.916.694	25.107.861	45,8	93,3	-0,9	1.800.190	36,7	6,7	-2,7
2005	26.565.925	24.794.893	45,9	93,3	-1,2	1.765.347	36,8	6,6	-1,9
2006	26.869.603	25.053.677	45,8	93,2	1,0	1.809.275	36,9	6,7	2,5
2007	27.426.740	25.547.234	45,6	93,1	2,0	1.873.349	36,9	6,8	3,5
2008	27.995.661	26.056.037	45,8	93,1	2,0	1.932.951	37,3	6,9	3,2
2009	27.799.973	25.888.488	46,4	93,1	-0,6	1.905.229	38,4	6,9	-1,4
2010	28.268.615	26.283.375	46,5	93,0	1,5	1.975.203	38,5	7,0	3,7
2011	28.983.766	26.835.169	46,5	92,6	2,1	2.134.431	38,5	7,4	8,1
2012	29.413.605	27.098.242	46,6	92,1	1,0	2.301.631	38,7	7,8	7,8
2013	29.809.864	27.327.410	46,9	91,7	0,8	2.470.535	38,6	8,3	7,3

¹⁾ Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

²⁾ Jeweils zum 30.09. des Jahres.

³⁾ Aufgrund des Meldeverfahrens zur Beschäftigtenstatistik, das in einigen Fällen keine korrekte Zuordnung der Staatsangehörigkeit ermöglicht, stimmt die Gesamtsumme nicht in allen Fällen mit den Einzelsummen überein.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 30: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer/innen nach ausgewählten Merkmalen¹⁾ am 30.09.2013

ausgewählte Merkmale	Deutsche		Ausländer	
	absolut	in %	absolut	in %
insgesamt	27.327.410	100,0	2.470.535	100,0
darunter				
15 bis unter 25 Jahre	3.043.970	11,1	274.545	11,1
25 bis unter 50 Jahre	15.762.400	57,7	1.729.731	70,0
50 bis unter 65 Jahre	8.343.334	30,5	454.928	18,4
davon				
Männer	14.519.439	53,1	1.515.821	61,4
Frauen	12.807.971	46,9	954.714	38,6
davon				
ohne beruflichen Ausbildungsabschluss	2.977.328	10,9	555.753	22,5
mit anerkanntem Berufsabschluss²⁾	16.901.119	61,8	747.944	30,3
mit akademischem Abschluss³⁾	3.445.047	12,6	263.820	10,7
Ausbildung unbekannt	4.003.916	14,7	903.018	36,6
darunter				
in Vollzeit	20.384.323	74,6	1.790.042	72,5
in Teilzeit	6.932.570	25,4	679.089	27,5

¹⁾ Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

²⁾ "mit anerkanntem Berufsabschluss" ist die Summe aus "mit anerkanntem Berufsabschluss" und "Meister-/Techniker-/ gleichw. Fachschulabschluss".

³⁾ "mit akademischem Abschluss" ist die Summe aus "Bachelor", "Diplom/Magister/Master/Staatsexamen" und "Promotion".

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 31: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer/innen nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten¹⁾ in den Jahren 2002 bis 2013

Staatsangehörigkeiten	2002 ²⁾	2003 ²⁾	2004 ²⁾	2005 ²⁾	2006 ²⁾	2007 ²⁾	2008 ²⁾	2009 ²⁾	2010 ²⁾	2011 ²⁾	2012 ²⁾	2013 ²⁾
insgesamt³⁾	27.853.391	27.204.384	26.916.694	26.565.925	26.869.603	27.426.740	27.995.661	27.799.973	28.268.615	28.983.766	29.413.605	29.809.864
Deutsche	25.889.295	25.341.986	25.107.861	24.794.893	25.053.677	25.547.234	26.056.037	25.888.488	26.283.375	26.835.169	27.098.242	27.327.410
Ausländer	1.953.724	1.850.260	1.800.190	1.765.347	1.809.275	1.873.349	1.932.951	1.905.229	1.975.203	2.134.431	2.301.631	2.470.535
EU15 ohne Deutschland	611.364	575.467	556.147	541.308	544.925	550.247	555.593	546.536	556.702	581.165	617.513	656.663
EU27 ohne Deutschland	754.175	714.683	696.358	688.734	703.247	721.907	741.344	748.774	778.654	883.922	1.020.380	1.157.993
Türkei	535.990	500.223	480.157	463.987	471.657	490.577	504.728	483.450	499.842	518.045	520.271	521.751
Kroatien	66.485	66.307	67.250	69.029	73.866	83.068	86.134	84.565	84.732	85.361	85.748	87.401
Griechenland	106.141	98.937	94.494	90.603	89.484	89.214	89.084	85.479	87.282	93.557	104.472	113.940
Italien	195.245	182.075	175.578	171.226	173.807	178.300	181.739	179.088	183.820	191.853	201.029	212.475
Frankreich	75.726	71.622	69.336	67.972	67.963	68.411	68.829	66.761	66.946	68.236	69.768	71.297
Spanien	39.162	36.726	35.289	34.038	33.879	33.798	34.016	33.773	34.623	37.161	42.636	51.146
Bulgarien	8.255	8.401	8.815	9.158	9.946	11.128	12.796	14.141	16.507	21.199	27.607	34.486
Rumänien	21.629	21.335	21.288	21.956	23.247	27.005	31.939	37.047	43.607	54.775	72.328	91.368

¹⁾ Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

²⁾ Jeweils zum 30.09. des Jahres.

³⁾ Aufgrund des Meldeverfahrens zur Beschäftigtenstatistik, das in einigen Fällen keine korrekte Zuordnung der Staatsangehörigkeit ermöglicht, stimmt die Gesamtsumme nicht in allen Fällen mit den Einzelsummen überein.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 32: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer nach Wirtschaftsabschnitten¹⁾ in den Jahren 2010 bis 2013

Wirtschaftsabschnitte der WZ 2008 ²⁾	2010 ³⁾		2011 ³⁾		2012 ³⁾		2013 ³⁾	
	insgesamt	Anteil in % ⁴⁾	insgesamt	Anteil in % ⁴⁾	insgesamt	Anteil in % ⁴⁾	insgesamt	Anteil in % ⁴⁾
insgesamt	1.975.203	7,0	2.134.431	7,4	2.301.631	7,8	2.470.535	8,3
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	30.349	1,5	35.978	1,7	39.829	1,7	43.739	1,8
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	5.582	0,3	5.490	0,3	5.377	0,2	5.095	0,2
Verarbeitendes Gewerbe	481.976	24,4	504.860	23,7	523.277	22,7	536.140	21,7
Energieversorgung	5.846	0,3	5.483	0,3	5.574	0,2	5.639	0,2
Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	11.139	0,6	11.729	0,5	12.342	0,5	13.255	0,5
Baugewerbe	114.378	5,8	127.033	6,0	143.333	6,2	163.088	6,6
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	250.964	12,7	268.079	12,6	285.993	12,4	300.437	12,2
Verkehr und Lagerei	123.316	6,2	135.787	6,4	147.701	6,4	163.830	6,6
Gastgewerbe	183.638	9,3	198.531	9,3	221.404	9,6	242.310	9,8
Information und Kommunikation	44.115	2,2	48.685	2,3	56.106	2,4	60.853	2,5
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	27.069	1,4	27.662	1,3	29.333	1,3	30.331	1,2
Grundstücks- und Wohnungswesen	8.452	0,4	9.319	0,4	10.922	0,5	12.251	0,5
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	78.300	4,0	88.536	4,1	100.786	4,4	113.804	4,6
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	271.966	13,8	310.638	14,6	339.026	14,7	373.360	15,1
öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	33.885	1,7	34.484	1,6	35.717	1,6	37.283	1,5
Erziehung und Unterricht	61.569	3,1	61.785	2,9	63.535	2,8	66.769	2,7
Gesundheits- und Sozialwesen	155.390	7,9	167.740	7,9	183.006	8,0	199.093	8,1
Kunst, Unterhaltung und Erholung	23.571	1,2	25.768	1,2	27.911	1,2	30.247	1,2
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	51.462	2,6	52.713	2,5	55.033	2,4	57.089	2,3
private Haushalte	6.859	0,3	8.505	0,4	9.706	0,4	10.713	0,4
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	5.041	0,3	4.756	0,2	4.473	0,2	4.125	0,2
keine Zuordnung möglich	336	0,0	870	0,0	1.247	0,1	1.084	0,0

¹⁾ Der WZ 2008 in Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

²⁾ WZ 2008 - Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008.

³⁾ Jeweils zum 30.09. des Jahres.

⁴⁾ Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer in den einzelnen Wirtschaftsabschnitten an allen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 33: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer nach Bundesländern¹⁾ in den Jahren 2010 bis 2013

Regionen	2010 ²⁾		2011 ²⁾		2012 ²⁾		2013 ²⁾	
	insgesamt	Anteil in % ³⁾	insgesamt	Anteil in % ³⁾	insgesamt	Anteil in % ³⁾	insgesamt	Anteil in % ³⁾
Deutschland	1.975.203	7,0	2.134.431	7,4	2.301.631	7,8	2.470.535	8,3
davon								
West (ohne Berlin)	1.843.061	93,3	1.984.973	93,0	2.127.333	92,4	2.273.577	92,0
Schleswig-Holstein	32.257	1,6	34.861	1,6	37.590	1,6	41.225	1,7
Hamburg	69.688	3,5	73.766	3,5	78.221	3,4	83.648	3,4
Niedersachsen	114.271	5,8	127.316	6,0	140.444	6,1	153.147	6,2
Bremen	18.849	1,0	20.480	1,0	21.456	0,9	22.760	0,9
Nordrhein-Westfalen	464.967	23,5	495.057	23,2	519.597	22,6	542.999	22,0
Hessen	224.266	11,4	238.457	11,2	254.571	11,1	270.337	10,9
Rheinland-Pfalz	80.873	4,1	86.655	4,1	93.438	4,1	101.138	4,1
Baden-Württemberg	425.236	21,5	454.237	21,3	482.393	21,0	512.230	20,7
Bayern	382.366	19,4	422.205	19,8	466.607	20,3	512.021	20,7
Saarland	30.288	1,5	31.939	1,5	33.016	1,4	34.072	1,4
Ost (einschl. Berlin)	132.142	6,7	149.458	7,0	174.298	7,6	196.958	8,0
Berlin	81.622	4,1	88.810	4,2	100.159	4,4	110.726	4,5
Brandenburg	12.036	0,6	14.579	0,7	19.161	0,8	22.115	0,9
Mecklenburg-Vorpommern	5.417	0,3	6.440	0,3	7.897	0,3	9.307	0,4
Sachsen	16.799	0,9	19.965	0,9	23.573	1,0	27.897	1,1
Sachsen-Anhalt	8.185	0,4	9.863	0,5	11.246	0,5	12.502	0,5
Thüringen	8.083	0,4	9.801	0,5	12.262	0,5	14.411	0,6

1) Regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip.

2) Jeweils zum 30.09. des Jahres.

3) Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer in den Bundesländern an allen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 34: Geringfügig entlohnt beschäftigte Deutsche und Ausländer/innen nach Geschlecht¹⁾ am 30.09.2013

Geringfügig entlohnt Beschäftigte	insgesamt	Deutsche				Ausländer			
		insgesamt	Anteil in % ²⁾	darunter		insgesamt	Anteil in % ²⁾	darunter	
				Anteil Männer in %	Anteil Frauen in %			Anteil Männer in %	Anteil Frauen in %
insgesamt³⁾	7.511.632	6.669.032	88,8	37,5	62,5	827.589	11,0	41,5	58,5
davon									
ausschließlich	4.794.988	4.282.551	89,3	35,1	64,9	498.078	10,4	35,1	64,9
im Nebenjob	2.716.644	2.386.481	87,8	41,6	58,4	329.511	12,1	51,3	48,7

¹⁾ Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

²⁾ Anteil in % an allen geringfügig entlohnt Beschäftigten.

³⁾ Aufgrund des Meldeverfahrens zur Beschäftigtenstatistik, das in einigen Fällen keine korrekte Zuordnung der Staatsangehörigkeit ermöglicht, stimmt die Gesamtsumme nicht in allen Fällen mit den Einzelsummen überein.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 35: Ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigte Deutsche und Ausländer/innen nach Geschlecht¹⁾ in den Jahren 2007 bis 2013

Jahre ²⁾	insgesamt ³⁾	darunter						Veränderung zum Vorjahr in % ⁶⁾
		Deutsche			Ausländer			
		insgesamt	darunter Anteil Frauen in %	Anteil in % ⁴⁾	insgesamt	darunter Anteil Frauen in %	Anteil in % ⁴⁾	
2007	4.845.766	4.419.388	68,0	91,2	417.003	66,0	8,6	1,6
2008	4.829.359	4.400.050	67,7	91,1	419.847	66,8	8,7	0,7
2009	4.892.763	4.441.746	66,9	90,8	442.405	65,2	9,0	5,4
2010	4.858.913	4.399.576	66,5	90,5	448.181	65,3	9,2	1,3
2011	4.833.369	4.358.318	66,0	90,2	462.046	65,6	9,6	3,1
2012	4.774.764	4.286.999	65,4	89,8	473.901	65,5	9,9	2,6
2013	4.794.988	4.282.551	64,9	89,3	498.078	64,9	10,4	5,1

¹⁾ Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

²⁾ Jeweils zum 30.09. des Jahres.

³⁾ Aufgrund des Meldeverfahrens zur Beschäftigtenstatistik, das in einigen Fällen keine korrekte Zuordnung der Staatsangehörigkeit ermöglicht, stimmt die Gesamtsumme nicht in allen Fällen mit den Einzelsummen überein.

⁴⁾ An allen ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten.

⁵⁾ An ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigten Deutschen.

⁶⁾ An ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigten Ausländern.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 36: Integrationskurse in den Jahren 2007 bis 2013 – Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	seit 01.01.2005
Neue Teilnahmeberechtigungen	141.591	155.504	145.934	115.427	119.829	128.171	167.516	1.333.019
davon an freiwillig teilnehmende Neuzuwanderer	13.082	12.718	12.263	10.119	9.477	10.963	11.352	114.186
davon an freiwillig teilnehmende bereits länger in Deutschland lebende Ausländer	55.844	57.207	51.848	31.073	42.987	53.441	87.600	534.989
davon an freiwillig teilnehmende Deutsche	7.319	19.198	15.817	9.908	8.592	5.848	5375	72.057
davon an Spätaussiedler ¹⁾	4.233	3.084	2.304	1.556	1.383	1.289	1.574	56.205
davon an teilnahmeverpflichtete Neuzuwanderer	39.221	30.717	33.474	34.486	34.781	36.601	40.278	338.528
davon an teilnahmeverpflichtete bereits länger in Deutschland lebende Ausländer	16.650	3.948	2.482	2.108	1.927	1.624	1.543	70.376
davon an teilnahmeverpflichtete ALG II-Bezieher	5.242	28.632	27.746	26.177	20.682	18.405	19.794	146.678
Neue Kursteilnehmer	114.365	121.275	116.052	88.629	96.857	94.020	117.354	997.234
davon besuchten einen allgemeinen Integrationskurs	87.545	81.774	77.227	60.191	68.464	70.821	91.771	755.322
davon besuchten einen Alphabetisierungskurs ²⁾	12.546	16.905	16.338	12.093	11.678	9.592	10.928	100.295
davon besuchten einen Eltern- bzw. Frauenintegrationskurs	13.070	15.914	16.394	12.151	12.859	9.954	9.681	107.961
davon besuchten einen Jugendintegrationskurs	1.064	1.442	1.458	1.551	1.973	2.314	3.506	16.270
davon besuchten einen Förderkurs	12	3.595	2.833	1.476	1.124	470	306	9.816
davon besuchten einen Intensivkurs	-	473	514	142	62	195	604	1.990
davon teilnahmeverpflichtete Neuzuwanderer	35.375	25.474	26.918	26.819	29.405	27.704	29.365	255.553
davon teilnahmeverpflichtete bereits länger in Deutschland lebende Ausländer	14.835	4.696	2.446	1.725	1.731	1.276	1.209	53.867
davon teilnahmeverpflichtete ALG II-Bezieher	1.490	18.827	21.265	19.565	17.990	14.289	14.849	108.275
davon freiwillig teilnehmende EU-Bürger*	-	-	-	-	-	29.062	50.420	-
Kursabsolventen	67.052	73.557	70.968	83.818	73.647	69.688	72.062	618.671
Prüfungsteilnehmer insgesamt³⁾	43.853	78.163	104.387	103.875	92.547	93.010	92.602	676.871
davon Prüfung bestanden	29.544	37.438	47.154	51.791	49.777	52.001	53.741	370.196
davon in %	-	8.820	25.984	39.649	34.384	32.930	31.321	173.088
Betreute Kinder	67,4	47,9	45,2	49,9	53,8	55,9	58,0	54,7
Frauenanteil unter den neuen Kursteilnehmenden in %	6,871	7,700	5,300	3,355	2,735	2,206	2,186	34,031
Neue Kursteilnehmerinnen insgesamt	77.654	80.890	74.505	56.374	61.991	58.020	69.967	636.747

1) Spätaussiedler können nicht teilnahmeverpflichtet werden.

2) 2005 und 2006 Integrationskurs mit Alphabetisierung.

3) Seit dem 1.7.2009 werden Integrationskurse mit der Sprachprüfung „Deutsch-Test für Zuwanderer“ (DTZ) abgeschlossen. Teilnehmer können im DTZ Sprachkenntnisse auf dem Sprachniveau B 1 oder A 2 des

„Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen“ (GER) in einer einheitlichen Sprachprüfung nachweisen. In der Gesamtzahl der Prüfungsteilnehmer sind auch Prüfungswiederholer enthalten.

4) Bezogen auf Personen, die BI-Prüfung bestanden haben, da nur mit diesem Sprachniveau der Integrationskurs gemäß AufenthG als erfolgreich abgeschlossen gilt.

* Ohne Deutschland, einschließlich Kroatien.

Quelle: BAMF, Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2013 (jährliche Berichte), eigene Berechnungen

Tabelle 37: Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 2001 bis 2013¹⁾

Rechtsgrund der Einbürgerung	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
§ 10 Abs. 1 StAG ²⁾	74.643	85.492	86.288	82.957	77.090	83.178	77.326	66.010	67.720	73.668	78.708	86.422	86.221
§ 10 Abs. 2 StAG ³⁾	27.173	27.064	25.136	19.929	17.223	16.558	14.072	10.704	10.393	10.803	10.778	9.994	9.349
§ 8 StAG	10.212	8.855	7.740	6.286	5.615	6.431	6.221	4.453	5.596	4.642	4.482	3.968	3.841
§ 9 StAG	12.739	12.025	11.324	10.810	11.819	11.854	10.705	8.259	7.658	7.232	7.003	6.367	6.075
§ 40 b StAG	23.403	4.375	731	299	96	36	48	18	22	7	12	3	5
Sonstige Rechtsgründe ⁴⁾	2.571	2.814	4.306	4.361	4.295	5.874	4.134	4.102	4.196	4.866	5.711	5.448	6.737
§ 85 AuslG Fassung bis 1.1.2000	5.324	2.802	992	490									
§ 86 Abs. 1 AuslG Fassung bis 1.1.2000	12.987	7.047	2.769	1.418	1.103 ⁵⁾	635	524	924	537	352	203	146	125
§ 86 Abs. 2 AuslG Fassung bis 1.1.2000	9.046	4.073	1.445	603									
§§ 8 u. 9 RuStAG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Einbürgerungen von Ausländern insgesamt	178.098	154.547	140.731	127.153	117.241	124.566	113.030	94.470	96.122	101.570	106.897	112.348	112.353
darunter weiblich	85.519	74.826	67.632	62.593	57.318	61.517	57.019	47.437	48.549	51.847	54.815	56.551	57.558
männlich	92.579	79.721	73.099	64.560	59.923	63.049	56.011	47.033	47.573	49.723	52.082	55.797	54.795
Ausländische Bevölkerung insgesamt (AZR)	7.318.628	7.335.592	7.334.765	6.717.115	6.755.811	6.751.004	6.744.879	6.727.618	6.694.776	6.753.621	6.930.896	7.213.708	7.663.628
darunter weiblich	3.370.110	3.408.828	3.439.984	3.218.705	3.262.012	3.275.731	3.285.080	3.286.336	3.282.944	3.311.173	3.384.236	3.711.325	3.675.009
männlich	3.948.518	3.926.764	3.894.781	3.498.410	3.493.799	3.475.273	3.459.799	3.441.282	3.411.832	3.442.448	3.546.660	3.502.383	3.958.619
Einbürgerungsquote von Ausländern (AZR) insg. in %	2,43	2,11	1,92	1,89	1,74	1,85	1,68	1,40	1,44	1,50	1,54	1,56	1,47
darunter weiblich	2,54	2,20	1,97	1,94	1,76	1,88	1,74	1,44	1,48	1,57	1,62	1,52	1,57
männlich	2,34	2,03	1,88	1,85	1,72	1,81	1,62	1,37	1,39	1,44	1,47	1,59	1,38

¹⁾ Nicht enthalten sind Einbürgerungen von Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 6 StAngRegG). Seit 01.08.1999 erwirbt dieser Personenkreis die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetz.

²⁾ Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 1 AuslG.

³⁾ Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 2 AuslG.

⁴⁾ 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.

⁵⁾ Seit 2005 werden die Einbürgerungen, bei denen noch das AuslG in der vom 1.1.2000 geltenden Fassung Anwendung findet (vgl. § 40 c StAG), nicht mehr differenziert nach den verschiedenen Rechtsgrundlagen erfasst.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Einbürgerungsstatistik

Tabelle 37a: Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 2001 bis 2013¹⁾

Rechtsgrund der Einbürgerung	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	in %												
§ 10 Abs. 1 StAG ²⁾	41,9	55,3	61,3	65,2	65,8	66,8	68,4	69,9	70,5	72,5	73,6	76,9	76,7
§ 10 Abs. 2 StAG ³⁾	15,3	17,5	17,9	15,7	14,7	13,3	12,4	11,3	10,8	10,6	10,1	8,9	8,3
§ 8 StAG	5,7	5,7	5,5	4,9	4,8	5,2	5,5	4,7	5,8	4,6	4,2	3,5	3,4
§ 9 StAG	7,2	7,8	8,0	8,5	10,1	9,5	9,5	8,7	8,0	7,1	6,6	5,7	5,4
§ 40 b StAG	13,1	2,8	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstige Rechtsgründe ⁴⁾	1,4	1,8	3,1	3,4	3,7	4,7	3,7	4,3	4,4	4,8	5,3	4,8	6,0
§ 85 AuslG Fassung bis 1.1.2000	3,0	1,8	0,7	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
§ 86 Abs. 1 AuslG Fassung bis 1.1.2000	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
§ 86 Abs. 2 AuslG Fassung bis 1.1.2000	7,3	4,6	2,0	1,1	–	0,5	0,5	1,0	0,6	0,3	0,2	0,1	0,1
§§ 8 u. 9 RuStAG	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Einbürgerungen von Ausländern insgesamt	5,1	2,6	1,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
darunter weiblich	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	51,2
männlich	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	48,8
Ausländische Bevölkerung insgesamt (AZR)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
darunter weiblich	48,0	48,4	48,1	49,2	48,9	49,4	50,4	50,2	50,5	51,0	51,3	50,3	51,2
männlich	52,0	51,6	51,9	50,8	51,1	50,6	49,6	49,8	49,5	49,0	48,7	49,7	48,8
Einbürgerungsquote von Ausländern (AZR) insg. ⁵⁾	2,43	2,11	1,92	1,89	1,74	1,85	1,68	1,40	1,44	1,50	1,54	1,56	1,47
darunter weiblich	2,54	2,20	1,97	1,94	1,76	1,88	1,74	1,44	1,48	1,57	1,62	1,52	1,57
männlich	2,34	2,03	1,88	1,85	1,72	1,81	1,62	1,37	1,39	1,44	1,47	1,59	1,38

¹⁾ Nicht enthalten sind Einbürgerungen von Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 6 StAngRegG). Seit 01.08.1999 erwirbt dieser Personenkreis die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetz.

²⁾ Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 1 AuslG.

³⁾ Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 2 AuslG.

⁴⁾ 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.

⁵⁾ Die Einbürgerungsquote errechnet sich aus der Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur Zahl der Ausländerinnen und Ausländer im Inland.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Einbürgerungsstatistik

Tabelle 39: Eingebürgerte Personen in Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 2009 bis 2013

Land	Eingebürgerte Personen im Jahr						Veränderungen zwischen den Jahren ... in %								
	2009		2010		2011		2012		2013		2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%					
Baden-Württemberg	12.212	12,7	12.778	12,6	14.224	13,3	16.390	14,6	16.063	14,3	8,3	4,6	11,3	15,2	-2,0
Bayern	12.053	12,5	12.021	11,8	12.498	11,7	13.205	11,8	13.276	11,8	20,7	-0,3	4,0	5,7	0,5
Berlin	6.309	6,6	5.537	5,5	6.961	6,5	6.398	5,7	6.677	5,9	-8,1	-12,2	25,7	-8,1	4,4
Brandenburg	450	0,5	407	0,4	784	0,7	464	0,4	611	0,5	10,6	-9,6	92,6	-40,8	31,7
Bremen	1.428	1,5	1.485	1,5	1.464	1,4	1.553	1,4	1.368	1,2	-9,3	4,0	-1,4	6,1	-11,9
Hamburg	3.706	3,9	5.295	5,2	5.639	5,3	5.737	5,1	7.333	6,5	32,4	42,9	6,5	1,7	27,8
Hessen	12.611	13,1	13.839	13,6	12.916	12,1	14.571	13,0	13.540	12,1	-5,3	9,7	-6,7	12,8	-7,1
Mecklenburg-Vorpommern	455	0,5	476	0,5	509	0,5	503	0,4	491	0,4	53,2	4,6	6,9	-1,2	-2,4
Niedersachsen	7.223	7,5	7.363	7,2	7.996	7,5	8.526	7,6	8.216	7,3	-6,2	1,9	8,6	6,6	-3,6
Nordrhein-Westfalen	26.355	27,4	28.186	27,8	29.357	27,5	30.282	27,0	29.629	26,4	1,0	6,9	4,2	3,2	-2,2
Rheinland-Pfalz	5.017	5,2	5.269	5,2	5.281	4,9	5.693	5,1	5.385	4,8	-2,8	5,0	0,2	7,8	-5,4
Saarland	1.382	1,4	1.146	1,1	1.050	1,0	1.336	1,2	1.290	1,1	9,1	-17,1	-8,4	27,2	-3,4
Sachsen	713	0,7	857	0,8	911	0,9	1.094	1,0	1.168	1,0	-4,0	20,2	6,3	20,1	6,8
Sachsen-Anhalt	412	0,4	553	0,5	651	0,6	706	0,6	642	0,6	-14,9	34,2	17,7	8,4	-9,1
Schleswig-Holstein	2.845	3,0	3.047	3,0	3.029	2,8	2.978	2,7	2.951	2,6	-9,3	7,1	-0,6	-1,7	-0,9
Thüringen	305	0,3	417	0,4	447	0,4	502	0,4	505	0,4	-11,6	36,7	7,2	12,3	0,6
Einbürgerungen vom Ausland	2.646	2,8	2.894	2,8	3.180	3,0	2.410	2,1	3.208	2,9	-11,6	9,4	9,9	-24,2	33,1
Deutschland	96.122	100	101.570	100	106.897	100	112.348	100	112.353	100	1,7	5,7	5,2	5,1	0,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Einbürgerungsstatistik

Tabelle 40: Optionspflichtige („Optionskinder“) nach § 29 StAG, erstmals optionspflichtig im Zeitraum 2008 bis 2030

Geburtsjahr	Zahl optionspflichtiger Personen	Eintritt der Optionspflicht
Übergangsregelung (Einbürgerung) nach § 40b StAG²⁾		
1990	3.316	2008
1991	3.807	2009
1992	4.059	2010
1993	4.157	2011
1994	4.487	2012
1995	4.734	2013
1996	5.343	2014
1997	5.892	2015
1998	6.348	2016
1999	6.787	2017
Summe 1990 - 1999	49.187¹⁾	
Geburtserwerb nach § 4 Abs. 3 StAG²⁾		
2000	41.257	2018
2001	38.600	2019
2002	37.568	2020
2003	36.819	2021
2004	36.863	2022
2005	40.156	2023
2006	39.089	2024
2007	35.666	2025
2008	30.336	2026
2009	28.977	2027
2010	29.492	2028
2011	31.091	2029
2012	34.286	2030
Summe 2000 – 2012	460.200	
Summe Optionspflichtiger für die Geburtsjahrgänge 1990 bis 2012	509.387	

¹⁾ Die Summe der einzelnen Jahreswerte 1990 bis 1999 entspricht nicht der angegebenen Summe. Teilweise können Einbürgerungen nach § 40b StAG statistisch nicht mehr den einzelnen Jahren zugeordnet werden.

²⁾ Die angegebenen Zahlen richten sich nach der Optionsregelung des § 29 StAG in der zur Zeit noch geltenden Fassung. Sie werden nach Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (voraussichtlich) zum 01.01.2015 erheblich sinken.

Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2012

**Tabelle 41: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland
in den Jahren 1998 bis 2013**

Jahr	ausl. Ehefrau zu		ausl. Ehemann zu		gesamt
	dt. Ehemann	ausl. Ehemann	dt. Ehefrau	ausl. Ehefrau	
1998	13.098	19.275	8.038	7.990	48.401
1999	16.246	20.036	9.865	7.711	53.858
2000	18.863	19.893	11.747	7.686	58.189
2001	20.766	21.491	13.041	7.780	63.078
2002	20.325	21.609	13.923	8.164	64.021
2003	20.539	18.412	12.683	6.535	58.169
2004	20.455	14.692	10.966	5.439	51.552
2005	14.969	13.085	8.811	4.068	40.933
2006	14.075	13.176	8.622	3.712	39.585
2007	11.592	11.177	6.685	3.012	32.466
2008	10.791	11.167	5.870	2.939	30.767
2009	11.603	12.859	5.830	2.902	33.194
2010	11.259	11.894	5.649	2.847	31.649
2011	11.555	11.807	6.190	3.098	32.650
2012	10.984	12.044	5.856	2.962	31.846
2013	11.641	12.202	5.888	3.046	32.777

Quelle: Auswärtiges Amt

Tabelle 42: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland nach ausgewählten Herkunftsländern in den Jahren 2010 bis 2013

Zuzug von ausgewählte Länder	ausl. Ehefrau zu						ausl. Ehemann zu						gesamt							
	dt. Ehemann			ausl. Ehemann			dt. Ehefrau			ausl. Ehefrau			gesamt			gesamt				
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Türkei	1.297	1.332	1.158	1.162	2.372	2.403	1.932	1.852	1.859	1.972	1.749	1.544	959	1.090	850	802	6.487	6.797	5.689	5.360
Indien	125	128	112	133	1.579	1.743	2.323	2.277	72	69	68	75	53	37	62	106	1.829	1.977	2.565	2.591
Russische Föderation	1.526	1.721	1.746	1.737	331	375	467	608	283	298	245	262	25	39	62	75	2.165	2.433	2.520	2.682
Kosovo	427	377	337	367	1.358	1.270	1.090	860	406	453	465	425	438	419	418	363	2.629	2.519	2.310	2.015
China	495	521	617	775	483	681	739	775	34	51	36	43	71	115	98	144	1.083	1.368	1.490	1.737
Ukraine	655	828	836	682	174	219	256	334	75	96	64	75	34	18	30	50	938	1.161	1.186	1.141
Marokko	694	644	719	740	253	282	289	244	403	485	426	401	52	62	62	53	1.402	1.473	1.496	1.438
Thailand	1.278	917	590	1.156	55	25	40	54	3	3	5	8	13	5	6	55	1.349	950	641	1.273
Tunesien	241	225	299	326	126	177	161	211	402	461	487	472	30	26	26	31	799	889	973	1.040
Serbien	74	112	83	85	261	325	376	354	86	123	117	96	140	174	201	213	561	734	777	748
Libanon	219	197	290	329	72	70	213	278	216	175	256	278	8	15	27	26	515	457	786	911
Iran	254	284	229	226	258	312	338	395	58	61	52	54	36	47	80	74	606	704	699	749
Ägypten	57	76	102	112	115	134	267	313	116	177	208	225	15	11	18	41	303	398	595	691
Bosnien- Herzegowina	79	71	83	91	338	279	344	347	87	90	89	114	151	138	144	194	655	578	660	746
Vietnam	285	246	257	229	210	223	186	134	16	23	18	26	101	83	81	56	612	575	542	445
Jordanien	66	81	124	127	105	74	236	265	30	14	55	58	14	32	27	50	215	201	442	500
Mazedonien	36	48	60	69	161	214	194	249	78	71	95	103	93	126	124	130	368	459	473	551
Pakistan	278	298	171	145	208	64	72	123	162	175	139	161	17	17	15	13	665	554	397	442
Kenia	128	76	87	114	42	68	86	94	25	13	23	42	9	18	42	31	204	175	238	281
Kroatien	45	40	32	10	151	178	178	78	25	34	41	14	88	108	89	40	309	360	340	142
Kasachstan	181	216	217	272	11	23	24	28	69	79	82	73	3	11	5	4	264	329	328	377
Mexiko	121	133	154	121	75	128	119	111	47	52	38	54	14	24	16	19	257	337	327	305
gesamt (inkl. Sonstige)	11.259	11.555	10.984	11.641	11.894	11.807	12.044	12.202	5.649	6.190	5.856	5.888	2.847	3.098	2.962	3.046	31.649	32.650	31.846	32.777

Quelle: Auswärtiges Amt

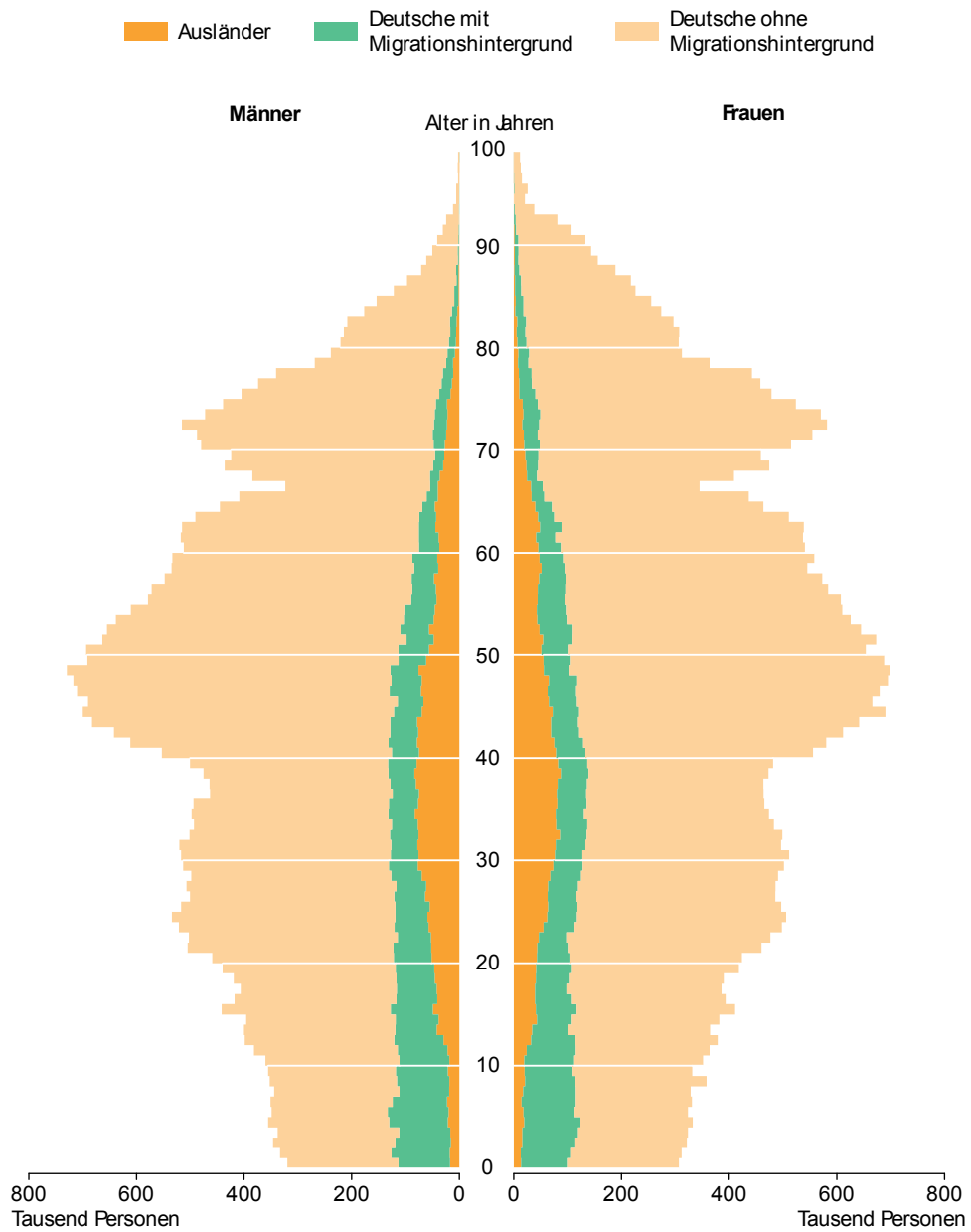
Tabelle 43: Geduldete nach Aufenthaltsdauer¹⁾ in den Jahren 2009 bis 2013

	Duldung				
	2009	2010	2011	2012	2013
insgesamt	89.498	87.244	87.136	85.344	94.508
davon mit Aufenthaltsdauer von ... bis ... Jahren					
0 bis 3 Jahre	16.473	21.404	32.166	39.739	50.226
mehr als 3 Jahre	73.025	65.840	52.464	45.570	44.233
0 bis 5 Jahre	26.114	29.671	39.217	46.807	59.411
mehr als 5 Jahre	63.384	57.573	45.413	38.502	35.048
0 bis 6 Jahre	32.535	33.638	42.511	49.578	61.819
mehr als 6 Jahre	56.963	53.606	42.119	35.731	32.640
0 bis 8 Jahre	47.785	44.966	51.731	55.503	66.222
mehr als 8 Jahre	41.713	42.278	32.899	29.806	28.237
0 bis 10 Jahre	60.909	57.959	62.125	62.964	72.098
mehr als 10 Jahre	28.589	29.285	22.505	22.345	22.361
0 - 12 Jahre	69.109	66.936	69.268	69.354	78.227
mehr als 12 Jahre	20.389	20.308	15.362	15.955	16.232
0 - 15 Jahre	75.445	73.125	74.155	74.832	83.989
mehr als 15 Jahre	14.053	14.119	10.475	10.477	10.470
unbekannt	-	-	2.506	35	49

¹⁾ Jeweils zum 31.12. des Jahres.

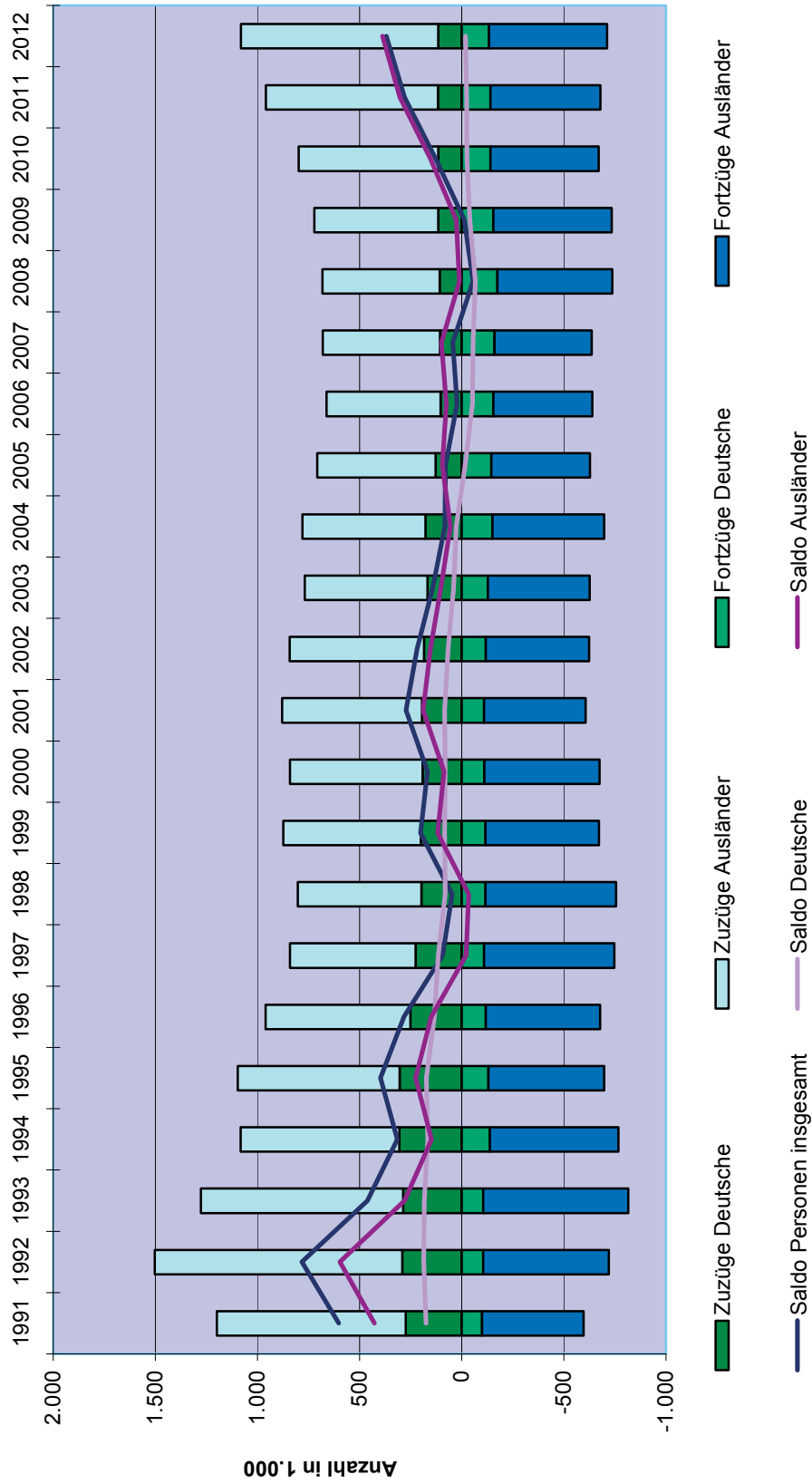
Quelle: BAMF, AZR

Abbildung 1: Alterspyramide nach Migrationshintergrund im Jahr 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Abbildung 2: Zu- und Fortzüge über die Außengrenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, Wanderungsstatistik

