

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	10
I. Daten und Fakten	12
1. <i>Ausländische Wohnbevölkerung</i>	12
1.1 Nationalitäten	12
1.2 Altersgruppen und Geschlecht	13
1.3 Geburtenentwicklung	13
1.4 Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsstatus	14
1.5 Räumliche Verteilung	15
2. <i>Flüchtlingsgruppen</i>	16
3. <i>Wanderungen im Zeitverlauf</i>	16
4. <i>Einbürgerungen</i>	17
4.1 Allgemeine Entwicklung der Einbürgerungszahlen	17
4.2 Anspruchseinbürgerung nach §§ 85, 86 Abs. 1 Ausländergesetz	18
4.3 Ermessenseinbürgerungen	18
4.4 Ermessenseinbürgerungen und Einbürgerungen nach §§ 85, 86 Abs. 1 Ausländergesetz	19
4.4.1 Ermessenseinbürgerungen und Einbürgerungen nach §§ 85, 86 Abs. 1 Ausländergesetz unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit	20
4.5 Einbürgerung nach §§ 85, 86 Ausländergesetz	20
4.6 Interesse an Einbürgerung	21
5. <i>Fremdenfeindlich motivierte Straftaten</i>	21
6. <i>Ausländerkriminalität und Ausländerextremismus</i>	22
II. Das Recht	24
1. <i>Reform des Staatsangehörigkeitsrechts</i>	24
1.1 Schritte zur Reform	24
1.1.1 Konsens über die Notwendigkeit einer Reform	24
1.1.2 Koalitionsvertrag und Arbeitsentwurf des Bundesministeriums des Innern	25
1.1.3 Bewertung des Arbeitsentwurfes durch die Beauftragte	26
1.1.4 Diskussion um den Arbeitsentwurf in der Öffentlichkeit	27
1.2 Das Kompromissmodell	27

1.2.1	Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt (ius soli)	27
1.2.1.1	“Optionsmodell”	28
1.2.2	Einbürgerung.....	28
1.2.2.1	Übergangsregelung für Kinder	28
1.2.2.2	Anspruchseinbürgerung nach dem Ausländergesetz	29
1.2.2.3	Hinnahme von Mehrstaatigkeit beim Anspruch auf Einbürgerung nach dem Ausländergesetz	29
1.2.2.4	Sonstige Änderungen im Bereich Mehrstaatigkeit	30
1.3	Gesamtbewertung des Kompromisses durch die Beauftragte.....	31
1.4	Wahrnehmung der Reform durch die Betroffenen und Öffentlichkeitsarbeit.....	32
1.5	Ausblick.....	32
1.5.1	Verwaltungsvorschriften zu den neuen einbürgerungsrechtlichen Regelungen	32
1.5.2	Kurzfristige Regelung offener ausländerrechtlicher Fragen.....	36
1.5.3	Vereinheitlichung des Staatsangehörigkeitsrechts	36
2.	<i>Ausländerrecht</i>	37
2.1	Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen	37
2.1.1	Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz	37
2.1.2	Einzelprobleme der Anwendung des Ausländergesetzes.....	39
2.1.2.1	Eigenständiges Aufenthaltsrecht der Ehegatten (§ 19 Ausländergesetz).....	39
2.1.2.2	Nachzugsrecht von ausländischen Partnern zur Herstellung einer gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft.....	39
2.1.2.3	Nachzug von Familienangehörigen (§ 22 Ausländergesetz)	40
2.1.2.4	Status von nichtamtlich entsandten Beschäftigten von Botschaften (sogenannten Ortskräften)	41
2.1.2.5	Erlöschen der Aufenthaltsgenehmigung bei längerem Auslandsaufenthalt.....	42
2.1.2.6	Ausweisungen von Inländern mit ausländischem Pass	43
2.1.3	Spannungsfeld Visumsverfahren	44
2.1.3.1	Grundkonstellation bei Besuchsvisa	45
2.1.3.2	Verpflichtungserklärung	46
2.1.3.3	Familienzusammenführung bei “Problemstaaten”	47
2.1.3.4	Verfahren bei anhängigen Klagen gegen die Visumsversagung	48
2.1.3.5	Transparenz des Visumsverfahrens	49
2.1.3.6	Anregung der Beauftragten zum Dialog.....	49
2.2	Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern.....	50
2.2.1	Anwendung und Reform des Aufenthaltsgesetzes/EWG.....	50
2.2.1.1	Ausstehen der großen Reform.....	50
2.2.1.2	Verstoß gegen das Europarecht bei Ordnungswidrigkeiten.....	51

2.2.1.3	Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz und Aufenthaltsrecht der Unionsbürger.....	51
2.2.1.4	Inländerdiskriminierung.....	52
2.2.2	Reformbemühungen auf europäischer Ebene	53
2.3	Europarechtliches Aufenthaltsrecht türkischer Staatsangehöriger	54
3.	<i>Rechtliche Aspekte der sozialen Sicherheit</i>	56
3.1	Pflegeversicherung und Europarecht.....	56
3.2	Erziehungsgeld für den Zeitraum bis zur Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis	57
3.3	Gleichbehandlungsgebot für Unionsbürger: Besitz einer förmlichen Aufenthaltserlaubnis nicht erforderlich	58
3.4	Gleichbehandlung für türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen nach dem Assoziationsratsbeschluss 3/80	59
3.5	Leistungen der sozialen Sicherheit für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und Staatenlose nach Europarecht	59
3.6	Anwendung des § 120 Abs. 5 Satz 2 Bundessozialhilfegesetz bei Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention	60
3.7	Sprachförderung für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention	60
4.	<i>Arbeitsgenehmigungsrecht</i>	61
4.1	Änderungen im Arbeitsgenehmigungsrecht.....	61
4.1.1	Vom Arbeitsförderungsgesetz (AFG) zum Sozialgesetzbuch 3. Teil (SGB III)	61
4.1.2	Änderungen im Verordnungsrecht	62
4.2	Reformbedarf	62
4.3	Einzelprobleme	63
4.3.1	Vorrangprüfung - allgemeine Problematik.....	64
4.3.2	Vorrangprüfung und studentische Teilzeitbeschäftigung	64
4.3.3	Globale Arbeitsmarktprüfung	65
4.3.4	Härtefallregelung.....	66
4.3.5	Kein Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und geduldete Ausländer	67
4.3.6	Kein Arbeitsmarktzugang für Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Kosovo	67
5.	<i>Politische Partizipation</i>	68
5.1	Kommunales Wahlrecht für Unionsbürger	68
5.2	Kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige.....	70
5.3	Wahlrecht zum Europäischen Parlament für Unionsbürger	70
5.4	Ausländerbeiräte	72
5.5	Politische Einstellungen von Migrantinnen und Migranten.....	73
6.	<i>Antidiskriminierungsgesetzgebung</i>	75

6.1	Vorhaben auf nationaler Ebene	75
6.1.1	Entwürfe für ein Antidiskriminierungsgesetz aus der 13. Legislaturperiode.....	75
6.1.2	Koalitionsvereinbarung für die 14. Legislaturperiode	76
6.1.3	Mögliche Inhalte eines Antidiskriminierungsgesetzes.....	76
6.1.4	Gleichgeschlechtliche Partnerschaften und ausländerrelevanter Regelungsbereich ..	78
6.2	Vorhaben nach der Antidiskriminierungsklausel in Artikel 13 EG-Vertrag	78
III. Europarechtliche Aspekte der Migrationspolitik.....		80
1.	<i>Grundlagen nach dem Amsterdamer Vertrag</i>	<i>80</i>
1.1	Aktionsplan des Rates und der Kommission.....	81
1.2	Leitlinien für eine Migrationsstrategie.....	82
2.	<i>Vorübergehender Schutz von Vertriebenen.....</i>	<i>85</i>
3.	<i>Drittstaatsangehörige</i>	<i>87</i>
3.1	Drittstaaterübereinkommen - Drittstaaterrichtlinie	87
3.1.1	Struktur der Drittstaaterregelungen von 1997	88
3.1.2	Inhalte der Drittstaaterregelungen.....	88
3.1.3	Gesamtbewertung	92
3.2	Ausdehnung der Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme ("VO 1408/71").....	93
3.3	Maßnahmen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit	94
4.	<i>Übernahme von "Schengen" in die EU</i>	<i>94</i>
IV. Flüchtlinge.....		96
1.	<i>Altfallregelung</i>	<i>98</i>
2.	<i>Regelung von Härtefällen.....</i>	<i>99</i>
3.	<i>Flughafenverfahren</i>	<i>101</i>
3.1	Kritik am Flughafenverfahren	101
3.2	Rahmenbedingungen des Flughafenverfahrens	102
3.3	Notwendige Änderungen am Flughafenverfahren	103
4.	<i>Kriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina.....</i>	<i>107</i>
4.1	Zurückhaltung bei Zwangsmaßnahmen notwendig	108
4.2	Härtefallregelung dringend erforderlich.....	109
4.2.1	Traumatisierte Flüchtlinge.....	110
4.2.2	Andere Härtefälle	111
4.2.3	Arbeitserlaubnis	111
5.	<i>Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen aus dem Kosovo</i>	<i>113</i>

5.1	Aufnahme von Vertriebenen in der Region und in Drittstaaten.....	113
5.2	Zur Aufnahme in Deutschland.....	114
5.2.1	Kontingentaufnahme nach § 32 a Ausländergesetz	115
5.2.2	Humanitäre Aufnahme nach § 30 Ausländergesetz.....	115
5.2.3	Ungeregelte Einreise.....	116
5.3	Empfehlungen	117
5.3.1	Generell kein Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge nach § 32 a AuslG.....	117
5.3.2	Flüchtlingsrückkehr	117
6.	<i>Asylbewerberleistungsgesetz</i>	118
6.1	Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes 1998	119
6.2	Empfehlungen	121
V.	Soziale Situation	123
1.	<i>Schulische Bildung</i>	123
1.1	Bildungsbeteiligung	123
1.1.1	Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft an allgemeinbildenden Schulen	124
1.1.2	Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft an beruflichen Schulen.....	126
1.1.3	Niveau der Schulabschlüsse.....	127
1.1.4	Nationalitäten-, geschlechts- und bundesländerspezifische Bildungsbeteiligung	128
1.2	Empfehlungen der Beauftragten	129
1.3	Sprache und Bildung.....	130
1.3.1	Empfehlungen der Beauftragten	133
2.	<i>Hochschulbildung</i>	134
2.1	Bildungsausländer.....	135
2.2	Bildungsinländer.....	137
2.3	Empfehlungen der Beauftragten	139
3.	<i>Berufliche Bildung</i>	139
3.1	Beteiligung an beruflicher Bildung.....	139
3.2	Maßnahmen zur Förderung der Ausbildungsbeteiligung	142
3.3	Empfehlungen der Beauftragten	144
4.	<i>Erwerbstätigkeit</i>	147
4.1	Entwicklung der Ausländererwerbstätigkeit	147
4.1.1	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	149
4.1.2	Selbständige Erwerbstätigkeit.....	150
4.1.3	Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer	151
4.1.4	Beschäftigungssituation von Asylbewerbern.....	153

4.1.5	Illegale Beschäftigung	153
4.1.6	Geringfügig beschäftigte Ausländer	154
4.1.7	Ausländerbeschäftigung nach Wirtschaftsbereichen	155
4.1.8	Arbeitslosigkeit	157
4.2	Stellung im Beruf.....	158
4.3	Berufliche Weiterbildung	159
4.4	Benachteiligungen im Betrieb	159
5.	<i>Ökonomische Situation</i>	161
5.1	Einkommenssituation	161
5.2	Sparverhalten.....	162
5.3	Bezug von Sozialhilfe und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	163
6.	<i>Sprachförderung</i>	165
6.1	Die gegenwärtigen Sprachfördersysteme	166
6.1	Angebots- und Teilnehmerstruktur des "Sprachverbandes - Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V."	168
6.1.1	Berufsorientiertes Deutsch (BoD)	169
6.2	Evaluation der Sprachkursförderung für Ausländer	170
6.3	Neustrukturierung des Sprachfördersystems	171
6.4	Beschluss der Bundeskonferenz der Ausländerbeauftragten von Bund, Ländern und Gemeinden vom Mai 1998	172
6.5	Exkurs: mangelnde Deutschkenntnisse als Kündigungsgrund	173
7.	<i>Beratungsangebote</i>	173
7.1	Neufassung der "Grundsätze für die Ausländersozialberatung"	173
7.2	Neufassung des "Einvernehmens über die gemeinsame Finanzierung der Ausländersozialberatung"	174
8.	<i>Wohnen</i>	174
8.1	"Kolonie" oder "Ghetto"?	175
8.2	Ausgewählte Strukturdaten	175
9.	<i>Gesundheit</i>	176
9.1	Zur Datenlage	176
9.2	Einzelne Indikatoren des Gesundheitsstatus	177
9.2.1	Müttersterblichkeit	177
9.2.2	Säuglingssterblichkeit	177
9.2.3	AIDS/HIV	177
9.2.4	Tuberkulose	178

9.2.5	Arbeitsunfälle	179
9.2.6	Suchterkrankung	179
9.2.7	Gesundheitsstatus von Kindern und Jugendlichen	180
9.3	Gesundheitliche Versorgung	180
9.3.1	Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen	180
9.3.2	Flüchtlinge	181
9.3.3	Illegale	181
9.3.4	Gestaltung bestehender Strukturen	181
9.4	Empfehlungen der Beauftragten	182
10.	<i>Medien und Kultur</i>	183
10.1	Medien	183
10.1.1	Wahrnehmung und Repräsentation	183
10.1.2	Zielgruppenspezifische Medienangebote	185
10.1.2.1	Auslandsmedien	185
10.1.2.2	Inlandsmedien	186
10.2	Kultur	187
11.	<i>Religion</i>	188
11.1	Institutionalisierung islamischer Gemeinden	188
11.1.1	Islamische Religionskunde und konfessioneller islamischer Religionsunterricht	190
11.1.2	Die "Kopftuch"-Debatte	192
12.	<i>Fremdenfeindlichkeit und Rassismus</i>	193
12.1	Fremdenfeindliche Straftaten	193
12.1.1	Lageberichte zur Erfassung von Fremdenfeindlichkeit	196
12.2	Maßnahmen auf Bundes- und europäischer Ebene	196
VI. Lebenssituation weiterer Gruppen der Bevölkerung ausländischer Herkunft		198
1.	<i>Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus</i>	198
2.	<i>Familien</i>	199
2.1	Familienstand	199
2.2	Eheschließungen	200
2.2.1	Familiennachzug	200
2.3	Ehescheidungen	201
2.4	Geburten	201
2.5	Sterbefälle	202
2.6	Familiengröße	202
2.7	Ökonomische Situation	203

2.8	Erziehung	203
3.	<i>Kinder und Jugendliche</i>	204
3.1	Forschung	205
3.2	Kinder.....	205
3.2.1	Besuch von Kindertageseinrichtungen.....	206
3.2.1.1	Interkulturelles Arbeiten in Kindertagesstätten.....	206
3.3	Jugendliche	208
3.3.1	Sorgen der Jugendlichen	208
3.3.2	Ausländerrechtliche Situation.....	208
3.3.3	Politische Einstellungen	209
3.3.4	Die Bedeutung ethnisch-kultureller und religiöser Zugehörigkeit.....	209
3.3.5	Jugendarbeit	210
3.4	Empfehlungen	210
4.	<i>Frauen und Mädchen</i>	211
4.1	Frauen der ersten Generation: berufliche Situation	211
4.2	Frauen der zweiten Generation.....	212
4.2.1	Schule und Berufsbildung	212
4.2.2	Beschäftigung	213
4.3	Familiennachzug zu den Eltern oder zum Ehepartner	214
4.4	Empfehlungen	215
4.5	Aspekte der gesellschaftlichen Situation.....	216
4.6	Gewalt gegen Frauen, Frauenhandel und Prostitution	217
4.7	Empfehlungen	219
5.	<i>Senioren und Seniorinnen</i>	220
5.1	Statistische Hinweise	220
5.2	Aspekte der Lebenssituation.....	221
5.2.1	Einzelne Hinweise.....	221
5.2.2	Gesundheitszustand	221
5.2.3	Ökonomische Situation	222
5.2.4	Rechtliche Aspekte	222
5.3	Soziale, beraterische und pflegerische Angebote.....	222
5.3.1	Familiäre Unterstützung.....	223
5.3.2	Eigene Netzwerke und nationalitätenspezifische Angebote	223
5.3.3	Angebote der ambulanten, teilstationären und stationären Altenhilfe.....	223
5.4	Empfehlungen der Beauftragten	225

Anstöße zum Thema Integration III	226
1. <i>Für einen neuen integrationspolitischen Dialog</i>	226
2. <i>Leitlinien der Integrationsförderung</i>	232
2.1.1 Zuwanderung als Faktum anerkennen.....	232
2.1.2 Interkulturelle Kontakte erleichtern, fremdenfeindlicher und rassistischer Ausgrenzung entgegenwirken.....	233
2.1.3 Vernetzung von Zuständigkeiten und Informationen ausbauen.....	233
2.1.4 Rechtliche Gleichstellung fördern	234
2.1.5 Politische Partizipation fördern.....	234
2.1.6 Strukturelle Benachteiligungen abbauen	235
2.1.7 Interkulturelle Öffnung von Institutionen stärken.....	236
2.1.8 Integration zum frühestmöglichen Zeitpunkt ermöglichen.....	237
Anmerkungen	238
Anhang	258

Einleitung

Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Marieluise Beck, legt dem Deutschen Bundestag entsprechend § 91c des Ausländergesetzes ihren vierten Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland vor.

Dieser Bericht verfolgt das Ziel, die Lage der Migrantinnen und Migranten in Deutschland differenziert, umfassend und kritisch darzustellen. Er nennt Erreichtes wie Schwierigkeiten, stellt Entwicklungen dar und entwirft zukünftige Handlungsmöglichkeiten. Der Bericht tut dies in nüchterner Art und Weise und setzt damit ein Gegengewicht gegen die oft sehr emotional geführten Diskussionen über Ausländerpolitik. Dabei wurden die aktuellen, allgemein verfügbaren Daten vor allem des Statistischen Bundesamtes, des Ausländerzentralregisters, der Bundesanstalt für Arbeit sowie neue Forschungsergebnisse herangezogen.

Hingewiesen sei hier auf die Bedeutung und die Schwierigkeit, die passende Begrifflichkeit für die sehr heterogene ausländische Bevölkerung zu finden. "Ausländer" wird im folgenden allein in rechtlichen und statistischen Zusammenhängen verwendet. Darüber hinaus erscheint der international übliche Begriff "Migrant" angemessener. Die Bezeichnung von Kindern und Jugendlichen bereitet besondere Schwierigkeiten, da sie oftmals nicht selbst gewandert sind, sondern seit ihrer Geburt in Deutschland leben und nur mittelbar - durch ihre Eltern oder Großeltern - über Migrationserfahrungen verfügen, gleichwohl aufgrund des noch geltenden Staatsangehörigkeitsrechts aber Ausländer sind. Für sie wurden daher Bezeichnungen wie Jugendliche mit Migrationshintergrund, mit ausländischem Pass oder Kinder von Migranten gewählt.

Die Gliederungspunkte der vorangegangenen Berichte wurden weitgehend beibehalten und die Kapitel mit neuen Akzenten fortgeschrieben, so dass Entwicklungen über längere Zeiträume verfolgt werden können. Gleichwohl setzt dieser Bericht einen deutlichen Schwerpunkt bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Ihre Entstehung und die einzelnen Regelungen werden entsprechend dem großen Gewicht, das dieser Reform zukommt, ausführlich dargestellt. Darüber hinaus trägt der Bericht der zunehmenden Bedeutung der europäischen Ebene für Entscheidungen in der Migrationspolitik durch die Darstellung der aktuellen Diskussion Rechnung. Auch werden erstmals ausführlich flüchtlingspolitische Themen, wie z. B. die Aufnahme von Kriegsflüchtlings, dargestellt.

Durch alle Kapitel zieht sich als roter Faden das Bemühen, auf Integrationshindernisse aufmerksam zu machen und Vorschläge zu deren Abbau zu entwickeln. Ein zentrales Moment

von Integration der ausländischen Bevölkerung sind die Kenntnisse in deutscher Sprache. Ausführungen zu Sprache finden sich daher an verschiedenen Stellen des Berichts: so in den Kapiteln Bildung, Ausbildung und Erwerbstätigkeit, Sprachförderung wie Kinder und Jugendliche. Am Ende des Berichts wird - in Fortsetzung der Darstellungen zum Verständnis von Integration und Segregation in den letzten Berichten - auf Integrationsförderung aus einem allgemeinen Blickwinkel heraus eingegangen und die Leitlinien der Beauftragten zur Integrationsförderung ausführlich dargelegt.

Am Schluss des Berichts finden sich in den Anmerkungen die im Text ausgewiesenen Endnoten, im Anhang die Tabellen.

I. Daten und Fakten

1. Ausländische Wohnbevölkerung

Ende 1998 lebten laut Angaben im Ausländerzentralregister¹ insgesamt 7,32 Mio. Migrantinnen und Migranten in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Tabelle 1 im Anhang). Das entsprach einem Anteil von 8,9 % an der Gesamtbevölkerung. Die seit 1996 stagnierende Ausländerquote liegt im europäischen Vergleich im oberen mittleren Bereich. Sie steht an vierter Stelle hinter Luxemburg, der Schweiz und Belgien.

1.1 Nationalitäten

Jeder vierte Migrant stammt aus einem Mitgliedsland der Europäischen Union. Der Anteil der EU-Ausländer ist von 22,3 % Ende 1993 auf 25,5 % Ende 1994 angestiegen und seitdem im wesentlichen konstant geblieben. Die Erhöhung des Anteils ist vor allem auf die Erweiterung der Europäischen Union um Finnland, Österreich und Schweden zurückzuführen (vgl. Tabelle 2 im Anhang).

Die höchsten Anteile an den EU-Ausländern hatten Italiener (33,0 %), Griechen (19,6 %), Österreicher (10,0 %), Portugiesen (7,1 %), Spanier (7,1 %), Briten (6,2 %) und Niederländer (6,0 %) (vgl. Tabelle 3 im Anhang).

Bei den ehemaligen Anwerbeländern ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben in dem betrachteten Zeitraum (1993 - 1998) die Anteile von Jugoslawen aus der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) (von 13,5 % auf 9,8 %), der Griechen (von 5,1 % auf 5,0 %), der Marokkaner (von 1,2 % auf 1,1 %), der Spanier (von 1,9 % auf 1,8 %) und der Tunesier (von 0,4 % auf 0,3 %) abgenommen. Gestiegen sind die Anteile der Italiener (von 8,2 % auf 8,4 %), der Portugiesen (von 1,5 % auf 1,8 %) und der Türken (von 27,9 % auf 28,8 %) (vgl. Tabellen 2 und 3 im Anhang).

Die größten Gruppen der ausländischen Wohnbevölkerung bildeten Ende 1998 die Türken mit 2,11 Mio. (28,8 %), Staatsangehörige der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) mit 719 474 (9,8 %), Italiener mit 612 048 (8,4 %), Griechen mit 363 514 (5,0 %), Polen mit 283 604 (3,9 %), Kroaten mit 208 909 (2,9 %), Bosnier mit 190 119 (2,6 %) und Österreicher mit 185 159 (2,5 %).

Die Ausländer aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens setzen sich Ende 1998 wie folgt zusammen: 719 474 Personen mit jugoslawischer Staatsangehörigkeit, 208 909 Kroaten, 190 119 Bosnier, 46 167 Mazedonier und 18 412 Slowenen (vgl. Tabelle 3 im Anhang).

1.2 Altersgruppen und Geschlecht

1997 waren 4,07 Mio. (55,3 %) der Migranten männlichen und 3,28 Mio. (44,7 %) weiblichen Geschlechts.

1,70 Mio. (23,1 %) waren unter 18 Jahre alt, 5,42 Mio. (73,7 %) zwischen 18 und 66 Jahre und 234 790 (3,2 %) 66 Jahre alt und älter (vgl. Tabelle 4 im Anhang). Die ausländische Bevölkerung ist im Vergleich zur deutschen wesentlich jünger. Bei der deutschen Bevölkerung lagen die entsprechenden Anteile 1997 bei 18,9 % (unter 18-Jährige), 65,1 % (18 bis unter 66-Jährige) und 16,0 % (über 66-Jährige). Der Anteil der älteren Migranten und Migrantinnen wird künftig allerdings ebenfalls langsam wachsen.

Gliedert man die älteren Ausländer (60 Jahre und älter) nach Nationalitäten bzw. Kontinenten, dann zeigen sich beträchtliche Unterschiede. Während 10,1 % aller EU-Ausländer, 6,6 % der Polen und 6,6 % der Personen mit jugoslawischer Staatsangehörigkeit über 60 Jahre alt sind, haben nur 4,8 % der Rumänen, 4,5 % der Türken, 3,4 % der Asiaten und 3,0 % der Afrikaner bereits dieses Alter erreicht (vgl. Tabelle 5 im Anhang).

1,59 Mio. (21,7 %) aller Ausländer sind bereits in Deutschland geboren; von der Altersgruppe der bis unter 18-Jährigen sind es 1,11 Mio. oder 65,4 %, bei der der unter 6-Jährigen sogar 87,5 % (vgl. Tabelle 4 im Anhang).

1.3 Geburtenentwicklung

Die längerfristige demographische Entwicklung in Deutschland ist durch eine Abnahme der Bevölkerung und eine drastische Änderung zuungunsten der jüngeren Altersgruppen gekennzeichnet. Deutlich zeigt sich dies in der Geburtenentwicklung. Von der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis zum Jahr 1967 lag die Geburtenzahl etwa in der Größenordnung zwischen rd. 800 000 bis etwas über eine Million. 1967 waren es 1 019 459 Kinder, darunter 972 027 Kinder deutscher und 47 432 Kinder ausländischer Staatsangehörigkeit (Ausländeranteil 4,7 %). Seit Anfang der 70er Jahre machen Kinder von Migranteneltern durchschnittlich zwischen 10 % und 15 % aller in Deutschland geborenen

Kinder aus. 1998 waren es rd. 100 100, was einem Ausländeranteil von 12,7 % entspricht (vgl. Tabelle 6 im Anhang).

Heute sind knapp zwei Drittel aller Migrantenkinder unter 18 Jahren in Deutschland geboren und werden zum größten Teil auch in Deutschland aufwachsen, Kindergärten besuchen, zur Schule gehen, Berufe erlernen, arbeiten, heiraten und mit dem In-Kraft-Treten der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts Kinder haben, die aufgrund ihrer Geburt in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben. Statistisch werden sie dann nicht mehr als Ausländer registriert.

1.4 Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsstatus

Die ausländische Wohnbevölkerung ist auch aufgrund ihrer langen Aufenthaltsdauer ein fester Bestandteil der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland. So lebten Ende 1997 30 % aller Migranten und Migrantinnen schon zwanzig Jahre und länger in Deutschland, 40 % hatten Aufenthaltszeiten von mehr als fünfzehn Jahren und die Hälfte Aufenthaltszeiten von mehr als zehn Jahren nachzuweisen. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus den ehemaligen Anwerbeländern ist sogar noch länger.

Fast zwei Drittel aller Türken und Griechen, 71 % der Italiener und 80 % der Spanier leben schon zehn Jahre und länger in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Tabelle 7 im Anhang). Zur diesbezüglichen Statistik sei angemerkt, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer durch die relativ große Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen im letzten Jahrzehnt und die naturgemäß kurzen "Aufenthaltszeiten" der relativ vielen hier geborenen Migrantenkinder gesenkt wird.

Gemessen an den langen Zeiten des Aufenthalts - insbesondere der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen - und der Tatsache, dass für die meisten Migrantinnen und Migranten die Bundesrepublik Deutschland zum Lebensmittelpunkt geworden ist, lässt der Aufenthaltsstatus² immer noch zu wünschen übrig. Ende 1998 hatten z.B. von den insgesamt 2,11 Mio. Türken 765 000 eine befristete, 610 000 eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis und nur 500 000 eine Aufenthaltsberechtigung (23,7 %), den sichersten Status. Bei Tunesiern, Marokkanern und Migranten aus der Bundesrepublik Jugoslawien, Bosnien-Herzegowina und Kroatien - ebenfalls Arbeitnehmer aus den Anwerbeländern - sind die Anteile der Aufenthaltsberechtigten sogar noch geringer (vgl. Tabelle 8 im Anhang). Wenn man berücksichtigt,

dass ein verfestigter Aufenthaltsstatus eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration ist, dann muss hier weiterhin ein Defizit konstatiert werden.

Die Zahlen legen den Schluss nahe, dass Anträge auf unbefristete Aufenthaltserlaubnis und Aufenthaltsberechtigung - auch aus Unkenntnis der Rechtslage - von den Betroffenen nicht gestellt werden. Durch verstärkte Beratung der Betroffenen könnte dem teilweise abgeholfen werden.

Wichtig für eine erfolgreiche Integration ist auch die subjektive Einschätzung über einen sicheren oder unsicheren Aufenthalt. Deshalb sollen hier noch einmal Ergebnisse der Repräsentativuntersuchung '95³ genannt werden. Diese ging bei diesem Fragenbereich von unterschiedlichen persönlichen Problemlagen und Erfahrungen aus. Die Befragten sollten Probleme benennen, die sie in den letzten drei Jahren persönlich hatten. Danach gaben 21 % der Türken, 38,6 % der ehemaligen Jugoslawen, 9,5 % der Italiener und 11,9 % der Griechen an, dass sie unsicher seien, ob sie in Deutschland bleiben können. 34,4 % der Türken, 32,4 % der ehem. Jugoslawen, 27,2 % der Italiener und 28,2 % der Griechen bezeichneten die geltenden ausländerrechtlichen Vorschriften als undurchschaubar. "Angst, etwas falsch zu machen" hatte etwa jeder vierte Befragte. Die subjektive Rechtsunsicherheit ("Unsicherheit", "Undurchschaubarkeit", "Angst") muss als außerordentlich hoch und hinderlich für den Integrationsprozess gewertet werden. Von dieser subjektiven Unsicherheit hinsichtlich des weiteren Aufenthalts sind insbesondere die jüngeren Altersjahrgänge betroffen. "Fast jeder dritte junge Ausländer ist sich nicht sicher, ob er in Deutschland bleiben kann"⁴ stellt die Untersuchung fest. In der Gruppe der 15- bis 24-Jährigen Türken meinen 28,5 % unsicher zu sein, ob sie in Deutschland bleiben können. 31,6 % bemängeln die Undurchschaubarkeit der geltenden Vorschriften, 24,4 % haben Angst, etwas falsch zu machen und 26,8 % monieren eine unzureichende Aufklärung über Rechte und Pflichten.

1.5 Räumliche Verteilung

Die räumliche Verteilung der ausländischen Bevölkerung nach Bundesländern und Regionen ist sehr unterschiedlich. So lebten Ende 1998 allein in den vier Flächenländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen gut 70 % aller Migrantinnen und Migranten. Die Anteile betragen in Hessen 13,9 %, in Baden-Württemberg 12,2 %, in Nordrhein-Westfalen 11,1 % und in Bayern 9,1 % (vgl. Tabelle 10 im Anhang). Die großen Agglomerationsräume in den alten Bundesländern weisen einen mehr als doppelt so hohen Migrantenanteil wie die ländlichen Räume auf, wobei die Kernstädte einen fast dreifach so hohen Anteil haben. Hier erreicht der Migrantenanteil eine durchschnittliche Größenordnung von 15 % an der

Gesamtbevölkerung, während er in einigen Fällen sogar deutlich darüber liegt. So nahmen 1995 Frankfurt am Main (30,1 %), Stuttgart (24,1 %) und München (23,6 %) Spitzenwerte unter den deutschen Großstädten ein (neuere Zahlen liegen leider nicht vor). Um einer möglichen Fehlinterpretation vorzubeugen, sei hinzugefügt, dass diese hohen Migrantenanteile weder Indikatoren für das Vorhandensein sozialer Brennpunkte noch für hohe Quoten fremdenfeindlicher Straftaten sein müssen.

In den neuen Bundesländern sind die Migrantenanteile sehr gering. Mit Ausnahme von Brandenburg (2,1 %) liegen sie unter 2 % und erreichen selbst in den Ballungskernen Leipzig, Halle, Dresden, Rostock und Magdeburg nur Spannbreiten von 1,8 % bis 2,8 % (vgl. Tabelle 10 im Anhang).

2. Flüchtlingsgruppen⁵

In der Bundesrepublik Deutschland war die Zahl der Flüchtlinge von 700 000 im Jahre 1987 auf rd. 1,9 Mio. im Jahre 1993 angestiegen. Bis zum Jahr 1997 sank die Zahl auf ca. 1,4 Mio.; Ende 1998 hielten sich sogar nur noch ca. 1,1 Mio. Flüchtlinge im Bundesgebiet auf⁶. Dies entsprach 1987 einem Anteil von 16,5 %, 1993 einem Anteil von 28,0 %, 1997 einem Anteil von 19,0 % und 1998 einem Anteil von 14,9 % aller Migrantinnen und Migranten. Unter den rd. 1,1 Mio. Flüchtlingen im Jahr 1998 waren rd. 182 500 Asylberechtigte, 32 000 Konventionsflüchtlinge, schätzungsweise 10 000 Kontingentflüchtlinge, 102 311 jüdische Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion⁷, 15 000 heimatlose Ausländer, 285 000 Asylbewerberinnen bzw. Asylbewerber, 370 000 de facto-Flüchtlinge und noch knapp 100 000 Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina (vgl. Tabelle 9 im Anhang)⁸.

Die Zahlen zeigen, dass sich die Zahl der Flüchtlinge seit 1993 von 1,9 Mio. auf ca. 1,1 Mio. sehr deutlich reduziert hat. Mehr als 20 % der Flüchtlinge haben einen formellen Flüchtlingsstatus (Asylberechtigte, Konventionsflüchtlinge, Kontingentflüchtlinge) als Ergebnis eines Anerkennungsverfahrens inne.

3. Wanderungen im Zeitverlauf⁹

Der positive Wanderungssaldo (Differenz zwischen Zuzügen und Fortzügen) ist von 1990 bis 1992 kontinuierlich gestiegen. Er wuchs von 376 000 im Jahre 1990 auf 593 000 im Jahre 1992. Der große Zuwachs in den Jahren 1991 und 1992 war vor allem auf die große Anzahl von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien zurückzuführen. 1993 hat sich der Wanderungssaldo gegenüber 1992 mehr als halbiert; er ist von 593 000 auf 277 000 gesunken.

1994 betrug er nur noch 153 000, 1995 225 000, 1996 nur noch 149 000, 1997 (- 22 000) und 1998 (- 33 000) war er sogar negativ. Diese starke Abnahme beruht u.a. auf der Rückkehr der bosnischen Flüchtlinge und einem Rückgang der Zuwanderung aus der Türkei. Auch der positive Wanderungssaldo der Türken, der 1996 noch 30 000 betrug, ist auf 10 000 im Jahr 1997 und 2 700 im Jahr 1998 gesunken (vgl. Tabelle 12 im Anhang).

Die Zuwanderung aus allen ehemaligen Anwerbeländern war 1998 wesentlich geringer als die Abwanderung (- 90 080). Dies ist vor allem auf den starken negativen Wanderungssaldo der Bosnier (- 89 000) zurückzuführen. Negativ waren allerdings auch die Wanderungssalden der Kroaten (- 9 700), der Griechen (- 3 900), der Italiener (- 3 600), der Portugiesen (- 3 000), der Spanier (- 1 000) und der Slowenen (- 200).

Einen schwach positiven Wanderungssaldo verzeichnen Mazedonier (500), Marokkaner (1 700), Tunesier (700) und Türken (2 700). Der positive Wanderungssaldo der Menschen aus der Bundesrepublik Jugoslawien lag 1998 bei 14 800, 1997 war der Wanderungssaldo noch negativ (- 13 300).

4. Einbürgerungen

4.1 Allgemeine Entwicklung der Einbürgerungszahlen

Die Entwicklungen der Einbürgerungszahlen darzustellen ist schwierig, da Einbürgerungen aufgrund verschiedener Gesetze möglich sind, durch Gesetzesänderungen sich auch Änderungen in der Systematik der Darstellung ergeben und schließlich häufig auch Aussiedler in den Statistiken enthalten sind, die hier nicht betrachtet werden sollen.

Grundsätzlich wird zwischen Anspruchs- und Ermessenseinbürgerungen unterschieden. Anspruchseinbürgerungen haben bisher zum größten Teil Einbürgerungen vor allem von Aussiedlern nach § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit (StAngRegG) und Ausländern nach §§ 85, 86 Abs. 1 AuslG (junge Ausländer und Ausländer mit langem Aufenthalt haben einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung) erfasst, Ermessenseinbürgerungen hingegen solche von ganz "normalen" Ausländern nach § 8 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (RuStAG) und § 86 Abs. 2 AuslG (Ehegatten und minderjährige Kinder von Ausländern mit langem Aufenthalt können miteingebürgert werden). Durch das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 ist das bisherige Einbürgerungsverfahren für statusdeutsche Vertriebene, Aussiedler und Spätaussiedler aufgehoben worden; nach den ab 1. August 1999 geltenden neuen

Bestimmungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes (§§ 7, 40a) erwerben sie nun die deutsche Staatsangehörigkeit automatisch kraft Gesetzes.

Da die Ergebnisse der Einbürgerungsstatistik 1998 erst nach dem Redaktionsschluss dieses Berichtes veröffentlicht worden sind, konnten bis auf einige wenige Gesamtzahlen für 1998 nur die Ergebnisse der Einbürgerungsstatistik für das Jahr 1997 berücksichtigt werden.

Im Jahr 1998 entfielen von allen 283 604 Einbürgerungen 83,3 % auf Anspruchs- (236 147) und 16,7% (47 457) auf Ermessenseinbürgerungen.

Die Einbürgerungen sind von 34 913 im Jahr 1985 auf 278 662 im Jahre 1997 (1998: 283 604) angestiegen (vgl. Tabelle 13a im Anhang). Gegenüber den Einbürgerungszahlen von 1995 sind 1996 und 1997 Rückgänge und 1998 wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen, was vor allem - aber nicht nur - mit der im Vergleich zu früheren Jahren geringeren Zahl von zugewanderten Aussiedlern zu erklären ist. Die in den vergangenen dreizehn Jahren relativ starke Zunahme ist insbesondere bei den Anspruchseinbürgerungen (von 21 019 im Jahr 1985 auf 236 147 im Jahr 1998) und weniger bei den Ermessenseinbürgerungen (von 13 894 im Jahr 1985 auf 47 457 im Jahr 1998) zu verzeichnen. Während in diesem Zeitraum die Anspruchseinbürgerungen um das Elfache zugenommen haben, haben sich die Ermessenseinbürgerungen nur gut verdreifacht.

4.2 Anspruchseinbürgerung nach §§ 85, 86 Abs. 1 Ausländergesetz

Seit dem In-Kraft-Treten des neuen Ausländergesetzes im Januar 1991 und dessen Novellierung 1993 haben junge Ausländer und Ausländer nach langem Aufenthalt (vgl. §§ 85, 86 Abs. 1 AuslG) einen Anspruch, sich unter erleichterten Bedingungen einbürgern zu lassen.

Von dieser Möglichkeit machten 1994 35 414 Ausländer Gebrauch, 1995 bereits 40 093 (+ 13 %), 1996 nahmen diese Zahlen erneut um 22 % zu. 1997 ist allerdings ein Rückgang von 10 % zu verzeichnen (vgl. Tabelle 13b im Anhang). Das neue Staatsangehörigkeitsrecht sieht auch hier weitere Erleichterungen vor (vgl. II.2 in diesem Bericht), die sich positiv auf die Einbürgerungszahlen auswirken dürften.

4.3 Ermessenseinbürgerungen

Anders als die Anspruchseinbürgerungen haben die Ermessenseinbürgerungen seit 1994 beständig zugenommen. 1994 ließen sich 26 295 Ausländer auf diesem Wege einbürgern.

Seitdem sind folgende Zuwächse, jeweils gegenüber dem Vorjahr, zu verzeichnen: 1995 +21 %, 1996 +18 %, 1997 +4 %. Der Zuwachs 1997 fiel allerdings deutlich geringer aus. Teil der Ermessenseinbürgerungen sind Einbürgerungen nach § 86 Abs. 2 AuslG. Während 1994 7 570 Familienangehörige miteingebürgert wurden, waren es 1997 bereits 19 557. Auch hier ist festzustellen, dass die Zuwächse im letzten Jahr deutlich abgenommen haben. Diese Entwicklung ist zu beobachten.

Festgestellt werden kann auch, dass der Anteil der miteingebürgerten Familienangehörigen an den Ermessenseinbürgerungen insgesamt seit 1994 größer geworden ist: Waren 1994 von allen Ermessenseinbürgerungen ca. 30 % solche von Familienangehörigen, so waren es 1997 50 % (vgl. Tabelle 13b im Anhang).

4.4 Ermessenseinbürgerungen und Einbürgerungen nach §§ 85, 86 Abs. 1 Ausländergesetz

Fasst man Ermessenseinbürgerungen und die Anspruchseinbürgerungen nach §§ 85, 86 Abs. 1 AuslG zusammen, so sind diese 1994 um 54 %, 1995 um 23 % und 1996 um 20 % - bezogen auf das jeweilige Vorjahr - gestiegen. Erstmals 1997 (82 913) ist ein Rückgang um 4 % im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen.

Gemessen an der ausländischen Wohnbevölkerung insgesamt war der Anteil der Ermessenseinbürgerungen und Anspruchseinbürgerungen nach den §§ 85, 86 Abs. 1 AuslG mit 1,13 % auch 1997 noch sehr gering. Diese Quote hat sich in den letzten zehn Jahren (1987 betrug sie - damals gab es für Ausländer noch keine Anspruchseinbürgerungen nach dem Ausländergesetz - 0,30 %) knapp vervierfacht. 1997 ist sie erstmals wieder im Vergleich zum Vorjahr 1996 von 1,37 % auf 1,13 % zurückgegangen (vgl. Tabelle 13b im Anhang).

Ermessenseinbürgerungen und Einbürgerungen nach §§ 85, 86 Abs. 1 Ausländergesetz nach Nationalität

Von den insgesamt 82 913 Ermessenseinbürgerungen und Anspruchseinbürgerungen nach den §§ 85 und 86 Abs. 1 AuslG im Jahr 1997 entfielen u.a. 39 111 oder 47,2 % auf Türken, 4 010 oder 4,8 % auf Marokkaner, 3 119 oder 3,8 % auf Vietnamesen, 1 989 oder 2,4 % auf Jugoslawen der Bundesrepublik Jugoslawien, 1 942 oder 2,3 % auf Polen, 1 789 oder 2,2 % auf Kroaten, 1 677 oder 2,0 % auf Tunesier, je 1,9 % auf Rumänen und auf Afghanen, 1,7 % auf Eritreer, 1,6 % auf Srilanker, je 1,4 % auf Pakistaner und Libanesen und 1,3 % auf Italiener (vgl. Tabelle 14 im Anhang).

Einbürgerungsquoten

Bezogen auf die Gesamtzahl der jeweiligen Nationalitäten ergeben sich die folgenden Einbürgerungsquoten für 1997: Relativ hohe Einbürgerungsquoten haben Tunesier (6,60 %), Marokkaner (4,78 %) und Vietnamesen (3,55 %). Mittlere Einbürgerungsquoten verzeichnen Afghanen (2,19 %), Türken (1,86 %) und Ungarn (1,29 %). Niedrige Einbürgerungsquoten unter einem Prozent weisen große Migrantengruppen wie Kroaten, Iraner, Jugoslawen aus der Bundesrepublik Jugoslawien, Italiener und Griechen auf.

Tunesier lassen sich demnach drei- bis viermal häufiger als Türken und sechshundertmal häufiger als Griechen einbürgern. Die Einbürgerungsquote der Türken hat sich von 1,57 % im Jahr 1995 auf 2,26 % im Jahr 1996 erhöht, um 1997 wieder auf 1,86 % zurückzugehen. Ein allgemeiner Grund für höhere Einbürgerungsquoten ist u.a., dass bestimmte Staaten ihre Staatsangehörigen nicht aus der Staatsangehörigkeit entlassen und deshalb die deutsche Staatsangehörigkeit unter Beibehaltung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit erworben werden kann. EU-Ausländer lassen sich im allgemeinen seltener einbürgern, weil sie Deutschen rechtlich weitgehend gleichgestellt sind und sich als Unionsbürger verstehen.

4.4.1 Ermessenseinbürgerungen und Einbürgerungen nach §§ 85, 86 Abs. 1

Ausländergesetz unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit

Von allen Ermessenseinbürgerungen und den Anspruchseinbürgerungen nach den §§ 85, 86 Abs. 1 AuslG im Jahr 1997 - ohne Hamburg - (79 442) wurden 17 423 (21,9 %) unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit durchgeführt. Besonders häufig wurde Mehrstaatigkeit bei Iranern (90,1 %), Griechen (89,2 %), Marokkanern (89,0 %), Eritreern (88,5 %), Libanesen (83,3 %), Afghanen (82,7 %), Tunesiern (82,3 %), Syrern (76,0 %), Bosniern (74,8 %) und Jugoslawen aus der Bundesrepublik Jugoslawien (63,0 %) hingenommen. Die Hinnahme von Mehrstaatigkeit dürfte im allgemeinen ein wichtiger Grund für die im Vergleich zu anderen Nationalitäten sehr hohen Einbürgerungsquoten sein. Mehrstaatigkeit wird im Falle der genannten Nationalitäten häufig hingenommen, weil die Entlassung aus der Ursprungsnationalität nicht möglich oder mit großen Schwierigkeiten verbunden ist. Auch bei Türken wurde - laut Statistik in 8,4 % aller Fälle - Mehrstaatigkeit hingenommen. Diese statistischen Angaben zählen jedoch zum Teil auch diejenigen mit, die nur vorübergehend verfahrensbedingt Mehrstaater sind. Sie liegen daher in Wirklichkeit niedriger (vgl. Fußnote 2 zu Tabelle 14 im Anhang).

4.5 Einbürgerung nach §§ 85, 86 Ausländergesetz

Durch die Einbürgerung gemäß §§ 85 und 86 AuslG haben - wie oben bereits beschrieben - die Einbürgerungen zugenommen. 1997 gab es 12 859 Einbürgerungen nach § 85 AuslG (erleichterte Einbürgerung junger Ausländer), wobei der absolute und relative Anteil junger Ausländerinnen stark über dem Anteil junger Ausländer lag, und 50 449 Einbürgerungen nach § 86 AuslG (erleichterte Einbürgerung von Ausländern mit langem Aufenthalt). Im Vergleich zu 1996 bedeutet dies allerdings eine durchschnittliche Minderung der Einbürgerungen um 5,3 % (vgl. Tabelle 15a im Anhang).

Die häufigsten Einbürgerungen gemäß § 85 AuslG wurden bei Türken (6 560), Marokkanern (769), Kroaten (564), Iranern (517), Jugoslawen aus der Bundesrepublik Jugoslawien (479) und Vietnamesen (365) verzeichnet (vgl. Tabelle 15b im Anhang).

Bei Einbürgerungen gemäß § 86 AuslG lautet die Reihenfolge: Türken (29 987), Marokkaner (2 578), Vietnamesen (1 838), Tunesier (1 298), Jugoslawen der Bundesrepublik Jugoslawien (1 228), Kroaten (1 053), Italiener (897) und Bosnier (700) (vgl. Tabelle 15c im Anhang).

4.6 Interesse an Einbürgerung

Laut MARPLAN-Untersuchung 1998¹⁰ sind 57 % der befragten Ausländer (Spanier, Italiener, ehem. Jugoslawen, Griechen und Türken) sehr bzw. etwas interessiert an Einbürgerung. Fast jeder vierte (23,1 %) zeigt großes und jeder dritte (34,1 %) etwas Interesse an der Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit. In den jüngeren Altersklassen ist das Interesse stärker ausgeprägt als bei den Älteren. So sind bei den bis zu 25-Jährigen 37,0 % sehr und 36,8 % etwas an der Einbürgerung interessiert. Differenziert nach den Nationalitäten sind 66,0 % der Türken, 55,7 % der ehemaligen Jugoslawen, 42,4 % der Griechen, 42,1 % der Italiener und 38,3 % der Spanier sehr bzw. etwas an der Einbürgerung interessiert.¹¹

5. Fremdenfeindlich motivierte Straftaten

Die Straftaten mit fremdenfeindlicher Motivation stiegen von 2 426 im Jahr 1991 auf 6 336 im Jahr 1992 und 6 721 im Jahr 1993. Im Jahr 1994 sind die Straftaten (insgesamt 3 491) im Vergleich zum Jahr 1993 um 48 %, im Jahr 1995 (2 468) um 29 % gegenüber dem Jahr 1994 und im Jahr 1996 (2 232) um 10 % gegenüber dem Jahr 1995 zurückgegangen. 1997 stiegen die fremdenfeindlichen Straftaten gegenüber dem Vorjahr 1996 um 32 % (insgesamt 2 933) an. Im Jahr 1998 sind sie wieder im Vergleich zu 1997 um 10 % (insgesamt 2 644) gefallen. Im einzelnen kam es 1998 zu 10 versuchten Tötungsdelikten, es wurden 384 Körperverletzungen

begangen, 23 Brandanschläge/Sprengstoffanschläge verübt sowie 2 227 weitere fremdenfeindliche Straftaten begangen (vgl. Tabelle 16 im Anhang).

Zu Fremdenfeindlichkeit vgl. auch Kapitel V.12 in diesem Bericht.

6. Ausländerkriminalität und Ausländerextremismus

Trotz Ansätzen zu einer differenzierteren Betrachtung sind von Ausländern begangene Straftaten unter dem Schlagwort "Ausländerkriminalität" immer wieder Gegenstand von politischen und öffentlichen Diskussionen. Eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Thematik ist geboten, da unter dem Begriff Nichtdeutsche unterschiedliche Ausländergruppen (dauerhaft ansässige ausländische Wohnbevölkerung, Personen mit vorübergehendem Aufenthalt, Illegale, Touristen) subsummiert werden und ein direkter Vergleich der tatsächlichen Kriminalitätsbelastung der deutschen mit der nichtdeutschen Bevölkerung u.a. aufgrund der unterschiedlichen sozial-strukturellen Zusammensetzung nicht möglich ist. Mangelnde Differenzierung leistet der Vorurteilsbildung Vorschub. (Ausführlich siehe dazu den Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen 1995.)

Ausweislich der Polizeilichen Kriminalstatistik¹² nahm die Anzahl der Tatverdächtigen ohne deutsche Staatsangehörigkeit 1998 gegenüber dem Vorjahr leicht um 0,8 % auf 628 477 ab (1997: + 1,3 %). Da die Anzahl der deutschen Tatverdächtigen im gleichen Jahr um 3,1 % (1997: + 3,3 %) auf 1 691 418 gestiegen ist, nahm der Tatverdächtigenanteil Nichtdeutscher auf 27,1 % ab (1997: 27,9 %). Mindestens gegen jeden vierten (1998: 29,7 %) nichtdeutschen Tatverdächtigen ist wegen eines Verstoßes gegen das Ausländer- oder Asylverfahrensgesetz ermittelt worden, Vergehen, die von Deutschen in der Regel nicht begangen werden können. Innerhalb der Gruppe der nichtdeutschen Tatverdächtigen lag 1998 der Anteil von Illegalen bei 22,4 % (davon 91,5 % Verstöße gegen das Ausländergesetz), der von Asylbewerbern bei 17,8 %, der Arbeitnehmer bei 16,1 % und der "sonstigen"¹³ Nichtdeutschen bei 25,9 %. Seit langem in Deutschland lebende Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit wie etwa ausländische Arbeitnehmer verhalten sich strafrechtlich weitgehend unauffällig. Ihre Kriminalitätsbelastung blieb in den vergangenen zehn Jahren unverändert. "Kriminalität ist also keine Frage des Passes, sondern eine Frage der sozialen Integration", fasst der Kriminologe Christian Pfeiffer zusammen¹⁴.

Gewalttaten extremistischer Ausländer können eine Beeinträchtigung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellen. Häufig stehen extremistische Aktivitäten im Bundesgebiet im Zusammenhang mit politischen Vorgängen in den jeweiligen Herkunftsländern. Der Verfassungsschutz schätzt das Mitgliederpotential der 1998 im

Bundesgebiet aktiven extremistischen Ausländerorganisationen auf 59 100 Personen, wobei die islamistischen Organisationen mit rund 31 000 die größte Gruppe bilden. Gegenüber dem Vorjahr ist damit ein leichter Anstieg zu verzeichnen (1997: 58 200). Hinzu kommen nicht in diese Organisationen eingebundene, aber kurzfristig für deren Zwecke mobilisierbare Sympathisanten. Der Anteil an der ausländischen Wohnbevölkerung liegt damit weit unter 1 %.

Bei der Anzahl der Gewalttaten mit erwiesenem oder zu vermutendem ausländerextremistischem Hintergrund war 1998 (= 258) gegenüber 1997 (= 314) ein Rückgang von 17,8 % zu verzeichnen. Allerdings stieg die Gesamtzahl aller Straftaten in diesem Bereich im gleichen Zeitraum um 46,5 % (von 1.608 auf 2.356). Dieser Anstieg geht fast ausschließlich auf eine Steigerung der Anzahl der Landfriedensbrüche und der Verstöße gegen das Versammlungs- und Vereinsgesetz zurück. Allein im Rahmen der Demonstrationen PKK-naher Kurden mit mehreren Tausend Teilnehmern wurden etwa im Juni 1998 in Dortmund mehr als 400 Straftaten registriert. Durch die gewalttätigen Ausschreitungen in zahlreichen deutschen Städten im Zusammenhang mit der Verhaftung des kurdischen PKK-Führers Abdullah Öcalan im Februar 1999 ist mit einem weiteren Anstieg von ausländerextremistischen Delikten auszugehen.

Die für den Zeitraum 1. Januar bis 31. August 1999 vorliegenden Zahlen deuten auf eine erhebliche Steigerung der Fallzahlen im laufenden Jahr hin: So wurden bisher 357 Gewalttaten registriert; die Gesamtzahl aller Straftaten beträgt 2.102.

II. Das Recht

1. Reform des Staatsangehörigkeitsrechts

Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes hat die Bundesregierung eines ihrer zentralen Reformvorhaben umgesetzt. Durch diese Reform werden künftig auch in Deutschland geborene Kinder von Ausländern unter bestimmten Bedingungen mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben und damit von Anfang an als gleichberechtigte Staatsbürger in unserem Land aufwachsen. Dies ist ein entscheidender Beitrag zur rechtlichen Integration. Es ist damit ausgeschlossen, dass Menschen über Generationen hinweg rechtlich zu Ausländern gemacht werden, obwohl sie ein integraler Bestandteil der deutschen Gesellschaft sind. Die langfristige Bedeutung dieses Reformschrittes auch für das Selbstverständnis der deutschen Gesellschaft kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Es wird im gesellschaftlichen Bewusstsein künftig immer normaler werden, dass Staatsangehörigkeit nichts mit der ethnischen Herkunft zu tun hat, sondern das "deutsch sein" sich in vielen unterschiedlichen Gesichtern widerspiegelt: "Typisch deutsch" wird sich auch wegen der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes zunehmend weniger an der Farbe der Haare, der Augen oder der Haut festmachen.

Die Schritte, die zur konkreten Ausgestaltung der Reform geführt haben, werden im Folgenden ebenso wie die einzelnen Regelungen näher beleuchtet. Hingewiesen wird auch auf Fragen, die in der Praxis oder bei der Gesamtreform des Staatsangehörigkeitsrechtes noch zu klären sind.

1.1 Schritte zur Reform

1.1.1 Konsens über die Notwendigkeit einer Reform

Bereits 1988 hatte die damalige CDU/CSU/F.D.P.-Bundesregierung festgestellt, dass es "nicht wünschenswert ist, dass ein zahlenmäßig bedeutender Teil der Bevölkerung über Generationen hinweg als ausländische Minderheit von der staatlichen Gemeinschaft und den Rechten und Pflichten eines Bürgers gegenüber dem Staat ausgeschlossen bleibt". Bei allen im Bundestag vertretenen Parteien war daher in den vorangegangenen Legislaturperioden die Überzeugung gewachsen, dass eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes notwendig ist, die den dauerhaft hier lebenden Ausländern den Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit weiter erleichtert (vgl. bereits Bericht, vorgelegt 1995, III.1.). Zu dieser durchgreifenden Reform kam es jedoch in der letzten Legislaturperiode nicht, weil sich die damalige Regierung über die Kernpunkte einer Reform nicht einigen konnte. Umstritten blieb vor allem, ob Elemente des "ius soli" (Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland bei Kindern

ausländischer Eltern) in das deutsche Recht eingeführt und ob bei der Einbürgerung vermehrt Mehrstaatigkeit hingenommen werden sollte.

1.1.2 Koalitionsvertrag und Arbeitsentwurf des Bundesministeriums des Innern

Einer der zentralen Punkte des Koalitionsvertrages der die neue Regierung tragenden Parteien war es, den Reformstau im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechtes aufzulösen. Mit der Reform wollte - und will - die neue Regierung endlich der Tatsache Rechnung tragen, dass ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozess nach Deutschland stattgefunden hat. Die Koalitionsvereinbarung enthielt insoweit zwei Kernaussagen:

- Kinder ausländischer Eltern sollten mit Geburt in Deutschland Deutsche werden, wenn ein Elternteil bereits hier geboren wurde oder als Minderjähriger bis zum 14. Lebensjahr nach Deutschland eingereist war und über eine Aufenthaltserlaubnis verfügte. Diese Kinder sollten von Anfang an wissen, dass sie ohne Wenn und Aber zu unserer Gesellschaft gehören.
- Die Einbürgerungsansprüche sollten weiter verbessert werden. Vor allem sollte nach der Koalitionsvereinbarung unter bestimmten Voraussetzungen ein Einbürgerungsanspruch bereits nach achtjährigem Aufenthalt (bisher regelmäßig 15 Jahre) bestehen.

Bei beiden genannten Erleichterungen (ius soli und Einbürgerung) sollte es keine Rolle spielen, ob durch den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit Mehrstaatigkeit entsteht. Diese Maßgabe sollte dabei keinesfalls ein aktives Plädoyer für den "Doppelpass" sein. Vielmehr ging es darum, den Betroffenen den Schritt zur deutschen Staatsangehörigkeit möglichst zu erleichtern. Denn abgesehen von psychologischen Hemmnissen, die einer Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit entgegenstehen können, verursacht ein Entlassungsverfahren aus der alten Staatsangehörigkeit in vielen Fällen einen großen Aufwand für die Betroffenen und auch für die deutschen Einbürgerungsbehörden. Der neuen Regierung war insoweit der schnelle und unbürokratische Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit wichtiger als die Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Mit der Hinnahme von Mehrstaatigkeit sollte den Betroffenen - nach der langen Verzögerung der Reform - auch das klare Signal gegeben werden, dass sie der Mehrheitsgesellschaft als gleichberechtigte Staatsangehörige willkommen sind.

Um dieses Signal möglichst schnell zur Wirkung zu bringen, sollten die zentralen Punkte der Reform vorgezogen und erst in einem zweiten Reformschritt auch die eher technische Überarbeitung des gesamten Staatsangehörigkeitsrechtes - das Staatsangehörigkeitsrecht ist gegenwärtig über zahlreiche Gesetze verstreut - zu Ende gebracht werden. Bereits am 13. Januar 1999 stellte das Bundesministerium des Innern einen Arbeitsentwurf vor, der die oben genannten zentralen Punkte in Gesetzesform umsetzte.

1.1.3 Bewertung des Arbeitsentwurfes durch die Beauftragte

Die Beauftragte begrüßte diesen Entwurf im Grundsatz, da er der Koalitionsvereinbarung folgte und damit das gewünschte klare Signal gab, dass die neue Regierung den ernsthaften Wunsch hat, die dauerhaft in Deutschland lebende Bevölkerung zu gleichberechtigten Staatsangehörigen zu machen.

Allerdings hatte die Beauftragte hinsichtlich einiger Punkte des Arbeitsentwurfes durchaus noch Diskussionsbedarf. Bei ihrer Bewertung des Entwurfes ging die Beauftragte davon aus, dass der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch die Reform vereinfacht und erleichtert werden sollte. Deshalb war das Einfügen zusätzlicher Voraussetzungen oder Verschärfungen für die Einbürgerung aus ihrer Sicht problematisch.

Ihre Kritik bezog sich dabei allerdings nicht grundsätzlich auf diejenigen neuen Voraussetzungen, die ihren Grund in einem republikanischen Verständnis der Staatsangehörigkeit haben. So war und ist es nicht zu beanstanden, dass Voraussetzung einer Einbürgerung eine Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes sein soll. Ebenso klar ist im Grundsatz, dass für eine Einbürgerung Kenntnisse der deutschen Sprache verlangt werden können (eine Voraussetzung, die vor der Reform bei der Anspruchseinbürgerung nach dem Ausländergesetz nicht zu prüfen war).

Problematisch waren aus Sicht der Beauftragten jedoch insbesondere die folgenden Punkte:

- Bei der Anspruchseinbürgerung setzte der Arbeitsentwurf - wie auch das bisherige Recht - voraus, dass der Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe gesichert ist. Im Unterschied zum alten Recht ließ er aber keine Ausnahme zu, wenn der Betroffene unverschuldet in eine Notlage geraten ist. Aus Sicht der Beauftragten war es schlicht nicht akzeptabel, dass diejenigen, die in Deutschland Jahre und Jahrzehnte gearbeitet haben und die nunmehr von unverschuldeter Arbeitslosigkeit betroffen sind, oder diejenigen, die im Alter wegen zu niedriger Renten ergänzend Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen, von der Anspruchseinbürgerung ausgeschlossen worden wären.
- Bei der Ermessenseinbürgerung sollte als zusätzliche Voraussetzung benannt werden, dass die Betroffenen im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung sein sollten. Damit wäre es auch bei der Ermessenseinbürgerung rechtlich nicht mehr möglich gewesen, politische Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und Staatenlose frühzeitig einzubürgern, weil diese besonders schutzbedürftigen Gruppen zunächst für längere Zeiträume nur Aufenthaltsbefugnisse erhalten.
- Bei der Anspruchseinbürgerung sollte eine strikte Regelung eingefügt werden, dass Aufenthaltszeiten, die vor einem Auslandsaufenthalt lagen, dann nicht mitgerechnet werden können sollten, wenn der Auslandsaufenthalt länger als sechs Monate gedauert hat. Dies hätte z.B. dazu geführt, dass in Deutschland aufgewachsene Ausländer, die länger als sechs Monate

einen Studienabschnitt im Ausland absolviert haben, ihren Einbürgerungsanspruch verloren hätten.

1.1.4 Diskussion um den Arbeitsentwurf in der Öffentlichkeit

Gegen den Reformvorschlag der Regierung richtete sich eine intensive Kampagne. Der Regierung wurde vorgehalten, ihr Ziel sei der "Doppelpass". Dabei schwang der Vorwurf mit, dass den Betroffenen durch die Reform "doppelte Rechte" gewährt werden sollte.

Der sachliche Hinweis, dass Mehrfachstaatsangehörige in Deutschland die gleichen - und nicht mehr oder weniger - Rechte und Pflichten haben als andere Deutsche, fand in der aufgeheizten Diskussion nur selten Gehör.

Die Debatte verschärfte sich teilweise dahin, dass der eigentlich bestehende Konsens über die Notwendigkeit vermehrter Einbürgerung (vgl. oben II.1.1.1) in Frage gestellt wurde. Darüber hinaus hatte die Beauftragte in zahlreichen Gesprächen den Eindruck gewonnen, dass sich durch die emotional geführte Debatte das gesellschaftliche Klima für Menschen anderer Herkunft, insbesondere auch in den neuen Ländern, verschärfte.

1.2 Das Kompromissmodell

Mit dem Ergebnis der Landtagswahl in Hessen im Februar 1999 war absehbar, dass der Reformvorschlag der Bundesregierung im Bundesrat keine Mehrheit mehr gefunden hätte. Deshalb entschlossen sich die Bundesregierung und die sie tragenden Fraktionen, einen Entwurf vorzulegen, der für eine breitere Mehrheit zustimmungsfähig sein konnte. In Gesprächen mit dem SPD/F.D.P. regierten Bundesland Rheinland-Pfalz und Abgeordneten der F.D.P.-Bundestags-Fraktion konnte ein breiter Konsens gefunden werden, der dem verabschiedeten Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts zu Grunde liegt. Dessen wesentliche Bestimmungen werden zum 1. Januar 2000 In-Kraft-Treten. Damit beruhigte sich auch die gesellschaftliche Debatte um die Reform.

1.2.1 Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt (ius soli)

Ergänzend zum weitergeltenden Abstammungsprinzip werden ab dem 1. Januar 2000 Elemente des ius soli wirksam:

Kinder, die ab diesem Tag in Deutschland geboren werden, werden unter bestimmten Voraussetzungen mit der Geburt - automatisch - Deutsche, auch wenn ihre Eltern Ausländer sind.

Die Voraussetzungen dieses Geburtserwerbes sind:

- Geburt des Kindes in Deutschland,

- ein Elternteil hat zum Zeitpunkt der Geburt seit mindestens acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland,
- der Elternteil besitzt eine Aufenthaltsberechtigung oder seit mindestens drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis.

1.2.1.1 “Optionsmodell”

Mit dem Begriff “Optionsmodell” ist folgendes gemeint:

Die Kinder, die nach der gerade dargestellten Regelung mit Geburt deutsche Staatsangehörige geworden sind, werden mit der Geburt in den meisten Fällen (abhängig von der Rechtsordnung des anderen Staates) nach dem Abstammungsprinzip gleichzeitig die Staatsangehörigkeit der Eltern erwerben. Diese Kinder sollen sich nach Volljährigkeit entscheiden, ob sie die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten wollen:

- Erklären sie, dass sie die ausländische Staatsangehörigkeit behalten wollen, verlieren sie die deutsche. Gleiches gilt, wenn die Kinder bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres gar keine Erklärung abgeben.
- Entscheiden sich die Betroffenen für die deutsche Staatsangehörigkeit, so müssen sie grundsätzlich bis zum 23. Lebensjahr nachweisen, dass sie die andere Staatsangehörigkeit verloren haben.
- Ist eine Aufgabe der anderen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder zumutbar (es gelten auch - etwas erweitert - die Ausnahmegründe, bei denen bei der Einbürgerung Mehrstaatigkeit hingenommen werden kann, vgl. 1.2.2.3 in diesem Kapitel), kann im Einzelfall Mehrstaatigkeit hingenommen werden. Der entsprechende Antrag auf Erteilung einer “Beibehaltungsgenehmigung” muss spätestens bis zur Vollendung des 21. Lebensjahr gestellt sein, auch wenn zu diesem Zeitpunkt noch nicht klar ist, ob ein Entlassungsverfahren aus der anderen Staatsangehörigkeit nicht doch noch erfolgreich sein könnte.

1.2.2 Einbürgerung

Auch beim Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung auf Antrag bringt das neue Gesetz wesentliche Änderungen.

1.2.2.1 Übergangsregelung für Kinder

Die oben dargestellte Neuregelung beim Geburtserwerb der Kinder ausländischer Eltern gilt erst ab dem 1. Januar 2000. Kinder, die vorher geboren worden sind, sind daher nicht von dieser Regelung begünstigt. Das Gesetz gibt einem Teil dieser Kinder jedoch einen besonderen Anspruch auf Einbürgerung, wenn ein entsprechender Antrag binnen eines Jahres nach Inkraft-Treten des Gesetzes gestellt wird.

Die Voraussetzungen dieses Anspruches sind:

- Der Antrag muss von den gesetzlichen Vertretern des Kindes bis zum 31. Dezember 2000 gestellt werden.
- Das Kind darf am 1. Januar 2000 das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben und muss seinen gewöhnlichen Aufenthalt rechtmäßig in Deutschland haben.
- Bei der Geburt des Kindes lagen die Voraussetzungen vor, die auch für den Geburtserwerb gelten (siehe oben).
- Die erforderlichen Voraussetzungen müssen auch zum Zeitpunkt der Einbürgerung noch vorliegen.

Auch für diese Kinder gilt das sogenannte "Optionsmodell" (vgl. oben II.1.2.1.1).

1.2.2.2 Anspruchseinbürgerung nach dem Ausländergesetz

Für Ausländer, die nicht in Deutschland aufgewachsen sind, war ein Anspruch auf Einbürgerung erst nach sehr langen Aufenthaltszeiten (15 Jahren) vorgesehen. Nunmehr besteht ein Anspruch auf Einbürgerung nach dem Ausländergesetz grundsätzlich, wenn folgende wesentliche **Bedingungen** erfüllt sind:

- Acht Jahre rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt in Deutschland,
- Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes und insbesondere keine verfassungsfeindlichen Betätigungen,
- Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung,
- Sicherung des Lebensunterhaltes ohne Inanspruchnahme von Sozial- und Arbeitslosenhilfe (diese Voraussetzung ist wie bisher nicht zu prüfen bei Ausländern, die das 23. Lebensjahr noch nicht vollendet haben; unschädlich ist der Bezug von Arbeitslosen- und Sozialhilfe immer, wenn er vom Betroffenen nicht zu vertreten ist; damit ist ein wesentlicher Kritikpunkt, vgl. 1.1.3 in diesem Kapitel, ausgeräumt),
- Aufgabe oder Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit (zu den Ausnahmen vgl. 1.2.2.3 und 1.2.2.4 in diesem Kapitel),
- keine Verurteilungen wegen Straftaten (Ausnahmen insbesondere für Bagatelldelikte),
- ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache.

1.2.2.3 Hinnahme von Mehrstaatigkeit beim Anspruch auf Einbürgerung nach dem Ausländergesetz

Der bisherige Grundsatz, dass bei der Einbürgerung Mehrstaatigkeit vermieden werden soll, bleibt wie dargestellt auch bei der Anspruchseinbürgerung nach dem Ausländergesetz (vgl. 1.2.2.2) bestehen. Die Ausnahmeregelungen für besondere Härtefälle werden aber konkretisiert und punktuell erweitert:

- für ältere Personen, wenn die Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten stößt,
- für politisch Verfolgte und anerkannte Flüchtlinge; bei ihnen muss künftig die Unzumutbarkeit von Entlassungsbemühungen nicht mehr im Einzelfall nachgewiesen werden,
- bei unzumutbaren Bedingungen für die Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit (u.a. unzumutbar hohe Entlassungsgebühren oder Fälle, in denen der ausländische Staat entwürdigende Entlassungsmodalitäten praktiziert) und
- bei erheblichen Nachteilen insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art, die mit einer Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit verbunden wären.

Aufgrund der Ergebnisse der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages sind die Gründe, in denen ausnahmsweise Mehrstaatigkeit hingenommen werden kann, nunmehr auch auf den Regelanspruch auf Einbürgerung anwendbar, der Ehegatten deutscher Staatsangehöriger zur Verfügung steht (bisher konnte diese Personengruppe allenfalls nach Ermessen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert werden).

1.2.2.4 Sonstige Änderungen im Bereich Mehrstaatigkeit

Bis zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes sah § 25 Abs. 1 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (RuStAG) vor, dass ein Deutscher, der eine andere Staatsangehörigkeit erwirbt, die deutsche dann grundsätzlich verliert, wenn er seinen Wohnsitz im Ausland hatte. In den Inlandsfällen trat hingegen kein Verlust ein, wenn eine andere Staatsangehörigkeit erworben wurde. Diese Regelung hat heute ihren Sinn und Zweck verloren. Wenn Mehrstaatigkeit generell vermieden werden soll, macht es keinen Sinn, Fälle von diesem Grundsatz auszunehmen, nur weil die andere Staatsangehörigkeit im Inland erworben wurde. Der ursprüngliche Arbeitsentwurf (vgl. II.1.1.2 in diesem Kapitel), der von der generellen Hinnahme von Mehrstaatigkeit ausging, sah konsequenterweise einen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit - auch in den Auslandsfällen - nicht mehr vor, wenn eine andere Staatsangehörigkeit erworben wurde. Nachdem die Reform nunmehr vom Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit ausgeht, ist es ebenso konsequent, dass grundsätzlich ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit künftig unabhängig davon eintreten soll, ob eine andere Staatsangehörigkeit im Inland oder Ausland erworben wurde. Dabei soll allerdings

ausweislich der Gesetzesbegründung in mehr Fällen als bisher durch Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung, die vor Erwerb der anderen Staatsangehörigkeit beantragt werden muss, Mehrstaatigkeit hingenommen werden (die bisherige Praxis in diesem Bereich war äußerst restriktiv).

Wichtig ist auf jeden Fall der Hinweis, dass durch die Neuregelung keine Änderung in Fällen eintritt, in denen vor Wirksamwerden der Reform eine andere Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet zulässigerweise erworben wurde. Die Neuregelung gilt erst ab 1. Januar 2000.

1.3 Gesamtbewertung des Kompromisses durch die Beauftragte

Die historische Bedeutung der Reform ist aus Sicht der Beauftragten evident. Durch die Möglichkeit, die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland zu erwerben, wird endlich der Tatsache Rechnung getragen, dass sich durch die Zuwanderung das gesellschaftliche Gesicht der deutschen Gesellschaft verändert hat. Mit der Einführung dieses Prinzips ist künftig ausgeschlossen, dass Menschen über Generationen hinweg rechtlich zu "Ausländern" gemacht werden, obwohl sie dauerhafter Teil der deutschen Gesellschaft sind und bleiben werden.

Damit hat Deutschland auch Anschluss an die Entwicklung in einer Reihe anderer europäischer Staaten (z.B. Frankreich, Belgien, Niederlande, Großbritannien) gewonnen, wo bereits Elemente des *ius soli* das Abstammungsprinzip ergänzen.

Allerdings wird das sogenannte Optionsmodell, wenn die Betroffenen volljährig werden, einiges an bürokratischem Aufwand abverlangen. Angesichts des historischen Fortschritts, den die Reform darstellt, war diese Bedingung für den Konsens jedoch zu akzeptieren.

Auch bei der Anspruchseinbürgerung stellt die Reform, wie dargelegt, eine Verbesserung des bisherigen Rechtszustandes dar.

Die Frist für die Anspruchseinbürgerung nach dem Ausländergesetz ist wesentlich verkürzt worden.

Zusätzliche Voraussetzungen (Sprachkenntnisse und Erklärung der Verfassungstreue) erklären sich im Grundsatz aus einem republikanischen Verständnis der Staatsbürgerschaft. Verschlechterungen gegenüber dem bisherigen Rechtszustand konnten verhindert werden (vgl. oben 1.1.3.).

Allerdings bleibt der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit bestehen. Damit ist das von der Regierung verfolgte Ziel, Einbürgerungsverfahren für Einbürgerungswillige zu vereinfachen und eine zügigere Einbürgerung zu erreichen, nicht im vollen Umfang erreicht worden (eine gewisse Entbürokratisierung ist allerdings, dass Deutsche ohne deutsche Staatsangehörigkeit - Spätaussiedler - künftig automatisch deutsche Staatsangehörige werden).

Eine Reihe von Problemfällen dürfte jedoch mit den neuen Ausnahmeregelungen sachgerechter lösbar sein als bisher.

Insgesamt enthält die Reform daher mit der Verankerung von Elementen des ius soli einen historischen Fortschritt und mit der Neuregelung der Anspruchseinbürgerung wesentliche Erleichterungen.

1.4 Wahrnehmung der Reform durch die Betroffenen und Öffentlichkeitsarbeit

Angesichts der hochgespannten Erwartungen, die die Koalitionsvereinbarung geweckt hat, ist es verständlich, dass es bei den Betroffenen ein gewisses Maß an Enttäuschung gibt. Verschärfend kommt hinzu, dass die Debatte um die Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes dazu geführt hat, dass ein Teil der Betroffenen den - falschen - Eindruck gewonnen hat, die deutsche Gesellschaft lehne sie und ihre Einbürgerung in der Mehrheit ab. Nur so ist erklärlich, dass bei einigen Betroffenen - und teilweise auch bei exponierten Sprechern der Migranten - der Irrtum besteht, durch die Reform habe sich die Rechtslage zu ihren Lasten verschlechtert.

Die Beauftragte wird versuchen, mit sachlicher Information klar zu machen, dass die Reform ein faires und gerechtes Angebot für diejenigen enthält, die sich einbürgern lassen wollen. Auch wegen der - angesichts der Finanzlage des Bundes - beschränkten Mittel, die hierfür zur Verfügung stehen, wird der Erfolg dieser Informationskampagne aber ganz entscheidend davon abhängen, inwieweit sich die gesellschaftlichen Gruppen und andere öffentliche Stellen an der Erfüllung dieser Aufgabe beteiligen können. Ferner wird eine entscheidende Rolle auch spielen, wie sich das gesamtgesellschaftliche Klima entwickeln wird und ob alle relevanten politischen Kräfte - bei allem Streit über Einzelheiten - zu dem ursprünglichen Konsens zurückkehren, dass eine vermehrte Einbürgerung auch im deutschen Interesse liegt.

1.5 Ausblick

Mit der vorliegenden gesetzlichen Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechtes sind natürlich nicht alle Probleme von selbst erledigt. Die Beauftragte weist insoweit auf die im folgenden dargestellten Punkte hin.

1.5.1 Verwaltungsvorschriften zu den neuen einbürgerungsrechtlichen Regelungen

Für die einheitliche und einfache Anwendung der neuen Vorschriften wird es wesentlich sein, dass möglichst zügig Verwaltungsvorschriften erlassen werden. Dabei ist aus Sicht der Beauftragten Folgendes von besonderem Belang:

- Die Anwendung der Vorschriften über die ausnahmsweise Hinnahme von Mehrstaatigkeit sollte durch die Verwaltungsvorschriften so festgelegt werden, dass möglichst viele der Problemfälle in der Praxis gelöst werden. Dabei ist es sicher auch für die Diskussion mit den Bundesländern wichtig, dass im Innenausschuss des deutschen Bundestages über Parteigrenzen hinweg Einigkeit bestand, dass insbesondere bei Staatsangehörigen bestimmter Länder (Iran, BR Jugoslawien) Probleme im Entlassungsverfahren bestehen, die in einer größeren Zahl von Fällen die Hinnahme von Mehrstaatigkeit rechtfertigen sollten. Darüber hinaus hat der Deutsche Bundestag einen entsprechenden Beschluss gefasst.
- Das neue Merkmal "ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache" darf nicht zu einem großen bürokratischen Aufwand und zu einer übermäßigen Belastung der Betroffenen führen. Deshalb sollte es regelmäßig ausreichen, dass der Sachbearbeiter der Einbürgerungsbehörde bei einer Vorsprache des Betroffenen oder andernfalls z.B. durch Vorlage von Zeugnissen des Betroffenen feststellen kann, dass der Betroffene sich im täglichen Leben einschließlich der üblichen Kontakte mit Behörden verständigen kann.
- Bei der Überprüfung der Verfassungstreue sollte keine Regelanfrage an den Verfassungsschutz erfolgen, da diese Maßnahme nicht verhältnismäßig wäre. Ein "Generalverdacht" gegen den betroffenen Personenkreis ist nicht gerechtfertigt.

Neben den genannten Punkten, die unmittelbar die Anwendung der neuen Regelungen betreffen, wird es bei den Verwaltungsvorschriften aus Sicht der Beauftragten auch darum gehen, ob andere Probleme der Praxis durch eine sachgerechtere Rechtsanwendung gelöst werden können. So sind der Beauftragten im Berichtszeitraum Fälle bekannt geworden, in denen das praktizierte Einbürgerungsverfahren zu Staatenlosigkeit - die auch völkerrechtlich nicht erwünscht ist - geführt hat. In diesen Fällen hatten die Betroffenen eine Zusicherung der deutschen Behörde (Einbürgerungszusicherung) erhalten, dass sie eingebürgert würden, wenn eine Entlassung aus der anderen Staatsangehörigkeit vorgenommen werden würde. Nachdem die Entlassung erfolgt war (und die Betroffenen also staatenlos waren), konnte trotz Einbürgerungszusicherung nicht mehr eingebürgert werden, weil aufgrund einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse des Betroffenen eine gesetzliche Voraussetzung der Einbürgerung entfallen war. Aus der Einbürgerungszusicherung ließ sich dabei kein Recht auf Einbürgerung ableiten, weil diese immer unter dem "Vorbehalt einer Änderung der Sach- oder Rechtslage" (und diese hatte sich ja geändert) erlassen wird.

Für eine möglichst einheitliche und einfache Anwendung der neuen Vorschriften ist es wichtig, dass Verwaltungsvorschriften geschaffen werden. Deshalb ist es zu begrüßen, dass das

Bundesministerium des Innern kurzfristig einen Vorschlag für eine Verwaltungsvorschrift gemacht hat und zu Gesprächen mit Vertretern der Länderinnenminister geladen hat, um zu einer konsensfähigen (die Verwaltungsvorschrift bedarf der Zustimmung des Bundesrates) Lösung zu kommen. Neben anderen Ressorts der Bundesregierung war auch die Beauftragte an diesen Gesprächen beteiligt. Diese Gespräche sind nunmehr mit einem Konsens abgeschlossen worden. Das Bundeskabinett beschließt über den Entwurf der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift am 15. Dezember 1999. Bei einer Zustimmung des Bundesrates können die Verwaltungsvorschriften daher voraussichtlich bereits am 1. März 2000 In-Kraft-Treten. Der Beauftragten waren dabei unter anderem folgenden Punkte in den Bund-Länder-Besprechungen wichtig:

- Aus Sicht der Beauftragten sollte die Anwendung der Vorschriften über die ausnahmsweise Hinnahme von Mehrstaatigkeit in den Verwaltungsvorschriften so klar dargestellt werden, dass möglichst viele Problemfälle der Praxis gelöst werden können. Diese Haltung der Beauftragten in den Bund-Länder-Besprechungen hatte ihren Grund dabei auch darin, dass im Innenausschuss des Deutschen Bundestages über Parteigrenzen hinweg Einigkeit bestand, dass insbesondere bei Staatsangehörigen bestimmter Länder (Iran, BR Jugoslawien) Probleme im Entlassungsverfahren bestehen, die in einer größeren Zahl von Fällen die Hinnahme von Mehrstaatigkeit rechtfertigen sollen (ein Beschlussantrag zu dieser Frage wird gegenwärtig vom Deutschen Bundestages beraten). In einer Reihe von Punkten konnten dabei vernünftige Regelungen im Konsens mit den Ländern in die Verwaltungsvorschrift aufgenommen werden. So wurde festgelegt, dass Mehrstaatigkeit hingenommen werden kann, wenn zwei Jahre nach Stellen des vollständigen und formgerechten Entlassungsantrages über diesen immer noch nicht entschieden ist und mit einer Entlassung auch nicht innerhalb der nächsten sechs Monaten zu rechnen ist. Ebenso wichtig ist es, dass die Verwaltungsvorschrift klarstellt, dass überhöhte Entlassungsgebühren unzumutbar sein können und hierfür vernünftige Grenzen festgelegt werden (ein durchschnittliches Bruttomonatseinkommen des Einbürgerungsbewerbers bzw. mindestens 2500,- DM als Zumutbarkeitsgrenze).
- Ferner hat die Beauftragte es in den Gesprächen abgelehnt, die Verfassungstreue der Einbürgerungsbewerber durch eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz zu überprüfen, da diese Maßnahme aus ihrer Sicht nicht verhältnismäßig ist, weil ein "Generalverdacht" gegen den betroffenen Personenkreis nicht gerechtfertigt ist. Insoweit ist es daher bedeutsam, dass die Verwaltungsvorschrift keine Verpflichtung einführen wird, eine solche Regelanfrage vorzunehmen. Die Länder, die bisher keine Regelanfrage hatten, müssen diese daher auch nicht aufgrund der Verwaltungsvorschrift einführen. Allerdings schließt die

Verwaltungsvorschrift auch nicht aus, dass die Länder, die Regelanfragen vornehmen wollen, diese Praxis fortführen.

- Ziel der Beauftragten war in den Bund-Länder-Gesprächen weiterhin, dass die neue Voraussetzung "ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache" nicht zu einem großen bürokratischen Aufwand und zu einer übermäßigen Belastung der Betroffenen führen sollte. Sie hat deshalb Vorstellungen abgelehnt, nach denen perfekte Sprachkenntnisse in Wort und Schrift verlangt werden und diese dann auch noch durch ein Diktat überprüft werden sollten. Angesichts dieses Ausgangspunktes der Diskussion ist es daher zu begrüßen, dass die Verwaltungsvorschrift nunmehr voraussichtlich als grundsätzlichen Maßstab benennt, dass der Einbürgerungsbewerber sich im täglichen Leben einschließlich der üblichen Kontakte mit Behörden sprachlich zurecht zu finden vermag und mit ihm ein seinem Alter entsprechendes Gespräch geführt werden kann.
- Schließlich hat die Beauftragte in den Besprechungen darauf hingewiesen, dass für die Einbürgerung von politischen Flüchtlingen das völkerrechtliche Gebot gilt, die Einbürgerung möglichst weitgehend zu erleichtern. Deshalb ist es zu begrüßen, dass die Verwaltungsvorschrift eine Ermessenseinbürgerung bei dieser Gruppe schon nach sechsjährigem Aufenthalt und auch bei Besitz einer Aufenthaltsbefugnis zulässt.

Diese Beispiele zeigen aus Sicht der Beauftragten, dass der gefundene Konsens über die Verwaltungsvorschrift insgesamt vernünftig ist, weil in wichtigen Punkten sinnvolle Regelungen getroffen oder doch zumindest tragfähige Kompromisse erreicht wurden. In vielen Konstellationen werden die Verwaltungsvorschriften daher eine gute Grundlage für die Arbeit der Einbürgerungsbehörden sein. Klar sein muss jedoch, dass eine Verwaltungsvorschrift nie alle Fragen regeln kann, die in der Praxis im Einzelfall auftreten können. Deshalb bleiben die Länder aus Sicht der Beauftragten aufgerufen, auf eine unbürokratische und den Zielen der Reform entsprechende Anwendung des Gesetzes zu achten.

Der Klarheit halber ist ferner darauf hinzuweisen, dass nicht alle Fragen, die die Beauftragte im Rahmen der Diskussion um die Verwaltungsvorschriften angesprochen hat, gelöst werden konnten. So hatte die Beauftragte vorgetragen, dass ihr Fälle bekannt geworden sind, in denen das praktizierte Einbürgerungsverfahren zu Staatenlosigkeit - die auch völkerrechtlich nicht erwünscht ist - geführt hat. In diesen Fällen hatten die Betroffenen eine Zusicherung der deutschen Behörde (Einbürgerungszusicherung) erhalten, dass sie eingebürgert würden, wenn eine Entlassung aus der anderen Staatsangehörigkeit vorgenommen wurde. Nachdem die Entlassung erfolgt war (und die Betroffenen also staatenlos waren), konnte trotz

Einbürgerungszusicherung nicht mehr eingebürgert werden, weil aufgrund einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse des Betroffenen eine gesetzliche Voraussetzung der Einbürgerung entfallen war. Aus der Einbürgerungszusicherung ließ sich dabei kein Recht auf Einbürgerung ableiten, weil diese immer unter dem "Vorbehalt einer Änderung der Sach- und Rechtslage" (und diese hatte sich ja geändert) erlassen wird.

Eine Lösung für diese Fälle war im Rahmen der Verwaltungsvorschrift nicht möglich, weil die Ursache für das Problem in einer allgemeinen Regelung des Verwaltungsverfahrensrechtes liegt (§ 38 Abs. 3 VwVfG). Hier - wie in anderen Konstellationen - wird daher darüber nachzudenken sein, ob bei der Gesamtreform (siehe unten 1.5.3) des Staatsangehörigkeitsrechtes eine gesetzliche Lösung gefunden werden kann.

1.5.2 Kurzfristige Regelung offener ausländerrechtlicher Fragen

Im Rahmen des Optionsmodells (vgl. II.1.2.1.1) und durch die Abschaffung der "Inlandsklausel" (Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit im Inland; vgl. II.1.2.2.4) wird es künftig vereinzelt zu Fällen kommen, in denen Personen, die als Deutsche dauerhaft im Bundesgebiet gelebt haben, ihre deutsche Staatsangehörigkeit verlieren. Eine ausdrückliche ausländerrechtliche Regelung, die ihnen für die Zeit nach dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eine Aufenthaltsberechtigung in Deutschland einräumt, fehlt gegenwärtig noch.

1.5.3 Vereinheitlichung des Staatsangehörigkeitsrechts

Bei allen im Bundestag vertretenen Parteien besteht Einigkeit, dass das über zahlreiche Gesetze verstreute Staatsangehörigkeitsrecht - in einem zweiten Reformschritt - in einem einheitlichen Gesetzeswerk zusammengefasst werden soll. Dabei wird auch Gelegenheit bestehen, an Einzelpunkten der geltenden Einbürgerungsregeln weitere Verbesserungen vorzunehmen. Allerdings sollte bei den gegenwärtigen gesellschaftlichen und politischen Mehrheitsverhältnissen nicht damit gerechnet werden, dass in den materiellen Kernpunkten der oben dargestellten Reform größere Änderungen kurz- bis mittelfristig durchsetzbar sind. Die Beauftragte sieht einen Regelungsbedarf jedoch auf jeden Fall für anerkannte politische Flüchtlinge nach § 51 des Ausländergesetzes und für Staatenlose. Angesichts ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit sollten besondere Regelungen für diese Gruppen allgemein akzeptabel sein.

Die Genfer Flüchtlingskonvention und das Staatenlosenübereinkommen enthalten völkerrechtliche Verpflichtungen, die Einbürgerung der Betroffenen "soweit wie möglich" zu erleichtern. Zur

Erfüllung dieser Verpflichtung wäre es wünschenswert, wenn besondere Ansprüche mit kürzeren Aufenthaltszeiten für die Betroffenen zur Verfügung gestellt werden könnten, die auch auf aufenthaltsrechtliche Besonderheiten (vgl. II.1.1.3) Rücksicht nehmen.

Zugleich ist zu erwägen, ob für (sonst) staatenlose Kinder nicht ein besonderer Fall des Erwerbs durch Geburt in Deutschland verankert werden sollte. Denn das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit (Art. 1) sieht insoweit vor, dass die entsprechende völkerrechtliche Verpflichtung zur Verminderung von Mehrstaatigkeit in diesen Fällen auch (fakultativ) durch Regelungen über den Geburtserwerb erfüllt werden kann. Gegenwärtig steht für diesen Personenkreis nur ein besonderer Anspruch auf Einbürgerung zur Verfügung. Da nunmehr Elemente des *ius soli* in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht eingefügt worden sind, könnte einiges dafür sprechen, insoweit auch eine besondere Regelung für den Geburtserwerb von sonst staatenlosen Kindern vorzusehen.

2. Ausländerrecht

Im folgenden werden Entwicklungen des Ausländerrechts erläutert. Die Darstellung folgt dabei der rechtlich vorgegebenen Differenzierung zwischen freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern, auf die das Ausländergesetz nur eingeschränkt Anwendung findet, und anderen Ausländern, sogenannten Drittstaatsangehörigen. Kurz wird auch auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes eingegangen, nach der für das Aufenthaltsrecht türkischer Staatsangehöriger teilweise europarechtliche Besonderheiten gelten.

2.1 Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen

Im Berichtszeitraum ist das Ausländergesetz im wesentlichen unverändert geblieben. Die Arbeiten an den Verwaltungsvorschriften zu diesem Gesetz sind jedoch vorangekommen. Ferner wird im folgenden auf einige Konstellationen hingewiesen, in denen nach den Erfahrungen der Beauftragten Probleme auftreten können. Schließlich wird auch kurz die weitere Entwicklung beim Aufenthaltsrecht türkischer Staatsangehöriger erläutert, für das nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes europarechtliche Besonderheiten gelten.

2.1.1 Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz

Mit Verwaltungsvorschriften des Bundes wird eine einheitliche Anwendung von Gesetzen im gesamten Bundesgebiet hergestellt. Sie tragen erheblich zur Rechtssicherheit bei, weil auch die Betroffenen die Entscheidungen der Behörden besser voraussehen können. Aus diesem Grund wurde immer wieder beklagt, dass über acht Jahre nach In-Kraft-Treten des Ausländergesetzes

noch immer keine bundesweit verbindlichen Verwaltungsvorschriften zu diesem Gesetz vorlagen.

Nach umfangreichen fachlichen Abstimmungen zwischen den Innenministerien von Bund und Ländern und einer intensiven Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung, an der die Beauftragte beteiligt war, hat noch die alte Bundesregierung dem Bundesrat den Entwurf einer Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz zugeleitet. Bereits dieser Entwurf berücksichtigte eine Reihe von Anregungen der Beauftragten.

Gegenstand des Bundesratsverfahrens waren in einer Reihe von Punkten vor allem weitere Klarstellungen und Verbesserungen zu Gunsten der Betroffenen. So wird z.B. an vielen Stellen der Verwaltungsvorschriften die besondere Bedeutung des Kindeswohles bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und dem Gebrauch des Ermessens hervorgehoben.

Besonders wichtig ist aus Sicht der Beauftragten, dass der Anwendungsbereich des § 97 AuslG klargestellt wird. Nach § 97 AuslG können "Unterbrechungen der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts bis zu einem Jahr außer Betracht bleiben". Das heißt z.B.: Hat ein Betroffener die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu spät beantragt, kann die Behörde die dadurch eingetretene "Unterbrechung der Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes" unberücksichtigt lassen und z.B. die vor der Unterbrechung liegenden Aufenthaltszeiten bei der Entscheidung über die Erteilung eines verfestigten Aufenthaltstitels (Aufenthaltsberechtigung, unbefristete Aufenthaltserlaubnis) anrechnen. Wäre § 97 AuslG auf Unterbrechungen nach In-Kraft-Treten des Ausländergesetzes nicht anwendbar (so eine Rechtsauffassung), bestünde die Gefahr, dass die Ausländerbehörde die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung nur deshalb ablehnen müsste, weil der Betroffene z.B. aus Versehen oder wegen Krankheit, die Genehmigung um einige Tage zu spät beantragt hatte. Deshalb ist es aus Sicht der Beauftragten begrüßenswert, dass die Verwaltungsvorschriften klarstellen sollen, dass § 97 AuslG auch auf Unterbrechungen in der Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes nach In-Kraft-Treten des Ausländergesetzes Anwendung findet.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass im Bundesratsverfahren auch Klarstellungen vorgeschlagen worden sind, die verfolgten Frauen helfen können. So wird klargestellt, dass auch "geschlechtsspezifische Rechtsgutsverletzungen", "Genitalverstümmelungen", "schwerwiegende Formen sexueller Gewalt" und insbesondere "systematische Vergewaltigungen" Abschiebungshindernisse nach § 53 Abs. 4 oder § 53 Abs. 6 AuslG begründen können.

Die genannten Verbesserungen und Klarstellungen der Rechtslage sprechen aus Sicht der Beauftragten ebenso wie die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen und transparenten Praxis

dafür, dass die Bundesregierung die Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz nach Abschluss des Bundesratsverfahrens in Kraft setzt. Damit ist keineswegs gesagt, dass nicht künftig weitere Änderungen, Verbesserungen und Anpassungen der Verwaltungsvorschriften erforderlich sein könnten. Insoweit ist auch darauf hinzuweisen, dass der Koalitionsvertrag u.a. zum Bereich der geschlechtsspezifischen Verfolgung und zur Vereinbarkeit des Ausländerrechts mit internationalen Vereinbarungen (Prüf-) Aufträge enthält, die zu weiteren Änderungen der Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz führen könnten.

2.1.2 Einzelprobleme der Anwendung des Ausländergesetzes

Im nachfolgenden werden Bereiche benannt, in denen im Berichtszeitraum eine größere Zahl von Eingaben an die Beauftragte Problemanzeigen geliefert hat.

2.1.2.1 Eigenständiges Aufenthaltsrecht der Ehegatten (§ 19 Ausländergesetz)

In ihrem letzten Bericht (vorgelegt 1997) hat die Beauftragte über die kurz zuvor erfolgte Änderung des § 19 AuslG informiert, der seitdem folgenden Inhalt hat: Ein eigenständiges Aufenthaltsrecht besteht, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft vier Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet bestanden hat; vor Erreichen dieses Zeitpunkts wird die Aufenthaltserlaubnis dann verlängert, wenn dies zur Vermeidung einer "außergewöhnlichen Härte" erforderlich ist. Bereits 1997 hat die Beauftragte darauf hingewiesen, dass im Gang des Gesetzgebungsverfahrens dokumentiert ist, dass der Gesetzgeber als "außergewöhnliche Härte" eine ganze Reihe typischer Fallkonstellationen (vor allem auch Fälle physischer und psychischer Misshandlungen von Frauen) erfassen wollte. Die Härtefalldefinition, die das Gesetz selbst in § 19 Abs. 1 S. 2 AuslG gibt, hat allerdings in der Praxis und Rechtsprechung nicht unbedingt zur Klarheit beigetragen. So ist z.B. umstritten, ob allein schwere Misshandlungen ausreichen können, um ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu begründen.

Deshalb ist es aus Sicht der Beauftragten zu begrüßen, dass in der Koalitionsvereinbarung insoweit eine Verbesserung der Rechtslage angestrebt wird: Bereits nach zweijähriger ehelicher Lebensgemeinschaft soll ein eigenständiges Aufenthaltsrecht bestehen. Darüber hinaus soll die Härtefallklausel so gestaltet werden, dass unerträgliche Lebenssituationen der Betroffenen angemessen berücksichtigt werden können. Die Fraktionen von SPD und Grünen haben das entsprechende Gesetz nunmehr auf den Weg gebracht.

2.1.2.2 Nachzugsrecht von ausländischen Partnern zur Herstellung einer gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft

Die Beauftragte hat in ihrem letzten Bericht (vorgelegt 1997) darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dem ausländischen Partner einer gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, um die Lebensgemeinschaft in Deutschland zu führen. Das geltende Ausländergesetz begründet dabei keinen Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, sondern räumt den Behörden Ermessen ein. Eine einheitliche Praxis aller Bundesländer beim Gebrauch dieses Ermessens ließ sich dabei im Berichtszeitraum noch nicht feststellen. Allerdings wird die Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz voraussichtlich gewisse Vorgaben zum Gebrauch des Ermessens enthalten. Auch wenn die Verwaltungsvorschrift verbindlich wird, wird man aber noch nicht immer sicher prognostizieren können, wie die örtliche Ausländerbehörde im Einzelfall entscheidet.

Auch deshalb ist es bedeutsam, dass die Koalitionsvereinbarung die "Einführung des Rechtsinstitutes der eingetragenen Lebenspartnerschaft mit Rechten und Pflichten" vorsieht. Im Rahmen der gesetzlichen Regelung dieses Rechtsinstitutes werden aus Sicht der Beauftragten - in Anlehnung an den Familiennachzug von Ehegatten - klare gesetzliche Spielregeln für den Nachzug des ausländischen Partners einer eingetragenen Lebenspartnerschaft festzulegen sein.

2.1.2.3 Nachzug von Familienangehörigen (§ 22 Ausländergesetz)

§ 22 AuslG regelt den Nachzug von sonstigen Familienangehörigen (Kindern, die zu anderen Angehörigen als den Eltern ziehen wollen; volljährigen Kindern; Großeltern etc.), die nicht durch ausländergesetzliche Spezialregelungen begünstigt sind. Der Nachzug dieser Angehörigen setzt eine "außergewöhnliche Härte" voraus.

Bereits in ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte darauf hingewiesen, dass es hier in Einzelfällen Probleme beim Nachzug von Kindern zu anderen Angehörigen als den Eltern geben kann und dass es aus ihrer Sicht entscheidend darauf ankommt, ob das Kindeswohl eine positive Entscheidung erfordert. Es ist zu hoffen, dass hier künftig weniger Problemfälle auftreten werden, da die Verwaltungsvorschrift folgenden klarstellenden Satz enthalten wird: "Dem Wohl des Kindes kommt bei der Frage, ob eine außergewöhnliche Härte vorliegt, besonderes Gewicht zu".

Ferner sind im Berichtszeitraum eine Reihe von Eingaben zu folgenden Problemkonstellationen bei der Beauftragten eingegangen:

- In einer Reihe von Fällen erstrebten Familien den Nachzug von älteren ausländischen Angehörigen (Eltern, Großeltern), die als Familienmitglied im Herkunftsstaat verblieben waren (in

vielen Fällen handelte es sich um Familienangehörige von Aussiedlern). Der Begriff der "außergewöhnlichen Härte" lässt nach seiner Auslegung - auch durch die Verwaltungsvorschrift und die Rechtsprechung - einen Nachzug nur zu, wenn ganz besondere Voraussetzungen vorliegen (etwa notwendige Betreuung des Angehörigen, die nicht von Angehörigen im Herkunftsland geleistet werden kann). Auch die Tatsache, dass der Angehörige als letzter Familienangehöriger im Herkunftsstaat lebt, reicht alleine nicht aus.

- Gleiches gilt auch in der anderen Konstellation, die Schwerpunkt von Eingaben an die Beauftragte war. Hier erstrebten volljährige - zumeist adoptierte - Kinder von Deutschen den Nachzug zu ihren Eltern. Als besonders unbillig wurde von den Betroffenen empfunden, dass die Erwachsenenadoptionen teilweise nach den Regeln des Zivilrechts (§ 1772 Abs. 1 BGB) der Annahme eines Minderjährigen gleichgestellt waren, aber dennoch der Nachzug nicht erlaubt wurde.

Dabei hilft den Betroffenen das Staatsangehörigkeitsrecht nur weiter, wenn der Antrag auf Adoption vor Vollendung des achtzehnten Lebensjahres gestellt worden ist. In diesem Falle werden sie mit Adoption Deutsche (und können damit frei nach Deutschland einreisen).

Nachdem zwischenzeitlich Bedenken in Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz bestanden, ist nunmehr in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes¹⁵ geklärt, dass ein Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nicht erfolgt, wenn der Adoptionsantrag später - nach Vollendung des achtzehnten Lebensjahres - gestellt wird.

Nach § 22 AuslG wird der Nachzug daher ausländerrechtlich nur gestattet, wenn eine "außergewöhnliche Härte" vorliegt. In der Praxis ist dabei vor allem die Konstellation bedeutsam, dass die Eltern etwa aufgrund von Pflegebedürftigkeit auf Betreuung durch die Kinder angewiesen sind.

Die Beauftragte kann in beiden dargestellten Konstellationen im Grundsatz nur darauf hinweisen, dass die ausländergesetzliche Beschränkung des Familiennachzuges auf den Bereich der "Kernfamilie" mit der Ausnahme "außergewöhnliche Härte" Ausdruck einer zuwanderungsbegrenzenden Grundentscheidung des Gesetzgebers ist. Eine grundlegende Änderung in diesem Bereich würde daher eine Änderung des Ausländergesetzes erfordern. Davon unberührt bleibt natürlich, dass im Einzelfall in Hinblick auf die Anforderungen des Art. 6 GG ein Nachzug zugelassen werden muss, wenn das Wesen der Familie als Beistandsgemeinschaft dies etwa im Hinblick darauf erfordert, dass ein Familienmitglied auf Lebenshilfe angewiesen ist (vgl. etwa oben zur Betreuungsbedürftigkeit).

2.1.2.4 Status von nichtamtlich entsandten Beschäftigten von Botschaften (sogenannten Ortskräften)

Bereits in ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte über eine Reihe von Eingaben berichtet, die den aufenthaltsrechtlichen Status der bei den Botschaften und Konsulaten beschäftigten Personen und ihrer Familienangehörigen zum Gegenstand hatten. Die Betroffenen machten geltend:

Sie lebten teilweise seit über 20 Jahren in Deutschland und zahlten hier auch Sozialabgaben. Ihre Kinder seien in Deutschland aufgewachsen und zur Schule gegangen. Diese hätten daher ihre Prägung in Deutschland erhalten. Dennoch sei für Eltern und Kinder ungewiss, ob sie in Deutschland bleiben könnten. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (oder Aufenthaltsbefugnis) würde Kindern und Eltern verweigert, auch wenn die Integrationsvoraussetzungen der §§ 24, 26 Ausländergesetz vorlägen, da sie nicht - wie nach diesen Vorschriften vorausgesetzt - lange genug im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis gewesen seien (vgl. § 3 DV AuslG). Einbürgerungsanträge auch der in Deutschland aufgewachsenen jungen Ausländer würden abgelehnt, weil nach §§ 85, 86 Ausländergesetz Voraussetzung einer Einbürgerung der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung sei. Bei der Ermessenseinbürgerung werde ihnen entgegen gehalten, dass die ausländerrechtliche Wertung - kein Daueraufenthalt - nicht durch das Einbürgerungsrecht unterlaufen werden dürfe.

Bereits in der letzten Legislaturperiode hatten eine Reihe von Gesprächen zwischen dem Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, der besonders betroffenen Stadt Bonn und den zuständigen Bundesressorts (Auswärtiges Amt, Bundesministerium des Innern) über eine Lösung für diese Problemfälle stattgefunden. Nachdem Grundsätze einer Lösung bereits in der letzten Legislaturperiode besprochen waren, wurde im März dieses Jahres vom betroffenen Bundesland Nordrhein-Westfalen eine Regelung getroffen (zugleich wurde der Neuzugang der sogenannten Ortskräfte durch das Auswärtige Amt restriktiver geregelt), die langjährig hier lebenden ehemaligen Ortskräften und ihren Familienangehörigen unter bestimmten Voraussetzungen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ermöglicht.

2.1.2.5 Erlöschen der Aufenthaltsgenehmigung bei längerem Auslandsaufenthalt

Nach § 44 Abs. 1 Nr. 3 AuslG erlischt die Aufenthaltsgenehmigung grundsätzlich, wenn sich ein Ausländer länger als sechs Monate im Ausland aufhält. Ausdrücklich bestimmt das Gesetz besondere Ausnahmen von dieser Regel nur in zwei Fallgruppen: In § 44 Abs. 1a und b AuslG für Rentner bzw. ihre Ehegatten und in § 44 Abs. 2 AuslG für Wehrpflichtige, wenn sie zur Erfüllung der Wehrpflicht ausreisen.

In allen anderen Fällen kann ein Erlöschen der Aufenthaltsgenehmigung nur verhindert werden, wenn das Ausländeramt vor Ablauf der sechs Monate des Auslandsaufenthaltes - auf Antrag des Betroffenen - eine längere Frist als die genannten sechs Monate bestimmt hat (§ 44 Abs. 1

Nr. 3; Abs. 3 AusIG). Diese Regelung ist offenbar nicht allgemein bekannt. Zu besonderen Problemen kann es dabei kommen, wenn die Betroffenen unter Beteiligung öffentlicher Stellen - oder gar in ihrem Interesse - einen längeren Auslandsaufenthalt absolvieren, da sie in dieser Konstellation aufgrund der Beteiligung öffentlicher Stellen nicht an mögliche Probleme mit dem Aufenthaltsstatus denken. So sind im Berichtszeitraum Eingaben von ausländischen Ehegatten deutscher Soldaten eingegangen, die aus dienstlichen Gründen für einen längeren vorübergehenden Zeitraum im Ausland waren. Ebenso sind Fälle von in Deutschland aufgewachsenen ausländischen Studenten bekannt geworden, die aufgrund einer Anregung der Universität einen längeren Abschnitt ihrer Ausbildung an einer ausländischen Universität absolviert hatten.

Die Beauftragte hat in dieser Angelegenheit in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Verteidigung veranlasst, dass die Betroffenen Soldaten und ihre Angehörigen künftig über die Regelung des § 44 AusIG informiert werden. Aufgrund der dezentralen Struktur der Universitätsausbildung konnte in diesem Bereich keine vergleichbare Information durch die Universitäten für Studenten sichergestellt werden.

In Einzelfällen konnten ferner - auf Bitten der Beauftragten - örtliche Ausländerbehörden durch eine Anwendung der Regeln über die Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand den Betroffenen eine nachträgliche Antragstellung ermöglichen. Damit konnten die Ausländerbehörden auch nach Abschluss des Auslandsaufenthaltes, nachträglich eine längere Frist als die gesetzlich vorgesehenen sechs Monate bestimmen und die ursprüngliche Aufenthaltsgenehmigung wiederherstellen. Aus Sicht der Beauftragten wäre es allerdings wünschenswert, hier zu rechtlich klareren Regelungen zu kommen.

2.1.2.6 Ausweisungen von Inländern mit ausländischem Pass

Über einen bayerischen Fall der Ausweisung eines in Deutschland aufgewachsenen jungen Ausländers (sogenannter Fall "MEHMET") ist im Berichtszeitraum öffentlich diskutiert worden. Dieser Fall wies dabei gegenüber anderen aus diesem Bereich Besonderheiten auf, da der Betroffene noch minderjährig war und - auch zur Umgehung des besonderen Ausweisungsschutzes von Minderjährigen - seine Eltern wegen "Verletzung der Erziehungspflichten" gleichfalls ausgewiesen werden sollten. Dieses Vorgehen wurde auch vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof¹⁶ als problematisch eingestuft.

Über diese Besonderheiten hinaus weist der Fall jedoch auf ein grundsätzliches Problem hin. In der Praxis kommen - jedenfalls nach Volljährigkeit - immer wieder Ausweisungen von in Deutschland aufgewachsenen und sozialisierten Ausländern vor. Nach Auffassung der Beauftragten muss mit den Mitteln des (Jugend-)Strafrechts - vielmehr noch mit erzieherischen und sozialpolitischen Mitteln - gegen Jugenddelinquenz vorgegangen werden. Es geht aber nicht

an, dass Ausländer, die in Deutschland aufgewachsen sind und hier ihre Prägung erfahren haben, ausgewiesen und abgeschoben werden, wenn sie für Deutschland eine Last werden. Ein Herkunftsland, in das sie zurückgeschickt werden könnten, existiert für sie nicht mehr. Die Auffassung der Beauftragten ist dabei deckungsgleich mit der ihrer Amtsvorgängerin, die zu diesem Bereich die Meinung eines Mitgliedes der Europäischen Kommission für Menschenrechte zitiert hat (Bericht, vorgelegt 1995): " ..., ich zweifle, ob es das moderne internationale Recht einem Staat erlaubt, diese Kinder auszuweisen, wenn sie eine Last werden: Die Last auf den Herkunftsstaat der Eltern abzuschieben, wird vom modernen internationalen Recht nicht mehr so eindeutig akzeptiert".

Mit dieser Aussage ist zugleich ein weiteres Problem dieser Ausweisungen angesprochen. Nach der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte¹⁷ ist eine Ausweisung und Abschiebung von im Inland aufgewachsenen Ausländern nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Daher bedarf es der gründlichen Prüfung, ob hier in Hinblick auf internationale Vereinbarungen die deutsche Praxis geändert werden muss. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Österreich folgende Regelung¹⁸ in sein Recht eingestellt hat: "Fremde, die von klein auf im Inland aufgewachsen und hier langjährig rechtmäßig niedergelassen sind, dürfen nicht ausgewiesen werden." Diese Regelung ist - ebenso wie die niederländische Praxis, die die Ausweisung von im Inland aufgewachsenen Ausländer nicht erlaubt¹⁹ - aus Sicht der Beauftragten vorbildlich.

2.1.3 Spannungsfeld Visumsverfahren

Soweit nicht ausnahmsweise eine visumsfreie Einreise möglich ist, wird mit der Entscheidung über die Erteilung eines Visums darüber befunden, ob ein im Ausland lebender Ausländer nach Deutschland einreisen darf; sei es mit der Perspektive auf einen Daueraufenthalt oder nur zu Besuchs- oder touristischen Zwecken. Dabei ist die Prämisse zu akzeptieren, dass es unbestreitbar einen erheblichen Zuwanderungsdruck nach Deutschland gibt. Unabweisbar ist jedoch auch, dass Deutschland ein "offenes Land" bleiben muss. Vielfältige internationale Verflechtungen wirtschaftlicher oder familiärer Art lassen ebenso wie die erforderliche Beachtung der Grund- und Menschenrechte eine Abschottung Deutschlands nicht zu. Das konkrete Verwaltungshandeln der im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes tätigen Auslandsvertretungen muss sich in diesem Spannungsfeld bewegen. Einige der typischen Problembereiche, die sich aus dieser Ausgangslage für die Visumspraxis ergeben und häufig Anlass zu Beschwerden und Beanstandungen sind, werden im folgenden beschrieben.

Die Beauftragte hat eine Reihe von Fallkonstellationen bei verschiedenen Anlässen mit dem Auswärtigen Amt erörtert. Darüber hinaus wurden im Berichtszeitraum Mitarbeitern der

Beauftragten die Gelegenheit gegeben, die Visumspraxis vor Ort kennenzulernen, die den dort im Auswärtigen Dienst Beschäftigten einiges an Belastungen abverlangt. Nach dem Gesamteindruck der Beauftragten sollte weiter an einer Verbesserung der Rahmenbedingungen im Publikums- und Verwaltungsbereich der Auslandsvertretungen gearbeitet werden. Ziel dabei muss es u.a. sein, auch im Einzelfall bei menschlich und juristisch komplizierten Fällen vor Ort eine fachkundige Beratung erhalten zu können. Eine "erhöhte" Beratungspflicht dürfte sich gerade in zweifelhaften Fällen im übrigen auch aus der seit Sommer 1998 geltenden neuen Gebührenverordnung ergeben, nach der nunmehr eine sog. Bearbeitungsgebühr im Visumsverfahren erhoben wird (d.h. bei Ablehnung des Visums ist vom Antragsteller in jedem Fall die jeweils hälftige Visumsgebühr zu tragen). Insgesamt ist die Beauftragte sich darüber bewusst, dass im Hinblick auf wünschenswerte Zielvorstellungen das "Massengeschäft" Visumsverfahren, vielfach auftretende Kommunikationsprobleme und auch der notwendige Sparzwang in der Bundesverwaltung gewisse Grenzen setzen. Das Auswärtige Amt hat von sich aus bereits damit begonnen, das gesamte Visumsverfahren einer Prüfung zu unterziehen und im Interesse der Betroffenen zu optimieren.

2.1.3.1 Grundkonstellation bei Besuchsvisa

Viele Menschen, die im Ausland leben, haben familiäre oder freundschaftliche Beziehungen nach Deutschland. Wollen sie ihre Familien und Freunde hier besuchen, und sind sie keine deutschen Staatsangehörigen, so müssen sie grundsätzlich bei der Deutschen Auslandsvertretung in ihrem Heimatland ein Visum zur Einreise nach Deutschland beantragen (es sei denn, sie sind von der Visumpflicht befreit). Bei der Prüfung des Visumsantrages gilt u.a. folgendes: Ein Visum wird z.B. nicht erteilt, wenn ein Ausweisungsgrund besteht, der Lebensunterhalt des Betroffenen in Deutschland nicht gesichert ist oder ein Aufenthalt des Ausländers aus einem sonstigen Grund Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen würde. Wenn kein konkreter "Versagungsgrund" in diesem Sinne vorliegt, entscheidet die Auslandsvertretung nach Ermessen (dieses Ermessen darf jedoch nicht völlig frei ausgeübt werden, sondern muss sich messen lassen an den gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben unserer Rechtsordnung, insbesondere darf es nicht willkürlich sein).

Bei der erforderlichen Ermessensabwägung über eine Visumserteilung kann zulässigerweise darauf abgestellt werden, wie sicher es aufgrund der Lebensumstände des Antragstellers ist, dass er die Bundesrepublik Deutschland nach Abschluss des Besuches wieder verlassen wird (Stichwort: "Rückkehrbereitschaft"). In der Praxis heißt das oft, dass das Visum versagt wird bei Personen, die kein festes Arbeitsverhältnis haben und eine feste soziale Verankerung nicht

durch andere Umstände belegen können. Dies führt natürlich in vielen Fällen zur Verärgerung bei den Betroffenen und den in Deutschland lebenden Angehörigen und Freunden, weil ein Besuch in Deutschland damit ausgeschlossen ist und diese Entscheidung als - unberechtigtes - Misstrauen gewertet wird.

Eine Lösung für diese Fälle ist nicht leicht zu finden. Selbstverständlich verfolgen die deutschen Auslandsvertretungen mit ihrer Praxis legitime deutsche Interessen. Dennoch muss es im Einzelfall möglich sein, dass Abweichungen von prinzipiell geltenden formalen Kriterien gemacht werden. So etwa, wenn öffentliche Stellen, z.B. kommunale Ausländerbeauftragte, aufgrund der genaueren Kenntnis der Familienverhältnisse nachvollziehbare Aussagen darüber treffen können, dass trotz anders erscheinender Umstände mit einer Rückkehr des Visumsantragstellers in sein Heimatland zu rechnen ist.

2.1.3.2 Verpflichtungserklärung

Die Verpflichtungserklärung gem. § 84 AuslG hat im Visumsverfahren folgende Funktion: Ein Visum wird grundsätzlich nur erteilt, wenn der Lebensunterhalt des Ausländers gesichert ist, um eine Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zu vermeiden. Diese Voraussetzung kann durch den Nachweis eigener Mittel des Ausländers erfüllt werden. Besitzt er diese Mittel nicht, ist es auch möglich, dass die Person, die der Ausländer in Deutschland besuchen will, sich verpflichtet, die Kosten des Lebensunterhaltes während des Aufenthaltes in Deutschland zu tragen. Es wird dann behördlich (für die Entgegennahme der Verpflichtungserklärung ist in der Regel die örtliche Ausländerbehörde zuständig) überprüft, ob der Einlader bzw. "Bürge" in Deutschland wirtschaftlich dazu auch tatsächlich in der Lage ist (etwaig anfallende Kosten müssten sonst durch die Allgemeinheit getragen werden). Die Beauftragte hat dabei bereits in Ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht, vorgelegt 1997, IV.2.1.3.6) darauf hingewiesen, dass gerade bei Besuchsaufenthalten die Anforderungen nicht so überhöht werden dürfen, dass etwa einem "Normalverdiener" die Einladung mehrerer Familienangehöriger nicht mehr möglich ist. Diese Haltung hat sie auch im Rahmen der Abstimmung der Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz eingebracht. Es ist zu hoffen, dass die in den Verwaltungsvorschriften gefundene Regelung sich insoweit als hinreichend flexibel erweist.

Seit der Änderung der Gebührenverordnung zum Ausländergesetz im Sommer 1998 ist für die Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Einladers wegen des damit verbundenen erhöhten Verwaltungsaufwandes eine Gebühr von 40,-DM bei der zuständigen Ausländerbehörde zu entrichten. Diese Gebühr ist unabhängig von anderen Gebühren und der Entscheidung im Visumsverfahrens zu zahlen.

Im übrigen ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Abgabe einer Verpflichtungserklärung noch nicht bedeutet, dass das Visum erteilt wird; in der Regel sind noch weitere Voraussetzung zu beachten, um zu einer positiven Entscheidung zu kommen.

2.1.3.3 Familienzusammenführung bei "Problemstaaten"

Über Anträge auf Familienzusammenführung entscheidet die deutsche Auslandsvertretung unter Beteiligung der örtlichen Ausländerbehörden in Deutschland (diese müssen der Visumserteilung zustimmen). Probleme sind dabei in der Praxis vor allem bei bestimmten Ländern aufgetaucht. In einer Reihe von Staaten Afrikas und Asiens bestehen keine "geordneten" Verwaltungsstrukturen, wie wir sie aus westlichen Industriestaaten kennen. In einigen dieser Länder gibt es deshalb selbst keine Gewähr dahingehend, dass echte (also die von zuständigen Stellen ausgestellten) öffentliche Urkunden einen wahren Inhalt haben. Deshalb zweifeln die Auslandsvertretungen in einer Reihe von Fällen aus diesen Ländern an, dass z.B. ausländische Ehegatten von deutschen Staatsangehörigen tatsächlich die von den inländischen Behörden bescheinigte Identität haben oder die bescheinigte Eheschließung tatsächlich wirksam ist. Für ihre Entscheidung im Visumsverfahren verlangen sie deshalb die Überprüfung durch örtliche Anwälte, die das Vertrauen der deutschen Auslandsvertretung genießen ("Vertrauensanwälte") und vor Ort Ermittlungen anstellen sollen; die Gebühren hierfür sind von den Betroffenen selbst zu übernehmen. Von den Betroffenen wird hingegen oft darauf verwiesen, dass man sich auf die Angaben von privaten Ermittlungspersonen, also den "Vertrauensanwälten", auch nicht verlassen können kann, wenn schon die Behörden des Landes nicht mehr vertrauenswürdig sind. Besondere Bedeutung kommt diesem Aspekt vor allem bei "Ermittlungen" im Privatbereich der Betroffenen zur Feststellung einer vermuteten Scheinehe zu. Wie die Landesbeauftragte für den Datenschutz in Nordrhein-Westfalen in ihrem jüngsten Bericht ausführlich dargestellt hat²⁰, können bei den zunehmenden behördlichen Aktivitäten wegen Scheinehenvermutungen im Inland datenschutzrechtliche Probleme entstehen.

Jedenfalls kommt es nicht selten vor, dass auch aufgrund der schwierigen Ermittlungen und Umstände vor Ort der Familiennachzug zu deutschen Staatsangehörigen über Jahre verzögert wird. Insoweit kann aus Sicht der Beauftragten nicht unberücksichtigt bleiben, dass damit das Grundrecht des deutschen Familienangehörigen aus Art. 6 GG in erheblicher Weise berührt werden kann. Deshalb wird die Beauftragte weiter das Gespräch mit dem Auswärtigen Amt suchen, um hier zu akzeptablen Verfahren und Lösungen zu kommen.

Als erstes Ergebnis der Gespräche und der internen Überprüfung des Visumsverfahrens hat das Auswärtige Amt folgendes mitgeteilt:

“ Die Auslandsvertretungen werden künftig bei Ablehnung eines Visums zum Familiennachzug die wesentlichen Gründe der Ablehnung bereits mit dem schriftlichen Ablehnungsbescheid mitteilen und nicht erst im anschließenden, weiterhin möglichen Remonstrationsverfahren. Innerhalb des Ausländerrechts bestehende Spielräume für die Visumerteilung zum Familiennachzug werden im Rahmen des Möglichen genutzt.”

2.1.3.4 Verfahren bei anhängigen Klagen gegen die Visumsversagung

In einigen Fällen, in denen sich Betroffene an die Beauftragte gewandt haben, konnte sie die jeweiligen Gründe für die Ablehnung des Visums nicht in Erfahrung bringen. Das Auswärtige Amt verweigert insofern regelmäßig Auskünfte mit Hinweis auf ein anhängiges Klageverfahren, in dem es sich umfassend gegenüber den Betroffenen äußern würde.

Bei anhängigen Klageverfahren kann u.a. folgendes Problem aufgetreten. Stellt sich während des Klageverfahrens heraus, dass der klagenden Person ein (wie auch immer geartetes) Visum erteilt werden kann oder muss, so trifft die Auslandsvertretung diese Entscheidung dennoch nicht vor dem (möglicherweise erst später zu erwartenden) Urteil des Verwaltungsgerichts, es sei denn, die Betroffenen nehmen die Klagen zurück. Die Klagerücknahme hat die Konsequenz, dass die Betroffenen in jedem Fall die Kosten für das Gerichtsverfahren tragen müssen. Als Begründung für diese Praxis wird vom Auswärtigen Amt angegeben, dass ansonsten dem Staat Kosten entstünden. Aus Sicht der Beauftragten ist dies nicht nur unbefriedigend für die Betroffenen, sondern auch rechtsstaatlich bedenklich. Denn nach den gerichtlichen Verfahrensordnungen ist vorgesehen, in diesen Fällen, in denen der Rechtsstreit sozusagen gegenstandslos geworden ist (hier: weil das Visum tatsächlich erteilt werden würde), er von beiden Seiten für “erledigt erklärt” wird. Das Gericht hat dann nur noch eine Entscheidung über die bis dahin angefallenen Kosten unter Berücksichtigung des bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Streitstandes zu treffen. Diese kann je nach Sachlage zugunsten der einen oder anderen Partei ausgehen, so dass das Kostenrisiko in rechtsstaatlicher Weise angemessen auf beide Parteien verteilt ist. Nach Auffassung der Beauftragten ist daher kein Anlass zu erkennen, die Betroffenen hier zu einer Klagerücknahme zu drängen. Nicht gerechtfertigt ist jedenfalls, dass die klagende (und eigentlich in der Sache obsiegende) Privatperson auch in den Fällen die eigentlich vom Staat zu übernehmende Kostenlast zu tragen habe, in denen das Gericht eine behördliche Fehlentscheidung über die Visumserteilung festgestellt hätte.

Ein weiteres Problem taucht auf, wenn während eines anhängigen Klageverfahrens, mit dem ein Visum zum Daueraufenthalt erstrebt wird, die betroffene Person besuchsweise nach Deutschland kommen möchte. Dies ist nach Auffassung des Auswärtigen Amtes in der Regel ausgeschlossen, da die Klage deutlich zeige, dass ein Daueraufenthalt in Deutschland angestrebt sei und es deshalb für ein Besuchervisum an der Rückkehrwilligkeit fehle; dies könne im übrigen auch durch entsprechende Erfahrungswerte belegt werden. Nur in besonderen Ausnahmefällen sei es möglich, von dieser Grundhaltung abzuweichen, etwa wenn Angehörige in Deutschland schwer erkranken oder sterben. Mit Einreichung einer Klage gegen einen ablehnenden Visumsbescheid auf einen längerfristigen Aufenthalt ist damit regelmäßig für das - oftmals Jahre dauernde verwaltungsgerichtliche Verfahren - auch eine besuchsweise Einreise in Deutschland ausgeschlossen.

2.1.3.5 Transparenz des Visumsverfahrens

Nach § 66 Abs. 2 AuslG bedarf die Ablehnung eines Visums keiner Begründung. Dies gilt nicht nur in den Besuchsfällen, sondern z.B. auch dann, wenn ein Anspruch auf Familiennachzug in Rede steht. Den Betroffenen bleiben daher in der Regel die Gründe für die Ablehnung unbekannt. Üblicherweise und erfahrungsgemäß erteilt die zuständige Auslandsvertretung jedoch der betroffenen Person (d.h. dem Antragsteller, der das Visum begehrt) insoweit auf dessen Gegenvorstellung und ausdrücklichen Wunsch (sog. Remonstration) auch entsprechend begründete Bescheide. Auf diese Möglichkeit der Remonstration weisen die Auslandsvertretungen nach den Erfahrungen der Beauftragten auch bei Beschwerden der Betroffenen nicht immer von sich aus hin.

Es wäre daher im Sinne der Rechtssicherheit wünschenswert, wenn § 66 Abs. 2 AuslG gestrichen würde. Allerdings weist das Auswärtige Amt darauf hin, dass dies im "Massengeschäft" des Visumsverfahrens einen nicht zu bewältigenden Verwaltungsaufwand bedeuten würde. Andererseits ist ohnehin bei jeder Entscheidungen zur Visaerteilung mit Familienbezug im Rahmen der Ermessensabwägung der Aspekt des hohen verfassungsrechtlichen Schutzes, den Artikel 6 Grundgesetz gewährt, besonders zu berücksichtigen. Es wäre daher aus Sicht der Beauftragten überlegenswert, zumindest in diesen Fällen mit Familienbezug bei Ablehnung des Visumsantrags eine Begründungspflicht vorzusehen.

2.1.3.6 Anregung der Beauftragten zum Dialog

Befriedigende Antworten in den vorstehenden aufgeworfenen Problemfeldern sind - auch im Hinblick auf die oben beschriebene Ausgangslage im "Spannungsfeld Visumsverfahren" - für

die Beteiligten nicht einfach zu finden. Eines ist aber aus Sicht der Beauftragten klar: Die Visumspraxis spielt nicht nur eine Rolle in der Außendarstellung Deutschlands, sondern hat auch Auswirkungen auf in Deutschland lebende Menschen und ihre Grundrechte. Es ist deshalb aus Sicht der Beauftragten nicht verwunderlich, dass Kritik im Zusammenhang mit den anstehenden Fragen von den Betroffenen und ihren Organisationen angesichts ihrer Erfahrungen mit diesem Problembereich oftmals sehr vehement vorgetragen wird. Wünschenswert wäre es, wenn das Auswärtige Amt mit seinen Auslandsvertretungen in eine offene Diskussion eintreten könnte, die die Transparenz der Entscheidungen und das wechselseitige Verständnis der Beteiligten fördern könnte. Die Beauftragte hat dem Auswärtigen Amt vorgeschlagen, eine Art "Botschafterkonferenz" durchzuführen, die unter anderem bei Beteiligung der Betroffenenorganisationen einen solchen Dialog eröffnen könnte.

2.2 Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern

2.2.1 Anwendung und Reform des Aufenthaltsgesetzes/EWG

2.2.1.1 Ausstehen der großen Reform

Bereits in ihren letzten Berichten hatte die Beauftragte darauf hingewiesen, dass sie es - in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium des Innern - für erforderlich hielt, das unübersichtliche Aufenthaltsgesetz /EWG zu novellieren und an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Einreise- und Aufenthaltsrecht gemeinschaftsrechtlich begünstigter Personen anzupassen. Die Notwendigkeit dieser Reform besteht nach wie vor. Aus Sicht des Bundesministeriums der Justiz ist diese Reform auch aus rechtsförmlicher Sicht eine Notwendigkeit.

Allerdings setzt diese Reform noch gründliche Vorarbeiten voraus. Im Zuge dieser Vorarbeiten wird auch erwogen, ob Vorschlägen, die sich an die Rechtslage in Österreich anlehnen, gefolgt werden kann. Dort brauchen Unionsbürger keine Bescheinigung über ihr materiell bestehendes Aufenthaltsrecht (Aufenthaltserlaubnis/EG) mehr einzuholen. Folgte man dem österreichischen Modell, entfielen in Deutschland für die Betroffenen und für die Ausländerbehörden bürokratischer Aufwand. Zugleich hätte eine solche Freistellung der Unionsbürger von der Aufenthaltsgenehmigungspflicht eine positive gesellschaftliche Signalwirkung im Hinblick auf den Grundsatz der Freizügigkeit.

Die Beauftragte bezweifelt jedoch, dass eine solche Freistellung beim jetzigen Stand des Gemeinschaftsrechtes eine sinnvolle Maßnahme ist. Das Europarecht selbst geht nämlich davon aus, dass der Betroffene eine Bescheinigung über sein Aufenthaltsrecht hat. So knüpfen

z. B. eine Reihe von europarechtlichen Vergünstigungen daran an, dass der Betroffene über bestimmte Zeiträume eine Bescheinigung über sein Aufenthaltsrecht besessen hat (vgl. etwa § 3 Abs. 3 Satz 2 AufG/EWG; Art. 7 RI 68/360/EWG). Es scheint in der Folge fraglich, ob den Betroffenen diese Vorteile zugesichert werden können, wenn sie nicht mehr im Besitz einer Bescheinigung über ihr Aufenthaltsrecht sind. Auch in einem anderen Fall könnte der Wegfall der Bescheinigung Probleme verschärfen: schon jetzt besteht bei Ausländerämtern bisweilen der Irrtum, dass es einen Automatismus zwischen (ergänzendem) Sozialhilfebezug - etwa aufgrund von unverschuldeter Arbeitslosigkeit - und Verlust der Rechtsstellung eines freizügigkeitsberechtigten Arbeitnehmers gibt. Wenn der Betroffene nun nicht mehr im Besitz einer Erlaubnis wäre, die bescheinigt, dass er jedenfalls vorher als Arbeitnehmer Freizügigkeit besaß, könnten Ausländerämter noch häufiger das Aufenthaltsrecht des Betroffenen bestreiten, weil der Nachweis nicht geführt wird.

Allerdings ist aus Sicht der Beauftragten noch offen, ob die angesprochenen Probleme nicht durch sachgerechte Regelungen gelöst werden können. Diese Frage wird gründlich geprüft werden müssen.

2.2.1.2 Verstoß gegen das Europarecht bei Ordnungswidrigkeiten

Wie gerade dargelegt, lässt es auch das Europarecht zu, dass Unionsbürger eine Bescheinigung über ihr Aufenthaltsrecht einholen müssen und einen Pass besitzen. Ihr Aufenthalt darf jedoch nicht allein deshalb beendet werden, weil sie nicht im Besitz einer solchen Bescheinigung und eines Passes sind. Zulässig ist es hingegen, dass die Mitgliedstaaten der Union Strafen für den Fall vorsehen, dass Unionsbürger keine Aufenthaltsgenehmigung einholen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) dürfen die vorgesehen Strafen allerdings nicht unverhältnismäßig sein, und das Strafmaß darf nicht über das hinausgehen, das gegen eigene Staatsangehörige in vergleichbarer Situation verhängt wird. Da § 12 a des Aufenthaltsgesetzes/EWG strengere Regeln aufstellt, als sie in der vergleichbaren Situation, nämlich des Nichtbesitzes eines Personalausweises für deutsche Staatsangehörige, gelten, verstößt das deutsche Recht gegen das Europarecht, wie der EuGH²¹ kürzlich festgestellt hat.

Die vom Bundesministerium des Innern bereits vorbereitete Gesetzesänderung muss zügig zum Abschluss gebracht werden.

2.2.1.3 Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz und Aufenthaltsrecht der Unionsbürger

Bereits in ihrem letzten Bericht (vorgelegt 1997, IV.2.2.3) hat die Beauftragte am Beispiel des Ausweisungsrechtes belegt, dass das Verhältnis der Anwendung von Ausländergesetz und Auf-

enthaltsgesetz/EWG bzw. dem europarechtlich verbürgten Status eines Unionsbürgers in der Praxis Anwendungsprobleme bereiten kann. Grundsätzlich gilt hier, dass das Ausländergesetz auf Unionsbürger nur dann angewandt werden darf, wenn das Aufenthaltsgesetz/EWG und das Europarecht keine Abweichungen vorsehen. Zu Gunsten der Unionsbürger gilt jedoch zugleich, dass Regelungen des Ausländergesetzes, die günstiger als europarechtliche sind, auch auf freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger angewandt werden müssen (Grundsatz der Meistbegünstigung). Um den Ausländerbehörden in dieser rechtlich schwierigen Situation möglichst klare Vorgaben zu machen, sind auch auf Anregung der Beauftragten an zahlreichen Stellen der Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz (vgl. oben II.2.1.1) Hinweise darauf aufgenommen worden, dass Besonderheiten für Unionsbürger gelten. Darüber hinaus ist zu begrüßen, dass das Bundesministerium des Innern bereits angekündigt hat, dass es anlässlich der beabsichtigten Gesamtrevision des Aufenthaltsgesetzes/EWG prüfen wird, ob durch Änderung des § 12 AufenthG/EWG die hohe "Schwelle", die das Europarecht für gegen Unionsbürger gerichtete aufenthaltsbeendende Maßnahmen errichtet, noch deutlicher formuliert werden muss.

Wie wichtig derartige Klarstellungen sein können, belegt ein Beispiel: Der Europäische Gerichtshof²² hat jüngst erneut entschieden, dass Beschränkungen der Freizügigkeit nur verhängt und aufrecht erhalten werden dürfen, wenn vom persönlichen Verhalten des Betroffenen eine "gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung" ausgeht. Deshalb stellte er fest, dass die griechische Regelung, bei Betäubungsmitteldelikten eine automatische und lebenslang wirkende Ausweisung vorzusehen, gegen das Europarecht verstößt. Diese Entscheidung hat Auswirkungen: für das deutsche Recht heißt das zum einen, die Ist- und Regelausweisungsgründe des § 47 AuslG mit der zwingenden oder fast zwingenden Rechtsfolge der Ausweisung dürfen nur mit Modifikationen auf Unionsbürger angewandt werden. Zugleich muss sichergestellt werden, dass eine Ausweisungsverfügung gegen einen Unionsbürger in ihrer Sperrwirkung tatsächlich spätestens dann nach § 8 Abs. 2 AuslG befristet und damit eine Wiedereinreise ermöglicht wird, wenn keine "gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung" mehr vorliegt.

2.2.1.4 Inländerdiskriminierung

Das Europarecht gewährleistet die Freizügigkeit innerhalb der europäischen Union. Auf rein inlandsbezogene Sachverhalte wendet der Europäische Gerichtshof die Regeln für freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger deshalb nicht an. So kann sich ein deutscher Staatsangehöriger, der selbst nie in der europäischen Union gewandert ist, aus europarechtlicher Sicht nicht darauf berufen, dass ein nach Deutschland eingewanderter Unionsbürger (vgl. oben II.2.1.2.3) seine

Familienangehörigen aufgrund des europarechtlich punktuell weitergefassten Familienbegriffs nach Deutschland holen könnte, während ihm dies laut Ausländergesetz verwehrt ist. Dieser Sachverhalt ist europarechtlich nicht zu beanstanden. Eine andere Frage ist es jedoch, ob der nationale Gesetzgeber seine eigenen Staatsangehörigen z.B. aufgrund des Gleichheitssatzes nicht Unionsbürgern gleichstellen müsste. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zu dieser Frage liegt noch nicht vor: Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit hat insoweit einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz bisher nicht feststellen können. Anders der Verfassungsgerichtshof²³ in Österreich: er hat im Berichtszeitraum entschieden, dass in einer bestimmten ausländerrechtlichen Konstellation für die Schlechterstellung österreichischer Staatsbürger gegenüber ausländischen Staatsangehörigen (Unionsbürgern) "keinerlei sachliche Rechtfertigung" bestand.

2.2.2 Reformbemühungen auf europäischer Ebene

Auch auf europäischer Ebene gibt es Bemühungen, die europarechtlichen Regelungen über die Freizügigkeit von Arbeitnehmern zu verbessern. So hat die Kommission 1996 eine "Hochrangige Sachverständigengruppe zur Freizügigkeit" unter dem Vorsitz von Simone Veil eingesetzt und aufbauend auf deren Empfehlungen zunächst einen Aktionsplan und dann Vorschläge²⁴ zur Änderung der VO 1612/68 und der Richtlinie 68/360 vorgelegt, um die Mobilität der Arbeitnehmer in der Union weiter zu fördern. Ziel dieser Vorschläge ist es zunächst, die Transparenz und die Rechtssicherheit zu erhöhen, indem die seit 1968 ergangene Rechtsprechung des EuGH im Text der Normen deutlicher gemacht wird. Zugleich sollen Lücken und Schwachstellen der Freizügigkeitsrechte von Arbeitnehmern beseitigt werden.

Diese Ziele sind aus Sicht der Beauftragten uneingeschränkt zu begrüßen.

Allerdings gibt es durchaus Kritik an Einzelpunkten der Vorschläge der Kommission. So ist aus Sicht der Beauftragten zum Beispiel fraglich, ob es sinnvoll ist, eine allgemeine Diskriminierungsklausel in den Text aufzunehmen, nach der "jede Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung untersagt" ist. Hier spricht viel dafür, dass spezifischere und ausführlichere Regelungen auf der Grundlage der durch den Vertrag von Amsterdam geschaffenen Ermächtigung in Art. 13 EGV getroffen werden sollten (vgl. dazu II. 6). Weiter wird zu diskutieren sein, ob einzelne Regelungspunkte nicht über das Maß des Erforderlichen hinausgehen und auch durch präzisere Regeln Lücken geschlossen werden können. Diese Diskussionspunkte dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass intensiv nach Lösungen für die von der Kommission aufgeworfenen Probleme gesucht werden

muss. Die Beauftragte geht insoweit davon aus, dass die Bundesregierung an Fragen der Freizügigkeit realistisch herangehen wird und im Rat an der Erarbeitung sachgerechter Lösungen mitwirken wird, die der Bedeutung der Freizügigkeit für den Zusammenhalt der Union gerecht werden.

Das Bundesministerium des Innern hat darüber hinaus bereits angekündigt, dass es nach abschließender Beratung der Vorschläge der Kommission in den EU-Gremien prüfen wird, wie die Änderungen der entsprechenden Richtlinien und Verordnungen bei der Gesamtrevision des Aufenthaltsgesetzes/EWG zu berücksichtigen sind.

2.3 Europarechtliches Aufenthaltsrecht türkischer Staatsangehöriger

In ihren bisherigen Berichten hatte die Beauftragte erläutert, dass türkischen Arbeitnehmern und ihren Kindern nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) unter bestimmten Voraussetzungen ein europarechtliches Aufenthaltsrecht zustehen kann. Grundlage für diese Rechtsprechung ist das Assoziationsverhältnis zwischen der Union und der Türkei. Das Assoziationsrecht legt der EuGH einheitlich für die ganze Union aus. Der EuGH hat dabei festgestellt, dass aus den Rechten auf Zugang zum Arbeitsmarkt, die der Assoziationsratsbeschluss 1/80 nach bestimmten Zeiten ordnungsgemäßer Beschäftigung auf dem "regulären Arbeitsmarkt" gewährt, auch ein Aufenthaltsrecht folgen muss. Gleiches gilt für die Rechte auf Zugang zum Arbeitsmarkt, die das Assoziationsrecht Kindern von Arbeitnehmern, die zum Zwecke einer Berufsausbildung eingereist waren, nach Abschluss derselben zur Verfügung stellt. Nach der Rechtsprechung des EuGH kommt es dabei im Grundsatz nicht darauf an, ob nach dem nationalen Ausländergesetz dabei von Anfang an ein Daueraufenthalt vorgesehen war.

In zahlreichen Einzelfragen hat es im Berichtszeitraum durch die Rechtsprechung des EuGH weitere Klärungen gegeben.

Der EuGH hat in den Urteilen "Ertanir"²⁵ und "Günaydin"²⁶ erneut bestätigt, dass es hinsichtlich der Zugehörigkeit zum regulären Arbeitsmarkt wesentlich darauf ankommt, dass das Arbeitsverhältnis arbeits-, sozial- und steuerrechtlich dem jeweiligen Mitgliedsstaat zugeordnet ist. Auch wenn die Zulassung zum nationalen Arbeitsmarkt nur erfolgt, weil der Betroffene einer bestimmten Berufsgruppe angehört (im konkreten Fall ein "Spezialitätenkoch"), erfüllt er dennoch die oben genannten Kriterien und kann deshalb an den Vergünstigungen des Assoziationsratsbeschlusses 1/80 partizipieren (Urteil "Ertanir"). Die Rechte aus dem Assoziationsratsbeschluss gelten auch, wenn der Arbeitnehmer weiß, dass er nach einer bestimmten Zeit der Beschäftigung wieder in das Herkunftsland gehen soll und dies auch zunächst beabsichtigt (im konkreten Fall Anwesenheit in Deutschland zur Vervollkommnung

beruflicher Kenntnisse), er sich aber später für einen Verbleib und eine weitere Berufstätigkeit in Deutschland entscheidet (Urteil "Günaydin"). Die genannten Grundsätze (Zuordnung des Arbeitsverhältnisses zum jeweiligen Mitgliedstaat in arbeits-, sozial- und steuerrechtlicher Hinsicht) gelten dabei auch dann, wenn die Beschäftigung aus öffentlichen Mitteln gefördert worden ist und bestimmten Personengruppen vorbehalten war. Auch in diesem Falle kann daher aus einer Beschäftigung ein Aufenthaltsrecht entstehen (Urteil "Birden"²⁷)

Auch beim Berufszugangsrecht der Kinder türkischer Arbeitnehmer, das nach Abschluss einer Berufsausbildung im Aufnahmestaat entsteht, hat der EuGH im Urteil "Akman"²⁸ eine weitere Fallgruppe geklärt. Nach dieser Entscheidung kommt es nicht darauf an, ob der Elternteil auch zu dem Zeitpunkt, in dem das Kind nach Abschluss der Berufsausbildung in das Arbeitsleben eintreten will, noch dort arbeitet und wohnt.

Im Berichtszeitraum ist die Frage noch nicht geklärt worden, ob türkische Staatsangehörige, die vom Assoziationsrecht begünstigt sind, den gleichen Ausweisungsschutz genießen wie Unionsbürger (vgl. oben II.2.2.1.3). Eine Klärung dieser wichtigen Frage durch den EuGH²⁹ ist jedoch bald zu erwarten.

Das Bundesministerium des Innern hat den Ländern im Berichtszeitraum "Allgemeine Anwendungshinweise"³⁰ zur Anwendung des Assoziationsratsbeschlusses 1/80 zugeleitet, die die bis dahin ergangene Rechtsprechung des EuGH zusammenfassen und die Anwendung der Vorschriften aus Sicht des Bundesministeriums des Innern erläutern. Diese Anwendungshinweise sind für die Bundesländer nicht verbindlich. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Bundesländer sie für ihre jeweiligen Ausländerbehörden zur Arbeitsgrundlage gemacht haben.

Aus Sicht der Beauftragten ist es dabei zu begrüßen, dass die Ausländerbehörden klare Leitlinien für die Anwendung der schwierigen Rechtsmaterie haben. Allerdings wäre es aus Sicht der Beauftragten nicht wünschenswert, wenn die Anwendungshinweise zur Begründung einer strengen Praxis beim Zugang türkischer Staatsangehöriger dienen würden. Die Anwendungshinweise (vgl. 1.6.3. der Anwendungshinweise) verlangen, dass die spezifischen Verfestigungsregelungen des Assoziationsratsbeschlusses 1/80 bei der Erteilung einer erstmaligen Aufenthaltsgenehmigung zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit in die zu treffende Ermessenentscheidung einzustellen sind. Aus Sicht der Beauftragten sollte dieser Gesichtspunkt nicht ausreichen, um türkische Staatsangehörige beim Zugang anders zu behandeln als andere Ausländer, deren Aufenthalt aus den gleichen Gründen erlaubt wird. Zwar wird die Freiheit der Mitgliedstaaten über den Zugang türkischer Staatsangehöriger zu ihrem Staatsgebiet zu entscheiden, durch das Assoziationsrecht nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nicht berührt. Die Beauftragte hält es jedoch zumindest ausländerpolitisch für bedenklich, wenn türkische Staatsangehörige beim Zugang zum

Bundesgebiet und bei der Ausübung ihrer Beschäftigung schlechter gestellt werden als andere Drittstaatsangehörige (z.B. Beschränkung der Beschäftigung auf 11 statt der sonst üblichen 12 Monate), nur weil sie möglicherweise später eine Vergünstigung des Assoziationsrechts in Anspruch nehmen könnten. Dies könnte den - falschen - Eindruck bei der türkischen Wohnbevölkerung erwecken, es würden "speziell gegen Türken gerichtete" Maßnahmen getroffen. Ganz besonders problematisch könnte dies werden, wenn Kinder türkischer Arbeitnehmer - hierfür gibt es Anzeichen aus der Praxis - nur deshalb nicht zum Studium in Deutschland zugelassen werden, weil ihre Eltern hier als Arbeitnehmer tätig sind.

Die Beauftragte hat das Bundesministerium des Innern im folgenden Wortlaut bereits im Juni 1998 darauf hingewiesen, dass aus ihrer Sicht in den genannten Konstellationen auch europarechtliche Bedenken bestehen könnten:

"Der EuGH hat allerdings mehrfach betont, dass den Mitgliedstaaten die Freiheit bleibt, über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen - einschließlich türkischer Staatsangehöriger - zu entscheiden. Damit ist jedoch keineswegs gesagt, dass die Mitgliedstaaten türkische Staatsangehörige wegen der Begünstigungen des Assoziationsrechts schlechter behandeln dürfen als andere Drittstaatsangehörige. Vielmehr ergibt sich aus dem Europarecht das Gegenteil. Die Assoziationsabkommen gehören in den Anwendungsbereich des EGV (Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften)³¹. Im Anwendungsbereich des Vertrages ist aber jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten (Art. 6 EGV). Zwar liegt eine Diskriminierung in diesem Sinne nicht vor, wenn für die Differenzierung sachliche Gründe bestehen. Es dürfte jedoch kein sachlicher Grund sein, an eine im Anwendungsbereich des Vertrages gewährte Vergünstigung (Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach einjähriger Beschäftigung) eine ... Sanktion zu knüpfen (Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung nur für elf Monate), um die Inanspruchnahme dieses Rechts zu verhindern, wenn zugleich anderen Drittstaatsangehörigen eine Aufenthaltsgenehmigung ... weiterhin für ein Jahr erteilt und in der Folge verlängert wird."

3. Rechtliche Aspekte der sozialen Sicherheit

Im folgenden werden Bereiche dargestellt, in denen sich im Berichtszeitraum - vor allem aufgrund von Rechtsprechung - neue Aspekte hinsichtlich der sozialen Sicherheit von Ausländern ergeben haben.

3.1 Pflegeversicherung und Europarecht

Bereits in ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte dargestellt, dass Leistungen der Pflegeversicherung aufgrund der Grundkonzeption der Pflegeversicherung, Schutz der im

Inland lebenden (deutschen und ausländischen) Bevölkerung vor dem finanziellen Risiko von Pflegebedürftigkeit, nicht in das Ausland exportiert werden können. Sie hatte auch erwähnt, dass fraglich war, ob dies uneingeschränkt auch für Unionsbürger und andere Mitgliedstaaten der Union gilt.

Nunmehr hat der Europäische Gerichtshof³² (EuGH) im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 das Pflegegeld als eine Geldleistung der Krankenversicherung qualifiziert. Nach den Regelungen der Verordnung gilt damit nunmehr das im folgenden Dargestellte.

Pflegegeld kann grundsätzlich bei Unionsbürgern, die im deutschen Kranken- und Pflegeversicherungssystem versichert sind, in andere Mitgliedstaaten der Union exportiert werden. Dies gilt z.B. grundsätzlich bei Rentnern mit einer deutschen Rente. Handelt es sich jedoch um einen Rentner mit Renten aus zwei Mitgliedstaaten - das kommt vor allem bei Arbeitnehmern der ersten Generation ausländischer Arbeitnehmer häufig vor, da sie in zwei Mitgliedstaaten gearbeitet haben - so ist der Wohnsitzstaat zuständig für die Leistungen bei Krankheit (Art. 27 VO 1408/71). Die Regelkonstellationen³³ können beispielhaft wie folgt erläutert werden: Ein deutscher Rentner, der Pflegegeld bezieht und nur in Deutschland gearbeitet hat, kann das Pflegegeld z.B. auch auf Mallorca erhalten. Sein spanischer Kollege hingegen, der auch in Spanien gearbeitet hat und eine Rente aus beiden Mitgliedstaaten erhält, kann auf Mallorca kein deutsches Pflegegeld beziehen, weil er im spanischen Krankenversicherungssystem versichert ist.

Zugleich hat sich durch die Qualifikation des Pflegegeldes als Geldleistung der Krankenversicherung auch in einigen Inlandsfällen eine Änderung der Praxis ergeben.

Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat versichert sind und im Alter in Deutschland mit ihrer z.B. italienischen Rente leben, erhalten kein deutsches Pflegegeld mehr.

Insgesamt ergibt sich damit ein jedenfalls aus Sicht der Betroffenen widersprüchliches Bild.

Deshalb scheint es nicht ganz ausgeschlossen, dass sich der EuGH erneut mit der Frage - etwa unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit der dargestellten Ergebnisse mit dem Primärrecht der Union - befassen muss.

3.2 Erziehungsgeld für den Zeitraum bis zur Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis

Ausländer haben Anspruch auf Erziehungsgeld, wenn sie im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung sind. Daher kann bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, auch wenn diese rechtzeitig beantragt wird, ein rechtliches Problem beim Bezug von Erziehungsgeld für Ausländer auftreten. Während der Schwebezeit, bis zur endgültigen Entscheidung der Aufenthaltserlaubnis, gilt der Aufenthalt zwar - fiktiv - als erlaubt (§ 69 Abs. 3 AuslG). Es war aber rechtlich umstritten, ob auch diese Fiktion den Charakter einer

Aufenthaltserlaubnis im Sinne des Bundeserziehungsgeldgesetzes erfüllt. Deshalb hatte sich die Beauftragte bemüht, eine Regelung in die Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz aufzunehmen, dass die Aufenthaltserlaubnis, wenn sie rechtzeitig beantragt worden ist, auch rückwirkend so zu erteilen ist, dass eine lückenlose Kette von Erlaubnissen vorliegt. Diese Bemühungen der Beauftragten hatten Erfolg.

Allerdings ist dennoch zweifelhaft, ob den Betroffenen hiermit ausreichend geholfen ist. Denn das Bundessozialgericht (BSG)³⁴ hat entschieden, dass für den Bereich des Bundeserziehungsgeldes die - ausländerrechtlich wirksame - rückwirkende Erteilung eines Aufenthaltstitels auf einen vor der Erteilung dieses Titels liegenden Zeitpunkt ohne Wirkung bleibt. Das heißt, obwohl die Betroffenen rechtzeitig eine Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis beantragt haben und die Ausländerbehörde dem dadurch Rechnung getragen hat, dass sie rückwirkend eine lückenlose Kette von Aufenthaltserlaubnissen hergestellt hat, erhalten sie für die Schwebezeit kein Erziehungsgeld. Jedenfalls das Ergebnis dieser Rechtsprechung hält die Beauftragte für unvertretbar.

Sollte keine Änderung der Rechtsprechung des BSG erfolgen, werden gesetzgeberische Maßnahmen zu prüfen sein. Bestimmten Gruppen von Ausländern kann gegenwärtig allenfalls geholfen werden, soweit sie von europarechtlichen Gleichbehandlungsgeboten begünstigt werden (vgl. dazu Folgendes).

3.3 Gleichbehandlungsgebot für Unionsbürger: Besitz einer förmlichen Aufenthaltserlaubnis nicht erforderlich

Im Urteil "Sala"³⁵ hat der EuGH in Anwendung des allgemeinen Diskriminierungsverbotes des EG-Vertrages (Art. 6 EGV) festgestellt, dass Unionsbürgern - unabhängig davon, ob sie Arbeitnehmer sind - eine Sozialleistung grundsätzlich nicht mit der Begründung versagt werden darf, sie verfügten nicht über einen bestimmten Aufenthaltstitel, wenn sie sich mit Billigung der nationalen Behörden im Inland aufhalten. Im konkreten Fall musste den Betroffenen daher Erziehungsgeld gezahlt werden, obwohl sie im Zeitraum, für den sie Erziehungsgeld beanspruchte, nur über eine Bescheinigung über die Beantragung der Verlängerung ihrer Aufenthaltsgenehmigung verfügte.

Für Unionsbürger stellt sich daher das zu 3.2 dargestellte Problem nicht. Darüber hinaus könnte der Entscheidung künftig auch in anderen Bereichen eine gewisse Bedeutung zu kommen, da für den Bereich staatlicher Leistungen erneut die grundsätzliche Geltung des allgemeinen Diskriminierungsverbotes bestätigt wurde.

3.4 Gleichbehandlung für türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen nach dem Assoziationsratsbeschluss 3/80

Bereits in ihrem letzten Bericht hat die Beauftragte darauf hingewiesen, dass der Europäische Gerichtshof die Gleichbehandlungsgebote der Kooperationsabkommen mit Algerien, Tunesien und Marokko dahin ausgelegt hat, dass in der Union tätigen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen aus diesen Ländern Leistungen der sozialen Sicherheit im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 nicht vorenthalten werden dürfen. Offen war hingegen noch, ob nach dem Gleichbehandlungsgebot in Art. 3 ARB 3/80 Entsprechendes auch für türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen gilt. Diese Frage hat der EuGH im Berichtszeitraum mit dem Urteil "Sürül"³⁶ positiv beantwortet. Deshalb konnte der türkische Arbeitnehmer und seine Ehefrau im konkreten Fall Kindergeld beanspruchen, obwohl sie nur im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung waren und das nationale Recht - ebenso wie beim Erziehungsgeld (vgl. oben II.3.2) - den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung forderte. Diese Entscheidung ist auch relevant für den Bereich des Bundeserziehungsgeldes und möglicherweise ebenso für das von einigen Bundesländern nach eigenen Bestimmungen geleistete Landeserziehungsgeld.

3.5 Leistungen der sozialen Sicherheit für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und Staatenlose nach Europarecht

Anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erhalten ebenso wie Staatenlose für längere Zeiträume ihres Aufenthaltes oft zunächst nur eine "Aufenthaltsbefugnis". Wie oben erläutert (vgl. oben II.3.1), reicht dieser Status jedoch nach der nationalen Rechtsordnung nicht aus, um bestimmte Sozialleistungen zu beziehen. Flüchtlinge im Sinne der GFK werden jedoch vom Europarecht begünstigt. Sie sind in die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 einbezogen, die auch Gleichbehandlungsgebote enthält. Deshalb könnte sich aus dieser Verordnung ergeben, dass die genannten Personengruppen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, Sozialleistungen beziehen können, auch wenn sie nur im Besitz einer Aufenthaltsbefugnis sind. Allerdings ließe sich erwägen, ob die Verordnung nur auf Flüchtlinge Anwendung findet, die in der europäischen Gemeinschaft gewandert sind oder die im Gebiet der Union Freizügigkeit genießen. Da Flüchtlinge und Staatenlose jedoch grundsätzlich beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechtes (vgl. III.3.1.2) nicht in der Union wandern können, würde die Verordnung insoweit für diese Gruppen weitgehend ihrer Wirksamkeit beraubt, wenn diese Auslegung gewählt würde. Es spricht daher manches dafür, dass der Europäische Gerichtshof zu Gunsten der Flüchtlinge und Staatenlosen entscheiden wird. Ihm liegt nämlich insoweit ein

Vorlagebeschluss des Bundessozialgerichtes³⁷ vor. Mit einer Antwort auf die angesprochene Rechtsfrage ist daher bald zu rechnen.

3.6 Anwendung des § 120 Abs. 5 Satz 2 Bundessozialhilfegesetz bei Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

Die Beauftragte hat in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht, vorgelegt 1997, IV. 3.2.3) die nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung streitige Frage dargestellt, inwieweit § 120 Abs. 5 Satz 2 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) auf Ausländer anzuwenden ist, die als Flüchtlinge nach der GFK anzusehen sind. Streitig war dies, da die Anwendung dieser Vorschrift eine räumliche Beschränkung der Freizügigkeit auch von betroffenen GFK-Flüchtlingen bedeutet, obwohl diese insbesondere Flüchtlingen nach der GFK innerhalb Deutschlands zu gewähren ist. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Verfassungsbeschwerde nicht angenommen, weil es die Auffassung der Verwaltungsgerichte, dass Sozialhilfe in diesen Fällen verwehrt werden kann, als nicht willkürlich im Sinne des Grundgesetzes ansah und der Sache keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukam³⁸. Eine Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes³⁹ kommt im Hinblick auf einen anderen Aspekt zu folgendem Ergebnis: demnach gilt der Ausschluss von Sozialleistungen bei einer räumlich beschränkten Aufenthaltsbefugnis gem. § 120 Abs. 5 Satz 2 BSHG nicht für GFK-Flüchtlinge und andere Ausländer, auf die das Europäische Fürsorgeabkommen (EFA) anzuwenden ist. Da der Wortlaut des Art. 1 EFA gebiete, diese Personen wie eigene Staatsangehörige zu behandeln, sei eine differenzierende, nur für Ausländer geltende Regelung wie nach § 120 Abs. 5 Satz 2 BSHG ausgeschlossen. Das Gegenargument, die einschlägige BSHG-Norm verdränge als zeitlich später in Kraft gesetzte Vorschrift die Regelung in Art. 1 EFA, lässt der Hessische Verwaltungsgerichtshof nicht gelten. Unter Bezugnahme auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes⁴⁰ führt er aus, dass innerstaatliche Gesetze grundsätzlich auch dann in Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen auszulegen und anzuwenden sind, wenn sie zeitlich später erlassen wurden als ein geltender völkerrechtlicher Vertrag. Etwas anderes könne nur dann gelten, wenn der Gesetzgeber erkennbar von diesen völkerrechtlichen Verpflichtungen abweichen oder deren Verletzung ermöglichen will, was hier - wie das Gericht im einzelnen ausführt - nicht der Fall ist.

3.7 Sprachförderung für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

Die Beauftragte hat in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht, vorgelegt 1997, IV. 3.2.2) die Problematik des Ausschlusses der GFK-Flüchtlinge von der Eingliederungshilfe und Sprachförderung in Sonderfällen nach § 420 Sozialgesetzbuch III (SGB) dargestellt. Während in

der Zwischenzeit nach einem Teil der Rechtsprechung die GFK-Flüchtlinge durch analoge Anwendung der Vorschrift doch in den Kreis der Anspruchsberechtigten aufgenommen werden sollten⁴¹, ist ihr direkter gesetzlicher Ausschluss nunmehr durch eine abschließende Entscheidung des Bundessozialgerichtes für rechtmäßig erklärt worden⁴². Nach Ansicht der Beauftragten müsste im Rahmen einer anstehenden Neustrukturierung (einschließlich der Berücksichtigung von Finanzierungsmöglichkeiten) der gesamten Sprachförderung (vgl. hierzu ausführlich Kapitel V. 6) deshalb gewährleistet werden, dass die o.g. Zielgruppe auch in spezielle und sachlich gerechtfertigte Fördermöglichkeiten einbezogen wird.

4. Arbeitsgenehmigungsrecht

4.1 Änderungen im Arbeitsgenehmigungsrecht

Am Ende der letzten Legislaturperiode ist das Arbeitsgenehmigungsrecht neu geregelt worden; die wichtigsten Änderungen seit Januar 1998 sind nachfolgend dargestellt.

4.1.1 Vom Arbeitsförderungsgesetz (AFG) zum Sozialgesetzbuch 3. Teil (SGB III)

Zum 1. Januar 1998 ist das SGB III in Kraft getreten, das mit seinen §§ 284 ff. im Bereich der Arbeitsgenehmigung § 19 AFG ablöst hat.

Es bleibt bei der grundsätzlichen Genehmigungspflicht für die Beschäftigung von Ausländern. Arbeitsgenehmigungsfrei sind aber neben Unionsbürgern vor allem diejenigen Ausländer, die eine Aufenthaltsberechtigung oder eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzen; zusätzlich sieht das Verordnungsrecht für weitere Personengruppen Befreiungen vor.

Die bisherige "allgemeine Arbeitserlaubnis" wird abgelöst durch die Arbeitserlaubnis (§ 285 Abs. 3 SGB III). Die sog. Vorrangprüfung, mit der festgestellt werden soll, ob bei der Erteilung dieser - beschränkbarer - Arbeitserlaubnis deutsche Arbeitnehmer oder diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellte ausländische Arbeitnehmer für den Arbeitsplatz zur Verfügung stehen, ist gesetzlich in § 285 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB III festgeschrieben worden. Darüber hinaus sind die Möglichkeiten der Arbeitsämter erweitert worden, bei der Arbeitserlaubniserteilung über die Beurteilung des Einzelfalles hinaus Kriterien des Arbeitsmarktes zu berücksichtigen, sog. globale Arbeitsmarktprüfung gem. § 285 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB III (vgl. II.4.3.3).

Die bisherige "besondere Arbeitserlaubnis" wird abgelöst durch die Arbeitsberechtigung (§ 286 SGB III). Einen gesetzlichen Anspruch auf eine - unbeschränkbare - Arbeitsberechtigung haben Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis oder -befugnis besitzen und entweder

- seit fünf Jahren versicherungspflichtig in Deutschland gearbeitet haben oder
- sich seit sechs Jahren hier ununterbrochen aufhalten.

Weitere Personengruppen können wie bisher durch Verordnungsrecht einen Anspruch auf eine Arbeitsberechtigung haben; hier hat es keine inhaltlichen Änderungen gegeben.

4.1.2 Änderungen im Verordnungsrecht

Die im Arbeitsgenehmigungsrecht vorgesehenen Verordnungen sind erst im September 1998 an die neuen gesetzlichen Bestimmungen angepasst worden; dabei sind die vorgenommenen Änderungen überwiegend technischer Art.

Die Arbeitserlaubnisverordnung (AEVO) wurde von der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV)⁴³ abgelöst. Die Vorschriften über die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen und Wartezeiten entsprechen inhaltlich weitgehend den Vorgängernormen. Die sog. Härtefallregelung findet sich nunmehr in § 1 Abs. 2 ArGV; eine Regelung über eine Arbeitsberechtigung für sog. Kontingentflüchtlinge (vgl. bisher: § 2 Abs. 4 AEVO) war wegen der ausdrücklichen gesetzlichen Regelung⁴⁴ hierzu entbehrlich. Ausdehnungen des Anwendungsbereiches hat es bei den weiteren Fallgruppen zur arbeitsgenehmigungsfreien Beschäftigung gem. § 9 ArGV gegeben; insbesondere leitende Mitarbeiter von Unternehmen können davon bis zu fünf Jahre Gebrauch machen, wenn ihre Tätigkeit im Rahmen eines internationalen Personalaustausches erfolgt. Eingeschränkt worden ist die Möglichkeit, gem. § 55 AuslG geduldeten Ausländern eine Arbeitserlaubnis zu erteilen, wenn bei ihnen die besonderen Voraussetzungen des § 1a Asylbewerberleistungsgesetzes vorliegen (Einreise "um Leistungen ...zu erlangen").

Die Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) hat ihren Namen behalten. Bei der Neufassung⁴⁵ hat es inhaltliche Änderungen vor allem im Bereich der werkvertraglichen Beschäftigung gem. § 3 ASAV gegeben. Ausländerbeschäftigung bei international tätigen Unternehmen kann nach den Voraussetzungen in § 3 Abs. 3 und § 4 Abs. 7 und 8 ASAV von zwei bis vier Jahren ermöglicht werden.

4.2 Reformbedarf

Aus Sicht der Beauftragten ist das Arbeitsgenehmigungsrecht grundsätzlich reformbedürftig. Dies ergibt sich zum einen aus der recht unübersichtlichen Rechtslage. Es liegen insofern z.B.

Hinweise aus der Praxis vor, wonach Arbeitgeber durchaus von vorneherein von der Beschäftigung von Ausländern (und zwar auch von Unionsbürgern) absehen, da sie sich über die komplizierten und sanktionsbewehrten Bestimmungen des Arbeitsgenehmigungsrechts nicht hinreichend informiert fühlen. Hier wäre es sinnvoll, die aufgesplitterten Vorschriften durch einfache und systematisch klare Regelungen zu ersetzen. Zum anderen sollten die Bestimmungen und weitere arbeitsmarktpolitische Instrumente (wie z.B. die oben unter 3.7 in diesem Kapitel erwähnte Sprachförderung) im Hinblick auf integrationspolitisch wünschenswerte Ziele überprüft werden. Leitgedanken für eine solche Reform sind dem Kapitel VII dieses Berichts zu entnehmen. Angesichts der bestehenden Massenarbeitslosigkeit ist allerdings klar, dass bei den zu diskutierenden Reformmaßnahmen allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Belangen und Zielsetzungen der Bundesregierung ebenfalls eine wichtige Rolle zukommen muss. Dabei werden auch die Interessen von bevorrechtigten EU-Ausländern und anderen mit Daueraufenthaltsrecht ausgestatteten Ausländern gegenüber (zunächst) nur mit vorübergehenden Aufenthaltstiteln ausgestatteten Ausländern zu berücksichtigen sein. Hier geht es u.a. um Gesichtspunkte des Abbaus der bestehenden, sehr hohen Ausländerarbeitslosigkeit (vgl. dazu ausführlich Angaben im Kapitel V, 4.1.8) bzw. um die mögliche Konkurrenz von verschiedenen Ausländergruppen im Bereich der Arbeitsplätze für An- und Ungelernte. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass es hinsichtlich der zu erwartenden tatsächlichen Wirtschafts- und Arbeitmarkteffekte bei erweiterten Zulassungsmöglichkeiten für bereits ansässige Ausländer und ihre Familienangehörigen auf den Arbeitsmarkt durchaus unterschiedliche wissenschaftliche Prognosen gibt. Über die Vorstellungen der Beauftragten, die sich weitgehend mit entsprechenden Forderungen⁴⁶ des Deutschen Gewerkschaftsbundes decken, ist in der neuen Legislaturperiode ein Dialog mit dem zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung begonnen worden. Beiträge für eine Diskussion haben sowohl das von der SPD-Fraktion (im Rahmen des im März 1998 vorgelegten Antidiskriminierungsgesetzesentwurfes) angedachte Konzept zur Vereinfachung des Arbeitserlaubnisrechtes⁴⁷ als auch die (im Bundestag von den Koalitionsfraktionen deutlich abgelehnten) Forderungen der F.D.P.⁴⁸ nach einer Abschaffung des Arbeitsgenehmigungsrechtes geliefert.

Einzelprobleme aus dem Bereich des Arbeitsgenehmigungsrechts, auf die die Beauftragte im Berichtszeitraum aufmerksam wurde, sollen im Rahmen dieser Diskussion ebenfalls behandelt werden und sind nachfolgend skizziert.

4.3 Einzelprobleme

4.3.1 Vorrangprüfung - allgemeine Problematik

Sowohl von Seiten der Auftraggeber als auch von den Sozialpartnern (vgl. Bericht, vorlegt 1994, II.2.12.1 und Bericht, vorgelegt 1995, II.2.8) ist seit langem die sog. Vorrangprüfung bei bereits bestehenden Arbeitsverhältnissen kritisiert worden. Die in § 285 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB III enthaltene Regelung sollte deshalb u.a. in der Praxis dahingehend überprüft werden, ob der entsprechend nötige Rechts- und Verwaltungsaufwand zu rechtfertigen ist. Eine erneute Überprüfung, ob deutsche oder bevorrechtigte ausländische Arbeitnehmer zur Verfügung stehen, bevor eine weitere Arbeitserlaubnis beim gleichen Arbeitgeber erteilt werden kann, führt lediglich dazu, dass ein nicht bevorrechtigter Ausländer in die Arbeitslosigkeit entlassen und durch einen bisher arbeitslosen deutschen oder bevorrechtigten Ausländer ersetzt werden kann. Das erscheint volkswirtschaftlich und sozialstaatlich problematisch.

Zudem stellt sich die grundsätzliche Frage, inwieweit es aus integrationspolitischen Gründen gerechtfertigt und sinnvoll ist, bestimmten ausländischen Personengruppen den Zugang zum Arbeitsmarkt nur nachrangig zu ermöglichen; dies wird vor allem im Rahmen der Diskussion um ein mögliches Reformkonzept (vgl. dazu 4.2 in diesem Kapitel) zu erörtern sein.

4.3.2 Vorrangprüfung und studentische Teilzeitbeschäftigung

Unabhängig von den allgemeinen Fragen der Ausnahmen von der Vorrangprüfung unter integrationspolitischen Gesichtspunkten hat eine Diskussion um den Sonderbereich der studentischen Teilzeitbeschäftigung stattgefunden: Studentische Interessenvertreter bemängeln, dass es eine zunehmend restriktive Praxis bei der Vorrangprüfung und gleichzeitig ein steigendes Bedürfnis nach studentischer Teilzeitarbeit gebe. Dies führe dazu, dass nicht bevorrechtigte ausländische Studierende, die vielfach aus ärmeren Herkunftsländern oder Familien stammten, zunehmend Schwierigkeit bei der Arbeitssuche hätten und deshalb ihr Studium aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen gefährdet sei.

Bei dieser Problematik geht es ausdrücklich nicht um die "normalen" und arbeitsgenehmigungsfreien Studentenjobs nach § 9 Nr. 9 ArGV bis zur Dauer von 90 Arbeitstagen pro Jahr (die inzwischen auch ausdrücklich⁴⁹ ausserhalb der Semesterferien möglich sind), sondern um darüber hinausgehende studentische Teilzeitbeschäftigungen. Hierzu ist zunächst nach der aufenthaltsrechtlichen Grundnorm in § 28 Abs. 2 AuslG zu beachten, dass die Erteilung und Verlängerung der entsprechenden Aufenthaltsbewilligung nur möglich ist, wenn der Aufenthaltzweck in einem angemessenen Zeitraum erreicht werden kann. Die geplanten (und im allgemeinen Konsens unter maßgeblicher Beteiligung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und des Auswärtigen Amtes erstellten) Verwaltungsvorschriften⁵⁰ gehen davon aus,

dass bei Studenten eine längerfristige Erwerbstätigkeit nur dann als Teilzeit zugelassen werden kann, wenn dadurch der Studienerfolg nicht wesentlich erschwert oder verzögert wird. Eine solche Teilzeitbeschäftigung kommt deshalb beispielsweise dann in Betracht, wenn es sich um eine studentische Nebentätigkeit an der Hochschule handelt oder die Sicherung des Lebensunterhaltes durch Umstände gefährdet ist, die der Student nicht zu vertreten hat und davon auszugehen ist, dass das Studienziel (und zwar unter Beachtung eines Ausländerbonus) dennoch erreicht wird. Wird eine solche "zusätzliche" studentische Teilzeitbeschäftigung aufenthaltsrechtlich zugelassen, finden die allgemeinen Regeln des Arbeitsgenehmigungsrechts Anwendung (d.h. z.B. Arbeitsgenehmigungsfreiheit für Studenten aus der EU, jedoch Vorrangprüfung für die nicht bevorrechtigten Ausländer).

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages hat in einer Beschlussempfehlung zu diesem Thema die Vorrangprüfung bei studentischen Teilzeitbeschäftigungen als unbefriedigend bezeichnet und dabei auf nicht seltene Fälle verwiesen, bei denen Ausländer die ursprüngliche finanzielle Absicherung ihres Studiums verlören und deshalb auf einen Nebenverdienst angewiesen seien. Dabei sei insbesondere zu beachten, dass der Förderung des Nachwuchses aus Entwicklungsländern besondere Bedeutung zukomme. Dieses Thema sollte deshalb im Rahmen einer Reform des SGB III berücksichtigt werden. Der Deutsche Bundestag hat diese Stellungnahme dem zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, der Beauftragten und den Fraktionen des Deutschen Bundestages als Material übersandt⁵¹. Darüber hinaus hat der Deutsche Bundesrat durch eine EntschlieÙung⁵² die Bundesregierung gebeten, bei der Teilzeitbeschäftigung von Studierenden aus Nicht-EU-Ländern auf die Vorrangprüfung zu verzichten. Die Beauftragte wird darauf achten, dass dieser Aspekt bei der anstehenden Prüfung der arbeitsgenehmigungsrechtlichen Vorschriften berücksichtigt wird.

4.3.3 Globale Arbeitsmarktprüfung

Wie oben erwähnt, kann eine Arbeitserlaubnis nunmehr auch aufgrund einer sog. globalen Arbeitsmarktprüfung gem. § 285 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB III versagt werden, d.h. wenn "sich durch die Beschäftigung von Ausländern nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Regionen und der Wirtschaftszweige ergeben". Diese Vorschrift hat z.B. in Nordrhein-Westfalen dazu geführt, dass das zuständige Landesarbeitsamt nach der jeweiligen Datenlage über den Stellen- und Arbeitslosenbestand vierteljährlich eine Liste der Berufe erstellt, für die landesweit keine Arbeitserlaubnisse mehr erteilt werden dürfen (d.h. theoretisch kann für freie Stellen in der Eifel darauf verwiesen werden, dass genügend bevorrechtigte Arbeitslose im bis 250 km entfernten Ostwestfalen zur Verfügung stehen; auf die Liste kommen allerdings nur solche Berufe, für die in allen

Arbeitsamtsbezirken von Nordrhein-Westfalen statistisch ein deutlicher Überhang bevorrechtigter Arbeitssuchender besteht). Die Beauftragte setzt sich dafür ein, dass die im Gesetz verwendeten Begriffe von der Arbeitsverwaltung bundeseinheitlich anhand von nachvollziehbaren Kriterien ausgelegt werden. Dies gilt u.a. für die Festlegung bzw. den Umfang des jeweiligen "Arbeitsmarktes". So muss es beispielsweise in einem Flächenstaat möglich sein, regionale Besonderheiten oder Zumutbarkeitsgesichtspunkte auch in diesem Rahmen zu berücksichtigen.

4.3.4 Härtefallregelung

Die Änderungen im Arbeitsgenehmigungsrecht haben zu keiner grundlegenden Änderung des nunmehr in § 1 Abs. 2 ArGV geregelten Härtebegriffes geführt; insoweit haben in der Arbeitsverwaltung auch die bisherigen, noch zu § 2 Abs. 7 AEVO ergangenen Dienstanweisungen Anwendung gefunden. Darüber hinaus sollte für bestimmte Personengruppen nach Auffassung der Beauftragten die generelle Anwendung der Härtefallklausel erreicht werden.

Dies betrifft z.B. Partner einer gleichgeschlechtlichen binationalen Partnerschaft, sofern diese schon jetzt eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können (vgl. II.2.1.2.2), aber (noch) keinen Anspruch auf eine Arbeitsberechtigung haben. Bis es zu einer künftigen, im Koalitionsvertrag vorgesehenen umfassenden Regelung zur Einführung eines Rechtsinstituts der eingetragenen Lebensgemeinschaft kommt, hat die Beauftragte als Zwischenlösung vorgeschlagen, diesem Personenkreis, entsprechend den Vorschriften für Ehegatten, ebenfalls zu ermöglichen, den Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit selbst zu bestreiten (vgl. II.6.1.4).

Betroffen ist auch die Gruppe der u.a. aus Bosnien stammenden traumatisierten Flüchtlinge, die wegen einer behandlungsbedürftigen psychischen Erkrankung über Jahre hinweg in Deutschland geduldet werden. Aufgrund der besonderen Umstände und wissenschaftlicher Erkenntnis über die Bedeutung von Erwerbsmöglichkeiten zur Stabilisierung der gesundheitlichen Verfassung von kriegstraumatisierten Personen sollte nach Ansicht der Beauftragten der Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet werden. Dies ist inzwischen durch eine entsprechende Weisung an die Arbeitsverwaltung unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht worden, so dass hier die Problematik entschärft werden konnte (vgl. IV.4).

Entsprechend der bisherigen Rechtslage erfolgt bei Personen, d.h. insbesondere Frauen, die ein eigenständiges Aufenthaltsrecht aufgrund einer außergewöhnlichen Härte i.S. des § 19 Abs. 1 Nr. 2 AuslG erhalten, nicht auch automatisch die arbeitsgenehmigungsrechtliche Zuerkennung eines Härtefalls nach § 1 Abs. 2 ArGV; hier findet jeweils eine gesonderte Einzelfallprüfung statt. Dagegen sieht § 2 Abs. 2 Satz 1 ArGV ausdrücklich vor, bei den anderen Fallgruppen des § 19 Abs. 1 (vgl. Nrn. 1, 3 und 4) AuslG mit eigenständigem Aufenthaltsrecht

(immer) eine Arbeitsberechtigung zu erteilen. Im Zusammenhang mit der nach dem Koalitionsvertrag vorgesehenen Neuregelung des § 19 AuslG wird darauf zu achten sein, dass gerade in den problematischen Fällen der außergewöhnlichen Härte auch eine entsprechende arbeitsgenehmigungsrechtliche Regelung getroffen wird.

4.3.5 Kein Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und geduldete Ausländer

Für seit dem 15. Mai 1997 eingereiste Asylbewerber und geduldete Ausländer werden aufgrund einer Weisung an die Arbeitsverwaltung keine Arbeitserlaubnisse mehr erteilt. Bereits in der vergangenen Legislaturperiode hatte die Beauftragte dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erhebliche rechtliche und politische Bedenken gegen diesen pauschalen Ausschluss vom Arbeitsmarkt vorgetragen. Zweifel bestehen vor allem insofern, als dadurch die Entscheidung des Gesetzgebers zum sog. Asylkompromiss missachtet wird. Diese war dahingehend zu verstehen, dass es einem Asylbewerber nach kurzer Zeit ermöglicht werden sollte, seinen Unterhalt selbständig auf dem Arbeitsmarkt zu verdienen und nicht auf Sozialhilfe angewiesen zu sein (vgl. auch § 61 Abs. 1 i.V.m. §§ 47, 48 Asylverfahrensgesetz). Durch Anwendung der Vorrangprüfung im Einzelfall wäre im übrigen gewährleistet, dass bevorrechtigte Arbeitnehmer nicht verdrängt würden.

Mit Neufassung des Arbeitsgenehmigungsrechtes im September 1998 ist keine Vorschrift zur Ersetzung der betreffenden Weisung geschaffen worden. Die Arbeitsverwaltung wendet diese jedoch weiter an. Der pauschale Ausschluss von bestimmten Ausländergruppen vom Arbeitsmarkt kann nach Auffassung der Beauftragten jedoch nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage erfolgen und bedürfte daher einer entsprechenden Verordnungsbestimmung, die bisher fehlt. Die Beauftragte sieht sich in dieser Haltung durch (allerdings nur vorläufige) sozialgerichtliche Entscheidungen bestätigt⁵³.

4.3.6 Kein Arbeitsmarktzugang für Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Kosovo

Die Arbeitsverwaltung hat den Personen aus dem Kosovo, die nach dem Ausbruch der Kosovo-Krise Ende 1998 als Kriegs- bzw. Bürgerkriegsflüchtlinge in Deutschland aufgenommen worden sind, ebenfalls die Erteilung von Arbeitserlaubnissen unter Hinweis auf die vorstehend unter 4.3.5 beschriebene pauschale Weisung verweigert. Auch diese Verwaltungspraxis erscheint sehr zweifelhaft, da schon der Wortlaut der Weisung aus dem Jahr 1997 nicht auf die 1999 eingetroffenen, knapp 15 000 Kosovo-Vertriebenen passt; er bezieht sich ausschließlich auf Asylbewerber und geduldete Ausländer, nicht aber auf Bürgerkriegsflüchtlinge, denen nach § 32a Abs. 1 Satz 1 AuslG eine Aufenthaltsbefugnis erteilt wird. Der Gesetzgeber hat sich im

übrigen mit der Bestimmung in § 32a Abs. 6 AuslG klar dafür entschieden, dass die Ausübung einer Beschäftigung nicht durch eine (aufenthaltsrechtliche) Auflage ausgeschlossen und damit – nach Auffassung der Beauftragten - der Zugang zum Arbeitsmarkt jedenfalls nicht grundsätzlich verwehrt werden darf; insofern gelten die obigen Ausführungen zu 4.3.5 (vgl. insgesamt zu Kosovo-Flüchtlingen auch IV.5 sowie III.2) entsprechend.

5. Politische Partizipation

Fragen der Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an der politischen Meinungs- und Willensbildung in Deutschland werden seit vielen Jahren diskutiert. Neben dem Engagement in Vereinen, Verbänden und Selbstorganisationen ging es in den siebziger und achtziger Jahren dabei vor allem um das "Ausländerwahlrecht", also um Fragen des aktiven und passiven Wahlrechtes. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 31. Oktober 1990, dass ein solches Wahlrecht, also auch das kommunale Wahlrecht für Ausländer, nicht mit den Bestimmungen des Grundgesetzes vereinbar sei, beendete die Diskussion weitgehend. Die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union in Umsetzung einer EU-Richtlinie seit dem Jahre 1994 ließ allerdings die Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht auch für Drittstaatsangehörige wieder aufkommen, die mit der nicht nachvollziehbaren Ungleichbehandlung begründet wird. In der Frage des allgemeinen Wahlrechtes hatte bereits das Bundesverfassungsgericht auf den Weg der Einbürgerung verwiesen, welche das allgemeine aktive und passive Wahlrecht verleiht. Die Erleichterung der Einbürgerung im Rahmen der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ist damit auch ein Weg zu mehr politischer Partizipation. Für viele Eingebürgerte stellt das aktive wie passive Wahlrecht und das Engagement in den politischen Parteien eine Alternative zum Engagement in den Ausländerbeiräten dar.

5.1 Kommunales Wahlrecht für Unionsbürger

Mit der Richtlinie 94/80/EG vom 19. Dezember 1994 hat der Europäische Rat die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven kommunalen Wahlrechtes der Unionsbürger bestimmt. Die nötige Änderung des Grundgesetzes zur Umsetzung des Kommunalwahlrechtes für Unionsbürger erfolgte bereits 1992. Nach der Anpassung der Kommunalverfassungen und Kommunalwahlordnungen durch die Bundesländer konnten Unionsbürger am 22. Oktober 1995 erstmals an einer Kommunalwahl im Land Berlin teilnehmen. Seither besitzen Unionsbürger in Deutschland das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen unter den gleichen Bedingungen wie deutsche Staatsangehörige. Hierzu gehört u.a. die Innehabung der

Hauptwohnung in der jeweiligen Gebietskörperschaft seit mindestens drei Monaten vor dem Wahltag.

Trotz der in der Richtlinie eingeräumten Möglichkeit zu restriktiver Handhabung haben sich die Mehrzahl der Bundesländer für ein pragmatisches Verfahren bei der Umsetzung entschieden und nichtdeutsche Unionsbürger den deutschen Staatsbürgern weitgehend gleichgestellt. So wurde der Begriff der kommunalen "Wahlen" durch die Zulassung zu - je nach Bundesland und Gemeindegröße - Gemeinderats/Stadtratswahlen, Kreistagswahlen, Stadtbezirks- oder Ortsratswahlen, Bürgermeister- und Landratswahlen, die Wählbarkeit zum Hauptverwaltungsbeamten weit gefasst. Einzig die Bundesländer Bayern und Sachsen haben sich dieser Praxis nicht angeschlossen, so dass Unionsbürger dort nicht zu Bürgermeistern oder Landräten gewählt werden können. Während die meisten Bundesländer aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung die Eintragung in das Wählerverzeichnis von Amts wegen vornehmen, erfolgt die Eintragung in den Ländern Bayern und Sachsen nur auf Antrag für die jeweils bevorstehende Wahl. Hierdurch wird die integrationspolitisch wünschenswerte Beteiligung von Unionsbürgern erschwert. Allerdings hat das Land Bayern bereits ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet, das die Abschaffung der Antragserfordernisse für die Eintragung von Unionsbürgern in die Wählerverzeichnisse bei Kommunalwahlen vorsieht (Landtagsdrs. 14/1904).

Erste Erfahrungen mit dem neuen Kommunalwahlrecht für Unionsbürger konnten bei den zurückliegenden Kommunalwahlen gemacht werden. Auffällig ist dabei die im Vergleich zu deutschen Wahlberechtigten geringere Wahlbeteiligung. So lag die Wahlbeteiligung von Unionsbürgern bei den Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin im Oktober 1995 bei 27 %⁵⁴, bei den Kommunalwahlen in Hessen im März 1997 bei geschätzten 25 %, bei den Oberbürgermeisterwahlen in Stuttgart Ende 1996 bei 21,5 % bzw. 18,6 %⁵⁵ und bei den Wahlen zur Stadtbürgerschaft in Bremen im Juni 1999 bei nur 17 %. Fehlendes oder wenig verlässliches Datenmaterial - auch aus anderen Kommunalwahlen im Berichtszeitraum - verbietet allerdings voreilige Schlussfolgerungen. So sind es sicherlich Faktoren wie die Aufenthaltsdauer, die Sprachbeherrschung oder die politische Einstellung des Unionsbürgers, die die Höhe der Wahlbeteiligung beeinflussen, aber auch die Intensität der Wähleransprache, die Information über Wahlverfahren, die Einbindung von Unionsbürgern in Parteistrukturen und Kandidatenlisten. In der Ansprache und Motivation der nichtdeutschen Neuwähler, nicht nur von ihrem aktiven, sondern auch ihrem passiven Wahlrecht Gebrauch zu machen, liegt in jedem Fall eine zentrale Aufgabe der Parteien.

5.2 Kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 31. Oktober 1990 die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für Ausländer, das in Schleswig-Holstein verabschiedet worden war, für verfassungswidrig erklärt. Es hat jedoch darauf hingewiesen, dass die seinerzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaften erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechtes für Ausländer nicht durch Artikel 79 Abs. 3 GG ausgeschlossen wird. Im Jahr 1992 wurde zur Einführung des Kommunalwahlrechtes für Unionsbürger der Grundgesetzartikel 28 Abs. 1 GG dahingehend ergänzt, dass auch Unionsbürger bei Wahlen in den Kreisen und Gemeinden wahlberechtigt und wählbar sind. Drittstaatsangehörige blieben weiterhin von den Kommunalwahlen ausgeschlossen, auch wenn sie sich dauerhaft hier niedergelassen haben. Bereits in der 13. Legislaturperiode hatten der Bundesrat und die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen Gesetzesentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes vorgelegt, die das kommunale Wahlrecht auch für Drittstaatsangehörige vorsahen. Begründet wurden diese Vorschläge für eine Verfassungsänderung damit, dass die dauerhaft ansässige ausländische Wohnbevölkerung in den Kommunen genauso zu behandeln sei wie die deutsche. In der Koalitionsvereinbarung SPD und Bündnis 90/ Die Grünen heißt es: " Zur Förderung der Integration sollen auch die hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, das Wahlrecht in Kreisen und Gemeinden erhalten." Die nötige und wünschenswerte Verfassungsänderung bräuchte eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages.

5.3 Wahlrecht zum Europäischen Parlament für Unionsbürger

Wahlrecht genießen in Deutschland lebende Unionsbürger auch bei Wahlen zum Europäischen Parlament, wenn sie von ihrem Wahlrecht hier und nicht in ihrem Herkunftsland Gebrauch machen wollen. An der Europawahl 1999 beteiligten sich allerdings nur 2,1 % der knapp 1,6 Mio. Unionsbürger, bei der Europawahl 1994 waren dies immerhin noch 6,6 %. Anlässlich der letzten Europawahlen hat es eine Diskussion darüber gegeben, ob das in Deutschland praktizierte und noch von der alten Bundesregierung in der Europawahlordnung festgelegte Verfahren den Anforderungen des Europarechtes entspricht. Beschwerden richteten sich dabei dagegen, dass Unionsbürger sich (sogar wenn sie dies bereits bei der letzten Wahl getan hatten) registrieren lassen mußten und sie hierüber nicht überall von Amts wegen durch ein gesondertes Schreiben, sondern nur durch Zeitungsanzeigen und ähnliche Maßnahmen informiert wurden.

Hinzuweisen ist darauf, dass das dargestellte Problem seine Ursache auch in der unterschiedlichen Rechtsstellung von in Deutschland ansässigen eigenen Staatsbürgern und

hier lebenden anderen Unionsbürgern hat. Unionsbürger, die nicht in dem Staat wohnen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, sondern in einem anderen Mitgliedstaat, können nach der entsprechenden EG-Richtlinie bei Europawahlen frei entscheiden, in welchem der beiden Staaten sie ihr Wahlrecht ausüben wollen. Im Unterschied zu Unionsbürgern, die im Land ihrer Staatsangehörigkeit leben, haben sie daher zwei Möglichkeiten. Deshalb ist es im Grundsatz nachvollziehbar, dass sie auch nach der europarechtlichen Regelung etwas tun müssen, z.B. sich registrieren lassen, um klar zu machen, dass sie ihr Wahlrecht im Land des Wohnsitzes ausüben wollen. Damit soll auch eine doppelte Stimmabgabe vermieden werden.

In zweierlei Hinsicht stellt sich jedoch die Frage, ob die Rechtslage nicht verbessert werden kann.

An der gegenwärtigen Praxis ist auf jeden Fall problematisch, dass bei der jetzigen Europawahl ein Unionsbürger sich erneut registrieren lassen musste, auch wenn er sich bei der letzten Wahl bereits hatte registrieren lassen. Ursache hierfür war, dass in Deutschland kein ständiges Wählerverzeichnis besteht und deshalb nicht gespeichert war, ob der Betroffene sich bereits beim letzten Mal in Deutschland hatte registrieren lassen. Nachdem die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen dieses bürokratische Hemmnis ursprünglich keine Bedenken hatte, hat sie bereits im Jahre 1997 gegen diese Praxis auch europarechtliche Einwände erhoben, die vom damaligen Bundesminister des Innern allerdings nicht für durchschlagend gehalten wurden. Um den Bedenken der Kommission Rechnung zu tragen und den Datenbestand für künftige Europawahlen zu sichern, ist bereits mit Wirkung vom 9. März 1999 eine Änderung der Europawahlordnung veranlasst worden, nach der die von Unionsbürgern bei der letztjährigen Europawahl gestellten Anträge auf Registrierung nicht wieder vernichtet werden dürfen. Damit besteht die Möglichkeit, dass sich diese Unionsbürger bei der nächsten Wahl nicht erneut registrieren lassen müssen, wenn weitere Änderungen an den entsprechenden Gesetzen erfolgen. Das Bundesministerium des Innern hat bereits angekündigt, rechtzeitig bis zur nächsten Europawahl die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in Deutschland wahlberechtigte Unionsbürger, die 1999 oder bei einer späteren Europawahl auf ihren Antrag hin in das Wählerverzeichnis einer deutschen Gemeinde eingetragen worden sind, bei dann folgenden Europawahlen von Amts wegen eingetragen werden, es sei denn sie äußern einen gegenteiligen Wunsch oder verlieren das aktive Wahlrecht.

Darüber hinaus wäre es nach Auffassung der Beauftragten im Sinne einer möglichst weitgehenden Gleichberechtigung von Unionsbürgern, wenn jeder einzelne wahlberechtigte Unionsbürger über die Notwendigkeit einer Registrierung schriftlich informiert würde, wenn das Wahlrecht in Deutschland ausgeübt werden soll. Hierfür könnte auch sprechen, dass nach Art.

9 der Richtlinie Nr. 93/109 des Rates der EWG die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, damit die aktiv Wahlberechtigten sich rechtzeitig in das Wählerverzeichnis eintragen lassen können. Zur Erfüllung dieser Aufgabe wäre ein Anschreiben natürlich wesentlich effizienter, als es die Veröffentlichung von Zeitungsanzeigen oder Informationsbroschüren sein können. Allerdings wäre ein solches Verfahren für die zuständigen Behörden sehr aufwendig und für den Bund sehr kostenträchtig. Auch wird zu berücksichtigen sein, dass in einigen beispielhaften Gemeinden, die von sich aus Unionsbürger über die Notwendigkeit der Registrierung informiert haben, die Wahlbeteiligung der Unionsbürger nicht höher lag als im allgemeinen. Die Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit werden hier deutlich sichtbar. Ebenso wie bei Kommunalwahlen sind auch bei Europawahlen die Parteien gefordert, die Unionsbürger zu einer Wahlteilnahme zu bewegen.

5.4 Ausländerbeiräte

Für die überwiegende Mehrheit der hier lebenden Migrantinnen und Migranten, die kein Wahlrecht in Deutschland besitzen, bildet der Ausländerbeirat das einzige institutionalisierte Mittel, um Einfluss auf das politische Leben in ihrer jeweiligen Kommune zu nehmen. Zusammensetzung und Aufgabenstellung der Ausländerbeiräte variieren jedoch in den einzelnen Kommunen. In einigen Bundesländern (z. B. Hessen und Nordrhein-Westfalen) wurde das Institut des Ausländerbeirates in den Kommunalverfassungen gesetzlich verankert und eine Urwahl festgeschrieben, in anderen Bundesländern (z. B. Bremen, Hamburg, Berlin) findet diese nicht statt. Die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für Unionsbürger, die Ausübung von Mandaten durch Unionsbürger oder Eingebürgerte in den Kommunen, aber auch das teilweise geringe Interesse und niedrige Wahlbeteiligungen von 10 - 20 % führen allerdings auch zu Legitimationsproblemen einzelner Ausländerbeiräte. Dies gilt insbesondere dann, wenn Ausländerbeiräte explizit als Form der Beteiligung an der kommunalpolitischen Willensbildung angesehen werden und sich selber auch so begreifen. Hierdurch wird der Surrogatcharakter des Gremiums im Unterschied zu Beteiligungsformen wie dem kommunalen Wahlrecht besonders hervorgehoben. Dieser Vergleich beider Beteiligungsformen ist aber schon deshalb problematisch, da Ausländerbeiräte sich weitgehend nur mit ausländerspezifischen Themen oder Fragen, die vornehmlich das Leben der ausländischen Einwohner betreffen, befassen. Das Kommunalwahlrecht oder das Stimmrecht bei kommunalen Sachabstimmungen dagegen zielt auf eine Beteiligung an allen kommunalpolitischen Entscheidungen, die deutsche wie nichtdeutsche Einwohner betreffen. Es handelt sich also um zwei verschiedene Formen der politischen Beteiligung, die auch unterschiedliche Felder der Mitbestimmung, nämlich integrations- und ausländerspezifische Themen einerseits und allgemeine kommunalpolitische Themen andererseits, betreffen. Beiräte haben ferner die Funktion, die kommunalen

Entscheidungsgremien zu beraten, sie sind zu hören, ohne selber Entscheidungskompetenz zu besitzen. Welche Schlussfolgerungen für die Struktur von Beiräten zu ziehen sind, ist weiterhin Gegenstand der Debatte um Ausländerbeiräte. Sinnvoll erscheint es jedoch, integrationspolitische Fragestellungen in den Kommunen, die nicht nur Ausländer, sondern auch andere Zuwanderergruppen wie Aussiedler betreffen, stärker zu bündeln.

Die seit Jahren festzustellende Tendenz, dass sich Ausländerbeiräte überörtlich zu Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen, setzte sich auch im Berichtszeitraum fort. Nach der Gründung von Arbeitsgemeinschaften der Ausländerbeiräte auf Bezirks- und Landesebene erfolgte 1998 auch die Gründung des "Bundesausländerbeirates" als bundesweiter Zusammenschluss von 450 Ausländerbeiräten aus dreizehn Bundesländern, die durch 45 Delegierte vertreten werden. Allerdings sind nicht alle Ausländerbeiräte und Landesarbeitsgemeinschaften in dem Gremium organisiert. Neben der Koordinierung und dem Erfahrungsaustausch der lokalen Arbeit, versteht sich das Gremium auch als Interessenvertretung und nimmt zu bundespolitischen Themen Stellung.

5.5 Politische Einstellungen von Migrantinnen und Migranten

Ein Grund für die geringe Wahlbeteiligung wahlberechtigter Ausländer an Kommunalwahlen, Europawahlen oder auch Ausländerbeiratswahlen ist ein allgemein geringes Interesse der Migrantinnen und Migranten an deutscher Politik. Zwischen 33,6 % (Spanier) und 49,4 % (Italiener) bekundeten nach einer auf den Daten des Sozio-Ökonomischen Panels (Welle 13) basierenden Untersuchung⁵⁶ überhaupt kein Interesse an Politik zu haben, dagegen nur 14,1 % der Deutschen. Politisch interessierte Migranten sind tendenziell älter, besser gebildet und gut integriert. Das geringe Interesse an deutscher Politik drückt sich auch aus in den geringen Präferenzen, die Migranten für bestimmte deutsche Parteien haben. Lediglich 22,5 % der Migranten bekundeten überhaupt eine Präferenz für eine deutsche Partei, während 53,7 % der deutschen Befragten angaben, eine Parteipräferenz zu haben⁵⁷.

Die wenigen vorhandenen Untersuchungen von Migranten mit einer Parteipräferenz weisen sehr unterschiedliche Ergebnisse auf. Dem Sozio-Ökonomischen Panel zufolge sprachen sich 78,7 % für die SPD, 9,4 % für Bündnis 90/ Die Grünen und 8,2 % für die CDU aus. Nach der MARPLAN-Untersuchung aus dem Jahre 1998 sprachen sich 33 % für die SPD, 8 % für die CDU und 7 % für das Bündnis 90/ Die Grünen aus⁵⁸. Hierbei ergeben sich allerdings weitere Differenzierungen nach Deutschkenntnissen, Berufstätigkeit und Alter der befragten Personen. So haben Bündnis 90/ Die Grünen überdurchschnittliche Sympathien bei den jüngeren und besser Deutsch sprechenden Migrantinnen und Migranten, die CDU dagegen bei den

Selbständigen und den 46-Jährigen und Älteren. Bei den geringen Fallzahlen der Untersuchungen, die sich durch die insgesamt niedrige Präferenz für eine Partei ergeben, muss es sich bei Interpretation der Daten jedoch um vorsichtige Bewertungen handeln.

Ingesamt lässt sich ein hohes Informations- und Kommunikationsdefizit in Kommunen und Parteien im Hinblick auf die ausländische - und teilweise eben auch wahlberechtigte - Bevölkerung feststellen, welches sicherlich auch Ursache für das niedrige politische Interesse ist. Im Unterschied zu den Niederlanden, wo die Einführung des kommunalen Wahlrechts 1986 mit einer Informationskampagne begleitet wurde, ist diese in Deutschland bisher ausgeblieben. Allenfalls einzelne Wahlämter haben in Faltblättern über das Wahlrecht für Unionsbürger informiert. Das Bundespresseamt informierte zur letzten Europawahl in einem mehrsprachigen Faltblatt über das Wahlrecht zum Europäischen Parlament und die Notwendigkeit zur Registrierung. Auch von den Parteien wird diese Zielgruppe nur selten angesprochen. Zwar lassen sich einzelne Initiativen zur Einbindung nicht- oder neudeutscher Mitglieder und Sympathisanten feststellen (etwa die CDU-nahe Deutsch-Türkische Union oder die grünnahe Vereinigung Immigrün e. V.), eine systematische Ansprache und Mobilisierung nicht-deutscher Einwohner lässt sich jedoch nicht verzeichnen. Hier liegen sicherlich Chancen, die Nutzung von vorhandenen Möglichkeiten der politischen Teilnahme zu fördern und auszuweiten.

6. Antidiskriminierungsgesetzgebung

Die Beauftragte hatte bereits in ihren drei bisherigen Berichten (vgl. zuletzt: Bericht, vorgelegt 1997, IV.5.1) Aspekte einer gesellschaftspolitisch unbedingt erforderlichen Diskussion um eine spezielle Antidiskriminierungsgesetzgebung in Deutschland dargelegt.

6.1 Vorhaben auf nationaler Ebene

6.1.1 Entwürfe für ein Antidiskriminierungsgesetz aus der 13. Legislaturperiode

Noch vor Abschluss der 13. Legislaturperiode haben die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen Anfang 1998 Gesetzentwürfe für ein Antidiskriminierungsgesetz vorgelegt:

Der zuerst eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Diskriminierung und zur Stärkung von Minderheitenrechten (Antidiskriminierungs- und Minderheitenrechtsgesetz), der Abgeordneten Volker Beck, Cem Özdemir, Andrea Fischer und der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 13/9706 vom 20. Januar 1998, sah neben allgemeinen Ansprüchen auf Gleichbehandlung im Rechtsverkehr unabhängig von ethnischer Herkunft, Hautfarbe, Nationalität, religiöser Anschauung, sexueller Identität oder Behinderung Regelbeispiele für bestimmte Rechtsgebiete, Beweiserleichterungen, Schadensersatz- und Unterlassungsansprüche vor. Enthalten war ein Verbandsklagerecht, die Einrichtung eines Antidiskriminierungsbeauftragten und einer entsprechenden Ständigen Kommission, Grundsätze für den Öffentlichen Dienst sowie eine Reihe weiterer Gesetzesänderungen.

Der danach von Margot von Renesse, Dr. Herta Däubler-Gmelin, Gerd Andres und anderen Abgeordneten der SPD-Fraktion vorgestellte Entwurf für ein Gesetz zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgebotes des Artikels 3 Grundgesetz (Gleichbehandlungsgesetz, vgl. Bundestags-Drucksache 13/10081 vom 9. März 1998) verfolgte einen ähnlichen Ansatz. Neben einem allgemeinen Benachteiligungsverbot für die o.g. Gruppen im Bereich des privaten Rechtsverkehrs und des Öffentlichen Dienstes sind bestimmte Überwachungsmechanismen, Abmahnmöglichkeiten, Fördermaßnahmen u.ä. vorgeschlagen worden. Verschiedene spezielle Gesetzesänderungen betrafen u.a. die Erweiterung der arbeitsrechtlichen Diskriminierungsverbote, eine grundlegende Reformierung des Arbeitsgenehmigungsrechtes sowie Änderungen im Beamtenrecht und in den Prozessordnungen. Außerdem sollte gleichzeitig ein Gesetz über die Eingehung einer Lebenspartnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare verabschiedet werden.

6.1.2 Koalitionsvereinbarung für die 14. Legislaturperiode

Die Koalitionsvereinbarung für die 14. Legislaturperiode greift in dem Kapitel "IX. Sicherheit für alle - Bürgerrechte stärken" ausdrücklich auch das Vorhaben eines Antidiskriminierungsgesetzes (ADG) auf; wörtlich heißt es:

"10. Minderheitenrechte

Die neue Bundesregierung will Minderheiten schützen und ihre Gleichberechtigung und gesellschaftliche Teilhabe erreichen. Niemand darf wegen seiner Behinderung, Herkunft, Hautfarbe, ethnischer Zugehörigkeit oder sexueller Orientierung als Schwuler oder Lesbe diskriminiert werden. Dazu werden wir ein Gesetz gegen Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung (u. a. mit der Einführung des Rechtsinstituts der eingetragenen Lebenspartnerschaft mit Rechten und Pflichten) auf den Weg bringen. Die Empfehlungen des Europäischen Parlaments zur Gleichberechtigung von Lesben und Schwulen werden berücksichtigt."

Bis Redaktionsschluss dieses Berichtes konnten noch keine konkreten Vorschläge zur Umsetzung dieser Ziele vorgelegt werden. Die Bundeskonferenz der Ausländerbeauftragten des Bundes, der Länder und der Gemeinden hatte im Mai 1999 die Bundesregierung aufgefordert, zügig ein Antidiskriminierungsgesetz zu erarbeiten, das die Gleichbehandlung und Gleichstellung von Migranten gewährleistet und wirksamen Schutz vor Diskriminierung bietet. Neben den Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht gehöre dies zu den wichtigsten gesetzlichen Integrationsaufgaben in dieser Legislaturperiode. Allerdings ist auch klar zum Ausdruck gekommen, dass Antidiskriminierungsgesetzgebung nicht nur umfangreich, sondern insbesondere wegen der zu beachtenden verfassungsrechtlichen Vorgaben rechtlich kompliziert ist. Die Beauftragte setzt sich dafür ein, dass ein erforderliches umfassendes Konzept für eine solche Antidiskriminierungsgesetzgebung baldmöglichst vom federführenden Bundesministerium der Justiz erarbeitet wird, damit die Ziele der Koalitionsvereinbarung noch in dieser Legislaturperiode erreicht werden können.

6.1.3 Mögliche Inhalte eines Antidiskriminierungsgesetzes

Wie die entsprechenden Vorarbeiten durch die Gesetzentwürfe aus der letzten Legislaturperiode zeigen, sollten mit einem Antidiskriminierungsgesetz vor allem zivilrechtliche Maßnahmen ergriffen werden. Im Hinblick auf den "ausländerrelevanten" Teil einer Antidiskriminierungsgesetzgebung muss es dabei vorrangiges Ziel bleiben, das Individuum vor Diskriminierungen aufgrund ethnischer Zugehörigkeit zu schützen.

Dabei ist der Begriff der Diskriminierung genau zu definieren und ein entsprechendes Diskriminierungsverbot für den allgemeinen Rechtsverkehr im Verhältnis der Bürger untereinander zu schaffen. Um eine effektive Rechtsdurchsetzung zu ermöglichen, sind dafür nicht nur die Ein-

führung von Schadensersatz- und Unterlassungsansprüchen, ggf. Schmerzensgeld oder anderen Genugtuungen sowie Beweiserleichterungen zu prüfen. Weitere Sanktionsmechanismen, wie Abmahnungsmöglichkeiten und ein Verbandsklagerecht gehören ebenfalls dazu. Im Bereich des Verfahrensrechtes stehen sowohl Erweiterungen bestehender Instrumentarien, als auch der Aufbau neuer, ggf. vor- oder außergerichtlicher Streitschlichtungsinstitute zur Diskussion.

Darüber hinaus ist aus Sicht der Beauftragten eine Normbereinigung von großer Bedeutung für das Gesamtvorhaben Antidiskriminierungsgesetz: will man für das Verhältnis der Bürger untereinander ausdrückliche Diskriminierungsverbote schaffen, so muss sich der Staat auch selbst an diesen Maßstäben messen lassen; dies ist im übrigen auch im Hinblick auf erforderliche Bestrebungen für eine umfassendere Integrationspolitik angezeigt (vgl. Kapitel VII in diesem Bericht). Auf Grundlage einer systematischen Bestandsaufnahme im Rahmen der allgemeinen Gesetzgebung (also mit Ausnahme der speziellen Ausländergesetzes) müssen deshalb bestehende, nicht (mehr) zu rechtfertigende normative Ungleichbehandlungen von Ausländern beseitigt werden⁵⁹. Deshalb sollten alle vom Staat selbst geschaffenen normativen Ausnahmeregelungen für Ausländer (z.B. der eingeschränkte Berufszugang bei den Arztberufen) eingehend darauf untersucht werden, ob sie gerechtfertigt sind oder aufgehoben werden können. Eine solche Überprüfung der Rechtsordnung auf "ausländerdiskriminierende" Vorschriften im Rahmen eines Antidiskriminierungsgesetzes hat die Bundesregierung bereits zugesagt⁶⁰.

Im "Ausländerbereich" wird es sich darüber hinaus wahrscheinlich als notwendig erweisen, zum Schutz vor Diskriminierungen bestimmte neue spezialgesetzliche Normen einzuführen (wie für das Versicherungsvertragswesen bereits geschehen⁶¹). Im Gaststättenwesen besteht beispielsweise durchaus die Möglichkeit, einem Gastwirt bei ausländerdiskriminierendem Verhalten wegen "Unzuverlässigkeit" die Lizenz zu entziehen. Vielfach ist dies aber nicht bekannt; das Verfahren wirkt umständlich und unklar. Hier könnten klare und ausdrückliche Bestimmungen befriedigendere Lösungsansätze bieten. Auch andere Lebensbereiche, in denen erfahrungsgemäß besonders häufig oder besonders auffällige Diskriminierungen vorkommen, müssten daraufhin untersucht werden, ob hier eigenständige Regelungen vonnöten sind oder ob die geltende Rechtslage eine ausreichende Grundlage für die Verhinderung von Diskriminierungen bietet.

Im Berichtszeitraum hat es z.B. im Bereich des Wirtschaftsrechtes Auseinandersetzungen um die Praxis einer Taxizentrale gegeben, die ausdrückliche Kundenwünsche nach "deutschen" Taxifahrern akzeptiert hatte und deshalb ausländische Taxifahrer von der Vermittlung bestimmter Fahrten ausgeschlossen hatte. Während in dem von türkischen Mitgliedern der Taxigenossenschaft angestregten Gerichtsverfahren die 1. Instanz diese diskriminierende

Fahrauftragsvermittlung als nicht zu beanstanden ansah, hat in der 2. Instanz das Oberlandesgericht die Taxizentrale zur Unterlassung verpflichtet⁶². Demnach verstößt der Ausschluss von ausländischen Taxifahrern von bestimmten Fahrten als sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung gegen Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz. Durch klare und eindeutige Regelungen auf einfachgesetzlicher Ebene hätte hier ggf. der aufwendige Gang durch die Instanzen vermieden werden können.

Ähnliches gilt auch im Bereich des Mietrechts. Eine Beschwerde richtete sich dagegen, dass vom Vermieter bei vorzeitiger Auflösung des Mietverhältnisses kein Nachmieter ausländischer Herkunft akzeptiert wurde. Der zu dieser Problematik angesprochene Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer verwies darauf, dass seine Praxis mit der Rechtsprechung übereinstimme: demnach ist seit langem anerkannt, dass ein Vermieter einen Ausländer nicht allein wegen seiner Herkunft als Nachmieter (oder auch als Untermieter) ablehnen darf. Eine ausdrückliche Klausel im Mietrecht existiert hierzu indes nicht.

6.1.4 Gleichgeschlechtliche Partnerschaften und ausländerrelevanter Regelungsbereich

Im Rahmen der Antidiskriminierungsgesetzgebung soll nach der Koalitionsvereinbarung auch das Rechtsinstitut der eingetragenen Lebenspartnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare geschaffen werden. Sofern einer der Partner einer solchen Lebenspartnerschaft Ausländer ist, müssten die Regelungen vorsehen, dass grundsätzlich auch die Vorschriften über den Ehegattennachzug entsprechende Anwendung finden sollten. Dies sollte sowohl für die zugrundeliegenden aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen nach dem Ausländergesetz als auch konsequenterweise für die arbeitsgenehmigungsrechtlichen Vorschriften im Sozialgesetzbuch bzw. in den darauf basierenden Verordnungen gelten. Die Beauftragte wird diese Position bei den demnächst anstehenden Beratungen über einen Gesetzentwurf vertreten.

6.2 Vorhaben nach der Antidiskriminierungsklausel in Artikel 13 EG-Vertrag

Wie die Beauftragte bereits berichtet hatte (vgl. Bericht, vorgelegt 1997, IV.5.2), enthält der EG-Vertrag seit dem Amsterdamer Vertrag eine sog. Antidiskriminierungsklausel (jetzt: Artikel 13 EGV)⁶³. Die EU-Kommission beabsichtigt, auf Grundlage dieser Handlungsermächtigung verschiedene, für die Mitgliedstaaten verbindliche Regelungsinstrumente vorzuschlagen. Der für den Arbeits- und Sozialbereich bisher zuständige irische Kommissar Flynn hat auf der Wiener Konferenz am 3./4. Dezember 1998 zu Artikel 13 EGV erklärt, dass die EU-Kommission zunächst eine entsprechende "Rahmen-Richtlinie" zur Verhinderung von Diskriminierung im Arbeitsleben vorlegen wird, die einen - "horizontal" genannten - Ansatz verfolgt, der alle in Art. 13 EGV genannten Gründe umfassen soll: Geschlecht, "Rasse", ethnische Zugehörigkeit,

Religion oder Glauben, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierung. Darüber hinaus soll es im Zusammenhang mit dem "Aktionsplan gegen Rassismus" eine spezifische Richtlinie zur "racial discrimination" geben, die auch die Bereiche Waren- und Dienstleistungsverkehr, Gesundheit, Erziehung und Sport beinhalten soll. Zur Vorbereitung der für Ende 1999 angekündigten Regelungsvorschläge hat die EU-Kommission bei verschiedenen Veranstaltungen zu dieser Thematik insbesondere auch Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen und Experten aus den Mitgliedstaaten einbezogen.

"Aktueller Hinweis:

Die EU-Kommission hat ankündigungsgemäß am 25. November 1999 drei Vorschläge vorgelegt, auf die hier wegen Redaktionsschluss dieses Berichtes nicht mehr inhaltlich eingegangen werden kann. Es handelt sich um:

- Richtlinie des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft
- Richtlinie des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf
- Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001 - 2006)".

III. Europarechtliche Aspekte der Migrationspolitik

Die Beauftragte hatte in ihrem 1997 vorgelegten Bericht (vgl. dort IV.6) bereits dargestellt, welche Instrumentarien einer europäischen Migrationspolitik sich auf Grundlage der Verträge von Maastricht und Amsterdam innerhalb der Europäischen Union (EU) und des Schengen-Raumes entwickelt haben.

1. Grundlagen nach dem Amsterdamer Vertrag

Der Amsterdamer Vertrag ist im Mai 1999 in Kraft getreten. Die Politikbereiche der Asyl- und Einwanderungspolitik sind nunmehr weitgehend von der sog. 3. Säule in die sog. 1. Säule der Vertragswerke über die Europäische Union (EUV) verlagert worden. Nach dem Amsterdamer Vertrag wird vor allem der bisherige EGV vollständig neu durchnummeriert; in dieser Darstellung wird auf diese, nach In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrages geltende Fassung verwiesen; sofern auf die Rechtslage der Vertragswerke der EU vor dem 1. Mai 1999 Bezug genommen wird, ist dies mit "a.F." (= alte Fassung) gekennzeichnet.

Bisher bestand nach dem Maastrichter Vertrag im Rahmen der 3. Säule des EUV lediglich eine - rechtlich in der Regel unverbindliche - Zusammenarbeit zwischen den Regierungen (sog. "intergouvernementale Zusammenarbeit" nach Artikel K a. F.). Nunmehr sind diese Politikbereiche durch Aufnahme in den EGV, also in die 1. Säule, "vergemeinschaftet" worden und unterliegen damit grundsätzlich den allgemeinen Rechtsetzungsregelungen der EG. In Form von Verordnungen oder Richtlinien kann den Mitgliedstaaten in diesem Bereich zukünftig verbindliches europäisches Recht vorgegeben werden. Dementsprechend bekommt auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) grundsätzlich Rechtsprechungskompetenz (die aber gegenüber der übrigen 1. Säule eingeschränkt bleibt, vgl. Artikel 68 EGV). Hinsichtlich der nach Artikel 67 EGV erweiterten Kompetenzen des Europäischen Parlaments, des EuGH, aber auch der Rolle der EU-Kommission bzw. der Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Vorschlagsrechts für Rechtsakte sowie der Sonderpositionen des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks (die sich auf Grundlage von Artikel 69 EGV "flexibel" in unterschiedlicher Form an diesem Bereich beteiligen können) gibt es ebenfalls detaillierte Neuregelungen.

Die im Bereich der Einwanderungspolitik einschlägigen Vorschriften stehen nunmehr unter Titel IV EGV "Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr". Dabei wird ausdrücklich das Ziel erklärt, schrittweise einen "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" zu schaffen und dabei insbesondere den freien Personenverkehr zu gewährleisten. Ausdrücklich sind in Art. 63 gemeinsame Maßnahmen zu den folgenden Bereichen vorgesehen:

- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrages zuständigen Mitgliedstaates
- Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern und für die Anerkennung als Flüchtlinge (einschließlich Verfahrensvorschriften)
- Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen aus Drittstaaten sowie von Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen
- Förderung einer ausgewogenen Lastenteilung auf die Mitgliedstaaten
- Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen für Drittstaatsangehörige
- Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt einschließlich solcher zur Familienzusammenführung
- Maßnahmen zur Festlegung der Rechte und der Bedingungen, aufgrund derer sich Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat der EU aufhalten, in einem anderen Mitgliedstaat der EU aufhalten dürfen (also die Regelung einer Art Freizügigkeit für Drittstaater)
- Illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt einschließlich der Rückführung von Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten

Rechtlich und politisch bedeutet dies, dass inhaltlich weite Teile der bisher überwiegend bzw. rein national geprägten ausländer- und asylrechtlichen Regelungen nunmehr - zumindest in ihrer Zielbestimmung - auf der Ebene des europäischen Gemeinschaftsrechtes verhandelt werden sollen. Dies ist insofern konsequent, als die Vergemeinschaftung als wichtige und notwendige Fortentwicklung des europäischen Ausländer- und Asylrechts im Zuge der Globalisierung von Wanderungsströmen und Lebensbedingungen angesehen werden kann. Es muss zwangsläufig auf eine gemeinsame Politik der europäischen Länder hinauslaufen, wenn diese Staaten faktisch zu Einwanderungsländern geworden sind und dabei gleichzeitig einen Raum ohne Binnengrenzen bilden wollen.

1.1 Aktionsplan des Rates und der Kommission

Der Europäische Rat hat im Dezember 1998 auf seiner Tagung in Wien auf Vorschlag des Rates und der Kommission einen Aktionsplan beschlossen⁶⁴, mit dem festgelegt werden sollte, wie die Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über den "Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes" umzusetzen sind. Im Rahmen der Maßnahmen in Bezug auf den freien Personenverkehr innerhalb der EU wird als Ziel erklärt, den "Raum der Freiheit" innerhalb der nächsten fünf Jahre aufzubauen. Es wird betont, dass zur Gewährleistung eines erhöhten Maßes an Sicherheit für alle europäischen Bürger die Ausarbeitung "flankierender

Maßnahmen, insbesondere in den Bereichen Kontrollen an den Außengrenzen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung" vorausgesetzt werden müssen. Dabei wird davon ausgegangen, dass es sich bei den Bereichen Asyl und Einwanderung um unterschiedliche Bereiche handelt, die auch unterschiedliche Ansätze und Lösungen erfordern.

Insgesamt soll von der EU eine umfassende Migrationsstrategie entwickelt werden (vgl. zu deren Ansätzen unten, 1.2 in diesem Kapitel). Dabei werden besonders die Erfahrungen und Fortschritte der Schengen-Zusammenarbeit im Hinblick auf kurzfristige Aufenthalte, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie die Kontrollen an den Außengrenzen erwähnt.

Unabhängig von den zeitlichen Vorgaben des Amsterdamer Vertrages zur Umsetzung verschiedener vorgesehener Beschlüsse enthält auch der Aktionsplan ausdrücklich weitere zeitliche Zielbestimmungen für eine Liste mit den zu ergreifenden Umsetzungsmaßnahmen, die im folgenden beispielhaft aufgeführt sind. Darüber hinaus sollen unabhängig von bestimmten Zeitvorgaben "so schnell wie möglich" Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen und die Förderung einer ausgewogenen Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten hierzu als Maßnahmen ergriffen werden.

Art, Umfang und Gewichtung der Maßnahmen des Aktionsplanes machen deutlich, dass die EU sich zwar auch der Zielsetzung der notwendigen Integration der in ihrem Bereich lebenden Drittstaatsangehörigen bewusst ist und hierfür entsprechende Pläne vorsieht. Insgesamt lässt sich aber erkennen, dass der Schwerpunkt der Aktivitäten im Bereich des Ausbaus der Kontrollmechanismen bei der Einreise, der Einwanderungskontrolle, der Zuzugsbegrenzung und der Rückführung liegt.

1.2 Leitlinien für eine Migrationsstrategie

Für die nach dem Aktionsplan vorgesehene Entwicklung einer umfassenden Migrationsstrategie der EU sollten auf dem Europäischen Gipfel unter der finnischen Präsidentschaft in Tampere Mitte Oktober 1999 zunächst sog. Leitlinien beschlossen werden. Die deutsche Präsidentschaft war beauftragt worden, unter Einbeziehung von Überlegungen aus dem als "österreichisches Strategiepapier" bezeichneten Dokument (das als solches nicht zur Beschlussfassung anstand) die einschlägigen Themenkomplexe aufzugreifen. Die daraus resultierenden Vorarbeiten in der ersten Jahreshälfte 1999 haben u.a. als Grundlagen für die (nach Redaktionsschluss dieses Berichtes - vgl. dazu nachstehend am Ende dieses Kapitels "Aktueller Hinweis") zu beschließenden Leitlinien für eine europäische Migrationsstrategie folgende Aspekte zum Gegenstand gehabt:

- Anerkennung der Erforderlichkeit eines politikübergreifenden Ansatzes im Bereich der Migrations- und Asylfragen und Feststellung, dass Europa ein von Wanderungsbewegungen geprägter Kontinent ist. Betonung der positiven Auswirkungen der Zuwanderung für die kulturelle, demographische und wirtschaftliche Entwicklung Europas sowie die Notwendigkeit der Integration der dauerhaft hier lebenden Drittstaatsangehörigen.
- Abgabe eines Bekenntnisses zu der humanitären Tradition Europas bei der Schutzgewährung für Flüchtlinge und Opfer politischer Verfolgung. Betonung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der EG insbesondere im Hinblick auf die entsprechenden künftigen Maßnahmen, die mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention in Einklang stehen müssen.
- Einigung über Kriterien wie einen umfassenden und politikübergreifenden Ansatz, Flexibilität und Offenheit, die konkrete und demokratisch legitimierte Ausgestaltung sowie die Berücksichtigung des Grundsatzes der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.
- Schwerpunktsetzung bei den folgenden Zielen: Integration von Drittstaatsangehörigen einschließlich der anerkannten Flüchtlinge, Bestimmung von einheitlichen Zuwanderungskriterien, Aufbau eines kohärenten Systems der Zuwanderungskontrolle, Harmonisierung der Asylverfahren und der Kriterien zur Flüchtlingsanerkennung, Ausbau des Systems der Schutzgewährung, um geänderten Realitäten im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik Rechnung tragen zu können, kohärente Rückführungspolitik bei illegalem Aufenthalt, Förderung des friedlichen und gedeihlichen Zusammenlebens in Europa durch Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.
- Einbeziehung von wissenschaftlicher Kompetenz und Stellungnahmen internationaler Organisationen wie dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) sowie der Sozialpartner und von Nichtregierungsorganisationen bei der Umsetzung und Ausarbeitung einer europäischen Migrationsstrategie.

Inhaltlich ging es u.a. um folgende Aussagen:

- Berücksichtigung von Fluchtursachen, vor allem im Hinblick auf deren Beseitigung, eine aktive Menschenrechtspolitik, Konfliktprävention, wirtschafts- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit und Förderung demokratischer Strukturen in Herkunftsländern; dabei

Bündelung der Maßnahmen ("integraler Ansatz") und Regionalisierung der Flüchtlingsaufnahme.

- Harmonisierung der Mindestnormen für die Durchführung von Asylverfahren in den Mitgliedstaaten und Effektivierung der Anwendung des Dubliner Übereinkommens als Mechanismus zur Feststellung der Verantwortung für die Prüfung von Asylbegehren sowie der rechtlichen und technischen Bedingungen für das Funktionieren von EURODAC.
- Bereitstellung komplementärer Schutzregelungen neben der Genfer Flüchtlingskonvention im Hinblick auf diejenigen unter den Bürgerkriegs- und Gewaltflüchtlingen, die nicht unter den Anwendungsbereich der Genfer Konvention fallen und Lastenteilung durch die Verteilung von Personen und/oder finanzielle Unterstützungsleistungen.
- Harmonisierung der Zuwanderungskriterien bei Betonung des hohen Stellenwertes des Schutzes der Familie und Aufforderung, möglichst bald dazu einen Rechtsakt zu verabschieden.
- Bedeutung der Integrationspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen mit dem Ziel, diese möglichst mit eigenen Staatsangehörigen gleichzubehandeln und Integrationsangebote bzw.-erwartungen zu formulieren. Dabei Betonung der Bedeutung der Staatsangehörigkeit, die Drittstaatsangehörigen unter bestimmten Voraussetzungen zugänglich sein soll.

Insgesamt lässt der bisherige Stand der Diskussion hinsichtlich der Gegenstände der Leitlinien für eine europäische Migrationsstrategie hoffen, dass die EU sich der positiven Bedeutung von Migration und der Notwendigkeit von Integration als Politikfeld ebenso bewusst wird wie dies hinsichtlich der bisher erkennbaren Schwerpunktsetzung im Bereich der Außengrenzkontrollen und Zuwanderungsverhinderung bereits der Fall ist. Inwieweit die diesbezüglichen Leitlinien und inhaltlichen Zielsetzungen in praktische Politik umgesetzt werden können, wird sich bei der konkreten Behandlung der einzelnen Vorhaben zeigen müssen. Die EU bzw. die verhandelnde Bundesregierung muss sich an diesen Maßstäben, insbesondere aber an der europäischen Selbstverpflichtung zur Integration und zur Beachtung der humanitären Traditionen für schutzsuchende Flüchtlinge messen lassen.

Aktueller Hinweis:

Die vorstehend skizzierten inhaltlichen Vorbereitungen der Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere (Finnland) Mitte Oktober 1999 sind in die vom finnischen Vorsitz

veröffentlichen "Schlussfolgerungen" eingeflossen. Angesichts des Redaktionsschluss dieses Berichts ist eine umfassende Analyse an dieser Stelle nicht möglich. Der Europäische Rat hat vor allem einleitend betont, dass die im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Möglichkeiten der Union zum Ausbau eines Raums der Freiheit der Sicherheit und des Rechts umfassend zu nutzen sind; die politische Priorität dieses Ziels wird bekräftigt. In Bezug auf Maßnahmen für Drittstaatsangehörige wurde z.B. der Maßstab gesetzt, dass deren Rechtsstellung im Rahmen einer "energischen Integrationspolitik" denen die Unionsbürger "angenähert" werden sollte.

2. Vorübergehender Schutz von Vertriebenen

Bezüglich der o.g. Aktivitäten zur Vergemeinschaftung der europäischen Flüchtlingspolitik setzte die Beauftragte während des Berichtszeitraumes den Schwerpunkt auf gemeinsame Maßnahmen zur Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen aus Kriegs- und Krisengebieten und die Bedingungen, unter denen diesem Personenkreis vorübergehender Schutz gewährt wird. Grundsätzlich möchte sie, in Übereinstimmung mit UNHCR, feststellen, dass Flüchtlinge aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten sehr häufig die Voraussetzungen für eine Anerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen. Die ethnischen Vertreibungen in Bosnien und Herzegowina wie im Kosovo sind dafür illustrative Beispiele. Aufgrund der restriktiven Auslegung des Flüchtlingsbegriffs können die Flüchtlinge aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten keinen flüchtlingsrechtlichen Schutz erhalten. Die Beauftragte unterstützt deshalb grundsätzlich das Vorhaben der Mitgliedstaaten, sich bei Massenfluchtbewegungen auf gemeinsame Regelungen über die vorübergehende Aufnahme von Personen zu einigen, die internationalen Schutzes bedürfen, da die entsprechenden Verfahren zur Überprüfung individueller Asylgesuche unabdingbar lange Wartezeiten mit sich brächten. Angesichts der komplizierten Asylverfahren in den europäischen Staaten erleichtert die Einführung eines eigenen Status zur Gewährung vorübergehenden Schutzes die zügige Aufnahme. Es muss jedoch sichergestellt sein, dass die dabei geltenden Regelungen nicht zu einer schleichenden Aushöhlung des Flüchtlingsschutzes gemäß den Bestimmungen der Genfer Konvention führen und auch nicht individuelle Schutzrechte wie die Europäische Menschenrechtskonvention oder nationale Verfassungsgarantien wie der Artikel 16a Grundgesetz durch sie außer Kraft gesetzt werden. Zudem sollten sich die Regelungen tatsächlich allein auf Massenfluchtbewegungen beziehen, bei denen die nationalen Strukturen zur Überprüfung individueller Asylanträge überfordert wären.

Personen, die im Rahmen temporärer Schutzgewährung aufgenommen werden, wird aufgrund der für diese Fälle vorgesehenen mehrjährigen Aussetzung von Asylanträgen der Status als anerkannter Flüchtling für diese Zeit vorenthalten. Aus diesem Grund sollte in der Gemein-

samen Maßnahme ausdrücklich klargestellt werden, dass viele der Betroffenen auch Flüchtlinge im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sind und der Zugang zum Asylverfahren deshalb nur für einen bestimmten festgelegten Zeitraum ausgesetzt werden kann. Zudem ist es aus demselben Grund angemessen, sich bei der Ausgestaltung des Rechtsstatus für diesen Personenkreis am Status anerkannter Flüchtlinge zu orientieren. Dies ist, wie der Umgang mit Kosovo-Vertriebenen zeigt, in Deutschland gegenwärtig nicht mit der erforderlichen Konsequenz der Fall.

Das deutsche Recht enthält mit dem § 32a AuslG bereits eine innerstaatliche Regelung für den Umgang mit Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen, die bei der Aufnahme der im Kontingent aufgenommenen Kosovo-Vertriebenen erstmals angewandt wurde (vgl. dazu Kapitel IV.5 in diesem Bericht). Obwohl damit nicht nur der Aufenthaltstitel geregelt ist, sondern auch der Zugang zum Arbeitsmarkt für die Ausübung einer unselbständigen Tätigkeit nach dem Willen des Gesetzgebers ausdrücklich nicht durch Auflagen ausgeschlossen werden darf, wird den Betroffenen eine Arbeitserlaubnis faktisch nicht erteilt (vgl. dazu Kapitel IV.5.3.1 und II.4.3.6 in diesem Bericht). Dies steht im Widerspruch zu der geforderten Orientierung des Status von Personen, denen vorübergehend Schutz gewährt wird, an dem von Flüchtlingen nach der GFK.

Im März 1999 legte der deutsche Vorsitz der EU-Kommission eine überarbeitete Fassung des Konzeptes für die "praktische Anwendung des Prinzips des Solidarausgleichs bei der Aufnahme und dem Aufenthalt vertriebener Personen" vor. Als wenig später Vertriebene aus dem Kosovo von mazedonischen Flüchtlingslagern u.a. auf die Mitgliedstaaten verteilt werden sollten, zeigte sich aber, dass das darin beschriebene Prinzip der Lastenteilung in der Praxis zunächst schlecht umgesetzt wurde. Allerdings wurde in den folgenden Wochen, nachdem Deutschland seine weitere Aufnahmebereitschaft an die fast vollständige Erfüllung der Zusagen der anderen Mitgliedstaaten geknüpft hatte, insofern ein Erfolg erzielt, als die Quotenzusagen im Laufe des Mai/Juni 1999 von fast allen europäischen Ländern eingehalten oder sogar überboten worden sind. Hinsichtlich einer solidarischen Verteilung von Flüchtlingen und Vertriebenen, denen vorübergehender Schutz gewährt werden soll, ist somit ein allererster Schritt in Richtung auf die konkrete Umsetzung einer gemeinsamen Politik erfolgt.

Demgegenüber blieb die Ausgestaltung des Status wiederum - wie bereits bei der Aufnahme bosnischer Kriegsflüchtlinge - weiterhin den jeweiligen nationalen Regierungen überlassen. Dies hat zur Folge, dass dasselbe Flüchtlingsschicksal in den einzelnen Mitgliedstaaten zu einer höchst unterschiedlichen Qualität der Schutzgewährung führt: Während die in Deutschland aufgenommenen Kosovo-Vertriebenen eine Aufenthaltsbefugnis, aber keine Arbeitserlaubnis erhalten, werden diesem Personenkreis, bei dem es sich zu einem erheblichen

Teil um Opfer von politischer Verfolgung handeln dürfte, etwa in Frankreich alle Rechte nach der Genfer Flüchtlingskonvention zuerkannt.

3. Drittstaatsangehörige

Durch die oben dargestellten neuen Bestimmungen im Amsterdamer Vertrag sind die Existenz und die Probleme einer großen Gruppe der europäischen Bevölkerung endlich und ausdrücklich als Politikbereiche für die Union anerkannt worden. Nimmt man das Ziel eines "Europa der Bürger" ernst, ist klar, dass schon angesichts der bekannten Zahlenverhältnisse (zur Erinnerung: man schätzt, dass ca. 10-12 Mio. Drittstaater in der EU leben, davon ca. 5,4 Mio. in Deutschland, vgl. auch Tabelle 3 im Anhang) eine entsprechende Politikänderung notwendig ist, um den vielen, z.T. schon seit langem in Europa ansässigen Drittstaatern eine Teilhabe an den Vergünstigungen durch die EU zu ermöglichen.

3.1 Drittstaaterübereinkommen - Drittstaaterichtlinie

Die Beauftragte hatte bereits berichtet (vgl. Bericht, vorgelegt 1997, IV.6.2), dass sich die Mitgliedstaaten der EU im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit nach Artikel K bzw. der 3. Säule des Maastrichter Vertrages auf eine Reihe von allgemeinen (rechtlich relativ unverbindlichen) Grundsatzentschlüssen zu diesem Bereich haben verständigen können⁶⁵. Diese waren inhaltliche Grundlage eines im Herbst 1997 von der EU-Kommission vorgestellten Vorschlags für ein (verbindliches) völkerrechtliches Übereinkommen⁶⁶, das die Zulassung von Drittstaatern in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der EU sowie deren Aufenthalt regeln soll. Erklärtermaßen erfolgte der Vorschlag bereits im Vorgriff auf den Amsterdamer Vertrag, so dass mit der Umstellung der Rechtsgrundlage die Rechtsformen des EG-Rechtes greifen. Dementsprechend hatte die EU-Kommission ursprünglich die Vorlage eines überarbeiteten Richtlinienvorschlags angekündigt, der auch die Diskussion in den Verhandlungsrunden zu dem Übereinkommensvorschlag bis zur deutschen Präsidentschaft Anfang 1999 berücksichtigen sollte.

Aktueller Hinweis:

Inzwischen hat die 1999 neugewählte EU-Kommission jedoch bekanntgegeben, dass sie nunmehr eine schrittweise Umsetzung der verschiedenen Handlungsaufträge des Amsterdamer Vertrages bzw. des entsprechenden Aktionsplanes beabsichtigt. Nach neueren Verlautbarungen ist damit zu rechnen, dass bis zum Frühjahr 2000 zunächst ein Entwurf für eine (Einzel-) Richtlinie zum Bereich "Familienzusammenführung" vorgelegt wird; wann mit weiteren Richtlinienentwürfen (z.B. im Bereich der Zulassung zum Zwecke der Beschäftigung) zu rechnen ist, und inwieweit diese ggf. miteinander verknüpft werden, scheint derzeit offen.

Angesichts der veröffentlichten Beschlüsse des EU-Gipfels in Tampere Mitte Oktober 1999 ist dennoch weiterhin davon auszugehen, dass die bisherigen thematischen Schwerpunkte auf Basis des Amsterdamer Vertrages grundsätzlich im gesamten (umfangreichen) Bereich der Drittstaatsangehörigen erhalten bleiben. Dies ergibt sich u.a. aus der Bekräftigung des Tampere-Gipfels (dessen Ergebnisse wegen des Redaktionsschluss dieses Berichtes hier nicht im einzelnen dargestellt werden können, vgl. oben "Aktueller Hinweis" unter Punkt 1.2), langjährig und rechtmäßig in der EU aufhältigen Drittstaaten vergleichbare Rechte und Pflichten wie Unionsbürgern zuzuerkennen. Es wird daher im folgenden auf die bisherigen konkreten Themen und Diskussionsschwerpunkte eingegangen, die durch die Vorschläge der EU-Kommission auf europäischer Ebene diskutiert worden sind und die nach Einschätzung der Beauftragten zukünftig weiterhin die europäische Tagesordnung im Bereich der Migrationspolitik beherrschen werden. Sie benennt dabei auch ihre eigenen Wünsche und Vorstellungen. Inwieweit es in den nächsten Jahren dann tatsächlich zu entsprechenden Regelungen kommen wird, hängt schließlich von den Verhandlungen in den Ratsgremien der EU ab; in den folgenden Ausführungen sind deshalb auch einige Hinweise auf die bisherigen Hindernisse und Schwierigkeiten in den Mitgliedstaaten aufgenommen.

3.1.1 Struktur der Drittstaaterregelungen von 1997

Der erste Regelungskomplex des Übereinkommensentwurfes von 1997 betraf die Frage der Zulassung von Drittstaatsangehörigen von ausserhalb der EU in einem Mitgliedstaat der EU (einschließlich Regelungen zur Familienzusammenführung, zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit bzw. zu Studien- und Ausbildungszwecken sowie einer Reihe von verfahrensrechtlichen Voraussetzungen und sonstigen Bedingungen).

Der zweite Komplex befasste sich mit der Festlegung von Rechten für die besonders definierte Gruppe der langjährig in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen, wobei zu unterscheiden war zwischen

- den Rechten, die dieser Personengruppe in dem einen Mitgliedstaat zustehen sollten, der sie aufgenommen hat und in dem sie seit geraumer Zeit lebt sowie
- den Rechten, die dieser Personengruppe im Gebiet der gesamten Union, d.h. auch in anderen Mitgliedstaaten zustehen sollten (Gewährung von gewissen Freizügigkeitsrechten).

3.1.2 Inhalte der Drittstaaterregelungen

Nach ihrem Anwendungsbereich sollten alle Drittstaatsangehörigen einbezogen sein, jedoch

- vorbehaltlich günstigerer Bestimmungen in internationalen Übereinkünften und
- mit Ausnahme von GFK-Flüchtlingen und Vertriebenen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird, sowie anderen Personen, die sich aufgrund einer Ausnahmegenehmigung (insbesondere aus humanitären Gründen) in einem Mitgliedstaat aufhalten.

Nach Auffassung der Beauftragten sollte aber auch der Gedanken aufgegriffen werden, dass Schutzsuchende mit einem zunächst vorübergehenden Aufenthaltsstatus ggf. die Möglichkeit haben müssten langfristig ihren Aufenthaltstatus ändern zu können, um dann ggf. in den Genuss der einschlägigen Bestimmungen zu kommen.

Im Rahmen der Zulassungsregelungen wurde u.a. diskutiert, inwieweit der Grundsatz akzeptiert werden kann, dass ein erstmaliger Zulassungsantrag nur dann angenommen werden darf, wenn der Antragsteller sich ausserhalb der EU aufhält. Wegen der vielfältigen Möglichkeiten zu Statusänderungen im Inland sollten hier flexiblere Vorschriften befürwortet werden. Entsprechendes galt für die vorgesehenen "erlaubten Abwesenheitszeiten" (13 Wochen zzgl. des gesetzlichen Jahresurlaubes). Damit war gemeint das Erlöschen einer Aufenthaltsgenehmigung, das in dieser Form allerdings nicht mit der sehr ausdifferenzierten deutschen Bestimmung des § 44 AuslG in Einklang zu bringen gewesen wäre.

Unter Bezugnahme auf die bestehende allgemein restriktive Einwanderungspolitik sollten die Mitgliedstaaten einen Drittstaater zum Zwecke der Arbeitsaufnahme nur dann zulassen dürfen, wenn eine offene Stelle nicht kurzfristig durch einen bevorrechtigten Unionsbürger, einen bereits zu Erwerbszwecken zugelassenen Drittstaatsangehörigen oder einen auf Dauer aufhältigen Drittstaatsangehörigen besetzt werden konnte. Daneben waren weitere konkretere Zulassungsvoraussetzungen vorgesehen. Insgesamt sollte - nicht zuletzt angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung in Europa⁶⁷ - die tendenziell restriktive Ausgestaltung der Bestimmung bzw. die entsprechend ablehnende Haltung der Mitgliedstaaten zumindest perspektivisch überdacht werden. Aus deutscher Sicht wären im Hinblick auf die schon bestehenden vielfältigen Ausnahmemöglichkeiten nach der Arbeitsaufenthalteverordnung (AAV) bzw. der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) und der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArbGV) jedenfalls flexiblere Regelungen zu fordern.

Zur Familienzusammenführung sollte als Grundsatz geregelt werden, dass ein Drittstaater nach einem Jahr Mindestaufenthalt in einem Mitgliedstaat das Recht auf Familienzusammenführung geltend machen kann, wenn er eine Aufenthaltsperspektive für mindestens ein weiteres Jahr hat. Hier würden - schon in Bezug auf die geltende deutsche Rechtslage - bei der Weiterverhandlung dieser Regelung ebenfalls entsprechende Nachbesserungen zu fordern sein. Gleiches gilt für Fragen des Kreises der nachzugsberechtigten Personen: Vorgeschlagen war,

dass sich das immer wieder umstrittene Kindernachzugs(höchst)alter nach der Volljährigkeitsgrenze in den jeweiligen Mitgliedstaaten (also z.Z. faktisch 18 Jahre) richten sollte. Hierzu ist anzumerken, dass in Österreich eine Absenkung auf 14 Jahre stattgefunden hat und im übrigen auch immer wieder Modelle zur Diskussion gestellt werden, die nicht an ein festes Höchstalter anknüpfen, sondern den Nachzug nur innerhalb eines bestimmten Zeitraumes - z.B. drei Jahre nach der Übersiedlung der Eltern - zulassen wollen. Auch sind aus Sicht der Beauftragten großzügigere Vorschriften im Hinblick auf den Nachzug von sonstigen Familienangehörigen zu erreichen, wofür das entsprechende Vorbild der parallelen Vorschriften für Unionsbürger in Art. 10 der Verordnung (VO) 1612/68 herangezogen werden könnte. Problematisiert werden müssen in diesem Zusammenhang auch Fragen des gemeinsamen Sorgerechtes bei nicht mehr zusammenlebenden Eltern sowie die Anerkennung von gleichgeschlechtlichen oder nicht ehelichen Lebensgemeinschaften, die nach verschiedenen Rechtsordnungen in der Union möglich sind. Vor allem unter Integrationsgesichtspunkten bedeutsam war die vorgeschlagene sechsmonatige Wartezeit für nachziehende Familienangehörige für jegliche Erwerbstätigkeit. Abgesehen davon, dass eine solche Regelung derzeit kaum mit den komplizierten Vorschriften des deutschen Arbeitsgenehmigungsrechtes in Einklang zu bringen wäre, hatten sich die meisten Mitgliedstaaten zu Recht dagegen ausgesprochen, da dies im Sinne einer schnellen Integration nicht als sinnvoll, sondern eher als bürokratische Hürde erachtet wurde. Neben weiteren Aspekten, wie z.B. Wohnraumnachweis und Sicherung des Lebensunterhaltes, war schließlich zur Diskussion gestellt worden, dass bei Ablehnung eines Antrags auf Familienzusammenführung eine rechtsmittelfähige Begründung der zuständigen Behörden erforderlich sein sollte. Ausdrücklich ausgedehnt werden sollten die Freizügigkeitsvorschriften der Art. 10 bis 12 der VO 1612/68 auf (drittstaatsangehörige) Familienmitglieder von nicht gewanderten Unionsbürgern, (d.h. diejenigen, die noch in ihrem "Heimat"mitgliedstaat wohnen). Dieser Vorschlag erschien konsequent und aus Gründen der Gleichbehandlung unbedingt erforderlich; inhaltlich wären damit die bislang bestehenden Probleme, die unter dem Stichwort "Inländerdiskriminierung" bekannt sind (vgl. auch Kapitel II. 2.2.1.4 in diesem Bericht), weitgehend gelöst worden.

Geschaffen werden sollte insbesondere ein besonderer Status für "auf Dauer aufhältige Drittstaater". Vorausgesetzt wurde ein fünfjähriger gewöhnlicher rechtmäßiger Aufenthalt in einem Mitgliedstaat und der Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung, die für mindestens insgesamt zehn Jahre (ab der Erstzulassung) gelten sollte. Die Anerkennung eines solchen Status dürfte dann weniger Probleme machen, wenn auszuschließen ist, dass auch Personen mit (langen) befristeten Aufenthaltstiteln ohne Verfestigungsmöglichkeit unter eine solche Regelung fallen könnten.

Relativ unproblematisch schien es zu sein, den auf Dauer aufhältigen Drittstaatsangehörigen bestimmte Rechte in ihrem jeweiligen „Aufnahme“mitgliedstaat zuzuerkennen. Grund mag vor allem gewesen sein, dass in den bestehenden nationalen Rechtsordnungen bereits jetzt Ausländern je nach Grad der Verfestigung bzw. je nach Länge ihres Aufenthaltes entsprechende Rechte zugestanden werden. Dies betrifft u.a. Fragen der Bewegungsfreiheit, das Aufenthaltsrecht zwecks Familienzusammenführung, die Gleichbehandlung mit Unionsbürgern beim Zugang zur Beschäftigung bzw. zur selbständigen Erwerbstätigkeit oder zum Studium, bei der beruflichen Aus- und Weiterbildung, im Rahmen der Koalitions- und Vereinigungsfreiheit, beim Zugang zum Wohnraum sowie bei der Schulpflicht; entsprechendes sollte für den (nicht näher definierten) „Sozialschutz“ gelten. Klärungsbedarf bestand beim vorgesehenen „verstärkten Schutz gegen Rückführungsmaßnahmen“ (d.h. einer Art Ausweisungsschutz).

Schließlich ging es um die Festlegung von Rechten für einen dauerhaft anerkannten Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seinen Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten. Der Kommissionsvorschlag enthielt das Recht für eine solche Person, sich auf einen Arbeitsplatz in einem anderen Mitgliedstaat zu bewerben (und - dies ist denknotwendig anzufügen - eine solche Stelle auch anzunehmen) bzw. sein Studium dort fortzuführen. Nach einer zweijährigen „Probezeit“ sollte er in dem weiteren Mitgliedstaat diesen und dadurch auch eine entsprechend starke Aufenthaltsposition erhalten (während er ihn im ersten Aufnahmestaat verliert). Diese konzeptionell konsequente Ausgestaltung des Status für dauerhaft ansässige Drittstaater mit gewissen Freizügigkeitselementen ist von den meisten Mitgliedstaaten sehr zurückhaltend bis ablehnend aufgenommen worden. Da die bisherigen Verhandlungen jedoch noch auf Basis der 3. Säule des Maastrichter Vertrags stattgefunden haben, werden sich nach Auffassung der Beauftragten diese Positionen durch die klare politische Zielsetzung des Amsterdamer Vertrages und ggf. auch der künftigen europäischen Migrationsstrategie zu diesem Bereich ändern können bzw. müssen. Aus Sicht der Beauftragten ist jedenfalls die Forderung zu erheben, dass für langjährig in der EU lebende Drittstaatsangehörige umfassende Freizügigkeitsrechte zu schaffen sind, die vom Prinzip her denen der Unionsbürger entsprechen bzw. hieran anknüpfen müssen. Politisch geht es darum, in einem geeinten Europa zu verhindern, dass es eine dauerhaft ansässige europäische Bevölkerung „zweiter Klasse“ gibt, die von den Errungenschaften des Binnenmarktes und der Personenfreizügigkeit ausgeschlossen bleibt. Solange in den einzelnen Mitgliedstaaten der Erwerb der Staatsangehörigkeit von sehr unterschiedlichen Voraussetzungen abhängig gemacht wird, kann dies nur verhindert werden, indem für alle langjährig in der Union lebenden Drittstaater entsprechende europaweite Rechte auf persönliche und berufliche Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen werden. Kernstück sollte dabei die (in der Tendenz auch von der

Kommission vorgeschlagene) Arbeitnehmerfreizügigkeit sein. Konsequenterweise müsste aber auch bei der Festlegung der Rechte (und zwar sowohl in dem ersten Aufnahmemitgliedstaat als auch in einem anderen EU-Land) ein verstärkter Ausweisungsschutz gelten; hierbei geht es insbesondere um einen absoluten Ausweisungsschutz für in der Union geborene bzw. aufgewachsene Personen.

3.1.3 Gesamtbewertung

Es zeigt sich, dass die bisher begonnene und auch die künftige Diskussion über europäische Drittstaaterregelungen weite Teile des bisherigen rein national geregelten Ausländerrechtes betreffen und diese dementsprechend zur Disposition stellen werden. Im Lichte der Zielsetzung des Amsterdamer Vertrages muss ein künftiges Europa der Bürger dabei insbesondere eine deutliche Verbesserung der Rechtsposition der Drittstaatsangehörigen mit sich bringen. Um eine einheitliche Geltung solcher Rechtspositionen in Europa zu gewährleisten, müssen die notwendigen Mindestregelungen verbindliche und klare individuelle Rechtspositionen für die betroffenen Personen beinhalten.

Die bisherigen Regelungsvorschläge lassen jedoch vermuten, dass es im Vergleich zu dem bestehenden nationalen Ausländerrecht nicht immer nur zu Verbesserungen der Rechtsansprüche für Drittstaatsangehörige kommen wird. Es sollte daher durch EU-weite Regelungen ein gemeinsamer Rahmen einer Art von Mindeststandards gesetzt werden, der den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Möglichkeit belässt, günstigere Regelungen vorzusehen. In der Tendenz wird demgegenüber eine echte Harmonisierung angestrebt, die die Mitgliedstaaten grundsätzlich binden würde und deshalb z.B. auch grundsätzlich keine günstigeren Abweichungen durch bestehendes Recht zulässt. Die europäischen Regelungen sollten daher nicht nur eine sog. Günstigkeitsklausel (die weiterhin günstigere nationale Bestimmungen erlaubt), sondern auch eine sog. Stillstandsklausel (die eine Verschlechterung der bisher geltenden Rechtslage in den Mitgliedstaaten verbietet) enthalten.

Zum Gesamtkonzept ist schließlich der gewählte Ansatz eines komplexen Regelungswerkes, das zum einen die Zulassungsvoraussetzungen, zum anderen gleichzeitig die Schaffung von Rechtspositionen für dauerhaft in der Union lebende Drittstaatsangehörige beinhaltet, zu begrüßen. Die gemeinsame Behandlung dieser beiden Bereiche in einem Rechtsakt sollte aus Sicht der Beauftragten weiter verfolgt werden, da sie inhaltlich und politisch geboten erscheint. Es macht beispielsweise wenig Sinn, die Zulassung von Familienangehörigen europaeinheitlich zu regeln, wenn nicht gleichzeitig festgelegt wird, welche Rechte sich an diesen Aufenthaltsstatus innerhalb der Mitgliedstaaten der Union knüpfen; entsprechendes gilt für den Ar-

beitsmarktzugang. Nach dem Ziel eines schrankenlosen Binnenmarktes kann ein solches Aufenthaltsrecht jedenfalls künftig nicht auf ein nationales Territorium beschränkt bleiben. Soweit die EU-Kommission jedoch nunmehr von ihrem Vorschlag für ein Gesamtregelungswerk abweichen und entsprechende Einzelrichtlinien vorschlagen möchte (vgl. hierzu die aktuellen Hinweise in diesem Kapitel unter 3.1) wird zu überlegen sein, wie ggf. dennoch gewisse inhaltliche Verknüpfungen hergestellt werden können bzw. die jeweiligen Regelungsmaterien miteinander abzustimmen sind.

Schließlich ist auf folgendes hinzuweisen:

Mobilitätsrechte für Drittstaater können jedoch nur dann effektiv ausgeübt werden, wenn zugleich sichergestellt wird, dass innerhalb der EU erworbene soziale Ansprüche und Rechtspositionen nicht wieder verloren gehen. Der Kommissionsvorschlag hat diesen Gedanken im Prinzip aufgegriffen; dabei müsste noch genauer geprüft werden, wie eine Einbeziehung der Drittstaater in den Bereich der sozialen Sicherheit zu gewährleisten ist (vgl. aber auch nachstehend Kapitel 3.2.).

Als Exkurs bleibt aus Sicht der Beauftragten anzumerken, dass es nach den beschriebenen politischen Zielsetzungen ebenfalls folgerichtig und sinnvoll wäre, für dauerhaft in der Union lebende Drittstaater die Grundlagen für ein kommunales Wahlrecht zu schaffen. Entsprechend der primärrechtlichen Verankerung des kommunalen Wahlrechtes für Unionsbürger in Art. 19 EGV müsste dafür die nächste Regierungskonferenz eine Änderung des EGV beschließen.

3.2 Ausdehnung der Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme ("VO 1408/71")

Der bisherige allgemeine Ausschluss von Drittstaatsangehörigen aus der Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme und die damit zusammenhängenden praktischen Probleme und Gerechtigkeitslücken sind anschaulich im letzten Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen dargestellt worden (vgl. Bericht, vorlegt 1997, IV. 6.6). Unabhängig von der dargestellten allgemeinen Drittstaaterregelung hat die EU-Kommission inzwischen einen Vorschlag zur - zumindest teilweisen - Einbeziehung von Wanderarbeitnehmern aus Drittstaaten in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vorgelegt⁶⁸, der noch in den Ratsgremien verhandelt wird. Die Koordinierung der Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft, Invalidität, Alter und Tod sowie bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten scheint dabei relativ unproblematisch zu sein, schwieriger wird die Ausdehnung der Familienleistungen und solchen bei Arbeitslosigkeit⁶⁹, bei denen offenbar neben den finanziellen Belastungen auch migrationspolitisch nicht gewünschte Zuzugsanreize befürchtet werden.

3.3 Maßnahmen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit

Die EU-Kommission hat im Februar 1999 zwei Richtlinienvorschläge zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung durch Drittstaatsangehörige vorgelegt. Der erste Vorschlag⁷⁰ betrifft drittstaatsangehörige Arbeitnehmer, während der zweite Vorschlag⁷¹ drittstaatsangehörige selbständige Unternehmer betrifft. Ausgangspunkt der Vorschläge war das Urteil des EuGH "Vander Elst" von 1994⁷², wonach ein in der EG niedergelassenes Unternehmen Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat auch mit drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern ausführen kann, ohne dass eine Arbeitserlaubnis gefordert werden darf. Deshalb ist nunmehr vorgeschlagen worden, einen gemeinschaftsweit geltenden EG-Dienstleistungsausweis für drittstaatsangehörige entsandte Arbeitnehmer bzw. selbständige Unternehmer einzuführen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass der Dienstleistungserbringer "jederzeit" sein - auch drittstaatsangehöriges - Personal in einen anderen Mitgliedstaat der Union entsenden bzw. als Selbständiger dort tätig werden kann. Deutschland hat grundsätzlich die beiden Richtlinienvorschläge begrüßt, da damit ein Beitrag zur Vereinheitlichung der Praxis in den Mitgliedstaaten geleistet wird und Schwierigkeiten bei der Anwendung der EuGH-Rechtsprechung beendet werden können. Bei den weiteren Beratungen der Vorschläge in den Ratsgremien werden u.a. Fragen der Rechtmäßigkeit des Zugangs zu anderen Mitgliedstaaten geprüft.

4. Übernahme von "Schengen" in die EU

Die bereits im letzten Bericht der Beauftragten (vgl. Bericht, vorgelegt 1997, IV. 6.4) dargestellte Übernahme des "Schengen-Besitzstandes" in die EU ist seit dem In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrages im Mai 1999 vollzogen. Festgelegt worden ist seit diesem Zeitpunkt auch, welche Elemente des "Schengen-Besitzstandes" der 1. Säule und welche der 3. Säule des EUV zuzuordnen sind. Da über das Schengener-Informationssystem (SIS) keine Einigung erzielt werden konnte, verbleibt dies (zumindest vorläufig) in der 3. Säule⁷³. Sowohl die Ratsbeschlüsse zur Zuordnung des Besitzstandes als auch der anzuwendenden und bisher unveröffentlichten Beschlüsse des bisherigen Exekutivausschusses sollen als Teil des "Schengen-Besitzstandes" im Amtsblatt der EG erscheinen; von der Veröffentlichung ausgenommen sind jedoch die als geheimhaltungsbedürftig bezeichneten (bisherigen und zukünftigen) Schengen-Regelungen.

Mit der Einbeziehung von "Schengen" in die EU (mit Ausnahme von Großbritannien und Irland, einer Sonderrolle für Dänemark und der Assoziierungsmöglichkeit für Island und Norwegen) ist auch der entsprechende Inkraftsetzungsmechanismus übernommen worden. Deshalb bedeutet

dies im "Schengen-Land" der 13 EU-Staaten in der praktischen Anwendung im Rahmen des Reiseverkehrs zwischen den Mitgliedsstaaten derzeit noch: Für Dänemark, Finnland, Griechenland und Schweden wird z.B. das einheitliche Schengen-Visum und die dreimonatige visumsfreie Reisemöglichkeit für Drittstaatsangehörige mit einem legalen Aufenthaltsstatus in einem anderen EU-Mitgliedsstaat erst dann eingeführt, wenn entsprechende ausdrückliche Beschlüsse zur Abschaffung der Binnengrenzkontrollen durch den Rat (der an die Stelle des Exekutivausschusses getreten ist) getroffen werden.

IV. Flüchtlinge

Im Folgenden werden diejenigen flüchtlingspolitischen Themen ausführlicher dargestellt, die während des Berichtszeitraumes im Mittelpunkt der politischen Diskussion und damit auch der Arbeit der Beauftragten standen. Dies betrifft

- die Auseinandersetzung um eine *Altfall- und eine Härtefallregelung*, beide Gegenstand des Koalitionsvertrages und zugleich dringende migrationspolitische Anliegen der Beauftragten;
- das *Flughafenverfahren (§18a AsylVerfG)*, das seit seiner Einführung im Zuge der Änderung von Artikel 16 Grundgesetz (GG) immer wieder Gegenstand heftiger Kritik ist und dessen Überprüfung von der neuen Regierung im Koalitionsvertrag zugesagt wurde;
- den *vorübergehenden Schutz* für Vertriebene, der nicht nur im Zusammenhang mit der Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik auf europäischer Ebene (vgl. dazu III.1), sondern auch im nationalen Rahmen u.a. deshalb von zentraler Bedeutung ist, weil die Bundesrepublik Deutschland eine erhebliche Zahl von Kriegsflüchtlings aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) aufgenommen hat. Seit dem Kosovo-Krieg berührt diese Debatte aktuell auch diejenigen Flüchtlinge, die aus mazedonischen Lagern evakuiert und erstmals unter Anwendung des §32 a AuslG in Deutschland aufgenommen wurden;
- das *Asylbewerberleistungsgesetz*, das im Berichtszeitraum erneut verschärft worden ist mit dem Ziel, Kosten einzusparen und eine missbräuchliche Inanspruchnahme staatlicher Sozialleistungen zu bekämpfen.

Andere flüchtlingspolitische Arbeitsschwerpunkte können im Bericht nicht näher ausgeführt werden. Dabei geht es insbesondere um

- die *Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung* im Asylverfahren, die vor allem weibliche Flüchtlinge betrifft. Frauen und Mädchen, die Menschenrechtsverletzungen in Form sexueller Gewalt erfahren haben, werden regelmässig nicht als Flüchtlinge anerkannt. Vielfach wird in der deutschen Rechtsprechung verneint, dass die Verfolgung von Frauen an asylrelevante Merkmale anknüpft. Um hier Verbesserungen zu erwirken, hat die Beauftragte Veränderungen angeregt, nach denen schwere Formen sexueller Gewalt ein Abschiebungshindernis begründen können. Weitere Änderungen sind bei der Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften möglich, die laut Koalitionsvertrag unter anderem - "mit dem

Ziel der Beachtung geschlechtsspezifischer Verfolgungsgründe“ erfolgen soll. Auch die Auffassung, erlittene geschlechtsspezifische Verfolgung könne nur dann zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen, wenn es sich dabei um *staatliche Verfolgung* handelt, d.h. um Menschenrechtsverletzungen, die vom Staat ausgehen oder ihm zuzurechnen sind, steht einer Anerkennung oft entgegen. Dies verweist auf ein weiteres Problem des Flüchtlingsschutzes in Deutschland, das nachfolgend angesprochen wird.

- Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts werden Opfer nichtstaatlicher Verfolgung weder als politisch Verfolgte im Sinne von Artikel 16a GG noch als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) angesehen. Selbst Abschiebungshindernisse nach der Europäischen Menschenrechtskonvention sollen für sie - entgegen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte - nicht gelten. Wer, wie es etwa bei Flüchtlingen aus Algerien oftmals der Fall ist, aufgrund einer Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure geflohen ist, vor der sein Herkunftsstaat ihn nicht schützen kann oder nicht schützen will, wird in Deutschland nicht als Flüchtling anerkannt. Gleiches gilt regelmäßig für Flüchtlinge aus Afghanistan, da die Herrschaft der Taliban als nicht-staatlich eingestuft wird.

Zurecht kritisiert der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, dass die deutsche Rechtsprechung hier in Widerspruch zu Entscheidungen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes stehe und sich weder aus der historischen Entwicklung noch aus dem Wortlaut der GFK ableiten lasse, dass der Urheber der Verfolgung für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ausschlaggebend sei.

Dieser Frage wird bei der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Prüfung der Vereinbarkeit des deutschen Ausländerrechts mit internationalen Vereinbarungen nachgegangen werden.

- *Unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen* ist in den vorangegangenen Berichten der Beauftragten jeweils ein eigenes Kapitel gewidmet worden. Da es während des Berichtszeitraumes zu keiner Änderung der psycho-sozialen und statusrechtlichen Probleme dieser Personengruppe gekommen ist, sei hinsichtlich dieser Fragen auf die dortigen Ausführungen verwiesen. Wo darüber hinaus während des Berichtszeitraumes in einzelnen Bereichen über konkrete Änderungen der Situation unbegleiteter Minderjähriger verhandelt wird (Flughafenverfahren) oder Verbesserungsvorschläge der Beauftragten vorliegen (Altfallregelung), wurde dies in den betreffenden Kapiteln vermerkt.

Die angeführten Themen waren Gegenstand von Beratungen über die Verwaltungsvorschriften im Bundesrat zur Umsetzung des Ausländergesetzes und/oder werden im Zuge der Umsetzung

der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung noch intensiver bearbeitet werden müssen.

1. Altfallregelung

Die Altfallregelung gehört zu den flüchtlingspolitisch relevanten Vereinbarungen im Koalitionsvertrag. "Wir wollen", heißt es dort, "gemeinsam mit den Ländern eine einmalige Altfallregelung erreichen." Wie entsprechende Regelungen aus der Vergangenheit, so zielt auch eine künftige Altfallregelung darauf, Behörden und Gerichte zu entlasten und Menschen, deren Asylverfahren sich über mehrere Jahre hinzogen oder die auch nach negativem Ausgang ihres Asylverfahrens faktisch nicht in ihr Heimatland zurückkehren konnten, eine Lebensperspektive in der Bundesrepublik Deutschland zu eröffnen.

Viele Flüchtlinge leben nach erfolgter Ablehnung ihres Asylantrages über Jahre hinweg mit unsicherem Status in Deutschland und haben - selbst wenn sie aufgrund ihres langjährigen Aufenthaltes nicht der generellen Ablehnung von Arbeitserlaubnissen seit 1997 für Asylsuchende und geduldete Ausländer unterliegen (vgl. II.4.3.5) - nur sehr schwer Zugang zum Arbeitsmarkt, da die Duldung in der Regel nur für wenige Monate erteilt wird und das Arbeitsamt zudem prüft, ob bevorrechtigte Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer für eine bestimmte Stelle zur Verfügung stehen (vgl. II.4.3.1). Aber selbst diejenigen, denen es trotz der schwierigen Bedingungen gelungen ist, sich auch beruflich in das gesellschaftliche Leben der Bundesrepublik Deutschland zu integrieren, haben regelmäßig keinen Anspruch auf einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel, sondern leben in ständiger Sorge um die Verlängerung ihrer Duldung bzw. in Angst vor einer drohenden Abschiebung. Insofern wurde mit der Ankündigung einer Altfallregelung eine politische Forderung aufgegriffen, die von Flüchtlingsinitiativen und Wohlfahrtsorganisationen, denen die Probleme dieses Personenkreises aus ihrer Beratungsarbeit vertraut sind, mit großem Nachdruck vertreten worden war.

Die Beauftragte begrüßt deshalb, dass sich die Konferenz der Innenminister und -senatoren auf der Konferenz in Görlitz im November 1999 auf eine Regelung für Personen mit langjährigem Aufenthalt einigen konnte. In Fortschreibung der Altfallregelung vom März 1996 sollen im Kern ausländische Staatsangehörige eine Aufenthaltsbefugnis erhalten, die vor dem 1. Juli 1993 (Familien mit minderjährigen Kindern) oder vor dem 1. Januar 1990 (Personen ohne minderjährige Kinder) in das Bundesgebiet eingereist sind. Die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis setzt neben der Erfüllung anderer Bedingungen weiter voraus, dass der Lebensunterhalt und Krankenversicherungsschutz der Betroffenen aus eigenen Mitteln

gesichert ist und sie sich nicht strafbar gemacht haben. Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina und aus der Bundesrepublik Jugoslawien sind ausdrücklich von der Altfallregelung ausgeschlossen worden.

Die Beauftragte sieht in der Regelung einen wichtigen Beitrag zur Integration von ausländischen Staatsangehörigen, die sich bereits lange im Bundesgebiet aufhalten und häufig keine Perspektive für eine Rückkehr in ihr Herkunftsland haben. Insbesondere begrüßt sie die Einbeziehung von vietnamesischen Staatsangehörigen, die sich in vielen Fällen sehr gut integriert haben. Es wäre allerdings auch wünschenswert gewesen, wenn kürzere Aufenthaltszeiten eingeführt worden wären und den Betroffenen, die zum Zeitpunkt des Beschlusses keine Arbeitserlaubnis hatten, die Chance gegeben worden wäre, über die Erteilung einer befristeten Aufenthaltsbefugnis eine Arbeitserlaubnis zu erhalten, um dann eine Erwerbstätigkeit aufnehmen zu können. Die Beauftragte geht weiter davon aus, dass im nächsten Jahr eine Dauerregelung für bestimmte Gruppen von Flüchtlingen aus Bosnien und Herzegowina gefunden werden muss (siehe Kapitel IV.4.2).

Die mehr als einjährige Diskussion um die Altfallregelung hat gezeigt, dass die Spielräume im Ausländergesetz für die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen an abgelehnte Asylsuchende noch nicht hinreichend genutzt werden. Es bleibt ein Anliegen der Beauftragten, zukünftig - unabhängig von einer Altfallregelung - für ausländische Staatsangehörige, die trotz Ablehnung ihres Asylantrages aus zwingenden Gründen voraussehbar längerfristig nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, eine Integrationschance in Deutschland zu eröffnen.

2. Regelung von Härtefällen

In der Koalitionsvereinbarung findet sich zu Härtefällen im Bereich des Ausländerrechtes folgende Aussage: "Die bisherige Anwendung des Ausländergesetzes hat in einer geringen Zahl von Einzelfällen zu Ergebnissen geführt, die auch vom Gesetzgeber nicht gewollt waren. Wir werden künftig alle gesetzlichen und administrativen Möglichkeiten (§ 32, 54, 30 Abs. 4 AuslG und die darauf bezogenen Verwaltungsvorschriften) nutzen, in solchen Fällen zu helfen. Sollte sich das geltende Recht als zu eng erweisen, werden wir eine Änderung des § 30 Abs. 2 AuslG ins Auge fassen."

Auf ihrer Konferenz im November 1998 beschlossen die Innenminister und -senatoren von Bund und Ländern diesem Problem nachzugehen. Eine Arbeitsgruppe soll nach Abschluss der Beratungen zur Altfallregelung einen Prüfbericht vorlegen, der analysieren soll, welche Problemfälle bereits auf der Grundlage des geltenden Rechtes gelöst werden können und wo gegebenenfalls Änderungen des Ausländergesetzes erforderlich sind, weil humanitäre

Entscheidungen nach den geltenden Regelungen des Ausländergesetzes in Einzelfällen nicht getroffen werden können. Da die Arbeiten an der Altfallregelung nicht so zügig wie gehofft beendet wurden, liegt der Bericht dieser Arbeitsgruppe noch nicht vor.

Die Beauftragte hat gleichfalls Anstrengungen unternommen, um sich - über zahlreiche Eingaben von Betroffenen hinaus - auch systematisch über immer wieder auftretende Härtefallkonstellationen zu informieren. So hat sie verschiedene Veranstaltungen mit Fachleuten durchgeführt:

- Am 1. Februar 1999 fand unter Beteiligung auch der Länderinnenministerien von Sachsen und Rheinland-Pfalz eine Anhörung der Beauftragten zum Thema "Altfallregelung/Härtefallregelung" statt, auf der Wohlfahrtsverbände, Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen ihre Erfahrungen und Forderungen darlegten.
- Die Notwendigkeit einer Härtefallregelung unter besonderer Berücksichtigung des Problems einer dauerhaften Schutzgewährung für traumatisierte Flüchtlinge war auch Gegenstand eines Fachgespräches, das am 3. Februar 1999 als gemeinsame Veranstaltung der Beauftragten mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) stattfand.⁷⁴
- Ein Teil derjenigen, für die eine humanitäre Lösung notwendig sein kann, befindet sich derzeit im Kirchenasyl. Deshalb lud die Beauftragte am 24. Februar 1999 zu einer Diskussion dieses Themenbereiches ein.
- Auch bei einem Gespräch der Beauftragten mit Vertreterinnen und Vertretern der Härtefallkommissionen von Berlin, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und der Stadt Schwerin, das am 27. April 1999 stattfand, wurden eine Reihe problematischer Konstellationen erörtert.

In diesen Gesprächen wurde deutlich, dass einige Probleme tatsächlich durch eine an humanitären Grundsätzen orientierte Anwendung des geltenden Ausländergesetzes gelöst werden können. So wurde z.B. wiederholt thematisiert, dass auch bei Personen, bei denen Abschiebungshindernisse bestehen und die ihre Sozialhilfebedürftigkeit nicht zu vertreten haben, zu häufig die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Abs. 3 oder 4 des Ausländergesetzes unter Hinweis auf den Sozialhilfebezug versagt wurde. Hier wird aus Sicht der Beauftragten durch die Arbeitsgruppe zu prüfen sein, ob die Regelungen in den Verwaltungsvorschriften deutlich genug machen, dass in bestimmten Fällen eine Ausnahme von der Regel, dass Sozialhilfebezug zur Versagung der Aufenthaltsgenehmigung führt, gemacht werden sollte.

Ohne den Ergebnissen der Arbeitsgruppe der Innenminister vorgreifen zu wollen, hat die Beauftragte aber den Eindruck gewonnen, dass auch eine Änderung des Ausländergesetzes

nötig ist, um bestimmte Problemfälle zu lösen. Dies gilt vor allem für Fälle abgelehnter Asylbewerber. Diesen kann nach § 55 Abs. 4 AuslG keine Duldung aus humanitären Gründen erteilt werden. Ohne Duldung oder Duldungsgrund kann aber keine Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Abs. 3 oder 4 AuslG erteilt werden. Zugleich kann auch keine Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Abs. 2 AuslG erteilt werden, weil sich abgelehnte Asylbewerber regelmäßig nicht rechtmässig in Deutschland aufhalten. Damit stellt sich tatsächlich in Einzelfällen das Problem, dass eine humanitäre Entscheidung nicht getroffen werden kann, auch wenn dies alle Beteiligten - von der örtlichen Ausländerbehörde über den Bürgermeister bis zum Landesinnenminister - wünschen. Hier sollte die Arbeitsgruppe der Innenminister aus Sicht der Beauftragten sehr gründlich erwägen, ob es nicht sinnvoll ist, den Ländern in diesem Bereich mehr Handlungsfreiheit - und damit in vielen Fällen auch eine Befriedung vor Ort - zu verschaffen.

3. Flughafenverfahren

Das Flughafenverfahren (§ 18 a Asylverfahrensgesetz) ist neben der Drittstaatenregelung der gravierendste asylrechtliche Eingriff, der im Juni 1993 mit der Änderung des Artikels 16 GG vorgenommen wurde. Es wird seither am Flughafen Frankfurt am Main, aber auch an den Flughäfen Berlin-Schönefeld, Hamburg und München angewandt. § 18 a Asylverfahrensgesetz zufolge ist über Asylanträge von Personen, die aus einem sicheren Herkunftsland kommend am Flughafen um Asyl nachsuchen oder die ohne gültigen Pass bzw. Passersatz am Flughafen ankommen und Schutz begehren, das Asylverfahren direkt am Flughafen durchzuführen. Lehnt das Bundesamt den Asylantrag als offensichtlich unbegründet ab, so ist dem Flüchtling die Einreise zu verweigern und es wird ihm die Abschiebung angedroht.

3.1 Kritik am Flughafenverfahren

Seit seinem In-Kraft-Treten wird das Flughafenverfahren von Anwälten, Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen aufgrund der hier geltenden knappen Fristen, des verkürzten Rechtsschutzes in Fällen, in denen der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde und der oft langen Aufenthaltsdauer am Flughafen kritisiert. In seinem Urteil vom 14. Mai 1996 forderte das Bundesverfassungsgericht jedoch lediglich Korrekturen des im Grundsatz von ihm gebilligten Verfahrens ein: Die Frist zur Begründung eines Eilrechtsschutzantrages, die innerhalb von drei Tagen nach Zustellung des Ablehnungsbescheides gestellt werden muss, muss auf Antrag um vier Tage verlängert werden; die Flüchtlinge haben seither Anspruch auf eine asylrechtskundige Beratung durch eine Anwältin bzw. einen Anwalt, und mutmassliche Passfälschungen müssen durch den Bundesgrenzschutz bewiesen werden. Für die Betroffenen

bedeutet dieser Beschluss zweifellos eine Verbesserung, er brachte aber nicht die von den Klägern erhoffte Abschaffung des Verfahrens.

Auf Initiative von Bündnis 90/Die Grünen wurde im Koalitionsvertrag zum Flughafenverfahren folgendes vereinbart: "Die Dauer der Abschiebungshaft und des Flughafenverfahrens werden im Lichte des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes überprüft." Damit war eine Übereinkunft dahingehend getroffen, dass das Flughafenverfahren in seiner geltenden Form weder unverändert gelassen, noch ersatzlos gestrichen werden sollte. Noch im Dezember 1998 besuchten sowohl der Bundesinnenminister als auch die Beauftragte den Flughafen, um sich über das Flughafenverfahren und die Bedingungen, unter denen es in Frankfurt am Main durchgeführt wird, zu informieren.

3.2 Rahmenbedingungen des Flughafenverfahrens

Sowohl der Bundesinnenminister als auch die Beauftragte kritisierten die Art der Unterbringung von Flüchtlingen im Transitgebäude des Flughafens und bemängelten die dort herrschenden sozialen Bedingungen. Sie griffen damit Beschwerden auf, die eine Delegation des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) des Europarates nach einem Besuch verschiedener Gewahrsamseinrichtungen im Bereich des Flughafens Frankfurt am Main vom 25.-27. Mai 1998 in ihrem Bericht vorgebracht hatte. Dieser Bericht nennt u.a. einige Mängel hinsichtlich der Infrastruktur (mangelhafte Belüftung, zu wenige sanitäre Anlagen, fehlende für Kleinkinder geeignete Möbel, Mangel an Betätigungsmöglichkeiten etc.) sowie der Versorgung der Flüchtlinge (hier insbesondere eine unzureichende medizinische und psychologische Versorgung der Asylsuchenden sowie die Eintönigkeit der Verpflegung, bei der zudem auf die Ernährungsgewohnheiten der Betroffenen wenig Rücksicht genommen werde).

Im März 1999 nahm auf Initiative des Bundesinnenministers hin eine "Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des Flughafenverfahrens" ihre Arbeit auf, an der das Land Hessen (das aufgrund einer Entscheidung des Bundesgerichtshofes vom 25. Februar 1999 kostenpflichtig ist), die Flughafen-AG, der Bundesgrenzschutz, der Flughafensozialdienst und die Beauftragte beteiligt sind.

Diese Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit Fragen der Unterbringung wie dem geplanten Umzug in ein größeres Gelände mit unmittelbar angeschlossenen Freigangmöglichkeiten, der Sicherstellung einer Nachtbetreuung sowie der medizinischen Versorgung, mehr und nach Geschlecht getrennten, abschließbaren sanitären Anlagen, der Bereitstellung getrennter Räumlichkeiten für Familien mit Kindern und abgelehnte Asylsuchende. Thema sind außerdem spezielle Angebote

zur Beratung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen sowie derjenigen Flüchtlinge, die im Flughafengelände auf ihre Rückschiebung warten und sich deshalb in einer besonders belastenden Situation befinden. Insbesondere für die letztgenannte Personengruppe müssen angemessene Hilfen bereitgestellt werden, um die Rückkehr so weit wie möglich vorzubereiten und zu verhindern, dass immer wieder Flüchtlinge aufgrund der extremen Drucksituation, in der sie sich oftmals befinden, selbstmordgefährdet sind oder gewalttätig werden.

Während des Berichtszeitraumes ist der Umbau eines auf dem Airbase-Gelände befindlichen Sterngebäudes in Angriff genommen worden, Fertigstellung und Bezug sind für April 2001 vorgesehen. Nach den Planungen sollen in das Gebäude neben den Asylsuchenden auch die Außenstelle des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Teile des Grenzschutzamts Frankfurt am Main und der kirchliche Sozialdienst einziehen. Es besteht die Hoffnung, dass sich nach der Fertigstellung des neuen Gebäudes die unzureichende Unterkunftssituation erheblich verbessern wird.

Konkrete Beratungskonzepte und Betreuungsmaßnahmen für die Asylsuchenden während und nach Abschluss des Verfahrens waren bei Redaktionsschluss noch nicht Gegenstand von Verhandlungen in der Arbeitsgruppe.

3.3 Notwendige Änderungen am Flughafenverfahren

Angesichts der schwierigen Zustände am Flughafen Frankfurt am Main ist es zu begrüßen, dass inzwischen mit nachhaltigen Verbesserungen der dortigen sozialen Standards begonnen wurde. Es sind jedoch darüber hinaus auch Änderungen im Flughafenverfahren selbst erforderlich. Aus diesem Grund initiierte die Beauftragte einen Arbeitskreis auf Koalitionsebene mit dem Ziel, entsprechende Verbesserungen zu erwirken.

Dieser Änderungsbedarf betrifft nach Auffassung der Beauftragten insbesondere folgende Punkte:

- Herausnahme unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge aus dem Flughafenverfahren

Schon in der vergangenen Legislaturperiode hatte sich die Beauftragte gemeinsam mit Wohlfahrts- und Menschenrechtsorganisationen sowie dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen dafür ausgesprochen, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge aus dem Flughafenverfahren herauszunehmen. Auch während des Berichtszeitraumes hatte diese Forderung Priorität, da die Bedingungen, unter denen das Verfahren stattfindet, kaum geeignet

sind, das Kindeswohl angemessen zu berücksichtigen und weder der psychischen noch der physischen Konstitution von Minderjährigen hinreichend Rechnung zu tragen.

Im Jahr 1998 sind von 57 asylsuchenden unbegleiteten Minderjährigen unter 16 Jahren am Flughafen Frankfurt am Main 53 eingereist und vier zurückgewiesen worden. Über Zurückweisungen ausserhalb des Flughafenverfahrens liegen keine Zahlen vor.

§ 18 a Asylverfahrensgesetz gibt keine Altersgrenze für diejenigen Personen vor, die das Flughafenverfahren durchlaufen müssen; im Asylverfahrensgesetz wird die Handlungsfähigkeit Minderjähriger grundsätzlich mit Vollendung des 16. Lebensjahres angesetzt (§ 12 AsylVfG). Dem Ausländergesetz zufolge gelten Minderjährige ab dem Alter von 16 Jahren als handlungsfähig, allerdings "steht die mangelnde Handlungsfähigkeit eines Minderjährigen seiner Zurückweisung und Zurückschiebung nicht entgegen"(vgl. § 68 AuslG). Der ehemalige Bundesinnenminister verwies auf dieser Grundlage im Jahr 1994 per Erlass darauf, dass auch minderjährige Asylsuchende im Alter von weniger als 16 Jahren nach der Regelung des § 18a AsylVerfG grundsätzlich nicht vom Flughafenverfahren ausgenommen sind. Dieser Erlass wird unter der neuen Bundesregierung zwar nur in wenigen Fällen angewandt, er wurde während des Berichtszeitraumes aber auch nicht außer Kraft gesetzt. Dies gilt, obwohl es sich bei den Betroffenen um Minderjährige handelt, die allein aus einem völlig fremden Kulturkreis hierher kommen, häufig belastende Vorerfahrungen zu bewältigen haben und schon aufgrund ihres niedrigen Lebensalters besonders schutzbedürftig sind. Nicht umsonst wird die Altersgrenze im "Übereinkommen über die Rechte des Kindes" (UN-Kinderkonvention) bei 18 Jahren angesetzt.

Um die Altersgrenze für die Asyلمündigkeit der UN-Kinderkonvention anzupassen und entsprechend anzuheben, wäre eine Gesetzesänderung notwendig, für die sich absehbar keine Mehrheit im Bundestag findet. Für die strikte Einhaltung der Altersgrenze von 16 Jahren aber bedarf es der Rücknahme des Kanther-Erlasses durch den Bundesinnenminister. Die Beauftragte hält dies für absolut unerlässlich. Sie fordert, dass der Erlass zurückgenommen und durch eine Regelung sichergestellt wird, dass unbegleitete Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren aus dem Flughafenverfahren herausgenommen werden. Eine solche Regelung wäre geboten und ohne gesetzliche Änderung möglich. Das Schnellverfahren am Flughafen ist ersichtlich nicht auf unbegleitete Minderjährige unter 16 Jahren ausgelegt. Schon aus diesem Grund könnte nach dem Gesetz eine Einreise in diesen Fällen gestattet werden. Das Grenzschutzamt Frankfurt am Main ist mit Zustimmung des BMI in der Vergangenheit bei den Unbegleiteten unter 14 Jahren auch so verfahren, weil eine Unterbringung am Flughafen Frankfurt am Main nicht möglich war.

Eine generelle Herausnahme von unbegleiteten Minderjährigen unter 16 Jahren aus dem Flughafenverfahren durch eine Weisung sei nach Auffassung des BMI nach der geltenden

Rechtsslage nicht möglich. Zudem erfolge die Bestellung eines Pflegers, die für die unter 16 jährigen zur Asylantragstellung notwendig sei, in der überwiegenden Zahl der Fälle innerhalb von ein bis zwei Tagen ab der Äußerung des Schutzgesuches.

- Feststellung von Abschiebungshindernissen nach § 53 Abs. 6 AuslG

Nach Auffassung des Bundesinnenministeriums nimmt das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge unter Hinweis auf seine umfassende Sachaufklärungspflicht auch eine Prüfung von Abschiebungshindernissen gemäß § 53 Abs. 6 AuslG (erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit) vor. Erkenntnissen des UNHCR zufolge, die durch Vertreter des Bundesamtes bestätigt wurden, hat es jedoch am Flughafen Frankfurt am Main bisher keinen Fall gegeben, in dem Abschiebungshindernisse aufgrund einer Gefahr für Leib und Leben festgestellt worden wären.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang § 60 Abs. 5 AuslG, der es seinem Wortlaut nach nicht zulässt, dass bei der Entscheidung des Bundesamtes oder des Verwaltungsgerichts über die Zurückweisung an der Grenze Abschiebungshindernisse wegen einer Gefahr für Leib und Leben nach § 53 Abs. 4 AuslG berücksichtigt werden. Erfreulicherweise hat das Bundesministerium des Innern in einem Schreiben vom 25. Oktober 1999 die Grenzschutzbehörden jetzt ermächtigt, in diesen Fällen gem. § 58 Abs. 2 AuslG die Einreise zu gestatten.

- Persönliche Anhörung vor dem Verwaltungsgericht

In der Regel wird eine negative Entscheidung über den Asylantrag durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge vom Verwaltungsgericht im schriftlichen Verfahren überprüft, d.h. es wird nach Aktenlage und ohne eine persönliche Anhörung des Asylsuchenden entschieden. Lediglich in Einzelfällen werden Asylbewerber - wie im Gesetz für das Eilverfahren vorgesehen - vor Gericht auch mündlich angehört. Der Ausgang eines Asylverfahrens kann aber für die betroffene Person von existentieller Bedeutung sein. Aufgrund dieser besonderen Wichtigkeit der Sache hält es die Beauftragte für angemessen, dass die Überprüfungsinstanz nicht allein nach Aktenlage entscheidet, sondern sich einen persönlichen Eindruck vom Antragsteller und seinem Vorbringen verschafft. Dies liegt im Interesse eines fairen Asylverfahrens.

Auch der CPT spricht diesen Punkt in seinem Bericht an: Er verlangt eine Unterrichtung über das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht betreffend ablehnender Bescheide des Bundesamtes und in diesem Zusammenhang vor allem darüber, ob der Asylbewerber das Recht hat, vor Gericht "angehört" zu werden (gemeint ist offenbar eine mündliche Anhörung). Allein der

ausführliche Hinweis auf die bestehende Rechtslage (§ 18 a Abs. 4 Satz 5 AsylVfG) und die eingeschränkte Pflicht des Einzelrichters zur Amtsermittlung, mit dem die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme auf diesen Punkt reagiert hat, ist nach Auffassung der Beauftragten aufgrund der weitreichenden Bedeutung, die das Ergebnis des Asylverfahrens für die Betroffenen haben kann, nicht zufriedenstellend.

- Verfahrensberatung

Das Asylverfahren am Flughafen erfolgt "unverzüglich" nach der Ankunft; die Flüchtlinge stehen daher unter einer besonderen psychischen und physischen Belastung, wenn sie sich dem rechtlich komplizierten und für sie undurchsichtigen Verfahren stellen. Das BMI hat immerhin den Bundesgrenzschutz am Flughafen und die Außenstelle am Flughafen angewiesen, auf die physische und psychische Verfassung des Ausländers Rücksicht zu nehmen. Darüber hinaus ist aber eine sorgsame Verfahrensberatung notwendig, für die nicht nur Personal, sondern auch Zeit zur Verfügung stehen muss. Zur Zeit erhalten Asylsuchende vom BGS lediglich ein Merkblatt zum Asylverfahren und werden - wie allgemein üblich - vom Bundesamt vor der Anhörung auf die wesentlichen Aspekte der Anhörung hingewiesen. Die Beauftragte fordert dagegen eine klare Regelung der Möglichkeiten des Flughafensozialdienstes für eine Verfahrensberatung, die vor der Anhörung beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge stattfinden muss. Dies ist auf dem Wege einer Dienstanweisung möglich.

- Verweildauer am Flughafen

Dem Gesetz folgend, muss das Flughafenverfahren nach einer Dauer von insgesamt 19 Tagen abgeschlossen sein. Oftmals ist die Aufenthaltsdauer in der Unterkunft am Flughafen aus verschiedenen Gründen aber wesentlich länger. Die längste Verweildauer am Flughafen betrug nach Angaben des Flughafensozialdienstes 268 Tage im Jahr 1996, 286 Tage im Jahr 1997 und 202 Tage im Jahr 1998. Da ein Asylsuchender nach Abschluss seines Verfahrens nicht gegen seinen Willen am Flughafen festgehalten werden darf - dies würde Haft ohne richterliche Anordnung bedeuten - unterzeichnen in der Praxis viele Flüchtlinge eine "Freiwilligkeitserklärung", um nicht in die Abschiebungshaft überführt zu werden. Sie befinden sich dann nicht selten tatsächlich weit über die gesetzlich vorgesehene Dauer hinweg im Flughafen; nach Auskunft des Flughafensozialdienstes ist die Tendenz sowohl der Dauer der Langzeitaufenthalte als auch der Anzahl der Personen, die sich über lange Zeit hinweg im Flughafen aufhalten, steigend.

Die Beauftragte hält diesen Zustand aus humanitären Gründen nicht für vertretbar. Die Verweildauer von Flüchtlingen am Flughafen sollte zeitlich befristet werden. Dies könnte durch eine Ergänzung des § 18 a Abs. 6 AsylVfG geschehen, nach der die Einreise zu gestatten ist, wenn die Aufenthaltsdauer am Flughafen 30 Tage überschreitet.

- Abschiebungen

Nach Auffassung der Beauftragten nimmt im oben bereits erwähnten Bericht des Anti-Folter-Ausschusses des Europarates die Frage, ob bei der Vollziehung von Abschiebungsanordnungen in bestimmten Fällen übermäßige Gewalt angewendet worden oder es zu Misshandlungen durch Beamte des Bundesgrenzschutzes gekommen sei, aufgrund der Schwere des Vorwurfes und verschiedener Ermittlungsverfahren, die seit einiger Zeit schon anhängig sind, zu Recht breiten Raum ein. Entsprechende Vorwürfe waren auch Anlass für den Besuch der Delegation am Flughafen gewesen. Im Berichtszeitraum kam es erneut zu einem Todesfall. Während eines Abschiebeversuches vom Flughafen Frankfurt am Main verstarb am 28. Mai 1999 ein sudanesischer Asylbewerber.

In der Folge wurde die "Durchführung von Rückführungsmaßnahmen" neu geregelt. Nach Auffassung der Beauftragten sind aber nicht nur klare Handlungsanweisungen für den Umgang des Bundesgrenzschutzes mit abzuschiebenden Personen unbedingt notwendig. Darüber hinaus sollten für die Beamten auch Möglichkeiten geschaffen werden, ihre Arbeitsbedingungen, die an sie gestellten Anforderungen und ihr eigenes Verhalten in kritischen Situationen unter professioneller Anleitung, d.h. mit Supervision, zu reflektieren. Ein solches zweigleisiges Verfahren ist erforderlich, um so weit wie irgend möglich sicherzustellen, dass Abschiebungen von abgelehnten Asylsuchenden unter menschenwürdigen Umständen erfolgen.

4. Kriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina

Im Laufe des Jahres 1998 liefen die Duldungen der weitaus meisten Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina aus. Bei der Rückführung von Angehörigen der Minderheiten (Kroaten und Muslimen sowie Angehörigen der Volksgruppe der Roma, die im Unterschied zu anderen ethnischen Gruppen keine Machtbasis in einzelnen Kommunen oder auf höherer politischer Ebene haben) sowie von ethnisch "gemischten" Ehen und Familien aus der Republika Srpska soll nach dem Beschluss der Innenminister "sensibel" vorgegangen werden. Sie sind aber grundsätzlich rückkehrpflichtig, da davon ausgegangen wird, dass auch dieser Personenkreis sich im Föderationsgebiet ansiedeln kann.

Im Sommer 1999 lebten nach Schätzungen des Beauftragten der Bundesregierung für Flüchtlingsrückkehr und rückkehrbegleitenden Wiederaufbau in Bosnien-Herzegowina, Koschnick, noch ca. 70 000 bosnische Kriegsflüchtlinge in Deutschland. Die weit überwiegende Mehrheit der ehemals rund 350 000 Personen, die aufgrund des Krieges in der Bundesrepublik

Deutschland aufgenommen worden waren, hatte somit das Land verlassen. Rund 26 000 Personen wanderten seit 1996 allein im Rahmen von speziell für bosnische Flüchtlinge konzipierten Einwanderungsprogrammen in die USA weiter, allein für das Jahr 1999 steht ein Kontingent von 13 000 Personen bereit. Auf Grundlage eines ähnlichen Programms nehmen auch Kanada und Australien - allerdings in erheblich geringerem Umfang - Bosnien-Flüchtlinge aus Deutschland auf. Ca. 3 800 Personen sind vom Beginn des Jahres 1996 bis zum Sommer 1999 aus Deutschland nach Bosnien-Herzegowina abgeschoben worden.

Bei den Flüchtlingen, die nach der geltenden Beschlusslage der Innenministerkonferenz zuletzt "zurückgeführt" werden, handelt es sich um Personen, die aus politischen oder sozialen Gründen als besondere Härtefälle gelten und deren Aufenthalt deshalb immer wieder für einige Wochen oder Monate verlängert wird. Dies betrifft insbesondere

- Personen, die am 15. Dezember 1995 das 65. Lebensjahr vollendet hatten, wenn sie in Bosnien-Herzegowina keine Familien mehr haben, aber in der Bundesrepublik Deutschland Angehörige mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht leben, die sie versorgen und sicherstellen, dass keine Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch genommen werden,
- Personen, die einen aussichtsreichen Antrag auf Weiterwanderung gestellt haben. Sie erhalten in einigen Bundesländern für die Dauer des Verfahrens eine Duldung.
- junge Leute, die sich im letzten oder vorletzten Jahr ihrer Ausbildung befinden und diese vor dem 1. Januar 1996 begonnen haben, keine Sozialhilfe beziehen und deren Familie freiwillig ausreist bzw. ausgereist ist,
- geladene Zeuginnen und Zeugen vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag,
- traumatisierte Personen, die sich deswegen seit dem 16. Dezember 1995 in nicht abgeschlossener (fach)ärztlicher Behandlung befinden oder denen aufgrund fehlender Behandlungsmöglichkeiten einer Traumatisierung oder schwerwiegenden Krankheit eine Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina derzeit nicht zugemutet werden kann, Deserteure serbischer Volkszugehörigkeit aus der Republika Srpska sind zwar nicht generell von der Rückkehrpflicht ausgenommen, werden aber nach § 53 Abs. 4 AuslG in Einzelfällen von der Rückkehrpflicht ausgenommen.

4.1 Zurückhaltung bei Zwangsmaßnahmen notwendig

Im Berichtszeitraum sollte eine verstärkte Rückkehr auch der Minderheiten in ihre Heimat stattfinden. Die Umsetzung dieses Zieles erweist sich jedoch insbesondere bezüglich der Republika Srpska (RS) nach wie vor als äußerst schwierig. Nach Einschätzung des Auswärtigen Amtes war eine Minderheitenrückkehr in die RS während der NATO-Luftangriffe nicht mehr möglich⁷⁵.

Im Zusammenhang mit der Bombardierung Jugoslawiens durch die NATO hat in diesem Landesteil eine neuerliche Radikalisierung im Sinne des serbischen Nationalismus stattgefunden, so dass es schon deshalb nicht zu vertreten war, Flüchtlinge zwangsweise dorthin zurückzuschicken. Nach Beendigung des Kosovo-Konflikts ist die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr von Minderheitsangehörigen in die Republika Srpska wieder eröffnet. Ein Ausweichen von Minderheitsangehörigen aus der Republika Srpska oder aus dem kroatisch dominierten Teil der Föderation in das Föderationsgebiet kann nur begrenzt erfolgen, sofern die Stabilität der Entität nicht gefährdet werden soll. Zudem ist nicht immer gewährleistet, dass eine Registrierung auch derjenigen Flüchtlinge stattfindet, die vor dem Krieg nicht in dem Ort gelebt haben, in den sie zurückkehren wollen. In manchen Kantonen wird die Registrierung an den Nachweis von Wohnraum in der betreffenden Gemeinde geknüpft. Bei Verwandten oder Freunden zu wohnen, reicht als Nachweis nicht immer aus und selbst bei Vorliegen aller Voraussetzungen wird die Registrierung von einigen Gemeinden verweigert.

Nach Auffassung der Beauftragten ist die Rückkehr möglichst vieler Flüchtlinge in ihre Heimat anzustreben. Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Vertrages von Dayton insbesondere in der Republika Srpska dürfen aber nicht zu Lasten der von dort Geflohenen gehen. Sie hält deshalb sorgfältige Einzelfallprüfungen vor jeder zwangsweisen Rückführung von Flüchtlingen in Minderheitsgebiete und insbesondere von Nicht-Serben in die Republika Srpska für unverzichtbar.

4.2 Härtefallregelung dringend erforderlich

Unabhängig von der im Koalitionsvertrag angesprochenen und von der Beauftragten für dringend notwendig erachteten gesetzlichen Härtefallregelung (vgl. IV.2), deren Zustandekommen noch einige Zeit in Anspruch nehmen dürfte, sollte den besonderen Bedürfnissen derjenigen bosnischen Kriegsflüchtlinge, die aufgrund ihrer sozialen Situation oder ihrer gesundheitlichen Verfassung als weiterhin besonders schutzbedürftig anzusehen sind, endlich ein Aufenthaltstitel erteilt und eine Bleibeperspektive ermöglicht werden. Die nach wie vor gültigen Beschlüsse der Innenministerkonferenz zur Regelung des ausländerrechtlichen Status traumatisierter bosnischer Kriegsflüchtlinge sehen vor, dass Personen, die durch ein ärztliches Attest und ein zusätzliches amtsärztliches Gutachten den Nachweis erbringen, dass sie wegen einer schwerwiegenden psychischen Erkrankung seit dem 16. Dezember 1995 in fachärztlicher Behandlung sind, bis zu deren Abschluss in Deutschland geduldet werden sollen. Auch traumatisierten Personen, die sich nach Dezember 1995 in fortdauernde ärztliche Behandlung begeben haben, kann eine besondere Schutzbedürftigkeit zuerkannt werden. Da aufgrund der derzeit in Bosnien-Herzegowina herrschenden Verhältnisse

noch nicht von einer adäquaten therapeutischen Behandlungsmöglichkeit vor Ort ausgegangen werden kann, kann von einer Abschiebung abgesehen und den Betroffenen unter Anwendung des § 53 Abs. 6 AuslG eine Duldung erteilt werden. Nach Ablauf der zuletzt ausgestellten Duldung hat die Ausländerbehörde im jeweiligen Einzelfall zu prüfen, ob ein neues beachtliches Gutachten vorliegt oder die Abschiebung angedroht und ggf. durchgeführt wird.

4.2.1 Traumatisierte Flüchtlinge

Flüchtlingsorganisationen haben das oben geschilderte Verfahren im Berichtszeitraum immer wieder kritisiert und auf die negativen Folgewirkungen hingewiesen, die der Zwang zu stets neuen Attestierungen und die mit der Duldung einhergehende andauernde Aufenthaltsunsicherheit für die Betroffenen mit sich bringt. Bei einer Veranstaltung über den Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen, die die Beauftragte gemeinsam mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen im Februar 1999 durchführte, wurde diese Kritik von Fachleuten aus dem psychotherapeutischen und psychiatrischen Bereich erhärtet. Sie wiesen mit Nachdruck darauf hin, dass Menschen, die in ihren existentiellen seelischen Grundbedürfnissen verletzt wurden, einen stabilen Rahmen benötigen, um sich zu erholen und mit dem Erlebten umgehen zu lernen. Der Ausreisepressure, der aufgrund der immer wieder und in den meisten Bundesländern nur für einige Monate erteilten Duldungen auf den Betroffenen lastet, erschwert die Behandlung und führt, wenn die Frist naht, häufig zu einer akuten und nachhaltigen Verschlechterung ihres Zustandes. Für schwer traumatisierte Flüchtlinge ist aus psychotherapeutischer Sicht ein Status erforderlich, der den für die Behandlung notwendigen stabilen Rahmen schafft. Duldungen, die jeweils nur für einige Monate erteilt werden, sind dafür nicht geeignet.

Die Beauftragte ist der Auffassung, dass bosnischen Flüchtlingen, die sich wegen einer schweren Traumatisierung in ärztlicher Behandlung befinden, durch die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis ein rechtmäßiger Aufenthalt ermöglicht werden sollte. Damit würde ihnen die zusätzliche Belastung genommen, die eine ständig drohende Rückkehr in das Krisengebiet für die Betroffenen bedeutet. Im Berichtszeitraum wurde diese Forderung von den Innenministern des Bundes und der Länder nicht umgesetzt, da sie den Rückkehrdruck auf bosnische Kriegsflüchtlinge an keiner Stelle lockern wollten. Ein gewisser Fortschritt war jedoch insofern zu verzeichnen, als einige Länder den Zeitraum, für den die Duldung erteilt werden kann, verlängert haben. Die bisher großzügigste Regelung für Härtefälle hat das Land Hessen durch einen Erlass vom Februar 1999 getroffen. Dort werden in Behandlung befindliche traumatisierte Flüchtlinge, Zeugen in Kriegsverbrecherprozessen und über 65-Jährige ohne Familienangehörige in Bosnien-Herzegowina bei gesichertem Lebensunterhalt "zunächst bis zum 31. März 2000 von Rückführungen ausgenommen."

4.2.2 Andere Härtefälle

Ein bundesweit einheitlicher und angemessener Umgang mit Härtefällen, der hinsichtlich der bosnischen Kriegsflüchtlinge durch einen Beschluss der Innenminister von Bund und Ländern herbeizuführen wäre, stand somit am Ende des Berichtszeitraumes noch aus. Der diesbezügliche Regelungsbedarf betrifft nicht allein traumatisierte Flüchtlinge, sondern auch die anderen genannten Gruppen: Personen, die sich in Kriegsverbrecherprozessen als Zeugen zur Verfügung stellen und dafür erneut mit entsetzlichen Erlebnissen konfrontieren, sollte die Angst genommen werden, dass sie jemals gegen ihren Willen nach Bosnien-Herzegowina zurückkehren und sich möglicherweise neuen Gefahren aussetzen müssen. Dasselbe gilt für ehemalige Häftlinge der Konzentrationslager, von denen ein erheblicher Teil als traumatisiert gelten dürfte. Die Personen, die Ende 1995 bereits das 65. Lebensjahr erreicht hatten, sind inzwischen fast 70 Jahre alt oder älter; eine Rückkehr in die Krisenregion ist ihnen daher weniger denn je zuzumuten. Auch für sie ist dringend eine humanitäre Regelung erforderlich, die ihnen die Sicherheit gibt, dass sie bei ihren Angehörigen in Deutschland bleiben und dort versorgt werden können.

Mit der Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis würde dem betroffenen Personenkreis, der sich inzwischen oftmals seit sechs und mehr Jahren mit ungesichertem Status in der Bundesrepublik Deutschland aufhält, endlich eine Bleibeperspektive eröffnet. Darüber hinaus würden viele Probleme z.B. im Hinblick auf die Bewegungsfreiheit der Betroffenen und die mit der Duldung verbundenen räumlichen und sozialrechtlichen Beschränkungen entfallen. Zudem entstünden ihnen im Bereich der Arbeitsgenehmigung neue Möglichkeiten, den Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit zu bestreiten.

4.2.3 Arbeitserlaubnis

Im Berichtszeitraum erhielt die Beauftragte immer wieder Hinweise darauf, dass bosnischen Kriegsflüchtlingen, die aufgrund einer nachweislichen psychischen Erkrankung weiterhin in der Bundesrepublik Deutschland geduldet werden, oder auch ihren engsten Angehörigen keine Arbeitserlaubnis mehr erteilt wird. So wurde etwa einem Betroffenen, der in einem Betrieb angelernt worden und dann jahrelang dort beschäftigt gewesen war, die Arbeitserlaubnis unter Hinweis auf das Vorrangprinzip entzogen. Die Firma musste ihm daraufhin kündigen, obwohl der Firmeninhaber mehrfach beim Arbeitsamt interveniert und sich für eine Weiterbeschäftigung seines Mitarbeiters eingesetzt hatte. Der Flüchtling fand in der Folgezeit mehrfach potenzielle Arbeitgeber, aber auch für die anderen Stellen wurde ihm die Arbeitserlaubnis verweigert.

Die Beauftragte erachtet es als widersprüchlich und auch aus humanitären Gründen nicht zu vertreten, wenn traumatisierte Flüchtlinge somit einerseits aus schwerwiegenden humanitären Gründen längerfristig von der Rückkehrpflicht ausgenommen werden, man ihnen aber zugleich mit administrativen Mitteln jede Chance vorenthält, selbst für ihren Lebensunterhalt aufzukommen. Sowohl die existentiellen Sorgen, die durch den Verlust eines Arbeitsplatzes entstehen, als auch der Entzug eines Rahmens, der den Tag strukturiert, erzeugen Gefühle von Abhängigkeit, Hilflosigkeit und Ohnmacht und wirken destabilisierend auf die gesundheitliche Verfassung der Betroffenen. Darüber hinaus wird auch die politische Intention der Regelung für traumatisierte Flüchtlinge - Verzicht auf Zwangsmaßnahmen, damit eine Erholung und Reintegration in alltägliches Leben stattfinden kann - auf diese Weise konterkariert. Zwar haben in der Vergangenheit einige Arbeitsämter bei der Entscheidung über die Arbeitserlaubnis in Einzelfällen der schwierigen Situation traumatisierter Flüchtlinge Rechnung getragen und die Härtefallregelung in § 1 Abs. 2 der Arbeitsgenehmigungsverordnung angewandt, d.h. eine Arbeitserlaubnis erteilt. Grundsätzlich blieb das Problem jedoch lange ungelöst.

Nach Auffassung der Beauftragten sollte in den Fällen, die ausländerrechtlich als Härtefälle angesehen werden, der besonderen Situation der Betroffenen auch durch angemessene arbeitsgenehmigungsrechtliche Regelungen Rechnung getragen werden. Sie hat deshalb den Bundesminister für Arbeit und Soziales gebeten, durch eine allgemeine Anweisung an die Bundesanstalt für Arbeit sicherzustellen, dass in den Fällen, in denen eine Duldung aufgrund einer Traumatisierung erteilt bzw. verlängert wurde, von der Härtefallregelung der Arbeitsgenehmigungsverordnung Gebrauch gemacht wird. Diese sieht vor, dass die Arbeitserlaubnis (§ 285 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB III) auch dann erteilt werden kann, "wenn die Versagung unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse des einzelnen Falles eine besondere Härte bedeuten würde;" die Vorschriften über die sogenannte Vorrangprüfung oder die sogenannte globale Arbeitsmarktprüfung (vgl. hierzu auch Ausführungen in II.4; besonders 4.3.1 und 4.3.3) kommen in diesem Fall nicht zur Anwendung.

Auch Flüchtlingsinitiativen und Therapeutinnen bzw. Therapeuten haben sich für eine solche Regelung eingesetzt. Anfang Juni 1999 erteilte der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung dem Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit eine Weisung, derzufolge "die besondere Notlage bosnischer Kriegsflüchtlinge, die wegen eines behandlungsbedürftigen Traumas eine Duldung erhalten, in der Weise zu berücksichtigen (ist), dass im Einzelfall bei Erteilung der Arbeitserlaubnis von der Arbeitsmarktprüfung abgesehen wird, wenn die angestrebte Arbeit wesentlicher Bestandteil der Therapie für die behandlungsbedürftige Person ist."

Für traumatisierte bosnische Flüchtlinge wurde damit eine spürbare Verbesserung erreicht. Die Beauftragte wird weiter dafür eintreten, dass alle o.g. Personengruppen, die als humanitäre Härtefälle anzusehen sind, Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.

Unabhängig von einer möglichen Regelung im Rahmen der Arbeitsgenehmigungsverordnung wäre das Problem konsequent und einfach durch die eingangs geforderte Erteilung der Aufenthaltsbefugnis zu lösen: Inzwischen dürften die meisten der hier als Härtefälle in Rede stehenden bosnischen Kriegsflüchtlinge die notwendigen Voraussetzungen - fünf Jahre rechtmäßige Ausübung einer versicherungspflichtigen Beschäftigung oder sechs Jahre ununterbrochener Aufenthalt im Bundesgebiet - erfüllen, so dass sie dann Anspruch auf die Erteilung einer Arbeitsberechtigung hätten.

5. Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen aus dem Kosovo

Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zufolge wurden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im vergangenen Jahr 299 000 Asylsuchende neu registriert und damit 19 % mehr Asylanträge gestellt als im Jahr zuvor (252 000). Hauptgrund dafür war der anhaltende Konflikt im Kosovo: Nach dem Friedensschluss im Kosovo vom Juni 1999 lag die Anzahl der in Deutschland aufhältigen ausreisepflichtigen jugoslawischen Staatsangehörigen kosovo-albanischer Volkszugehörigkeit nach Auskunft des Bundesministeriums des Innern bei ca. 180 000.

Die Bundesrepublik Jugoslawien ist schon seit einigen Jahren eines der Hauptherkunftsländer von Asylsuchenden. Der Anteil jugoslawischer Staatsangehöriger lag 1996 mit 18 085 Personen bei 15,5 % aller Asylbewerber; 1997 waren es mit 14 789 Personen rund 14,2 % und im Jahr 1998 kam mit 34 979 Personen mehr als ein Drittel aller Asylbewerber aus der Bundesrepublik Jugoslawien. Befragungen der Betroffenen zufolge handelte es sich bei ca. 85 % von ihnen um albanische Volkszugehörige aus dem Kosovo. Mit 3,99 % (Artikel 16a GG) bzw. 3,69 % (§ 51 AuslG) war die Anerkennungsquote bei dieser Flüchtlingsgruppe im Jahr 1998 sehr gering. Dies ist nicht zuletzt auf eine beschönigende Darstellung der Situation in den damaligen Lageberichten des Auswärtigen Amtes zurückzuführen, die in den Asylverfahren eine wesentliche Entscheidungsgrundlage bilden. Dass die allermeisten dieser Flüchtlinge dennoch in Deutschland bleiben konnten, verdankten sie daher auch nicht einem Abschiebestop aufgrund der Gefährdungssituation in ihrer Heimat, sondern vor allem der fehlenden Rücknahmebereitschaft Jugoslawiens. Am 31. Dezember 1998 befanden sich 80 832 jugoslawische Staatsangehörige im Asylverfahren, 119 838 lebten mit einer Duldung in Deutschland.

5.1 Aufnahme von Vertriebenen in der Region und in Drittstaaten

Mit Beginn der Luftangriffe auf Ziele in Jugoslawien nahmen die brutalen Vertreibungsmaßnahmen der jugoslawischen Sicherheitskräfte zu. Hunderttausende Menschen verließen ihre Wohnorte und suchten Schutz teils innerhalb des Kosovo, in zunehmendem Masse aber auch in den angrenzenden Nachbarländern, insbesondere in Albanien und Mazedonien. Ende Mai (Stand: 26. Mai 1999) befanden sich nach Schätzungen der Nato rund 580 000 Binnenvertriebene im Kosovo, die überwiegend in Bergen und Wäldern versteckt unter katastrophalen Bedingungen lebten - ohne Wasser, Nahrungsmittel, ärztliche Versorgung - und Berichten zufolge als menschliche Schutzschilde missbraucht wurden. Zu demselben Zeitpunkt hatte das wirtschaftlich äußerst schwache Albanien bereits rund 439 000 Vertriebene aufgenommen, die teils in Lagern, teils in Gastfamilien untergebracht wurden. In Mazedonien betrug die Anzahl 252 000 Vertriebene: Da das Land eine Gefährdung des ethnischen Gleichgewichtes zwischen seiner albanischen und der mehrheitlich slawisch-mazedonischen Bevölkerung befürchtete, sollte die Aufnahme begrenzt und nur noch so vielen Flüchtlingen Schutz gewährt werden, wie auf der anderen Seite in Drittstaaten weiterwandern konnten.

Um einer drohenden Destabilisierung der Region, insbesondere Mazedoniens, entgegenzuwirken, ergriff die deutsche EU-Präsidentschaft die Initiative zur humanitären Evakuierung von Vertriebenen, die zunächst in Mazedonien Zuflucht gefunden hatten und drängte die anderen EU-Mitgliedstaaten, ebenfalls Vertriebene aufzunehmen. Im Ergebnis dieser Initiative verpflichteten sich zahlreiche Länder zur Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen aus mazedonischen Lagern. Deutschland sagte die Aufnahme von insgesamt 20 000 Personen zu. Die Aufnahmeaktion konnte im Ergebnis des Friedensschlusses und des Einmarsches der KFOR vorzeitig nach Aufnahme von knapp 15 000 Vertriebenen beendet werden.

5.2 Zur Aufnahme in Deutschland

Die Beauftragte hatte sich im April 1999 durch einen Besuch von Flüchtlingslagern in Albanien und Mazedonien über die Situation vor Ort informiert. Sie begrüßte die schnelle Evakuierung des ersten Flüchtlingskontingentes nach Deutschland und äußerte Verständnis für die Kritik der Innenminister an der zögerlichen Flüchtlingsaufnahme durch andere Staaten. Zugleich machte sie deutlich, dass die bereits geleistete Hilfe allein keinesfalls ausreichte, um die Region von den immensen politischen und humanitären Problemen zu entlasten, die mit der Aufnahme und Versorgung einer derart großen Anzahl albanischer Flüchtlinge aus dem Kosovo verbunden waren.

5.2.1 Kontingentaufnahme nach § 32 a Ausländergesetz

Angesichts der dramatischen Situation in der Krisenregion hielt die Beauftragte die Aufnahme weiterer notleidender Flüchtlinge für ein Gebot der Stunde. Unterstützung erhielt die Beauftragte durch den Bundesinnenminister, der sich nach einem Gespräch mit der Hohen Flüchtlingskommissarin der Vereinten Nationen, Frau Ogata, gegenüber den Innenministern der Länder für eine Ausweitung des deutschen Kontingentes stark machte. Das Resultat war ein Kompromiss: Am 06. Mai 1999 verständigten sich Bund und Länder einvernehmlich darauf, weiteren 10 000 Kosovo-Flüchtlingen, die ihre Heimat in den vorangegangenen Wochen verlassen hatten, vorübergehend Schutz zu gewähren. Davon sollten 5 000 Personen bereits ab der nachfolgenden Woche einreisen können, die verbleibenden 5 000 Flüchtlinge aber erst dann aufgenommen werden, wenn die anderen EU-Mitgliedstaaten ihre Kontingente "nahezu vollständig" erfüllt haben. Diese Strategie des "pledging" erwies sich als sinnvoll; in den folgenden Wochen kamen die meisten Länder ihren Verpflichtungen nach. Da zudem mit der Einstellung der Kampfhandlungen im Juni 1999 sofort eine große Zahl von Flüchtlingen aus Mazedonien und Albanien in den Kosovo zurückkehrte - allein bis zum 24. Juni 1999 wurden nach Auskunft des Auswärtigen Amtes bereits 251 700 Rückkehrer in den Kosovo gezählt - war eine neuerliche Aufstockung des Kontingentes nicht mehr erforderlich.

Bei der Aufnahme der Kosovo-Flüchtlinge wurde erstmals § 32 a Ausländergesetz umgesetzt. Die Vorschrift regelt die vorübergehende Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen: Personen, die im Rahmen des Kontingentes einreisten, erhielten eine Aufenthaltsbefugnis für zunächst drei Monate und wurden nach dem für die Verteilung von Asylbewerbern festgelegten Schlüssel durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge auf die Bundesländer verteilt. Der Bund beteiligt sich an den Aufnahmekosten und verpflichtet sich, den Ländern pro Person monatlich 500.- DM zuzuweisen. Diese Verpflichtung gilt zunächst für das Jahr 1999, längstens jedoch bis zum Ablauf von 6 Monaten nach dem Zeitpunkt, zu dem nach Feststellung der Bundesregierung eine Rückkehr in das Kosovo möglich ist.

5.2.2 Humanitäre Aufnahme nach § 30 Ausländergesetz

Die Auswahl derjenigen Flüchtlinge, die nach Deutschland evakuiert wurden, erfolgte durch den UNHCR und deutsche Offizielle in den Flüchtlingslagern vor Ort. Angesichts des Elends in der Region wollten aber auch in Deutschland lebende Privatleute ihre Verwandten aus den Lagern bei sich aufnehmen. Mit Beginn des Krieges wandten sich daher verzweifelte Albanerinnen und Albaner mit der Bitte um Unterstützung an die Beauftragte. Die Möglichkeit einer privaten Aufnahme war erstmals während des Bosnien-Krieges eröffnet worden; seinerzeit konnten Flüchtlinge ein Besuchsvisum erhalten, wenn die Gastgeber sich zur Übernahme der damit

verbundenen Kosten bereiterklärten. Die Länder weigerten sich, dieses Verfahren hier erneut zu gestatten, da sie die mit dieser Art der Aufnahme absehbar verbundene Belastung ihrer öffentlichen Kassen - irgendwann waren viele Privatleute seinerzeit finanziell nicht mehr in der Lage, ihrer Verpflichtung weiter nachzukommen - nicht tragen wollten. Zudem sei die Zweckbestimmung "Besuchsaufenthalt" bei Kriegsflüchtlingen nicht als erfüllt anzusehen. Bis Ende Mai 1999 wurden deshalb insgesamt nur ca. 600 Besuchsvisa an Kosovo-Vertriebene in Mazedonien erteilt.

Auch die Beauftragte hält Besuchsvisa nicht für den rechtlich angemessenen Weg zur Aufnahme schutzsuchender Kriegsflüchtlinge, erachtet diesen Weg aber hilfsweise für sinnvoll, solange die Länder sich weigern, eine dafür geeignete rechtliche Bestimmung auch großzügig anzuwenden: Dem damit gemeinten § 30 AuslG zufolge kann einem Ausländer bzw. einer Ausländerin Einreise und Aufenthalt in das Bundesgebiet erlaubt und eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden, wenn dringende humanitäre Gründe vorliegen.

Während des Krieges in Jugoslawien verhielten sich die Länder bei der Anwendung des § 30 AuslG äußerst restriktiv. Exemplarisch dafür sei hier auf einen Erlass des Landes Hessen vom 10. Mai 1999 verwiesen: Für die ausländerrechtliche Zustimmung zu einem Einreisevisum nach § 30 AuslG reicht es dieser Regelung zufolge nicht aus, wenn die einreisewillige Person Opfer der Massenvertreibung aus dem Kosovo geworden ist, in einem Flüchtlingslager Aufnahme gefunden hat und zudem über verwandtschaftliche Beziehungen zu Personen im Bundesgebiet verfügt. Einreisen auf der Grundlage des § 30 Abs. 1 AuslG sollten nur in darüber hinausgehenden außerordentlichen Einzelfällen erlaubt werden, "so etwa wenn sich Minderjährige oder betreuungsbedürftige Personen ohne weitere Betreuungsmöglichkeit in einem Flüchtlingslager aufhalten und im Bundesgebiet Aufenthaltserlaubnis bzw. Aufenthaltsberechtigung besitzende Verwandte leben. In diesen Fällen kann der Abgabe einer Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG bei der Entscheidung auf Übernahme Bedeutung zukommen." In der Regel sehen die Erlasse vor, dass nach Zustimmung der Auslandsvertretung oder der örtlichen Ausländerbehörde eine letzte Prüfung durch das Landesinnenministerium vorzunehmen ist, das der Einreise nur "in wenigen exorbitanten Einzelfällen" (so der Erlass von Baden-Württemberg vom 10. Mai 1999) zustimmt. Der Weg der humanitären Aufnahme ausserhalb des Kontingentes war somit für Kosovo-Vertriebene kaum begehbar.

5.2.3 Ungeregelte Einreise

Albanische Volkszugehörige aus dem Kosovo, die vor Beginn des Krieges oder nach dem

24. März 1999 ausserhalb des oben dargestellten Verfahrens in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, gelten ausländerrechtlich nicht als Kriegsflüchtlinge und erhalten keine Aufenthaltsbefugnis, sondern lediglich eine Duldung. Während des Berichtszeitraumes wurde, wie oben dargelegt, nicht einmal ein offizieller Abschiebestop für diese Gruppe erlassen. Ihren Verbleib verdanken sie formal allein der Tatsache, dass Abschiebungen laut Rückübernahmeabkommen nur auf dem Luftweg und mit jugoslawischen Maschinen bzw. mit Einverständnis der jugoslawischen Behörden möglich sind.

Ein solcher Umgang mit dieser Flüchtlingsgruppe ist weder politisch noch humanitär zu vertreten. Personen albanischer Volkszugehörigkeit, die ausserhalb des geregelten Verfahrens aus dem Kosovo nach Deutschland geflohen sind, benötigen aus denselben Gründen Schutz wie diejenigen, denen eine Aufnahme im Kontingent oder individuell aus humanitären Gründen gewährt wurde. Die Beauftragte hält deshalb eine Einbeziehung dieser Personen in die abgestuften Regelungen für Kosovo-Albaner, die im Kontingent in das Bundesgebiet eingereist sind, für erforderlich.

5.3 Empfehlungen

Unabhängig davon, ob sie innerhalb oder ausserhalb des geregelten Verfahrens in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, haben Kosovo-Flüchtlinge Probleme, die vermieden werden können und sollen. Es handelt sich dabei um die folgenden Punkte:

5.3.1 Generell kein Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge nach § 32 a AuslG

Im Berichtszeitraum erhielt die Beauftragte immer wieder Hinweise darauf, dass Personen aus dem Kosovo, die im Rahmen des geregelten Verfahrens nach § 32 a Ausländergesetz als Kriegsflüchtlinge in Deutschland aufgenommen worden sind, von der Arbeitsverwaltung keine Arbeitsgenehmigung erhalten. Dies geschieht unter Bezugnahme auf eine Weisung aus dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), der zufolge Asylbewerbern und geduldeten Ausländern, die nach dem 15. Mai 1997 in die Bundesrepublik Deutschland neu eingereist sind, die Arbeitserlaubnis für eine erstmalige Beschäftigung zu verweigern ist (vgl. dazu II.4.3.5, II.4.3.6 und III.2).

5.3.2 Flüchtlingsrückkehr

Schon Anfang Juni 1999, als gerade die ersten Anzeichen eines möglichen Kriegsendes sichtbar geworden waren, drängte der Berliner Innensenator auf eine Rückkehr der Kosovo-Vertriebenen. Ein solcher Druck auf die Flüchtlinge und die Forcierung einer übereilten Massen-

rückkehr macht keinen Sinn. Dies gilt umso mehr, als gleich nach Ende der Kriegshandlungen bereits eine massenhafte spontane Rückkehr aus Albanien und Mazedonien einsetzte und sich innerhalb weniger Wochen rund 589 600 Menschen auf den Weg zurück machten (Stand 05. Juli 1999). Die menschenrechtliche Situation hat sich für Kosovo-Albaner erheblich verbessert. Besorgniserregend sind jedoch die anhaltende ethnisch bedingte Bedrohung und Übergriffe auf Minderheitsangehörige im Kosovo (Serben, Roma, Askhali). Die Gefahr durch Minen und andere nicht explodierte Sprengkörper ist erheblich; nach Aussagen von Helfern vor Ort lassen sich Minen der jugoslawischen Armee jedoch lokalisieren. Durch den Krieg wurden zudem Häuser und notwendige Infrastruktur zerstört; Wohnungen sind beschädigt und geplündert, Straßen schwer passierbar. Die Versorgung mit Wasser, Strom und Nahrungsmitteln muss erst noch gewährleistet werden und es bedarf des Aufbaus winterfester Quartiere, um zusätzliche Probleme in der Region während der kalten Jahreszeit zu vermeiden.

Nachdem zunächst die Rückkehr der Binnenvertriebenen und der Vertriebenen und Flüchtlinge aus den Nachbarländern im Mittelpunkt stand, kehren nunmehr auch Vertriebene und Flüchtlinge in das Kosovo zurück, die ausserhalb der Region Zuflucht fanden. So kehrten nach UNHCR-Angaben vom 14. Oktober 1999 bisher allein über 83 000 Personen in organisierter Form aus Ländern ausserhalb der Region zurück. Bis Ende November 1999 waren aus Deutschland über 18 000 Personen im Rahmen der von UNHCR und der Internationale Organisation für Migration organisierten Rückkehraktion in das Kosovo zurückgereist. Da außerdem von einer bedeutenden Zahl individueller Rückreisen auszugehen ist, dürfte die tatsächliche Zahl der Rückkehrer aus Deutschland erheblich höher liegen.

Die politische Situation im Kosovo ist trotz erheblicher Fortschritte noch immer durch Hass und Vergeltungsmaßnahmen auf Seiten der verschiedenen Volksgruppen, speziell der Kosovo-Albaner und der Serben gekennzeichnet. Immer neue Massengräber werden gefunden. Zivile Strukturen fehlen, Verwaltung, UNHCR und OSZE appellieren weiterhin an alle Aufnahmestaaten, Kosovo-Albaner noch nicht zur Rückkehr zu zwingen, auf die freiwillige Rückkehr zu setzen und weisen auf die besondere Gefährdungssituation von ethnischen Minderheiten im Kosovo hin.

6. Asylbewerberleistungsgesetz

Bereits im Juni 1993 wurde mit der Verabschiedung eines eigenen Gesetzes über die Regelung sozialer Mindeststandards für Asylbewerberinnen und Asylbewerber eine substantielle Einschränkung des Fürsorgegedankens vorgenommen, der das Sozialhilferecht bis dahin geleitet hatte. Das Asylbewerberleistungsgesetz nimmt bestimmte Personengruppen grundsätzlich aus

dem Regelungsbereich des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) heraus und schränkt ihre Leistungsansprüche nachhaltig ein. Die wesentlichen Bestimmungen lauten:

- Der Wert der zu gewährenden Grundleistung wurde um rund 20 % gegenüber dem Regelsatz des BSHG gekürzt;
- der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie an Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushaltes wird vorrangig durch Sachleistungen gedeckt. Nur "soweit es nach den Umständen erforderlich ist" können anstelle der vorrangig zu gewährenden Sachleistungen Wertgutscheine oder vergleichbare unbare Abrechnungen oder Geldleistungen gewährt werden;
- der monatlich zur Verfügung gestellte Bargeldbetrag beträgt bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres monatlich 40.- DM, vom Beginn des 15. Lebensjahres an 80.- DM;
- medizinische Hilfen - ärztliche und zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandsmitteln - sowie sonstige Leistungen, die zur Besserung oder Linderung von Krankheiten bzw. zur Genesung erforderlich sind, werden lediglich zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände gewährt;
- Ausweitung des Personenkreises, der vom AsylbLG erfasst wird (Novelle 1997).

Aufgrund dieser massiven Einschränkungen und der grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Bedeutung, die der Ausgliederung der Sozialleistungen an Asylsuchende und andere Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern aus dem Bundessozialhilfegesetz zukommt, war das Asylbewerberleistungsgesetz vom Beginn seines Inkrafttretens an rechtlich und politisch äußerst umstritten. Fachleute aus dem medizinischen Bereich, die Wohlfahrtsverbände, Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen dokumentieren seither immer wieder Fälle, die die negativen Folgen der restriktiven Leistungsgewährung deutlich machen und fordern die Rücknahme des Gesetzes. Faktisch wurde demgegenüber im Laufe der vergangenen Jahre sowohl die Dauer der Leistungskürzungen auf nunmehr drei Jahre verlängert, als auch der betroffene Personenkreis erweitert: "Leistungsberechtigt" sind nunmehr sowohl Personen, die sich (nach erfolgter Einreise oder am Flughafen) im Asylverfahren befinden und geduldete bzw. vollziehbar ausreisepflichtige Flüchtlinge, als auch Flüchtlinge, die wegen eines Krieges in ihrem Heimatland eine Aufenthaltbefugnis nach § 32 oder § 32a des Ausländergesetzes besitzen (§ 1 Abs. 1 AsylbLG). Im Berichtszeitraum einigten sich Bundestag und Bundesrat auf eine weitere Verschärfung des Asylbewerberleistungsgesetzes.

6.1 Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes 1998

Im September 1997 legte das Land Berlin dem Bundesrat einen Gesetzentwurf vor, dem zufolge Ausländerinnen und Ausländer, "die illegal einreisen und trotz entsprechender Beratung keinen Asylantrag stellen", von dem Anspruch auf volle Leistungsgewährung ausgeschlossen werden sollten. Dieser Entwurf wurde im Zuge der sich anschließenden politischen Auseinandersetzung um die Bekämpfung eines angeblichen massenhaften Missbrauchs von Sozialleistungen durch Flüchtlinge und andere Ausländer erweitert.

Zum 1. September 1998 trat mit der Missbrauchsklausel des § 1a AsylbLG die bislang letzte Neuregelung des Asylbewerberleistungsgesetzes in Kraft. Der jetzt gültigen Regelung zufolge sollen Personen, "die in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen", oder "bei denen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können" Leistungen nach diesem Gesetz nur noch erhalten, "soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist".

Die noch restriktiveren Anwendungskriterien, die zwischenzeitlich bei den Ressortabstimmungen zur Debatte gestanden hatten - dies betraf die weitgehende Streichung von Leistungen allein aufgrund einer illegal erfolgten Einreise oder in Fällen, in denen Flüchtlinge, "nicht freiwillig ausreisen, obwohl ihrer Ausreise (...) keine rechtlichen oder tatsächlichen Hindernisse entgegenstehen" - konnten nicht zuletzt durch die Intervention der Beauftragten und einer Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen verhindert werden. Die Praxis zeigt jedoch, dass die im Gesetz fixierten Generalklauseln zur Anspruchseinschränkung immer wieder von Sozialämtern flächendeckend und ohne Berücksichtigung von Einzelfallumständen herangezogen werden, um Flüchtlingen die Gewährung elementarer Leistungen zu verweigern.

So berichten Berliner Beratungsstellen, dass insbesondere für neu ankommende Flüchtlinge aus dem Kosovo und anderen Teilen der Bundesrepublik Jugoslawien im Herbst/Winter 1998/99 in einigen Bezirken die Anwendung des §1a AsylbLG eher die Regel als die Ausnahme gewesen sei. Durch die Verweigerung von Sozialleistungen sollten die Flüchtlinge veranlasst werden, Asylanträge zu stellen, weil damit die Umverteilungsregelung des Asylverfahrensgesetzes greift und auch andere Bundesländer für die entstehenden Kosten zuständig würden.

In manchen Bezirken wurde Kosovo-Flüchtlingen darüber hinaus unterstellt, sie seien deshalb in die Bundesrepublik Deutschland eingereist und nicht in einem der als sichere Drittländer geltenden Transitstaaten geblieben, weil sie hier Leistungen nach dem Asylbewerberleistungs-

gesetz beziehen wollten. Mit dieser Begründung wurde die Anwendung des § 1a AsylbLG auch in einigen Entscheidungen verschiedener Kammern des VG Berlin gerechtfertigt.

Die Beauftragte begrüßt den Grundsatzbeschluss des Oberverwaltungsgerichtes Berlin (OVG 6 SN 230.98 vom 4. Februar 1999) zu den Voraussetzungen für die Anwendung der Missbrauchsregelung, durch den das in diesem Fall betroffene Bezirksamt zur Zahlung von Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verpflichtet wurde: Allein die Tatsache, dass jemand, der sein Heimatland aus prägenden Gründen nichtwirtschaftlicher Art verlassen hat, um sich in die Bundesrepublik Deutschland zu begeben, auf dem Landweg durch andere Staaten reist, in denen er vor einer Zurückschiebung vorläufig sicher ist, rechtfertigt noch nicht die Annahme, er sei hier eingereist, um im Sinne von § 1a Nr. 1 AsylbLG Leistungen nach diesem Gesetz zu erlangen.

6.2 Empfehlungen

Das Asylbewerberleistungsgesetz wurde unter der alten Bundesregierung, aber mit Unterstützung auch der SPD-regierten Bundesländer eingeführt und in den letzten Jahren zweimal verschärft. Eine Rücknahme der Verschärfungen des Gesetzes durch die beiden Novellen ist nicht in die Koalitionsvereinbarung aufgenommen worden. Gleichwohl sind nach Auffassung der Beauftragten eine Reihe von Verbesserungen dringend geboten, deren Realisierung auch bei Fortbestand der derzeit gültigen rechtlichen Regelungen durchaus möglich ist:

- In vielen Fällen könnten die Leistungen statt als Sachleistungen in Form von Wertgutscheinen, anderen unbaren Abrechnungen oder auch als Geldleistungen gewährt werden.

Entsprechender politischer Wille vorausgesetzt, können die Länder dies auf der bestehenden Gesetzesgrundlage ggf. durch Erlass sicherstellen. Die Flüchtlinge würden damit die Grundlage einer selbstgestalteten Lebensführung zurückerhalten.

- Im Gesetz ist vorgesehen, dass die Höhe der zu gewährenden Leistungen jeweils zum 1. Januar eines Jahres neu festgesetzt wird, "wenn und soweit dies unter Berücksichtigung der tatsächlichen Lebenshaltungskosten (...) erforderlich ist" (§ 3 Abs. 3 AsylbLG). Eine solche Neufestsetzung der Beträge ist in den vergangenen Jahren nicht erfolgt. Zum nächst möglichen Zeitpunkt muss eine Prüfung durchgeführt werden, auf deren Grundlage eine angemessene Erhöhung der Leistungen rechtzeitig zum gesetzlich vorgegebenen Zeitpunkt erfolgen kann, die dem Anstieg der tatsächlichen Lebenshaltungskosten Rechnung trägt.

Ferner sollten die Prüfergebnisse, die der Festsetzung der Leistungshöhe jeweils zugrunde liegen, veröffentlicht und künftige Anpassungsprüfungen dem gesetzlichen Auftrag entsprechend jährlich vorgenommen werden.

- Die Regelung im § 4 AsylbLG sieht eine ärztliche und zahnärztliche Behandlung lediglich im Falle akuter Erkrankungen und Schmerzzustände vor. Die Abgrenzung von akuten und chronischen Krankheiten ist im konkreten Einzelfall unter Umständen schwierig und kann nur nach einer ärztlichen Untersuchung, nicht aber vom Sachbearbeiter im Sozialamt getroffen werden. Um unzumutbare Härten zu vermeiden, sollte durch die Vergabe von Krankenscheinen sichergestellt werden, dass die erforderlichen Untersuchungen im Zweifelsfall von ärztlichem Personal durchgeführt werden. Die Bestimmungen des Gesetzes sind zudem in der Weise anzuwenden, dass eine medizinische Behandlung von akuten Krankheitszuständen auch im Zusammenhang mit chronischen Erkrankungen gewährleistet ist.
- Bei Anspruchseinschränkungen nach § 1a AsylbLG geht es in jedem Einzelfall um eine weitere Absenkung eines gegenüber dem Bundessozialhilfegesetz ohnehin eingeschränkten Existenzminimums der Betroffenen. Gerade solche erheblichen Eingriffe bedürfen nicht nur einer sorgfältigen und umfassenden Prüfung der Umstände des Einzelfalls durch das Sozialamt, sondern auch einer rechtzeitigen, schriftlich begründeten Ankündigung der geplanten Leistungseinschränkung sowie schließlich eines schriftlich begründeten Bescheids.

Für den Fall, dass sich Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutzverfahren gegen die Sozialämter voraussehbar zeitlich herauszögern, sollten den Betroffenen – ohne damit einen Rechtsanspruch anzuerkennen – bis zur gerichtlichen Entscheidung über das einstweilige Rechtsschutzverfahren ungekürzte Hilfen (weiter) gewährt werden.

V. Soziale Situation

1. Schulische Bildung

Bildung und Ausbildung haben einen bedeutenden Stellenwert für den Erfolg des gesellschaftlichen Integrationsprozesses von Migranten. Ein qualifizierter Schulabschluss und eine abgeschlossene Berufsausbildung sind entscheidend für die Verteilung von gesellschaftlichem Aufstieg und damit für die dauerhafte und stabile Integration in unsere Gesellschaft.

Ein niedriges Bildungsniveau von Jugendlichen ausländischer Herkunft führt dementsprechend nicht nur zu Problemen bei der beruflichen Integration, es erschwert auch die soziale Integration durch eine niedrigere Akzeptanz von Migranten bei der einheimischen Bevölkerung.

1.1 Bildungsbeteiligung

Die Eingliederung in Deutschland lebender Kinder und Jugendlicher ausländischer Herkunft in Schule und berufliche Ausbildung hat sich seit Mitte der 80er bis in die 90er Jahre hinein zwar langsam, aber kontinuierlich verbessert. Während Anfang der 80er Jahre 30 % der Schulabgänger die Hauptschule ohne Abschluss verließen, waren dies 1996 nur noch rund 15 %.

Trotz des seit Mitte der 80er bis in die 90er Jahre hinein zu beobachtenden leichten Trends zu höherer Bildungsbeteiligung und höheren Schulabschlüssen an allgemeinbildenden Schulen sind Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft nach wie vor an Haupt- und Sonderschulen überrepräsentiert und an den Realschulen und Gymnasien deutlich unterrepräsentiert. Beim Schulbesuch, bei Schulabschlüssen sowie in der beruflichen Ausbildung bestehen zwischen deutschen und nichtdeutschen Jugendlichen weiterhin deutliche Unterschiede.

Zwar ist ein direkter Vergleich der Bildungsdaten von deutschen und nichtdeutschen Jugendlichen aufgrund unterschiedlicher Bildungsvoraussetzungen, auch der Eltern, und einer unterschiedlichen Zusammensetzung der jeweiligen Gruppen methodisch schwierig. Um Aussagen über Entwicklungstrends machen zu können, ist es sinnvoll, einen längeren Betrachtungszeitraum zugrunde zu legen und beim Vergleich der Entwicklungstrend zu untersuchen, ob die jeweiligen Gruppen im Verlauf der Jahre ihre Anteile an Bildungsabschlüssen erhöht haben oder nicht, ob sich zwischen den Gruppen eine Annäherung vollzogen hat, oder ob sich die Unterschiede zwischen ihnen vergrößert haben.

Seit 1992 ist eine deutliche Trendwende zu verzeichnen: Die bis Anfang der 90er Jahre zu beobachtende positive Entwicklung hin zu höherer Bildungsbeteiligung setzt sich seit 1992 nicht mehr fort. In der Berufsausbildung ist sogar ein Rückgang in der Beteiligung von Jugendlichen ausländischer Herkunft seit 1994 festzustellen.⁷⁶

Die Ursachen für die unbefriedigende Bildungs- und Ausbildungssituation von Migrantenkindern sind vielfältig. Einseitige Erklärungen oder individuelle Zuweisungen, wie z. B. Kulturdifferenz oder fehlende Motivationsind dafür unzureichend. Eine Reihe von Studien belegen Interesse und Engagement an einer guten Bildung. Für viele Eltern gilt, dass es die Kinder einmal besser haben sollten als sie selbst. Neben Faktoren wie Schichtzugehörigkeit, Sprachkenntnisse und Einreisealter spielen auch strukturelle Benachteiligungen⁷⁷ im Bildungssystem eine wichtige Rolle. Niedriges Einreisealter oder lange Aufenthaltsdauer allein führen nicht automatisch zu Chancengleichheit.

Die Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungschancen von Jugendlichen ausländischer Herkunft muss weiterhin als Herausforderung an Politik und Gesellschaft wahrgenommen werden. Chancengleichheit fördernde Maßnahmen im Hinblick auf den Zugang zum gesamten Schul- und Ausbildungssystem sind weiterhin für Migrantenkinder geboten, um ihre Integration in die deutsche Gesellschaft zu verbessern. Dies muss weiterhin ein vordringliches Ziel der Politik bleiben.

1.1.1 Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft an allgemeinbildenden Schulen⁷⁸

Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft sind überwiegend in Deutschland geboren und regulär eingeschult worden. 1997 besuchten 1 117 848 Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft allgemeinbildende und berufliche Schulen in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Schüler betrug 9,4 %. Davon besuchten 1997 950 707 (79,7 %) allgemeinbildende Schulen und 228 141 (20,3 %) berufliche Schulen. Der weit überwiegende Anteil kam aus Griechenland, Italien, dem ehemaligen Jugoslawien, Portugal, Spanien und der Türkei (vergleiche Tabellen 17 und 18 im Anhang).

Deutsche und ausländische Schüler
an ausgewählten allgemeinbildenden Schulen 1994 und 1997
(in Prozent)

Schulart	Deutsche	Schüler	Ausländische	Schüler
	1994	1997	1994	1997
Deutschland insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
darunter				
Hauptschulen	10,1	9,9	24,1	21,1
Realschulen	12,0	12,4	8,7	8,3
Gymnasien	23,3	23,0	9,5	9,2
Integrierte Gesamtschulen ¹⁾	5,5	5,9	6,6	6,8
Sonderschulen	3,7	3,8	6,1	6,2
darunter:				
Lernbehinderte ²⁾	2,0	2,0	4,1	4,0

¹⁾ Einschl. Freier Waldorfschulen

²⁾ Quelle: Statistische Veröffentlichung der KMK - 148. In der Tabelle sind nicht erfasst:
Vorklassen, Grundschulen, Orientierungsstufe, Schularten mit mehreren Bildungsgängen,
Abendschulen, Kollegschulen.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Im Vergleich zu deutschen Schülern sind ausländische Schüler 1997 überproportional an Hauptschulen und unterproportional an Gymnasien vertreten. Auch an Sonderschulen finden sich Kinder ausländischer Nationalität häufiger als ihre deutschen Mitschüler (6,2 % zu 3,8 %). Rund 10 % der deutschen Schüler besuchen im allgemeinbildenden Schulsystem eine Hauptschule, mit 21,1 % ist im Jahr 1997 der Anteil von ausländischen Schülern an Hauptschulen doppelt so hoch. Rund jeder vierte (23 %) deutsche Schüler besuchte 1997 ein Gymnasium, von den ausländischen Schülern jeder neunte. Auch die Ausländeranteile an Realschulen (8,3 %, hingegen 12,4 % deutsche Schüler) lagen unter dem Anteil deutscher Schüler.

Deutlich tritt hier zu Tage, dass die positive Entwicklung bei der Verbesserung der Schulabschlüsse von Jugendlichen ausländischer Nationalität, die bis Anfang der 90er Jahre vorherrschte, zum Stillstand gekommen ist: zwischen 1994 und 1997 ist der Anteil ausländischer Schüler an Realschulen und Gymnasien leicht gefallen, der Anteil der Sonderschüler dagegen schwach gestiegen.

1.1.2 Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft an beruflichen Schulen

Migrantenjugendliche waren 1997 an den Berufs- und Berufsfachschulen relativ stärker vertreten als junge Deutsche, schwächer dagegen an den weiterführenden Zweigen des beruflichen Schulwesens, nämlich in Fachoberschulen, Fachgymnasien und Fachschulen, wo prozentual fast doppelt so viele deutsche Schüler vertreten sind. So besuchten von den nichtdeutschen Schülern 1997 ca. 58 % eine Berufsschule und 18,5 % eine Berufsfachschule und lediglich 2,7 % Fachoberschulen, 2,7 % Fachgymnasien und 2,3 % Fachschulen. Im Berufsvorbereitungsjahr und -grundbildungsjahr befanden sich hingegen rund 9,3 % (vgl. Tabelle 19 im Anhang). Angesichts sinkender Chancen auf einen Ausbildungsplatz, die einhergehen mit einem Verdrängungswettbewerb zwischen Jugendlichen mit Hochschulreife bzw. Mittlerer Reife und Schulabgängern mit bzw. ohne Hauptschulabschluss, sind Schulabgänger ausländischer Nationalität als "Ausweichmöglichkeit" überproportional in den Bildungsgängen der beruflichen Schulen vertreten, die nicht zu einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf führen.

Deutsche und ausländische Schüler an beruflichen Schulen
1994 und 1997 in Prozent

Schulart	1994			1997		
	Insgesamt	Deutsche	Ausländer	Insgesamt	Deutsche	Ausländer
Berufsschulen						
darunter:	70,59	70,45	71,91	68,98	69,17	67,05
Berufsschulen im dualen System	64,42	64,77	61,09	64,80	65,49	57,79
Berufsvorbereitungsjahr	2,13	1,72	5,94	2,60	2,18	6,87
Berufsgrundbildungsjahr	4,04	3,95	4,88	1,58	1,50	2,38
Berufsaufbauschulen	0,20	0,19	0,22	0,10	0,09	0,18
Berufsfachschulen	12,15	11,84	15,05	14,38	13,97	18,50
Fachoberschulen	3,21	3,30	2,37	3,23	3,28	2,74
Fachgymnasien	3,54	3,67	2,31	3,61	3,69	2,78
Kollegschaften	3,28	3,00	5,92	3,29	3,03	5,93
Berufsober-/Technische Oberschulen	0,16	0,17	0,08	0,30	0,31	0,21
Fachschulen	6,52	7,02	1,91	5,79	6,13	2,32
Fach-/Berufsakademien	0,35	0,36	0,24	0,32	0,32	0,28
Insgesamt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quelle: Statistisches Bundesamt

1.1.3 Niveau der Schulabschlüsse

Die Unterschiede im Schulbesuch von deutschen und nichtdeutschen Schülerinnen und Schülern zeigen sich auch in der Entwicklung der Schulabschlüsse. 1997 sind 86 741 Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft aus den allgemeinbildenden Schulen entlassen worden. Nach Art des Schulabschlusses am Ende der Vollzeitschulpflicht ergibt sich folgendes Bild:

Deutsche und ausländische Absolventen
an allgemeinbildenden Schulen 1994 und 1997
(in Prozent)

Abschlussart	Deutsche Absolventen		Ausländische Absolventen	
	1994	1997	1994	1997
Ohne Hauptschulabschluss	7,8	7,7	20,4	19,4
Mit Hauptschulabschluss	25,4	25,2	43,5	42,7
Mit Realschulabschluss	41,0	40,9	28,5	28,1
Mit Fachhochschulreife	0,8	0,7	0,7	0,8
Mit allgemeiner Hochschulreife	25,0	25,5	8,9	9,0

Quelle: Statistisches Bundesamt

1997 beendeten 42,7 % der ausländischen Schüler eine allgemeinbildende Schule mit dem Hauptschulabschluss und 28,1 % mit der mittleren Reife. Deutsche Schulabgänger verließen zu 40,9 % das Bildungssystem mit einem Realschulabschluss und zu 25,2 % mit einem Hauptschulabschluss. Rund jeder vierte deutsche, aber nur jeder elfte ausländische Absolvent erreichte die Hochschulreife (25,5 % zu 9 %). Als gravierend für die Wahrnehmung weiterer Bildungschancen erweist sich auch, dass 1997 19,4% der ausländischen Schüler das allgemeinbildende Schulsystem ohne formalen Schulabschluss verlassen, bei den deutschen Jugendlichen trifft dies nur auf 7,7 % der Schüler zu.

Der Anteil der Absolventen ohne formalen Schulabschluss ist zwischen 1994 und 1997 nur geringfügig gesunken, der Anteil der Abiturienten ist geringfügig gestiegen und der der Realschulabsolventen geringfügig gefallen. Somit hat sich bei den Bildungsabschlüssen der

Abstand zwischen deutschen und ausländischen Jugendlichen im Zeitraum 1994 bis 1997 nicht nennenswert verändert, da auch bei deutschen Jugendlichen der Trend zu höheren Bildungsabschlüssen weiter anhält. Bei der Hochschulreife nahm die Differenz sogar wieder etwas zu - so das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in seiner Einschätzung der Bildungspartizipation Jugendlicher ausländischer Herkunft.⁷⁹

Auch ist davon auszugehen, dass Jugendliche ausländischer Herkunft mittelfristig - ohne gravierende Veränderungen im Bildungssystem - große Schwierigkeiten haben werden, die Bildungslücke, die zu deutschen Jugendlichen besteht, zu schließen. Diese Entwicklung hat auch erhebliche Konsequenzen für die Chancen ausländischer Jugendlicher beim Zugang zur Berufsausbildung bzw. zu einem Studium an einer Fachhochschule oder Universität.

1.1.4 Nationalitäten-, geschlechts- und bundesländerspezifische Bildungsbeteiligung

Soweit die statistischen Daten eine Nationalitätendifferenzierung zulassen, zeigen sich vereinfacht folgende Tendenzen: Jugendliche spanischer Herkunft sind die erfolgreichste Gruppe, gefolgt von Jugendlichen griechischer und portugiesischer Herkunft. Im Vergleich zu anderen Nationalitätengruppen sind sie stärker vertreten an Realschulen und Gymnasien und verfügen über entsprechend höhere Schulabschlüsse. Jugendliche spanischer Herkunft weisen auch den höchsten Anteil an Auszubildenden auf. Jugendliche griechischer Herkunft sind zwar selten in einer Ausbildung, dafür aber sehr häufig in schulischen Bildungsgängen der Sekundarstufe II und in griechischen Lyzeen. Jugendliche aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien partizipieren weniger an weiterführenden Schulen als Schüler spanischer, griechischer und portugiesischer Herkunft. Ihr Anteil am Hauptschulbesuch ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen, wahrscheinlich bedingt durch die gestiegene Zahl von Seiteneinsteigern aus dem ehemaligen Jugoslawien. Am ungünstigsten stellt sich die Schulbildung Jugendlicher italienischer und türkischer Nationalität dar, die auch mit Abstand die höchsten Anteile beim Sonder- und Hauptschulbesuch und die niedrigsten Schüleranteile in Gymnasien und Realschulen zu verzeichnen haben. Sie verfügen auch über niedrigere Schulabschlüsse (kein Schul- oder nur ein Hauptschulabschluss). Jugendliche türkischer Herkunft haben außerdem noch eine niedrige Ausbildungsquote.⁸⁰

Bei den nichtdeutschen Schülern zeigt sich eine ähnliche geschlechtsspezifische Bildungsbeteiligung wie bei den deutschen Schülern. Der Trend zum Besuch weiterführender Schulen ist bei jungen Frauen ausgeprägter als bei jungen Männern. Es gilt, dass sie häufiger weiterführende Schulen besuchen und über bessere Schulabschlüsse verfügen als die jungen Männer der jeweiligen Nationalität. Gleichzeitig ist jedoch festzustellen, dass diese bessere schulische Bildung nur eine geringe Wirkung auf die weitere berufliche Situation zeigt.

Erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen im Hinblick auf die Art der besuchten Schule. So verfügen Baden-Württemberg und Bayern über den niedrigsten Anteil von nichtdeutschen Schülern an Gymnasien und Realschulen gegenüber einem überproportional hohen Anteil an Sonderschulen und Hauptschulen. Betrachtet man die Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss nach ausgewählten Bundesländern, so zeigen sich zum Teil erhebliche Unterschiede. Die Wahrscheinlichkeit, die Schule ohne Abschluss zu verlassen, ist in den Ländern Berlin (Schuljahr 1996/97: 26,7 %) ⁸¹, Bayern (1996/97: 25,2 %), Bremen (1996/97: 22,4 %), Hessen (1996/97: 21 %) und Baden-Württemberg (1996/97: 20 %) besonders hoch, während in Nordrhein-Westfalen (1996/97: 12,7 %) eine deutlich geringere Quote zu verzeichnen ist. ⁸²

1.2 Empfehlungen der Beauftragten

Die Bildungssituation von Migrantenkindern und -jugendlichen muss weiterhin durch gezielte bildungspolitische Maßnahmen nachhaltig verbessert werden.

Ausgangspunkt für die Erarbeitung didaktischer Konzepte sollte das Erkennen und die Förderung der interkulturellen Kompetenzen (Potential an Mehrsprachigkeit und Mehrkulturalität) sein, die auch unter dem Aspekt der Globalisierung und Europäisierung der Arbeitsmärkte zusätzliche Qualifikationen darstellen. Diese Fähigkeiten, die durch die interkulturelle Sozialisation miteingebracht werden, sollten nachhaltig in die Strukturen des Bildungs- und Ausbildungssystem eingebunden und zum durchgängigen Handlungsprinzip werden.

Interkulturelle Erziehung, wie sie auch im Beschluss der Kultusministerkonferenz vom Oktober 1996 ⁸³ empfohlen wird, sollte konsequent und flächendeckend als Grundkategorie des Unterrichts Eingang in alle Fächer unseres Bildungssystems finden. Die Curricula, die Rahmenpläne für Bildung, Ausbildung und Weiterbildung müssen inhaltlich und methodisch unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der interkulturellen Erziehung überarbeitet und ergänzt werden. Interkulturelle Pädagogik sollte als Bestandteil der Lehreraus- und -weiterbildung aufgenommen werden bzw. einen deutlich höheren Stellenwert erhalten.

Zusätzliche Förder- und Deutschsprachkurse sind einzurichten, damit die Zahl ausländischer Schulabgänger ohne Abschluss deutlich verringert und Übergänge in weiterführende Bildungs- und Ausbildungsgänge verstärkt werden.

Um strukturelle Benachteiligungen zu beheben, ist es einerseits nötig, die Praxis der Schule hinsichtlich der Sonderschulüberweisungen und Empfehlungen für weiterführende Bildungsgänge

kritisch zu überprüfen und sicherzustellen, dass Sonderschulüberweisung nicht aufgrund von Deutschsprachdefiziten stattfindet. Weiterführende Schulen wie Gymnasien und Realschulen sollten sich mehr den Migrantenkindern öffnen, indem sie vorhandene Plätze ausnutzen und Vorbereitungsklassen für "Seiteneinsteiger" einrichten. Andererseits gehört auch die Frage der Gleichbehandlung von Migrantenkindern zur Schulentwicklungsplanung. Die lokale Schulpolitik ist gefordert, das Verhältnis der Struktur des Bildungsangebots und der Entwicklung und Zusammensetzung der Schülerpopulation auch unter dem Gesichtspunkt der Schaffung gleicher Bildungschancen für Migrantenkinder zu überprüfen und Rahmenbedingungen für eine Ausweitung des Bildungsangebots zu schaffen.

Eine umfassende Differenzierung der Schulabschlüsse nach Herkunftssprache und Geschlecht ist notwendig, um die Unterschiede und die Gemeinsamkeiten in der Bildungsbeteiligung der einzelnen Nationalitäten besser erfassen und auf besondere Problemlagen gezielt reagieren zu können.

Eine wichtige Voraussetzung für die Beschreibung tatsächlicher Probleme im Bereich Schulbildung, Aus- und Weiterbildung - als Basis für die Definition bildungspolitischer Handlungsfelder - sind entsprechende statistische Unterlagen. Um notwendige Maßnahmen sinnvoll planen zu können, müssen bei einem Vergleich der Bildungsbeteiligung von deutschen und ausländischen Kindern und Jugendlichen nicht nur Angaben über Geschlechtszugehörigkeit, Nationalität, Herkunftssprache etc. vorliegen, sondern auch die Schichtzugehörigkeit erhoben werden, da sich das Bildungsverhalten einzelner sozialer Schichten teilweise erheblich unterscheidet. Somit könnten mögliche Bildungsprobleme ausländischer Kinder und Jugendlicher weniger ausländerspezifisch als eher schichtspezifisch begründet sein. Vor diesem Hintergrund sollten soziologische Forschungsprojekte entsprechende statistische Daten erheben und analysieren, um damit Grundlagen für eine zielgruppenadäquate Bildungsförderung von ausländischen Kindern und Jugendlichen zu schaffen.

1.3 Sprache und Bildung

Die mangelnde deutsche Sprachbeherrschung von Migrantenkindern und -jugendlichen wird immer wieder als ein zentrales Problem der schulischen und beruflichen Bildung diskutiert.⁸⁴ Die Entwicklung und der Ausbau ihrer deutschen Sprachkenntnisse ist Voraussetzung für schulische und berufliche Eingliederung. Sie ist essentiell für Kommunikation und Integration. Mangelnde Sprachkompetenz verringert die Integrationschancen, beeinträchtigt das Selbstwertgefühl und die Lebenschancen des Einzelnen nachhaltig.

Bekanntlich wird der Sprachlernprozess nicht nur durch die Aufenthaltsdauer beeinflusst, sondern steht unter dem Einfluss verschiedener Faktoren (z. B. Kontakte mit Deutschen, Einreisalter, Kindergartenbesuch, Schulbesuchsdauer). Der empirische Datenstand⁸⁵ über Deutschkenntnisse bei Migrantenkindern und -jugendlichen lässt keine verallgemeinernden Aussagen über deren Sprachniveau zu. Es gibt bisher keine repräsentative empirische Erhebung über die Deutschkenntnisse bei Kindern und Jugendlichen ausländischer Herkunft. Dennoch können den Erfahrungen bei Einschulungen und in den Schulen entnommen werden, dass Migrantenkinder über höchst unterschiedliche Sprachkenntnisse verfügen: von ungenügenden über mittlere bis hin zu sehr guten Sprachkenntnissen. Die Sprachkompetenzen auf den verschiedenen Sprachebenen sind individuell unterschiedlich (Grammatik, Wortschatz, Schriftsprache etc.) und beeinflussen Bildungserfolg bzw. -misserfolg.

Migrantenkinder verfügen in der Regel über begrenzte Möglichkeiten des Spracherwerbs in Deutschland. Diese beeinflussen wiederum maßgeblich ihren Sprachlernprozess und ihre Sprachkompetenz (vgl. Kapitel VI.3). Allzu oft wird verkannt, dass nichtdeutsche Schüler die Schule in ihrer Zweitsprache absolvieren. Die Schulen sind in der Regel auf den Unterricht mit Kindern, die Deutsch als Zweitsprache lernen, nicht vorbereitet. Die Ausbildung von Lehrern für Deutsch als Zweitsprache ist nicht Bestandteil der Lehrerausbildung, so dass Lehrer, wenn sie vor einer Klasse mit einem hohen Anteil von Migrantenkindern stehen, überfordert sind. Zwei- oder gar Mehrsprachigkeit werden häufig weder als Wert erkannt noch im Unterricht gefördert. Trotz der multilingualen Zusammensetzung eines beträchtlichen Teils der Schülerschaft sind Schulen in der Bundesrepublik Deutschland in der Regel monokulturell und monolingual ausgerichtet.⁸⁶

Da der Zweitspracherwerb - hier der deutschen Sprache - von Kindern und Jugendlichen ausländischer Herkunft "natürlich", d.h. ungesteuert erfolgt, ist eine frühzeitig einsetzende und gezielte sprachdidaktische Unterstützung wichtig und notwendig. Unter der Zielsetzung einer ausgewogenen Zweisprachigkeit und angesichts der Bedeutung der Muttersprache für die weitere kognitive Entwicklung ist es sinnvoll, auch die muttersprachliche Entwicklung zu fördern. Die in der Migrationsforschung hinlänglich bekannte Tatsache, dass das Niveau der Erstsprache das maximal zu erreichende Niveau der Zweitsprache bestimmt, zeigt sich bei Migrantenkindern immer wieder und beeinflusst insbesondere ihren schulischen Erfolg. Im Interesse des deutschsprachlichen Lernprozesses ist es somit notwendig, die Muttersprache in den Lernprozess einzubeziehen.⁸⁷

Bei den grundlegenden Zielen und Maßnahmen zur schulischen Betreuung von Migrantenkindern gibt es heute zwischen den Bundesländern zahlreiche Übereinstimmungen.⁸⁸

Im Bereich der Schulen werden in allen Bundesländern grundsätzliche Überlegungen zur Integration von Migrantenkindern angestellt. Uneinheitlich ist bis heute jedoch die Regelungsform geblieben. Im Bereich der Fördermaßnahmen bestehen zahlreiche Varianten. Es gibt weiterhin Vorbereitungsklassen, Förderklassen und Hausaufgabenhilfen. In unterschiedlichem Maße werden zusätzliche Kurse zur Förderung der Zweitsprache Deutsch angeboten. Auch der muttersprachliche Unterricht wird unterschiedlich gehandhabt. So unterliegt der muttersprachliche und landeskundliche Ergänzungsunterricht in einigen Ländern der Landesschulaufsicht; er ist in den regulären Vormittagsunterricht integriert, und die Schulbücher sind nach dem staatlichen Schulbuchkatalog auszuwählen (z. B. Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen⁸⁹). In den meisten Bundesländern hingegen liegt er weiterhin in der Zuständigkeit der ausländischen Konsulate; dabei kann die deutsche Schulaufsicht fortbestehen (z. B. Bayern), aber auch völlig fehlen (z. B. Baden-Württemberg). Der muttersprachliche Ergänzungsunterricht wird in der Regel in den Amtssprachen der Herkunftsstaaten (ehemalige Anwerbeländer) erteilt. Nur wenige Bundesländer haben diesen Unterricht auch auf die mitgebrachten Herkunftssprachen ausgeweitet. So besteht inzwischen z. B. in Bremen, Hamburg und Niedersachsen auch ein Angebot an muttersprachlichem Unterricht in kurdischer Sprache.⁹⁰

Selbstverständlich kann bei Kindern und Jugendlichen ausländischer Herkunft die Sprachkompetenz, die deutsche Kinder und Jugendliche mitbringen, weder vorausgesetzt noch erwartet werden. Die unterschiedlichen Voraussetzungen und die begrenzten Möglichkeiten des Spracherwerbs führen dazu, dass Kinder und Jugendliche ausländischer Herkunft oft sowohl die Muttersprache als auch die deutsche Sprache nur unvollständig lernen, was sich wiederum nachteilig auf ihre Bildungsbeteiligung auswirkt. Bei Migrantenkindern und -jugendlichen, die mit mehr als zwei Sprachen, d.h. mehrsprachig aufwachsen, kumulieren sich die sprachlichen Probleme. Dies kann zur Folge haben, dass die zusätzlichen Belastungen, denen Migrantenkinder und -jugendliche aufgrund der Mehrsprachigkeit ausgesetzt sind, nicht wahrgenommen und damit deren Auswirkungen auf die Bildungserfolge bzw. -misserfolge verkannt werden, z. B. bei Überweisungen auf weiterführende Schulen und Sonderschulen.

Eine an Bielefelder Grundschulen durchgeführte empirische Untersuchung⁹¹ zeigt, dass Defizite in der deutschen Sprache auch bei der Einleitung eines Sonderschulaufnahmeverfahrens bei Migrantenkindern, die in der deutschen Schulpraxis überproportional häufig stattfindet, eine entscheidende Rolle spielen. Das Projekt, das sich mit der Rolle der Organisation von Schule und der Schulpolitik im Hinblick auf das schulische Scheitern von Kindern ausländischer Herkunft befasst, spricht sogar von "Institutionalisierter Diskriminierung" im Schulsystem. Es zeigt direkte und indirekte Mechanismen institutionalisierter Diskriminierung an drei

Entscheidungsstellen in der Grundschule auf: bei der Einschulung, bei der Aufnahme eines Sonderschulverfahrens und bei dem Übergang in die Sekundarstufe. Pädagogische und schulorganisatorische Faktoren in der Grundschule führen gekoppelt mit Deutschsprachdefiziten zu Benachteiligungen von Migrantenkindern. Zweisprachigkeit und Deutschdefizite werden als mangelnde Schulreife und -fähigkeit interpretiert. Beim Sonderschulaufnahmeverfahren werden auf dem Hintergrund der unscharfen Definition von Lernbehinderung in den schulrechtlichen Erlassen Sprachdefizite und kulturelle Differenzen unterschiedlich entscheidungswirksam: einerseits führen die schulischen Strukturen und Praktiken der Förderung im Fall von Migrantenkindern vermehrt zur Überalterung; andererseits werden sprachliche Defizite, die nach dem Schulrecht kein legitimer Grund für eine Überweisung auf die Sonderschule für Lernbehinderung sind, zum Entscheidungskriterium beim Sonderschulaufnahmeverfahren. Die Gefahr der Überalterung in den Grundschulklassen schafft einen Handlungsdruck, auf den in der Grundschule mit der Einleitung eines Sonderschulaufnahmeverfahrens reagiert wird. Laut Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung in Nordrhein-Westfalen⁹² ist im Fall von ausländischen Kindern bei einer Überweisung auf die Sonderschule für Lernbehinderung sicherzustellen, dass Lernschwierigkeiten nicht durch fehlende Deutschkenntnisse verursacht sind. Die Untersuchung weist darauf hin, dass die im Erlass zum Unterricht für nichtdeutsche Kinder geforderten Schutzmaßnahmen gegen Überweisungen auf eine Sonderschule für Lernbehinderung aufgrund von Sprachdefiziten nur in Ausnahmefällen systematisch umgesetzt werden. Sprachliche Defizite werden als kognitive Defizite ausgelegt: Dabei werden mangelnde Deutschsprachkenntnisse häufig zu generellen Lernschwierigkeiten umdefiniert und nicht als mögliche Ursache für Lernprobleme erkannt; zweisprachige Kompetenzen werden insgesamt ignoriert, zum Teil sogar negativ bewertet als mangelnder Integrationswille der Kinder und ihrer Eltern.

1.3.1 Empfehlungen der Beauftragten

Die Möglichkeiten des Spracherwerbs für Migrantenkinder müssen frühzeitig in vorschulischer und schulischer Bildung (sowie Ausbildung) durch gezielte Angebote im Bereich der Vorschule und Schule, der Lehrer- und Erzieherausbildung sowie der Elternarbeit verbessert werden.

Kindergarten, Schule:

Die vorhandenen interkulturellen Kompetenzen und das Potential an Zwei- bzw. Mehrsprachigkeit bei Migrantenkindern und -jugendlichen müssen in Erziehung und Bildung anerkannt und gefördert werden. Entsprechend einer konsequenten Umsetzung des Beschlusses der Kultusministerkonferenz zur "Interkulturellen Bildung und Erziehung in der

Schule" vom Oktober 1996 sollte der Muttersprachenunterricht flächendeckend in den Regelunterricht eingebunden werden. Das Erlernen der Muttersprache ist sowohl für die Identitätsbildung als auch für die Sprachentwicklung wichtig. Das Angebot sollte sich nicht nur an den Amtssprachen der Herkunftsländer, sondern auch an den in den Familien gesprochenen Sprachen orientieren. Modelle von bilingualen Schulen, wie z.B. Europaschulen in Berlin, sollten gefördert und ausgebaut werden.

In den Schulen sollte gezielt Förder- und Sprachunterricht und in belasteten Stadtregionen sollten zusätzliche Lehrkräfte eingesetzt werden. Die Sprachförderung sollte in der Regel als integraler Bestandteil einer schulischen und beruflichen Förderung gesehen werden, d.h. sprachliches und fachliches Lernen sollten verknüpft sein.

Lehrer- und Erzieherausbildung:

Die Lehrer- und Erzieherausbildung sollte unter dem Aspekt der Ausbildung von Lehrern und Erziehern für Deutsch als Fremdsprache/Zweitsprache reformiert werden. Die Ausbildung der Lehrkräfte sollte sowohl im Bereich Deutsch als Zweitsprache als auch in den Herkunftssprachen an den Universitäten in Form von eigenständigen Lehramtsfächern verankert werden.

Elternarbeit:

Für die Eltern sollte weiterhin intensive Informations- und Aufklärungsarbeit über die Schulsysteme sowie Hilfestellung für die Wahrnehmung ihres Erziehungsauftrages geleistet werden. Erfolgreiche Modellprojekte zur interkulturellen Elternarbeit, wie z. B. der "Arbeitskreis Neue Erziehung" in Berlin, sollten gefördert und flächendeckend ausgeweitet werden. Auch neue Formen von Sprachunterricht für junge Mütter und Eltern sollten gezielt eingesetzt, fortgeführt und ausgeweitet werden, wie z. B. Deutschunterricht der Schulen für Mütter während der Schulzeit ihrer Kinder in Berlin oder Frankfurt am Main.

2. Hochschulbildung

Insgesamt 8,6 % der Studentinnen und Studenten an deutschen Hochschulen haben einen ausländischen Pass. Ihre Gesamtzahl betrug für das Wintersemester 1997 insgesamt 158 435. Davon waren 34,5 % (54 719) aller ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen Bildungsinländer⁹³ (vgl. Tabellen 20 und 21 im Anhang). Dies sind im Regelfall Studierende aus Migrantenfamilien, die in Deutschland zur Schule gegangen sind und ihre Hochschulzugangsberechtigung erworben haben. In den letzten fünf Jahren hat sich dieser Anteilswert für Bildungsinländer kaum verändert. In den Verfahren der Zentralstelle für die

Vergabe von Studienplätzen (ZVS) sind sowohl ausländische EU-Bürger als auch alle Bildungsinländer den deutschen Studienbewerbern gleichgestellt.

2.1 Bildungsausländer

Bei den Studierenden aus Asien ist seit längerer Zeit eine rückläufige Tendenz zu verzeichnen. Die unter den europäischen Ländern am häufigsten vertretene Nationalität ist mit Abstand die türkische (23 031), darunter jedoch ein hoher Anteil der türkischen Bildungsinländer (72,2 % bzw. 16 617). Weiterhin sind vor allem Studierende aus Griechenland, Frankreich und neuerdings aus Polen und den Staaten der GUS vertreten. In ihrer Gesamtheit bilden Studierende aus Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Slowenien, Serbien/Montenegro nach der Türkei die zweitgrößte Gruppe. Bei den außereuropäischen Staaten bilden die Studierenden aus dem Iran mit 8 451 die größte Gruppe. Zahlenmäßig von Bedeutung sind danach die Herkunftsländer China (5 017), Marokko (4 946), Korea (4 868) und USA (3 926). Die Zahlen Studierender aus den USA sind leicht rückläufig, nachdem sie mit 4 436 1992/93 einen Höhepunkt erreicht hatten.

Geht man von der subjektiven Wahrnehmung der Bildungsausländer⁹⁴ hinsichtlich ihrer Schwierigkeiten beim Studienaufenthalt in Deutschland aus, so treten die Hauptschwierigkeiten in außerhochschulischen, insbesondere in ausländerrechtlichen und in finanziellen Fragen auf. Hierbei gehen die Einschätzungen bei Studierenden aus Entwicklungsländern und aus Industrieländern auseinander. Besonders bei Visumsangelegenheiten, der Aufenthaltsgenehmigung sowie bei der Erlangung einer Arbeitserlaubnis haben Studierende aus den Entwicklungsländern die größten Probleme. Dies gilt besonders für Studierende aus Entwicklungsländern, die kein Stipendium haben. Als Hauptproblem für diese Gruppe der Studierenden, in abgeschwächter Form aber auch für die aus den Industrieländern, erweist sich die Studienfinanzierung. Ein erheblicher Teil der Bildungsausländer, insbesondere aus den Entwicklungsländern, ist durch Erwerbstätigkeit neben dem Studium zeitlich belastet. Sie können den Studienaufenthalt in Deutschland nur realisieren, solange die Chance gegeben ist, mit massiven Einnahmen aus eigener Erwerbstätigkeit den Lebensunterhalt zu bestreiten.⁹⁵ Die Einschätzungen der Bildungsausländer weisen auf den Wunsch nach einer zu verbessernden Kommunikation mit (deutschen) Kommilitonen hin, da sie eher mittelmäßig oder gar schlecht eingeschätzt wird.⁹⁶

Nach vorliegenden Untersuchungen zur Studiensituation klagen nichtdeutsche Studierende insbesondere über Diskriminierungen im alltäglichen Leben, über mangelnde Kommunikation mit deutschen Kommilitonen und über mangelnden Informationsgrad über das Studium. So

liefert beispielsweise eine in der Gesamthochschule Kassel durchgeführte Befragung⁹⁷ Hinweise auf Diskriminierungserfahrungen bei der Wohnungs- und Arbeitssuche, in öffentlichen Verkehrsmitteln, bei Behördengängen, insbesondere bei Studierenden aus asiatischen und afrikanischen Ländern. Aus einer Befragung mit ausländischen Studierenden in Thüringen⁹⁸ geht hervor, dass die Ausländerfeindlichkeit der rechtsextremen Szene ihnen stark zu schaffen macht. Die befragten Studierenden finden hingegen die Qualität der Lehre und die Betreuung durch die Hochschullehrer insgesamt gut. Vorurteile gegenüber Ausländern werden von 36,9 % der Befragten als Problem genannt; 14,6 % sind regelmäßig oder häufig mit Ausländerfeindlichkeit konfrontiert. Studierende aus asiatischen und afrikanischen Ländern fühlen sich deutlich mehr bedroht und hatten auch deutlich mehr direkte Erlebnisse mit Ausländerfeindlichkeit. Im alltäglichen Leben in Thüringen werden die Vorurteile der Bevölkerung gegenüber Ausländern als besonders unangenehm empfunden. Viel geklagt wird vor allem auch über den Umgang der Behörden mit Studierenden, die sich dort "mehr wie potenzielle Wirtschaftsflüchtlinge behandelt fühlen", denn "als willkommene Gäste"⁹⁹.

Um den Studienstandort Deutschland für die ausländischen Studierenden, insbesondere für Studierende aus den außereuropäischen Industrieländern, Entwicklungs- und Schwellenländern, wieder attraktiv zu machen, wurde 1997 ein umfangreiches Maßnahmenbündel beschlossen. Dieses Maßnahmenbündel wird zur Zeit umgesetzt. Im Mittelpunkt stehen Verbesserungen der hochschulpolitischen sowie der ausländerrechtlichen Rahmenbedingungen. Der Entwurf der Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz (vgl. II.2.1.1 in diesem Bericht) sieht detaillierte Regelungen zu Zulassung und Aufenthaltsbedingungen dieser Gruppe vor. Nach einer umfangreichen Abstimmung der zuständigen Ministerien von Bund und Ländern handeln die Ausländerbehörden bereits seit 1998 nach diesen Maßgaben. Durch das In-Kraft-Treten dieser neuen Anwendungshinweise zum Ausländerstudium sind einige Erleichterungen geschaffen worden, u.a., dass studentische Erwerbstätigkeiten in dem Rahmen zugelassen werden, der auch bei deutschen Studierenden üblich ist: bis zu 90 Tage pro Jahr arbeitserlaubnisfrei auch ausserhalb der Semesterferien, darüber hinaus ganzjährig, z. B. bei studentischen Nebentätigkeiten an Hochschulen sowie bei unverschuldeten Notlagen. Um eine bessere Information und Beratung für ausländische Studierende und Wissenschaftler, die an einem Studien- und Forschungsaufenthalt in Deutschland interessiert sind, zu gewährleisten, wird zur Zeit im Bundesministerium für Bildung und Forschung eine umfassende Informationsschrift erarbeitet.

Die Bundesregierung und die Länder arbeiten gemeinsam an dem Ziel, mehr qualifizierte ausländische Studierende und Wissenschaftler nach Deutschland zu holen. In einem gemeinsamen Bericht des Bundes und der Länder an die Regierungschefs Ende dieses Jahres

werden die bisherigen Aktivitäten und Maßnahmen für die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Studien- und Wissenschaftsstandorts Deutschlands beschrieben.

Das Interesse Deutschlands an begabten jungen Menschen – Studierenden und Wissenschaftlern - aus aller Welt ist vielfältig. Sie bereichern die internationale Atmosphäre an den Hochschulen und bieten damit auch deutschen Studierenden Gelegenheit zu ersten internationalen Kontakten, die Aufgeschlossenheit für andere Kulturen erleichtern können. Für den Wissenschafts- und Forschungsstandort Deutschland sind ausländische Forscher eine Bereicherung des wissenschaftlichen Potenzials. Bei qualifizierten ausländischen Studierenden und Wissenschaftlern sollte bei der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen großzügig verfahren werden. Aus- und Weiterbildung von Ausländern in Deutschland schafft künftige Partner und Freunde in aller Welt, deshalb sprechen nicht zuletzt langfristige ökonomische Interessen für die Ausbildung ausländischer Studierender in Deutschland. Bund und Länder werben insbesondere um mehr qualifizierte Ausländer aus dem Bereich der Ingenieurwissenschaften und aus wichtigen Kultur- und Wirtschaftsregionen Asiens.

2.2 Bildungsinländer

Der weitaus größte Teil aller Bildungsinländer¹⁰⁰ (57 %) besitzt die ausländische Staatsbürgerschaft aus Anwerbeländern oder deren Nachfolgeländern: Türkei, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Slowenien, Serbien/Montenegro, Griechenland, Italien, Spanien, Portugal, Marokko und Tunesien. Dabei haben allein 30 % (16 617) aller Bildungsinländer die türkische Staatsbürgerschaft. Danach folgen bei den Studierenden die Länder Griechenland, Iran, Österreich, Kroatien, Italien, Jugoslawien (Serbien/Montenegro), Spanien, Niederlande und Portugal (vgl. Tabelle 22 im Anhang). Der Frauenanteil bei den Bildungsinländern ist mit 46 % um 2 Prozentpunkte geringer als bei den deutschen Studierenden. Jeweils 8 % der Bildungsinländer und der deutschen Studierenden sind verheiratet.

Bildungsinländer studieren am häufigsten Ingenieurwissenschaften sowie Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, gefolgt von Sprach- und Kulturwissenschaften, Mathematik und Naturwissenschaften.

Die Eltern der Bildungsinländer aus Anwerbeländern weisen im Vergleich zu den Eltern von deutschen Studierenden das niedrigste Nettoeinkommen und das niedrigste Bildungsniveau auf. Hingegen ist die Einkommenssituation der Eltern der Bildungsinländer aus anderen

Staaten fast identisch mit der der deutschen Kommilitonen; sie verfügen auch über ein höheres Schulbildungsniveau.

Hinsichtlich der Finanzierungsquellen ist zwischen Bildungsinländern aus Anwerbestaaten und allen Bildungsinländern ein wichtiger Unterschied festzustellen: Bildungsinländer aus Anwerbestaaten erhalten häufiger eine Förderung nach BAFöG (38 %) als Bildungsinländer aus anderen Staaten (22 %). Die Zuwendungen der Eltern fallen bei der Gruppe der Bildungsinländer aus Anwerbestaaten dementsprechend deutlich geringer aus. Die Erwerbseinnahmen stellen auch für die Bildungsinländer eine wesentliche Säule der Studienfinanzierung dar: Bei ihnen machen die Erwerbseinnahmen 35 % der Gesamteinnahmen aus. Rund 42 % der Studierenden aus Anwerbestaaten wohnen bei ihren Eltern (im Vergleich dazu lediglich 22 % der deutschen Studierenden).

Türkische Bildungsinländer schätzen nach einer in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Untersuchung¹⁰¹ ihre Berufsaussichten in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt schlechter ein als in der Türkei. 60 % gehen davon aus, dass deutsche Absolventen eher in den Beruf einsteigen können als türkische. In dieser subjektiven Einschätzung wird deutlich, in welcher sozialen Unsicherheit sich die Bildungsinländer zu befinden glauben. Bei der Wahl der Studienrichtung wird die Verwertbarkeit des jeweiligen Faches sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in der Türkei berücksichtigt. Die Berufsaussichten in Deutschland werden zwar für bedeutender erachtet, aber auch eine Perspektive in der Türkei wird offengehalten. Starke familiäre Bindungen beschränken die soziale Mobilität der türkischen Bildungsinländer und stellen ein wichtiges Kriterium für die Studienortwahl dar. Fast die Hälfte der befragten Studenten wohnen an dem Ort, an dem sie die Hochschulreife erworben haben. Interessanterweise hätten 44,7 % der Frauen und nur 25,9 % der Männer einen anderen Studienort gewählt, wenn sie darüber frei entscheiden könnten. So neigen die befragten Studentinnen eher dazu, selbständig zu handeln und sich durch eigenständiges Wohnen der sozialen Kontrolle der Familie zu entziehen.

Soziale Kontakte werden überwiegend mit Bildungsinländern gepflegt, und zwar studienbezogen (48 %) und auch freizeitbezogen (55 %), wobei sie sich ausserhalb der eigenen Gruppe eher der Gruppe der deutschen Studenten anschließen als der Gruppe der Bildungsausländer aus der Türkei. Eine Diskriminierung wurde zwar von 71 % der Befragten verneint, doch zeigen die Aussagen, dass die Situation nicht unproblematisch ist. So nannten 28 % der Befragten Diskriminierungen im alltäglichen Umgang. 9 % geben Diskriminierungen seitens des Lehrkörpers an; aufgrund des ausländischen Namens würde sie vom Lehrkörper bei der Benotung der Klausuren und schriftlichen Ausarbeitungen diskriminiert.

2.3 Empfehlungen der Beauftragten

Um Benachteiligungen an den Hochschulen zu begegnen, könnten Beratungsstellen an den Hochschulen z. B. ähnlich wie "Frauenbeauftragte" in Form von "Universitäts-Ausländerbeauftragten" eingerichtet werden.

Für eine zielgruppengerechte und effektive Beratung sollten die Angebote von Betreuungsleistungen über die reine Studienberatung hinaus sowie Beratungsstellen bei Job- und Wohnungssuche erweitert werden. Auch eine verstärkte Zusammenarbeit der Hochschulen mit ausländischen Studierendenvereinigungen ist anzustreben, zumal diese über die entsprechenden Kenntnisse hinsichtlich der Probleme und Belange ihrer Klientel vor Ort verfügen.¹⁰²

Um Sprachschwierigkeiten besser begegnen zu können, sollten Fachsprachkurse und fachbezogene Tutorien für alle Studenten angeboten werden.

Um die Kommunikation zwischen deutschen und nichtdeutschen Studierenden zu verbessern, sollten die Studentenvertretungen auf Universitäts- und Fachbereichsebenen stärker für die Belange der ausländischen Studierenden sensibilisiert werden. Veranstaltungsangebote sollten nicht allein für die ausländischen Studierenden gemacht werden, sondern auch die deutschen Mitstudierenden einbeziehen.

Sinnvoll ist auch, die Bevölkerung stärker für die Belange ausländischer Studierender zu sensibilisieren und Begegnungsmöglichkeiten zu schaffen, um Vorurteilen besser begegnen zu können. Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang die von den Hochschulen und Fachhochschulen in Berlin und Brandenburg jüngst ins Leben gerufene "Initiative für Gastfreundschaft", die für mehr Toleranz und Akzeptanz wirbt.

3. Berufliche Bildung

3.1 Beteiligung an beruflicher Bildung

Auch wenn Jugendliche ausländischer Herkunft in den vergangenen zehn Jahren sich zunehmend stärker an der beruflichen Bildung beteiligt haben, zeigen die Ergebnisse des Berufsbildungsberichtes 1999¹⁰³, dass ihre Beteiligung an der betrieblichen Ausbildung seit 1994 zurückgegangen ist (vgl. Tabelle 23 im Anhang).

Liegt die Ausbildungsquote Jugendlicher ausländischer Herkunft 1986 noch bei 25 %, so steigt sie bis 1994 deutlich auf 44 % an, ist seither jedoch im Sinken begriffen. 1997 erreicht sie mit 37 % gerade den Stand von 1990/91. Während von 1996 auf 1997 die Zahl der deutschen Auszubildenden von 1 125 000 auf 1 512 000 steigt, geht die Zahl der ausländischen Auszubildenden von 116 000 auf 110 000 zurück.

Erhebliche Unterschiede bestehen auch weiterhin in der Ausbildungsbeteiligung nach Nationalität.¹⁰⁴ Über die Zeit hinweg gelingt es nur jungen Frauen und Männern spanischer Nationalität eine vergleichbar hohe Ausbildungsbeteiligung wie deutsche Jugendliche zu halten (1997: spanische Jugendliche 67 %, deutsche Jugendliche 63 %). Die Ausbildungsbeteiligung z. B. der italienischen Jugendlichen ist zwischen 1994 und 1997 von 55 % auf 46 % gesunken. Bei den Jugendlichen türkischer Herkunft geht die Ausbildungsquote in diesem Zeitraum deutlich von 48 % 1994 auf 39 % 1997 zurück. Die niedrige Ausbildungsquote junger Italiener liegt jedoch noch deutlich über der der Jugendlichen türkischer und griechischer Nationalität.¹⁰⁵

Die Ausbildungsbeteiligung sinkt bei den jungen Frauen ausländischer Herkunft von 1994 34 % auf 31 % 1997. Bei den männlichen Jugendlichen geht sie in diesem Zeitraum von 50 % auf 43 % zurück. Im Vergleich zu Deutschen zeigt sich, dass 1997 mehr als 50 % der deutschen jungen Frauen eines Altersjahrgangs den Zugang zu einer dualen Ausbildung erhielten, bei den nichtdeutschen jungen Frauen waren es nur 31 %.¹⁰⁶

Zu der deutlich geringeren Ausbildungsbeteiligung kommt hinzu, dass das faktische Berufsspektrum der Jugendlichen ausländischer Herkunft viel enger als das der deutschen Gleichaltrigen ist. Nach wie vor vollzieht sich für die Mehrheit der Jugendlichen, wenn sie einen Ausbildungsplatz erhalten, ihre berufliche Qualifizierung in Berufen und Wirtschaftsbereichen, die als weniger attraktiv gelten. Die jungen Frauen finden am häufigsten als Friseurin (18 %), als Arzthelferin (10,9 %) oder als Zahnarzthelferin (10,8 %), die jungen Männer als Kraftfahrzeugmechaniker (9 %) oder Elektroinstallateur (7,4 %) einen Ausbildungsplatz (vgl. dazu Tabellen 24 und 25 im Anhang). Diese Berufe sind überproportional gekennzeichnet von geringeren Übernahmechancen als Fachkraft nach Abschluss der Ausbildung und einem höheren Arbeitsplatzrisiko, geringeren Verdienstmöglichkeiten und Aufstiegschancen sowie schlechteren Arbeitsbedingungen. So sind Jugendliche ausländischer Herkunft z. B. in Ernährungsberufen, in landwirtschaftlichen und qualifizierten technischen sowie in den meisten kaufmännischen und verwaltenden Ausbildungsberufen, aber u. a. auch im Öffentlichen Dienst stark unterrepräsentiert.¹⁰⁷

Jugendliche ausländischer Herkunft werden vorwiegend im Handwerk (10,1 %), in den Freien Berufen (9,9 %), Industrie und Handel (8 %) ausgebildet; im Handwerk ist die Quote allerdings seit einigen Jahren rückläufig (1994 12 %, 1997 10 %), ebenso wie in Industrie und Handel (1994 9 %, 1997 8 %). Nach wie vor bildet der öffentliche Dienst zu wenig aus: nur 3,1 % der Auszubildenden sind nichtdeutscher Herkunft.¹⁰⁸ Selbst in Wirtschaftszweigen mit Bedarf an interkulturellem und mehrsprachigem Fachpersonal, so im Bereich der personalen Dienstleistungen, aber auch in Branchen mit einem hohen Anteil an Kunden ausländischer Nationalität, wie in Beratungsinstitutionen, im Banken- und Versicherungsgewerbe sowie im Servicebereich für ausländische Unternehmen in Deutschland, werden Jugendliche ausländischer Herkunft noch zu selten als Auszubildende und junge Fachkräfte nachgefragt.

Ein zunehmender Anteil ausländischer Bewerber bleibt ohne Ausbildungsstelle im dualen System. So waren 1999 unter den unversorgt gemeldeten Jugendlichen 22 % Ausländer (nur alte Bundesländer). Junge Erwachsene ausländischer Herkunft sind wesentlich häufiger als junge Deutsche ohne Berufsabschluss. 45-50 % der 20-25-Jährigen jungen Erwachsenen ausländischer Herkunft und rund 12 % der deutschen Vergleichsgruppe bleiben ohne Berufsabschluss.¹⁰⁹

In einer im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom Bundesinstitut für Berufsbildung durchgeführten Befragung deutscher und ausländischer junger Menschen im Alter zwischen 20 und 29 Jahren (1998) wurde festgestellt, dass 11,6 % ohne eine berufliche Erstausbildung geblieben waren. Unter den westdeutschen Jugendlichen blieben 8,1 % der deutschen und 32,7 % der ausländischen jungen Menschen ohne Berufsabschluss. Am höchsten war mit 39,7 % der Anteil unter den türkischen Jugendlichen (BMBF "Jugendliche ohne Berufsausbildung", eine BIBB/EMNID-Untersuchung, Bonn Juli 1999).

Resümierend kann gesagt werden, dass nur unter den günstigen Bedingungen eines entspannten Ausbildungsstellenmarktes sich die Ausbildungsbeteiligung von nichtdeutschen Jugendlichen Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre allmählich angenähert hatte. Die Struktur der Ausbildungsberufe, in die Schulabgänger ausländischer Herkunft einmünden, zeigt, dass sie nicht wie deutsche Schulabgänger an allen Ausbildungsgängen und -berufen partizipieren. Ohne wirksame Gegensteuerung ist davon auszugehen, dass sich dieser negative Trend in der Ausbildungsbeteiligung nichtdeutscher Jugendlicher eher verstärken wird. Erst wenn junge Nichtdeutsche entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil in allen Branchen und Berufen die Möglichkeit einer Ausbildung erhalten, kann von Chancengleichheit auf dem Ausbildungsstellenmarkt gesprochen werden. Deshalb müssen weiterhin erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um die Ausbildungschancen von Migrantenjugendlichen zu erhöhen.

Die Gründe für die rückläufige Ausbildungstendenz sind kaum in persönlichen oder familiären Einstellungen junger Frauen und Männer ausländischer Herkunft gegenüber einer beruflichen Zukunft zu finden.¹¹⁰ Ihre Motivation zur beruflichen Ausbildung ist ungebrochen hoch. Auch die Berufsberatung wird von Jugendlichen ausländischer Herkunft weiterhin stark nachgefragt. Im Beratungsjahr 1996/1997 informierten sich 222 000 ausländische Jugendliche bei der Arbeitsverwaltung über berufliche Ausbildung und Berufstätigkeit. Dies war die bisher höchste Zahl an Ratsuchenden.¹¹¹

Jugendliche ausländischer Herkunft haben noch immer mit weitaus größeren Zugangsschwierigkeiten in das berufliche (Aus-)Bildungsgefüge und Beschäftigungssystem zu kämpfen und partizipieren deshalb dort nur sehr ungleich.¹¹² Ihre Ausbildungschancen werden insbesondere durch das knappere Angebot an Ausbildungsplätzen, durch Vorbehalte der Ausbildungsbetriebe, aber auch durch den geringeren Erfolg bei den allgemeinbildenden Schulabschlüssen, durch die mangelnden Kenntnisse der Eltern über das duale Ausbildungssystem und die zum Teil defizitäre Sprachkompetenz erheblich beeinträchtigt.¹¹³

Auch das Bundesinstitut für Berufsbildung hebt in seiner Empfehlung vom 18. Juni 1997¹¹⁴ hervor, dass der Zugang zur Berufsausbildung neben den Bildungsvoraussetzungen der Jugendlichen und ihrem Nachfrageverhalten auch vom Angebots- und Auswahlverfahren der Betriebe abhängig sei. Vorurteile und Barrieren gegen die Ausbildung von Jugendlichen ausländischer Herkunft gebe es noch mancherorts. Hinzu kommt, dass im Einstellungsverfahren interkulturelle und bilinguale Kompetenzen von Jugendlichen ausländischer Herkunft noch immer zu wenig erkannt und anerkannt werden. Diese zusätzlichen Qualifikationen werden von Ausbildungsbetrieben noch unzureichend wahrgenommen, sogar auch in den Wirtschafts- und Berufszweigen, in denen ein erheblicher Bedarf an interkulturell und bilingual ausgebildetem Fachpersonal besteht.¹¹⁵ Dass Jugendliche ausländischer Herkunft bei entsprechender Förderung und Beratung erfolgreich ausgebildet werden können, zeigen die Ergebnisse von Modellprojekten des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und der vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) geförderten Modellversuche: So führten intensive zielgruppengerechte sprachliche und fachliche Fördermaßnahmen zu einer Reduzierung der Abbrecherquote und zu beachtlichen Prüfungserfolgen bei Auszubildenden. Dies gilt auch für späteingereiste Jugendliche, die in Deutschland keine Schule besucht haben.¹¹⁶

3.2 Maßnahmen zur Förderung der Ausbildungsbeteiligung

Bei der Herangehensweise der Bundesländer zur Förderung der Berufsausbildung¹¹⁷ von Jugendlichen ausländischer Herkunft lassen sich unterschiedliche Vorgehensweisen beobachten: So wird in Bayern und Baden-Württemberg¹¹⁸ die Ansicht vertreten, dass ausländische Jugendliche gut in die allgemeinen Fördermaßnahmen, vor allem der Bundesanstalt für Arbeit, eingegliedert sind. Spezielle Angebote für die Zielgruppe würden diese als Problemgruppe ausweisen. Eine solche Ausgrenzung soll vermieden werden. Hingegen gibt es seit 1996 in Nordrhein-Westfalen eine Arbeitsgruppe beim zuständigen Ministerium für Arbeit, Soziales, Städtebau, Kultur und Sport, die ein Aktionsprogramm "Gleiche Qualifizierungschancen für Kinder und Jugendliche aus Zuwandererfamilien"¹¹⁹ gestartet hat, um das breitgestreute Angebot an beruflichen Integrationsmaßnahmen für nichtdeutsche Jugendliche zu vernetzen. Je umfassender ein Konzept ist, das gezielt für die Gruppe der nichtdeutschen Jugendlichen erarbeitet worden ist, desto intensiver ist auch das Netz der Angebote und Maßnahmen. So gibt es in Baden-Württemberg zwei Beratungsstellen, die sich explizit an nichtdeutsche Jugendliche richten, während Nordrhein-Westfalen ein flächendeckendes Netz von "Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien" (RAA) an mittlerweile 27 Standorten ausbaut und zusätzlich noch etliche weitere Maßnahmen fördert. Neben den Jugendlichen selber werden von vielen Initiativen auch Pädagogen und Ausbilder angesprochen. So bot die DGB-Jugend gemeinsam mit dem Informations-, Dokumentations- und Aktionszentrum gegen Ausländerfeindlichkeit für eine multikulturelle Zukunft (IDA) unter dem Titel "Interkulturelles Lernen in der Berufsausbildung" Veranstaltungen sowie Schulung und Beratung für Multiplikatoren in der beruflichen Ausbildung.¹²⁰ Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat 1999 drei Modellvorhaben zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus neu in die Förderung aufgenommen. Ein Weiterbildungsprojekt für Lehrer, Sozialarbeiter und Mitarbeiter der Jugendämter zur Entwicklung von Handlungsstrategien und zu Konzepten der Gewaltprävention (Göttingen), ein Projekt "Schülermultiplikatoren gegen Gewalt und Kriminalität" (Potsdam) sowie ein Vorhaben zum "Interkulturellen Lernen an Berufsschulen im Land Brandenburg" (Bonn/Potsdam).

Zur Verbesserung der Chancen von jungen Migranten und Migrantinnen in der beruflichen Bildung sind eine große Zahl von Modellprojekten¹²¹ umgesetzt worden. Beispielhaft ist auf die Erfahrung der "Beratungsstelle zur Qualifizierung ausländischer Nachwuchskräfte" (BQN) in Köln, Bremen, Hamburg und Nürnberg zu verweisen. Die Erfolge der BQN bestätigen, dass durch die Vernetzung unterschiedlicher Akteure der beruflichen Bildung auf regionaler Ebene ein Optimum der Förderung der beruflichen Qualifizierung Jugendlicher ausländischer Herkunft

erreicht werden kann. Empfehlenswert ist die bundesweite Ausweitung dieses Modells und insbesondere dessen Aufnahme in die Regelförderung.

Einen Beitrag zur Verbesserung der Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation liefert auch das "Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit - Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher"¹²² der Bundesregierung, in dessen Rahmen ausländische Jugendliche besonders zu fördern sind. Bis Ende 1999 waren 28 265 Eintritte ausländischer Jugendliche zu verzeichnen; das entspricht einem Anteil von 13,4 %. Bei der Richtlinienänderung für das Jahr 2000 wurde vorgesehen, dass ausländische Jugendliche entsprechend ihrem Anteil an den arbeitslosen Jugendlichen gefördert werden sollen. Mit der Quote soll der Anteil ausländischer Jugendlicher am Sofortprogramm noch erhöht werden. Weiterhin sind in diesem Zusammenhang zu nennen das Aktionsprogramm "Mobilisierung von Lehrstellen bei ausländischen Unternehmen"¹²³ und das Projekt "Koordinierungsstelle - Ausbildung in ausländischen Unternehmen" (KAUSA) der Industrie- und Handelskammer Köln, gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA). Darüber hinaus fördert das BMA seit Jahren verschiedene Projekte, um die Ausbildungsbeteiligung nichtdeutscher Jugendlicher zu erhöhen. Hervorzuheben sind die binationalen Ausbildungsprojekte, deren Ziel es ist, die interkulturellen Kompetenzen und die Zweisprachigkeit als Potential anzuerkennen und für die Ausbildung nutzbar zu machen. Solche Ausbildungsgänge vermitteln Kompetenzen, wie z. B. eine zweisprachige Fachsprache, die auch für Betriebe im vereinten Europa von Interesse sind. Es ist zu überlegen, ob Bausteine dieses Modellprojekts - die abgelegte Prüfung wird in beiden Ländern anerkannt - in die Regelausbildung aufgenommen werden können. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat 1999 dazu ein Begleitprojekt "Entwicklung von Curricula für den berufsbezogenen Fremdsprachenunterricht in türkischer Sprache" neu in die Förderung aufgenommen. Die vergleichbaren Begleitprojekte für Italienisch, Spanisch, Portugiesisch und Griechisch sind bereits 1999 abgeschlossen worden.

Es hat sich in den letzten Jahren auch gezeigt, dass die von der Bundesanstalt für Arbeit finanzierten "ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH)" gerade für nichtdeutsche Jugendliche einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Ausbildungserfolgs sind. Das BMA ergänzt diese Maßnahmen schon seit Jahren durch die Förderung einer berufsvorbereitenden Maßnahme für spät eingereiste Jugendliche ausländischer Herkunft.

3.3 Empfehlungen der Beauftragten

Angesichts des drastischen Rückgangs der Ausbildungsquote seit 1994 sollte - gemeinsam mit Wirtschaft und Gewerkschaften - ein Aktionsplan berufliche Bildung entwickelt werden.

Um die Ausbildungschancen der Jugendlichen zu erweitern, um Informationsdefiziten von Eltern hinsichtlich des dualen Bildungssystems, aber auch möglichen Bedenken von Ausbildungsbetrieben entgegenzuwirken, sollten unter Beteiligung der Arbeitgeberorganisationen, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, der Bundesanstalt für Arbeit, über- und außerbetrieblichen Ausbildungsstätten, der Betriebe, der Träger der Jugendsozial- und Berufshilfe, der Schulen, der Einrichtungen und der selbständigen Existenzgründungen von Migranten regionale Kooperationsverbände geschaffen werden. Erfolgreiche Beispiele der Vernetzung unterschiedlicher Akteure der beruflichen Bildung auf regionaler Ebene, z. B. die BQN, sollten flächendeckend ausgeweitet werden.

Da Änderungen im Beratungskonzept und die Verstärkung pädagogischer Maßnahmen allein nicht ausreichen, verspricht das Erkennen und Nutzen interkultureller Kompetenzen in der Berufsausbildung ein weiteres Potential, das für die Ausbildung zu nutzen ist. Die in der Zweisprachigkeit und Bikulturalität dieser Jugendlichen liegenden Chancen sind zu nutzen und weiter auszubauen. Auch der Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung fordert in seiner Empfehlung vom 18. Juni 1997 die Förderung der interkulturellen Kompetenzen in der Berufsausbildung.¹²⁴ Es müssen Angebote geschaffen werden, die helfen, die Zweisprachigkeit und Bikulturalität auch in und während der Berufsausbildung zu erhalten und zu stärken. Im Einstellungsverfahren von Ausbildungsbetrieben sollten interkulturelle und bilinguale Kompetenzen von Jugendlichen ausländischer Herkunft eine stärkere Berücksichtigung finden.

Es gilt, künftig Konzepte zur interkulturellen Kompetenz weiterzuführen, zu entwickeln und bei der gesellschaftlichen Mehrheit wie Minderheit zu erproben und einzusetzen. Projekte, die Konzepte zur Förderung des interkulturellen Lernens in der beruflichen Ausbildung entwickeln und erproben, sollten verstärkt gefördert und ausgeweitet werden, wie es zum Beispiel "IDA" und die DGB-Jugend gemeinsam tun.

Der öffentliche Dienst hat eine besondere Verantwortung. Um die Ausbildungsbeteiligung zu steigern, den Integrationsgrad zu erhöhen und das Vertrauen ihm gegenüber zu stärken, sollten hier deutlich mehr Jugendliche ausländischer Herkunft ausgebildet und eingestellt werden als bisher. Die stärkere Öffnung des öffentlichen Dienstes sollte und könnte eine Vorbildfunktion für die übrigen Wirtschaftsbereiche einnehmen. Bei Stellenausschreibungen wie bei Auswahlverfahren sollte interkulturellen Kompetenzen (z. B. Sprachkenntnisse) ein angemessener Stellenwert eingeräumt werden.¹²⁵

Migrantenjugendliche sollten durch gezielte Maßnahmen über die Berufsmöglichkeiten, welche der öffentliche Dienst bietet, informiert, das Bewerberauswahlsystem im Hinblick auf ungewollte strukturelle Diskriminierungswirkungen überprüft und gegebenenfalls geändert werden.

Auszubildende ausländischer Herkunft sind mit den fachtheoretischen Anforderungen insbesondere in der Berufsschule vielfach überfordert. Angesichts dieser Situation ist eine ausbildungsbegleitende fachliche und sprachliche Förderung nichtdeutscher Jugendlicher auch bei guter Sprachkompetenz notwendig, die in Kleingruppen auf eine integrierte Förderung von Sprache, Fachsprache und Fachtheorie zielt. Darüber hinaus sollten "ausbildungsbegleitende Hilfen" (abH) im Rahmen des Benachteiligtenprogramms für diese Zielgruppe stärker ausgebaut werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass bei entsprechender Förderung ausländische Jugendliche ihre Ausbildung erfolgreich abschließen.

Berufsschulen sind gefordert auf multiethnische Unterrichtsklassen zu reagieren, indem sich die Pädagogen mit interkulturellen Unterrichtsmethoden vertraut machen und auch im Fachunterricht Spracherwerb im Auge haben und entsprechend fördern.

Die Eltern sollten weiterhin als Zielgruppe mit besonderen Informationsbedürfnissen im Rahmen der Berufsorientierung verstanden werden. Zielgruppenspezifische Informationsveranstaltungen und entscheidende mediale Unterstützung auch in der Herkunftssprache sind weiterhin notwendig.

Im Bereich der beruflichen Beratung, Information und Orientierung sollten unter Beteiligung entsprechender Institutionen zielgruppengerecht ausgerichtete Strukturen geschaffen werden, z. B. durch inhaltliche und örtliche Ein- und Anbindung an die lokalen Zusammenschlüsse von Migranten.

Zur Förderung beruflicher und sozialer Integration derjenigen Jugendlichen, die im Jugendalter eingereist sind (Späteingereiste) und in der Bundesrepublik Deutschland keine allgemeinbildende Schule besucht haben, sind Sprachkurse, die die mündliche und schriftliche Sprachkompetenz in Deutsch verbessern, notwendig. Die Chancen sind gut, Späteingereiste bei intensiver sprachlicher und fachlicher Förderung erfolgreich beruflich nachzuqualifizieren.

Um junge Erwachsene ohne Berufsabschluss zu fördern, sollten Maßnahmen zur beruflichen Nachqualifizierung dieser Zielgruppe bundesweit in die Regelförderung aufgenommen werden. Konzepte und Programmentwürfe, wie sie für junge Deutsche ohne anerkannten Berufsabschluss

entwickelt werden, gilt es zunehmend auch um die Zielgruppe junger Erwachsener ausländischer Herkunft ohne Berufsabschluss zu erweitern.

Berufsvorbereitende Maßnahmen und ausbildungsbegleitende Hilfen sollten für die ohne Abschluss von den beruflichen Schulen abgehenden ausländischen ebenso wie für benachteiligte deutsche Jugendliche verstärkt angeboten werden. Die Zukunftsperspektiven der Gruppe der Jugendlichen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus sollten durch Teilnahme an bestehenden Angeboten zur Berufsvorbereitung und Berufsgrundbildung, durch Öffnung der Berufsgrundschulklassen bis zum Alter von 25 Jahren und durch Beteiligung an außerschulischen Qualifizierungsmaßnahmen für Seiteneinsteiger gesichert werden.

Die Förderung der Ausbildungsfähigkeit und -bereitschaft ausländischer Selbständiger sollte fortgesetzt werden. Dadurch werden zusätzliche Ausbildungsplätze auch für deutsche Jugendliche geschaffen und ausländische Selbständige besser in das wirtschaftliche und berufliche Geschehen eingebunden. Das Projekt KAUSA ist hierfür ein wichtiger Ansatz.

Eine umfassende Differenzierung erfasster Daten über Ausbildungsbeteiligung, Abbrecherquote und Verteilung auf die Ausbildungsberufe nach Herkunftssprache und Geschlecht ist notwendig, um eine gezielte bedarfsgerechte Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Möglichkeiten und Chancen junger Nichtdeutscher zu ermöglichen.

4. Erwerbstätigkeit

4.1 Entwicklung der Ausländererwerbstätigkeit¹²⁶

Von den 7,32 Mio. Ausländern, die nach einer vorläufigen Auszählung des Ausländerzentralregisters Ende 1998 in Deutschland die ausländische Wohnbevölkerung bildeten, lebten ca. 6,6 Mio. in den alten, rd. 240 000 in den neuen Bundesländern und rd. 480 000 in Berlin. Mit Ausnahme Berlins, wo sie um rd. 3 000 Personen anstieg, hat die ausländische Wohnbevölkerung somit gegenüber Ende 1997 in Deutschland-West um rd. 40 000, in Deutschland-Ost um rd. 10 000 abgenommen. Maßgebend für diese Abnahme ist die Rückkehr eines großen Teils der bosnischen Kriegsflüchtlinge in ihre Heimat oder deren Weiterwanderung in andere Länder. Auch die Zahl der Asylbewerber (1997: 104 400, 1998: 98 600) ist weiter gesunken.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) schätzt dementsprechend das ausländische Erwerbspersonenpotential 1998 für die alten Bundesländer auf rd. 3,77 Mio., das sind rd. 30 000 weniger als 1997 (rd. 3,8 Mio.). Dies bedeutet eine Unterbrechung des bisherigen längerfristigen Potentialanstiegs; für 1996 hatte das IAB diesen Wert noch auf gut 3,9 Mio. geschätzt. Dieser Potentialrückgang vollzog sich trotz eines demographisch bedingten Anstiegs bei ansässigen Ausländern, bei denen wiederum die Erwerbsbeteiligung nicht zunahm.¹²⁷

Die zum ausländischen Erwerbspersonenpotential gehörigen Menschen - vermindert um die Erwerbstätigen (Juni 1998: 1 987 500 sozialversicherungspflichtig ausländische Beschäftigte) oder die als arbeitslos Registrierten (jahresdurchschnittlich 505 200) - suchen Arbeit nach, wenn sie Zutrittsrecht zum Arbeitsmarkt haben und einen Arbeitsplatz finden. Um das ausländische Erwerbspersonenangebot darzustellen, müssen zu diesem Personenkreis noch die ausländischen Selbständigen, die mithelfenden Familienangehörigen und die geringfügig Beschäftigten - insgesamt ca. 600 000 - hinzugezählt werden. Nach Schätzung des IAB wird die stille Reserve bei den Ausländern für 1997 und 1998 auf insgesamt knapp 0,7 Mio. Personen beziffert.¹²⁸

Bei schrumpfendem ausländischem Erwerbspersonenangebot gab es 1997 im Westen Deutschlands eine leichte Zunahme, 1998 eine deutliche Abnahme der erteilten Arbeitsgenehmigungen (vor 1998: "Arbeitserlaubnisse", vgl. II.4.1.1 in diesem Bericht).

1997 wurden 1 209 100 Arbeitserlaubnisse erteilt. Dies waren 19 900 mehr als 1996. Diese Entwicklung ist vor allem auf eine größere Zahl von Arbeitserlaubnissen für die Fortsetzung einer Beschäftigung und auf Mehranforderungen von Saisonarbeitskräften zurückzuführen. 6 % (70 800) aller beantragten Arbeitserlaubnisse wurden 1996 abgelehnt.

1998 dagegen wurden 998 300 Arbeitsgenehmigungen, d. h. rd. 17 % weniger als im Vorjahr erteilt. Die Abnahme ist vor allem auf eine wesentlich geringere Zahl von Arbeitsberechtigungen (vor 1998: "besondere Arbeitserlaubnisse", vgl. II.4.1.1 in diesem Bericht) für die Fortsetzung einer Beschäftigung zurückzuführen, also auf die bereits im letzten Bericht der Beauftragten (Bericht, vorgelegt 1997, II.3.1) festgestellte stärkere Beachtung bevorzogter Deutscher und EU-Staatsbürger. Damit in unmittelbarem Zusammenhang steht 1998 die Umwandlung besonderer Arbeitserlaubnisse, die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien früher unter Härtegesichtspunkten erhalten hatten, in allgemeine Arbeitserlaubnisse. Der Prozentsatz der abgelehnten Arbeitsgenehmigungen stieg 1998 auf 7 % (71 800).¹²⁹

Die Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern lief mit einem Anstieg der Arbeitserlaubnisse 1997 (58 500, d. h. + 20 % gegenüber 1996) und einer Verringerung 1998 (51 800, d. h. - 11 %) tendenziell ähnlich wie in Westdeutschland. Hier manifestiert sich, dass eine wachsende Zahl von Ausländern inzwischen Anspruch auf eine Arbeitsberechtigung erworben hat oder eine Arbeitsgenehmigung nicht mehr benötigt, weil sie z. B. über entsprechende Aufenthaltstitel

(unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung) verfügen und deshalb von der sonst geltenden Pflicht zur Arbeitsgenehmigung befreit sind (vgl. hierzu II.4.1.1).

Hervorzuheben ist, dass insbesondere Saisonarbeitnehmern, aber auch - mit Einschränkung - Asylbewerbern (beachte fehlender Arbeitsmarktzugang, dargestellt in II.4.3.5) und Werkvertragsarbeitnehmern, Arbeitserlaubnisse für zeitlich begrenzte Tätigkeiten erteilt werden, so dass es im Laufe des Jahres häufig zu mehrmaligen Arbeitserlaubnissen für ein und dieselbe Person kommen kann. Die genannten Zahlen betreffen also Fälle, nicht Personen. Ende Juni 1997 hatten in Deutschland 92 % von 1,06 Mio. arbeitserlaubnispflichtig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern Rechte erworben, die ihnen einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt gestatten. Türkische Arbeitnehmer haben gem. Art. 6 Nr. 1 des Assoziationsratsbeschlusses 1/80 nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung auf dem "regulären Arbeitsmarkt" Anspruch auf die Erneuerung der Arbeitserlaubnis beim gleichen Arbeitgeber (1997: 27 000 Arbeitserlaubnisse).

4.1.1 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Bei deutlich verschlechtertem Arbeitsmarkt für Deutsche und Ausländer im Jahr 1997 und trotz insgesamt leicht erhöhter Erwerbstätigkeit im Jahr 1998 hat sich die jahresdurchschnittliche Zahl ausländischer Erwerbstätiger in beiden Jahren insgesamt erheblich verringert. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) schätzt diese Zahl für Westdeutschland 1997 auf 2,58 Mio. und für 1998 auf 2,56 Mio. (1995/96: - 50 000; 1996/97: - 70 000; 1997/98: - 30 000).¹³⁰ Damit findet bereits seit 1993 ein Abbau der Zahl ausländischer Erwerbstätiger statt (vgl. auch Bericht, vorgelegt 1997, II.3.1.3).

Noch deutlicher wird dieser Rückgang bei einer Betrachtung der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer. Von Juni 1993 bis Juni 1998 ist ihre Zahl in Westdeutschland von 2 183 579 um rd. 9 % gesunken (vgl. Tabelle 26 im Anhang), wobei sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländern seit 1995 jeweils ungünstiger entwickelte als die bei Deutschen bzw. bei den Beschäftigten insgesamt (1995/96: Ausländer - 2,4 %, insgesamt: - 1,1 %; 1996/97: Ausländer - 3,6 %, Deutsche: - 0,8 %; 1997/98: Ausländer - 1 %, Deutsche: 0 %).

Bei einer nationalitätenspezifischen Betrachtung stellten 1998 die 564 373 Türcinnen und Türcen mit 28,4 % wie schon lange die weitaus größte Gruppe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Migrantinnen und Migranten in der Bundesrepublik Deutschland; Angehörige aus EU-Staaten bringen es zusammen auf 32,3 % (vgl. Tabelle 26 im Anhang). Leichte Zunahmen gibt es gegenüber 1997 hier lediglich bei Franzosen (+ 3,2 %), Italienern und Portugiesen (jeweils + 0,6 %). Die Beschäftigung von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien, die 1998 mit einem Anteil von 17,6 % oder 349 252 nach wie vor die zweitgrößte Gruppe darstellten, hat

gegenüber 1995 um rd. 70 000 Personen oder 17 % abgenommen, sicher auch eine Folge der Rückkehr bzw. Weiterwanderung von bosnischen Kriegsflüchtlingen.

Eine von der Bundesanstalt für Arbeit seit 1996 erstellte Statistik der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer nach Wirtschaftszweigen im Bundesgebiet Ost (vgl. Tabelle 27 im Anhang) zeigt, dass der Anteil der ausländischen Beschäftigten mit 0,8 % an allen Beschäftigten in den neuen Bundesländern nach wie vor marginal ist. Dies verwundert nicht, da der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung dort nur bei knapp 2 % liegt. Durch ein Überwiegen der Fort- über die Zuzüge ist 1998 das ausländische Erwerbspersonenpotential und auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Stand Juni 1998 42 800) gegenüber dem Vorjahr geschrumpft. Im Beherbergungsgewerbe wird 1997 mit 6 893 Personen und 5,1 % der größte prozentuale Anteil der ausländischen Beschäftigten in einem Wirtschaftsbereich erreicht, mit 8 336 Personen, aber nur einem 1,1 % - Anteil, ist die Beschäftigung von Ausländern im Bauhauptgewerbe absolut am größten.

4.1.2 Selbständige Erwerbstätigkeit

Laut Mikrozensus gab es 1998 in der Bundesrepublik Deutschland rd. 250 000 selbständige ausländische Erwerbstätige und rd. 29 000 mithelfende Familienangehörige (vgl. Tabelle 28 im Anhang). Dies entspricht einem Anteil von 9,8 % aller ausländischer Erwerbstätiger. 1989 lag dieser Anteil noch bei 7 %. Damit hat sich die bereits in allen früheren Berichten der Beauftragten beschriebene Entwicklung weiter verfestigt und den Wert erreicht, den das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) im Frühjahr 1997 für den Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen ausgewiesen hat, nämlich etwa 10 %.¹³¹ Die Aussage des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, dass hinter dem Anstieg seit 1990 bei allen Erwerbstätigen gleichzeitig "erhebliche Umwälzungen im Bestand", d. h. starke Zu- und Abgänge stehen, ist auch für ausländische selbständige Erwerbstätige anzunehmen, zumal "an der Erhöhung der Anzahl der Selbständigen seit 1980 um insgesamt 360 000 (Deutsche und Ausländer) ... die Ausländer fast zur Hälfte (150 000) beteiligt" waren.¹³²

Auf die wirtschaftliche und integrationsmäßige Bedeutung der selbständigen Erwerbstätigkeit von Ausländern, auf spezifische Problemlagen von Migranten-Unternehmen und auf Ansätze einer migrantenspezifischen regionalen Strukturpolitik wurde in den beiden letzten Berichten der Beauftragten ausführlich eingegangen (Arbeitslosigkeit und Angst, arbeitslos zu werden als ein Motiv für Selbständigkeit; Entstehen eines neuen Migranten-Mittelstandes oder Wechsel vom marginalen Arbeiter zum marginalen Unternehmer, Lösung aus der ökonomischen Nische des "ethnic-business" und Entwicklung "innovativer Wirtschaftsbereiche", Unternehmungsgründung in der Bundesrepublik Deutschland als günstige Alternative zur Selbständigkeit in der Türkei;

fehlende betriebswirtschaftliche und Marktkenntnisse, Probleme mit administrativen Strukturen, mangelndes Wissen um Beratungs- und Förderangebote, daraus resultierende Ansätze einer migrantenspezifischen regionalen Strukturpolitik). Hier seien Untersuchungen erwähnt, die weiter über Größenordnung und Strukturen ausländischer Unternehmen Auskunft geben. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) errechnete für 1996 auf Basis der Daten von Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern eine Zahl von rd. 281 000 ausländischen Selbständigen in Industrie, Handel und Handwerk (ohne freiberuflich Tätige und mithelfende Familienangehörige) in ganz Deutschland.¹³³ Das aktivste Gründungsgeschehen wurde bei Türken gesehen, wo mehr als 64 000 bei den Kammern registrierte Betriebsstätten (nicht Betriebe!) ermittelt wurden. Fast 7 % (rd. 250 000) aller bei den Industrie- und Handelskammern 1996 gemeldeten Unternehmen waren ausländische Betriebe, bei den Handwerkskammern waren es rd. 4 % (rd. 32 800) aller in Deutschland gezählten Handwerksbetriebe, davon allerdings nur rd. 44 % als Vollhandwerker, d.h., dass die Mehrheit mangels Meisterprüfung nicht ausbilden darf.¹³⁴ Über 70 % der ausländischen Betriebsstätten hatten ihre Aktivitäten in den drei Bereichen Handel (33 %), Gastgewerbe (29 %) und Dienstleistungen (8,3 %). Das Zentrum für Türkeistudien berechnete für 1997 einen Zuwachs der Anzahl türkischer Selbständiger gegenüber Ende 1996 von 42 000 auf 47 000 Unternehmen. Diese steigerten ihren Umsatz in diesem Zeitraum von 36,0 um 15 % auf 41,4 Mrd. DM und die Zahl der zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze um 10,8 % auf 206 000. Auch das Gesamtvolumen ihrer Investitionen stieg 1997 um 6,7 % auf 9,5 Mrd. DM.¹³⁵

4.1.3 Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer

Die Bundesregierung hat bilaterale Vereinbarungen über die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern im Rahmen sog. Werkvertragskontingente mit Bulgarien, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Slowenien, Polen, Rumänien, Lettland, der Türkei und Ungarn abgeschlossen. Danach bestanden von 10/97 bis 9/98 Beschäftigungsmöglichkeiten für 33 100 Werkvertragsarbeitnehmer. Die Zahl der tatsächlich durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer lag bei 33 000, 5 600 weniger als die 38 600 des Jahres 1997. Die früher bestehenden 51 000 Beschäftigungsmöglichkeiten wurden nach bilateralen Verhandlungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung mit den Vertragsstaaten erheblich reduziert, nachdem die Europäische Kommission die Auffassung vertreten hatte, die bisherigen Regelungen verstießen gegen Gemeinschaftsrecht - insbesondere gegen das Verbot der Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs nach Art. 59 EG-Vertrag -, weil sie nur auf Unternehmen in Deutschland Anwendung fänden. 94 % oder 31 000 Werkvertragsarbeitnehmer arbeiteten 1998 in den alten Bundesländern, 1997 waren es noch 86 %. Dies kann als Hinweis auf eine besondere restriktive Zulassung von

Werkvertragsarbeitnehmern in den neuen Bundesländern (1997: 5 200, 1998: 2 000 jahresdurchschnittlich beschäftigte Werkvertragsarbeitnehmer) gewertet werden. Hier wirkt die Arbeitsmarktschutzklausel unmittelbar, die in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit ein Verbot der Zulassung von Werkvertragsarbeitnehmern beinhaltet.¹³⁶

Nach wie vor kommen die meisten Werkvertragsarbeitnehmer aus Polen (16 900) und Ungarn (5 000). Ausländische Arbeitnehmer, die auf Werkvertragsbasis in der Bundesrepublik Deutschland arbeiten, gehen nicht in die Erwerbstätigenstatistik ein, da ihre Arbeitsleistung in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Dienstleistungsimport gilt und zwar sowohl bei Werkvertragsarbeitnehmern auf Grund von Regierungsabkommen, als auch bei Werkvertragsarbeitnehmern, die im Rahmen der Freizügigkeit - also kontingentfrei - aus EU-Ländern vor allem in der Bauwirtschaft tätig sind.

Ein wesentlich größeres Gewicht und weiter zunehmende Bedeutung hatte 1997 und 1998 die Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern. Trotz stärkerer Beachtung des Vorranges Bevorrechtigter wuchs die Zahl der Anforderungen (1996/97: + 5 100 auf 226 000, 1997/98: + 4 500 auf 230 500). Daraus ergaben sich 205 900 und 207 900 Vermittlungen für die Jahre 1997 und 1998. Seit 1996 beruhen 97 % aller Beschäftigungsaufnahmen auf namentlichen Anforderungen. Offensichtlich haben sich hier bei Anbietern und Nachfragern von Saisonbeschäftigung persönlich geprägte Interessenstrukturen herausgebildet. Polen festigte in 1997 mit 90 % und 1998 mit 89 % seine Position als weitaus wichtigstes Herkunftsland. Rd. 85 % aller 230 500 Saisonarbeitnehmer waren 1998 in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Weinbau und in Sägewerken beschäftigt.

Die zunehmende Bedeutung der Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitnehmer ist um so bemerkenswerter, als die rechtlichen Regelungen, unter denen sie sich abzuspielen hat, restriktiver gestaltet wurden. Nach Vorrangprüfung können Saisonarbeitnehmer für maximal drei Monate im Kalenderjahr eine Tätigkeit in Deutschland ausüben. Eine Arbeitserlaubnis darf darüber hinaus nur für eine Beschäftigung von mindestens 30 Stunden wöchentlich bei durchschnittlich mindestens sechs Stunden Arbeit täglich erteilt werden. Für einen Teil der Betriebe ist der Zeitraum für die Beschäftigung von ausländischen Saisonkräften seit Januar 1998 auf höchstens sieben Monate im Kalenderjahr begrenzt und pro angeforderte Kraft muss eine Vermittlungsgebühr von 120,- DM entrichtet werden. Wirtschaftliche Faktoren wie die Ausweitung der Anbausortimente, die Erweiterung und Nutzungsänderung von Anbauflächen und die Umstellung auf eine arbeitsintensivere biologisch-dynamische Wirtschaftsweise haben zu dieser Entwicklung beigetragen, aber auch Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung, die zu verstärkter Anforderung von legaler Beschäftigung führen.

4.1.4 Beschäftigungssituation von Asylbewerbern

Bereits in ihrem letzten Bericht verwies die Beauftragte auf die zurückgehende Bedeutung der Beschäftigung von Asylbewerbern für den deutschen Arbeitsmarkt. 24 772 von ihnen erhielten 1997 noch eine allgemeine - arbeitsmarktabhängige - Arbeitserlaubnis, 1992 waren es noch 84 252 gewesen.¹³⁷ Nach dem 15. Mai 1997 neu eingereiste Asylbewerber und Flüchtlinge erhalten keine Arbeitserlaubnis mehr. Sie sind somit pauschal vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen (vgl. II.4.3.5 in diesem Bericht).

4.1.5 Illegale Beschäftigung

Ausländer, die keine EU- bzw. EWR Staatsangehörigen¹³⁸ sind, dürfen in Deutschland nur arbeiten, wenn sie sich hier erlaubt aufhalten, die Arbeitsaufnahme nicht ausgeschlossen ist und sie eine Arbeitsgenehmigung vorweisen können. Haben sie eine solche Arbeitsgenehmigung nicht, so liegt illegale Ausländerbeschäftigung vor. Sie liegt auch vor bei als Werkverträgen getarnter Arbeitnehmerüberlassung, die ohne Verleiherlaubnis und im Baugewerbe grundsätzlich verboten ist und bei Verstößen gegen das Arbeitnehmerentendegesetz (AEntG), insbesondere gegen dessen Mindestlohnvorschriften. Zur Eindämmung illegaler Ausländerbeschäftigung enthalten die Regierungsabkommen zur Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern Regelungen, die den Ausschluss ausländischer Firmen von der Durchführung künftiger Werkverträge vorsehen, wenn diese Werkvertragsarbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis in Deutschland beschäftigen, unerlaubt verleihen oder untertariflich entlohnen.

Am 1. März 1996 ist das AEntG in Kraft getreten. Danach müssen sich Arbeitgeber des Baugewerbes mit Sitz im Ausland vor Beginn ihrer Tätigkeit bei dem Landesarbeitsamt melden, in dessen Bezirk die Baustelle liegt. Gleiches gilt seit 1. Januar 1998 für Arbeitgeber, die als Verleiher mit Sitz im Ausland im Rahmen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes Arbeitnehmer zur Arbeitsleistung im Baunebengewerbe einem Entleiher in Deutschland überlassen. Darüber hinaus sind Arbeitgeber - mit Sitz im In- und Ausland - verpflichtet, den nach AEntG maßgeblichen tariflichen Mindestlohn zu zahlen und in bestimmten Tarifbereichen Urlaubskassenbeiträge abzuführen.

Die Arbeitsämter haben im Jahr 1998 bei 67 000 Prüfungen nach dem AEntG (1997: 66 500) insgesamt 21 000 (1997: 19 000) Verstöße aufgedeckt. Wegen nicht gezahlten Mindestlohnes oder Fehlens der Urlaubskassenbeiträge und wegen Nichterfüllung der Anmeldepflicht wurden Verwarnungsgelder und Geldbußen in Höhe von 69 Mio. DM festgesetzt (1997: 28,6 Mio. DM). Nicht nur die Arbeitsämter, sondern auch die Hauptzollämter hatten 1998 den Schwerpunkt ihrer Prüfaktivitäten im Bereich des AEntG. Sie verhängten Geldbußen in Höhe von 11,5 Mio. DM (1997: 5,9 Mio. DM). Die Ahndungen nach dem AEntG haben sich im Jahr 1998 gegenüber

dem Vorjahr also mehr als verdoppelt. Der 1998 von 100 000 DM auf 500 000 DM erhöhte Bußgeldrahmen wegen Nichteinhaltung der nach dem AEntG vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen wurde zum 1. Januar 1999 nochmals auf jetzt eine Million angehoben. Der illegal ohne Arbeitsgenehmigung arbeitende Ausländer muss mit einer Geldbuße bis zu 10 000 DM (früher 1 000 DM) rechnen. In besonders schweren Fällen umfangreicher illegaler Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung drohen Arbeitgebern Freiheitsstrafen bis zu 5 Jahren.

Von 1982 bis 1998 ist das Personal der Bundesanstalt für Arbeit, das mit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung befasst ist, von 50 auf 2 450 erhöht worden. Dazu kommen 1 100 Mitarbeiter der Zollverwaltung.¹³⁹ Illegale Beschäftigung von Ausländern stört nicht nur die Ordnungsfunktion des Arbeitsmarktes, sie verletzt auch soziale Schutzrechte und kann durch Wettbewerbsverzerrungen die Entstehung regulärer Arbeitsplätze verhindern. Wegen ihrer quantitativen Größenordnung (wissenschaftliche fundierte Schätzungen unter Angabe der zugrunde gelegten Annahmen existieren für Deutschland nicht, die Größenordnung der Schätzungen schwankt zwischen 500 000 und 1,5 Millionen Menschen), der steigenden Tendenz derselben und vor allem wegen ihrer vielfältigen individuellen wie gesellschaftlichen Auswirkungen ist das Thema illegal in Deutschland lebender und arbeitender Migranten in den letzten Jahren zunehmend auch Gegenstand wissenschaftlich-empirischer Forschung geworden.¹⁴⁰ So hat der Jesuiten-Flüchtlingsdienst 1995 eine Studie in den Ländern Deutschland, Spanien und Großbritannien in Auftrag gegeben. Mit Hilfe der Interviewtechnik fand Alt für Deutschland heraus, dass sich die Situation der illegal Beschäftigten u.a. in der Baubranche seit Ende 1996 verschlechtert habe. So nannten die Interviewten: immer niedrigere Löhne, immer kürzere Beschäftigungszeiten und immer häufigere Lohnvorenthaltung. Alt führt aus: "Ein wichtiger Grund für diese Verschlechterung ist zunächst der andauernde Zustrom von 'illegalen' Migranten, obwohl die Nachfrage nach Billigarbeitern aufgrund des sich seit 1994 verschärfenden Konjunkturerinbruchs am Bau schrumpft. Hinzu kommen die deutliche Zunahme von Kontrollen durch die staatlichen Behörden und die im Osten Deutschlands generell schlechte Zahlungsmoral in der Baubranche. Alt stellte fest, dass für Spitzenkräfte unter den 'Illegalen' (etwa Facharbeiter mit Sprachkenntnissen) Löhne von 15-20 DM/Stunde gezahlt werden, viele jedoch Löhne von 8-10 DM/Stunde oder darunter erhalten, wobei fraglich ist, wie oft bzw. ob sie überhaupt ausgezahlt werden."¹⁴¹

Die Beauftragte begrüßt die Tatsache einer verstärkten und fundierteren Diskussion des Themas auch und gerade in der Öffentlichkeit.

4.1.6 Geringfügig beschäftigte Ausländer

Das Statistische Bundesamt weist zusammen mit der Zahl der erwerbstätigen Ausländer auch die - ebenfalls mit Hilfe des Mikrozensus ermittelte - Zahl der geringfügig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer aus.

Geringfügig beschäftigte Ausländer			
April	Insgesamt	Männer	Frauen
1992	89 000	29 000	60 000
1993	87 000	28 000	59 000
1994	93 000	29 000	64 000
1995	106 000	35 000	71 000
1996	161 000	50 000	110 000
1997	183 000	63 000	119 000
1998	207 000	63 000	144 000

Quelle: Statistisches Bundesamt

Von den 2 837 000 erwerbstätigen Ausländern und Ausländerinnen waren 1998 1 820 000 Männer und 1 017 000 Frauen. Dies entspricht einem Frauenanteil von 35,8 %. Genau umgekehrt ist das Verhältnis bei den geringfügig beschäftigten Ausländerinnen an den insgesamt 207 000 geringfügig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländern. 69,6 % von ihnen sind - mit nur einer Tätigkeit - geringfügig beschäftigt, ein Anteil, der sich seit 1992 nicht wesentlich geändert hat trotz einer Zunahme dieser Beschäftigungen von 1992 bis 1998 um das 2,3fache. Wenn man in Betracht zieht, dass - nach Berechnungen des Kölner Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung - sich die Zahl aller geringfügig Beschäftigten, also Deutscher und Ausländer, von 1992 bis 1997 um rd. 23,5 % erhöht hat, so zeigt sich, dass die von obigem Institut ermittelte Entwicklungslinie des kontinuierlichen Anstiegs der Zahl der geringfügig Beschäftigten mit nur geringer Teilhabe dieser Beschäftigten an Einkommenszuwächsen¹⁴² für Ausländer und Ausländerinnen in besonderem Maße gilt. Auch bei Deutschen und Ausländern war der Anteil der Frauen an allen geringfügig Beschäftigten 1997 (59 % oder 3,3 Mio. von insgesamt 5,6 Mio.) höher als derjenige der Männer.

4.1.7 Ausländerbeschäftigung nach Wirtschaftsbereichen

Der Anteil der Migrantinnen und Migranten an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im westlichen Bundesgebiet insgesamt ist seit 1993 von 9,6 % (2,23 Mio.) auf 9,0 % (2,02 Mio.)

gesunken (vgl. Tabelle 29 im Anhang). Die Pufferfunktion ausländischer Arbeitnehmer wird dabei ebenso deutlich wie der wirtschaftliche Strukturwandel.

In allen dargestellten Wirtschaftsabteilungen - mit Ausnahme der Organisationen ohne Erwerbscharakter und der privaten Haushalte, der Kreditinstitute und des Versicherungsgewerbes - ist 1997 ein absoluter Rückgang der Ausländerbeschäftigung gegenüber 1996 zu verzeichnen. Eine Betrachtung des Zeitraumes seit 1992 zeigt eine stark schwankende Ausländerbeschäftigung im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, einen kontinuierlichen Abbau von rd. 10 000 Stellen oder 40 % aller ausländischen Beschäftigten im Bergbau, einen kontinuierlichen Beschäftigungsabbau im verarbeitenden Gewerbe um rd. 190 000 Stellen oder 19 % bis 1997, starke Schwankungen im Baugewerbe und hier insbesondere im Bauhauptgewerbe. Die geringeren Beschäftigungsschwankungen bei Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung, tendenziell positive Entwicklungen bei Kreditinstituten, im Versicherungsgewerbe und in dem anderweitigen Dienstleistungsgewerbe (u. a. Gaststätten und Beherbergung, Reinigung und Körperpflege) führten zusammen mit einem kontinuierlichen Beschäftigungsaufbau bei Organisationen ohne Erwerbscharakter zu einer Mehrbeschäftigung von rd. 126 000, so dass der Abbau im verarbeitenden Gewerbe zum Teil aufgefangen werden konnte und von 1992 bis 1997 insgesamt nur ein Rückgang von rd. 86 000 Beschäftigungsverhältnissen bei den sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu verzeichnen ist.

Betrachtet man die Einteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Bundesgebiet nach Berufsgruppen zum 30. Juni 1998, so sieht man, dass sich an der immer noch überproportionalen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in besonders belastenden Berufen bei gleichzeitig stärkerer Vertretung im Dienstleistungsbereich gegenüber früheren Berichten nichts wesentliches geändert hat. Bei folgenden Berufen bzw. Berufsgruppen lag der Anteil der ausländischen Beschäftigten bei über 20 %:

Spinnberufe (39,2 %); Former, Formgießer (35,2 %); Zucker-, Süßwaren-, Speiseeishersteller (31,1 %); Gummihersteller, -verarbeiter (30,9 %), Textilveredler (z. B. - färber 28,4 %); Speisebereiter (28,3 %, darunter Fischverarbeiter 51,0 %); Metalloberflächenbearbeiter (Galvaniseure, Emaillierer) (27,5 %); Metallverformer (24,5 %); Montierer und Metallberufe (24,4 %); Betonbauer (23,8 %), Keramiker (23,6 %), Metallerzeuger, Walzer (23,6 %); Estrichleger (23,4 %); Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangaben (23,2 %); Bergleute (23,0 %); Kunststoffverarbeiter (22,9 %); sonstige Bauhilfsarbeiter (22,8 %); Reinigungsberufe (22,6 %); Flachglasmacher (21,6 %); Isolierer (21,5 %); Textilhersteller (20,9 %); Baustoffhersteller (20,5 %), sonstige Papierverarbeiter (20,3 %).

Bei den deutschen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind 44 % aller Beschäftigten Frauen. Der Anteil der ausländischen Frauen an der Beschäftigung aller Ausländer ist dagegen mit 34,1 % (Juni 1998) erheblich geringer.

Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer in Deutschland

Berichtsmonat	Ausländer Insgesamt	Darunter Frauen	Anteil in %
Juni 1996	2 077 682	709 246	34,1
Juni 1997	2 001 860	686 092	34,3
Juni 1998	1 987 469	677 206	34,1

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Dies hängt zum einen unmittelbar mit dem geringeren Anteil von Frauen an der ausländischen Bevölkerung zusammen (44,66 % am 31. Dezember 1997), liegt zum anderen aber auch an dem höheren Anteil bei sozialversicherungsfreien Tätigkeiten. Die Hauptbeschäftigungsbereiche der sozialversicherten ausländischen Frauen lagen in den Wirtschaftszweigen Dienstleistungen (46,1 %), Verarbeitendes Gewerbe (27,1 %) und Handel (13,5 %) (Daten jeweils Juni 1997).

4.1.8 Arbeitslosigkeit

In ihren bisherigen Berichten hat die Beauftragte stets auf die besondere Bedeutung des Arbeitslebens und des konkreten Arbeitsplatzes als Integrationsfeld hingewiesen und dementsprechend Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit als Desintegrationsfaktoren der besonderen Aufmerksamkeit der Verantwortlichen empfohlen. Leider gibt die Entwicklung der Jahre 1997 und 1998 keinen Anlass zu einer Entwarnung.

Die Entwicklung der absoluten und der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote ausländischer Männer und Frauen für das westliche Bundesgebiet (vgl. Tabellen 30 und 31 im Anhang) zeigt für 1998 mit 534 698 Arbeitslosen und einer Quote von 19,6 %, die nur um 0,8 % - Punkte unter der von 1997 liegt, wieder einen Höchststand der Ausländerarbeitslosigkeit in Deutschland. Seit 1990 ist diese immer nur angestiegen. Der Frauenanteil ist von 1996 bis 1998 von 33,2 % auf 35,0 % gestiegen. Auch der Abstand zur Gesamtquote aller Arbeitslosen war mit 9,8 % - Punkten in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nie so hoch wie 1998. Im April 1999 erreichte die Arbeitslosigkeit von Migrantinnen und Migranten im Bundesgebiet West die Zahl 493 005 und eine Quote von 19,0 %, 1,1 % - Punkte weniger als im April des Vorjahres.

Vergleicht man die Struktur der Arbeitslosigkeit von Ausländern und Deutschen (ohne Spätaussiedler), so sind folgende Unterschiede besonders auffallend (vgl. Tabelle 32 im Anhang). Die Verteilung der Arbeitslosigkeit bei Migrantinnen und Migranten und bei Deutschen zwischen

den Geschlechtern ist im Zeitablauf bei beiden Gruppen zwar relativ konstant, bei deutschen Frauen (46,4 %) aber um ca. 10 % höher als bei Migrantinnen (ca. 36,6 %). Bei Ausländern und Deutschen hat der Anteil der arbeitslosen Angestellten von 1994 bis 1998 um ca. 2 % zugenommen. Der Anteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist bei Deutschen (1998: 38,2 %) jedoch nur halb so hoch wie bei Ausländern (1998: 78,5 %) und bei beiden Gruppen relativ konstant (vgl. auch Tabelle 33 im Anhang). Dies ist eine zentrale Kennziffer der Ausländerarbeitslosigkeit, und die Beauftragte unterstreicht deshalb wieder die Bedeutung beruflicher Aus-, Fort- und Weiterbildung ausländischer Jugendlicher und Erwachsener.

Wiederholt sei auch der Hinweis, dass mit dem Kriterium "ohne abgeschlossene Berufsausbildung" nur eine Aussage über einen formalen Berufsabschluss, nicht aber über die im Laufe eines Berufslebens erlangten Qualifikationen getroffen wird und dass formale Abschlüsse bei ungünstiger Arbeitsmarktlage ein größeres Gewicht erhalten.

Eine Folge der langanhaltenden Arbeitslosigkeit zeigt sich auch in dem bei Ausländern und Deutschen gleichermaßen zu beobachtenden kontinuierlichen Sinken des Anteils derjenigen Arbeitslosen, die aus vorheriger Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit gerieten (bei Ausländern 1996: 47,7 %, 1998: 39,2 %; bei Deutschen 1996: 56,8 %, 1998: 50,2 %).

In der Altersschichtung arbeitsloser Migrantinnen und Migranten hat sich keine wesentliche Veränderung gegenüber früheren Daten ergeben. Die Altersgruppen über 50 Jahre haben wiederum an Gewicht zugenommen, ebenso der Anteil derjenigen, die 12 Monate und länger arbeitslos waren.

Die Betrachtung der Arbeitslosigkeit nach einzelnen Nationalitäten zeigt (vgl. Tabellen 34 und 35 im Anhang), dass Arbeitslosigkeit bei den Türken 1998 mit rd. 180 000 Arbeitslosen zwar unter derjenigen der Jahre 1997 und 1996 lag, sie mit 24,2 % jedoch über derjenigen der Italiener (19,6 %) und der Griechen (18,5 %) lag, eine Reihung, die seit längerem erstaunlich konstant ist und mit den Wirtschaftszweigen zusammenhängt, in denen die verschiedenen Nationalitäten überwiegend vor ihrer Arbeitslosigkeit tätig waren.

4.2 Stellung im Beruf

Von 1987 bis 1998 ist die Zahl der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer von 1,8 Mio. auf rd. 2,8 Mio. Menschen angestiegen (vgl. Tabelle 28 im Anhang). Von diesen waren rd. 130 000 (4,6 %) Selbständige ohne und rd. 120 000 (4,2 %) Selbständige mit Beschäftigten in ihrem Betrieb. Die Zahl der Selbständigen insgesamt hat sich seit 1987 damit mehr als verdoppelt; ihr Anteil ist auf 8,8 % gestiegen, kontinuierlich zuletzt seit 1995. Auch die Zahl der mithelfenden Familienangehörigen hat mit rd. 29 000 und 1 % aller ausländischen Erwerbstätigen absolut und prozentual einen Höchststand erreicht.

Der Trend zur Selbständigkeit bei Ausländern hat sich somit weiter fortgesetzt. Die damit zusammenhängenden Aspekte von "ethnic business" bzw. "Nischen-Ökonomie", der Entwicklung innovativer Wirtschaftsbereiche, aber auch von Arbeitslosigkeit und damit verbundener "Flucht in die Selbständigkeit", wurden in den früheren Berichten der Beauftragten ebenso dargestellt wie deren wissenschaftliche Behandlung.

Ein weiterer Strukturwandel bei der ausländischen Bevölkerung hat sich in den letzten beiden Jahren ebenfalls fortgesetzt, nämlich die Zunahme des Angestellten- und der Rückgang des Arbeiteranteils bei den erwerbstätigen Ausländern. Dem Abbau der ausländischen Erwerbstätigkeit von 1995 bis 1998 um 160 000 Stellen steht ein Abbau bei Arbeitern um 210 000 Beschäftigungsverhältnisse, ein Plus bei Angestellten von 25 000 und bei Selbständigen und mit helfenden Familienangehörigen von 15 000 gegenüber. Der Anteil der Arbeiter an allen erwerbstätigen Ausländern ist von 1987 bis 1998 um 12,9 % - Punkte gesunken, derjenige der Angestellten um 10,1 % - Punkte und derjenige der Selbständigen um 2,3 % - Punkte gestiegen.

4.3 Berufliche Weiterbildung

Der Anteil der Ausländer bei den Eintritten in die berufliche Weiterbildung ist von 1991 2,1 % auf 1998 7,8 % kontinuierlich angestiegen (vgl. Tabelle 36 im Anhang). Bei einem Anteil der Ausländer an allen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern von 9 % kann allmählich von einer angemessenen Beteiligung gesprochen werden, setzt man den Ausländeranteil an der beruflichen Weiterbildung jedoch in Beziehung zu deren spezifischer Arbeitslosigkeit, so sind sie nach wie vor unterrepräsentiert.

Ausländische Frauen, die 1998 35 % der arbeitslosen Ausländer und 34 % der ausländischen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ausmachten, partizipierten überraschend stark, nämlich mit ebenfalls 34 %, an diesen Eintritten in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Sie scheinen stärker als ausländische Männer entsprechende Maßnahmen wahrzunehmen.

4.4 Benachteiligungen im Betrieb

Ethnische Diskriminierungen in der Arbeitswelt am konkreten Arbeitsplatz nachzuweisen "ist wegen der sozialen Prozesse und vorhandener informeller Strukturen in den Betrieben äußerst schwierig".¹⁴³ Deshalb wird seit dem ersten Bericht der Beauftragten das Fehlen umfassender wissenschaftlicher Informationen über Formen und Ausmaß der Benachteiligungen und Diskriminierungen ausländischer Arbeitnehmer im Betrieb bedauert. Die vorhandenen Untersuchungen, die ethnische Diskriminierungen empirisch zu messen versuchen, liefern

Hinweise auf schwache ethnisch bedingte Diskriminierung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (vgl. Bericht, vorgelegt 1997, II.3.8).

Der DGB und einzelne Gewerkschaften engagieren sich in letzter Zeit jedoch verstärkt in diesem Bereich. Nach § 75 Betriebsverfassungsgesetz haben Arbeitgeber und Betriebsrat “darüber zu wachen, dass alle im Betriebe tätigen Personen nach den Grundsätzen von Recht und Billigkeit behandelt werden, insbesondere, dass jede unterschiedliche Behandlung von Personen wegen ihrer .. Nationalität .. unterbleibt”. Nach § 80 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG hat der Betriebsrat die Aufgabe, die “Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer im Betrieb und das Verhältnis zwischen ihnen und den deutschen Arbeitnehmern zu fördern”.¹⁴⁴

Doch zieht der Vorsitzende des DGB im Vorwort einer im Dezember 1998 erschienenen “Migrationspolitischen Handreichung; Diskriminierung am Arbeitsplatz - aktiv werden für Gleichbehandlung” folgenden Schluss zur bisherigen Entwicklung: “Die rechtliche Gleichstellung ist zwar vorhanden, dennoch kann von einer gleichberechtigten Integration ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Betrieben und Verwaltungen nicht gesprochen werden. Migranten sind in führenden Positionen unterrepräsentiert. Und immer noch gibt es in den Personalabteilungen Vorbehalte bei der Einstellung z. B. von Muslimen im Dienstleistungsbereich, und immer noch sind ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Rationalisierungsmaßnahmen überproportional betroffen.” Daraus resultiert die Aufforderung an alle Engagierten, “betriebliche Diskriminierungen in ihrer alltäglichen Arbeit aufzugreifen”.

In ihrem Bericht (vorgelegt 1997, II.3.8) berichtete die Beauftragte von einer gemeinsamen Erklärung über die “Verhütung von Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit sowie Förderung der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz” des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB), des Europäischen Arbeitgeberverbandes (UNICE) und des Europäischen Dachverbandes des Öffentlichen Dienstes (CEEP) und einem darin anknüpfenden Pilotprojekt von Thyssen-Stahl AG und IG Metall. In ihm werden betriebliche Gleichbehandlungsgrundsätze für personelle und soziale Angelegenheiten sowie für die Berufsbildung formuliert. Eine solche betriebliche Antidiskriminierungspolitik soll klare Verhaltensgrundsätze für alle Beteiligten formulieren und sie besonders sensibilisieren. Zwischenzeitlich sind in mindestens sieben weiteren Großunternehmen entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen worden.

Ein besonderes Projekt mit dem Ziel, Rassismus am Arbeitsplatz abzubauen und die Akzeptanz gegenüber ausländischen Arbeitsmigranten zu erhöhen, wurde von der Regionalen Arbeitsstelle für Ausländerfragen, Jugendarbeit und Schule e. V. (RAA Brandenburg) mit Unterstützung der Europäischen Union durchgeführt. Es hatte den Titel “EU-Freizügigkeit und Aggressivität gegenüber Arbeitsmigranten am Beispiel ausländischer Bauarbeiter”. Das Projekt wurde in Großbritannien und Deutschland durchgeführt. Gespräche von Arbeitnehmern, Gewerkschaftern, Kommunalpolitikern und Beratungsstellen sollten dazu dienen, Berührungspunkte abzubauen und Verständnis füreinander zu wecken. Ein Ziel des Projektes war es auch, die

gewonnenen Erkenntnisse, Eindrücke und Materialien für eine politische Bildungsarbeit zu verwenden, die die Folgen der EU-Dienstleistungsfreiheit und die Ursachen der sozialen Spannungen aufgreift.¹⁴⁵

5. Ökonomische Situation

5.1 Einkommenssituation

In den bisherigen Berichten der Beauftragten wurde die unterschiedliche Entlohnung in- und ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und deren Ursachen dargestellt (geringere Qualifikation, überproportionale Beschäftigung in Krisenbranchen, geringere Kapitalausstattung der Arbeitsplätze, doppelte Diskriminierung ausländischer Frauen aufgrund Nationalität und Geschlecht). Da im letzten Bericht (vorgelegt 1997, III.3.4) die wichtigsten Ergebnisse der Repräsentativuntersuchung 95' bezüglich der Haushaltsnettoeinkommen und der Entwicklung der monatlichen Nettoverdienste dargestellt wurden, sei hier nur noch einmal an die Schlussfolgerungen der Repräsentativuntersuchung 95' erinnert: die Einkommensschere (Einkommensdifferenz bei Nettoeinkommen) zwischen ausländischen und deutschen Arbeitnehmern im Zeitraum zwischen 1985 und 1995 von 15 % auf 18 % hatte sich vergrößert. Nach Berechnungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI)¹⁴⁶ auf der Basis des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) erzielten 1993 ausländische Arbeitnehmer ein um 7,7 % geringeres durchschnittliches monatliches Bruttoeinkommen als ihre deutschen Kolleginnen und Kollegen. Von 1984 bis 1993 hatte sich der Einkommensunterschied um 1 % - Punkt erhöht. "Dabei ist zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen die Jahre der Betriebszugehörigkeit eine wesentliche Determinante der Einkommenshöhe sind. Da Ausländer aufgrund ihrer Aufenthaltsdauer sowie ihrer größeren beruflichen Mobilität vielfach eine geringere Betriebszugehörigkeit aufweisen, resultiert daraus u. a. häufig ihr vergleichsweise niedriges Einkommen".¹⁴⁷

Repräsentative aktuelle Einkommensdaten liegen lediglich aus der auf Eigeneinschätzungen beruhenden MARPLAN-Untersuchung 1998¹⁴⁸ für die ausländische Bevölkerung ab 15 Jahren und zwar für die Nationalitäten griechisch, italienisch, jugoslawisch, spanisch und türkisch in den alten Bundesländern einschließlich Westberlin vor. Als Jugoslawen gelten hier alle Nationalitäten, die aus dem ehemaligen Jugoslawien hervorgegangen sind. Mit dieser Stichprobe werden rd. 65 % der ausländischen Bevölkerung ab 15 Jahren repräsentiert. Danach verdienten 1998

65,4 % der Griechen

65,3 % der Spanier

64,2 % der Jugoslawen

61,1 % der Italiener
60,9 % der Türken

zwischen 1 750 bis unter 3 500 DM monatlich nach Abzug von Steuern und Sozialversicherung. Die Befragten waren erwerbstätig bzw. nur vorübergehend arbeitslos.

Auf die Frage nach dem monatlichen Nettoeinkommen des Haushaltes antworteten

50,2 % der Türken
48,5 % der Jugoslawen
47,6 % der Griechen
46,3 % der Italiener
42,9 % der Spanier,

dass sie zwischen 2 500 bis unter 4 500 DM verdienen würden. Die Streuung der statistischen Werte ist bei den Haushaltseinkommen wesentlich größer als bei den befragten Einzelpersonen. Auch wird die unterschiedliche Familiengröße der einzelnen Nationen bei diesen Zahlen deutlich.

5.2 Sparverhalten

Hier sei auf die wesentlichen Aussagen der Repräsentativuntersuchungen 1985 und 1995 erneut hingewiesen: 1985 lag die Sparerquote (definiert als Anteil der Sparerinnen und Sparer an den befragten Migrantinnen und Migranten) bei 52 %, 1995 bei allen betrachteten Nationalitäten bei über 60 %. Daraus wurde eine Angleichung an das Sparverhalten der deutschen Wohnbevölkerung gefolgert. Gleichzeitig ging der Prozentsatz der Befragten, die Überweisungen nach Hause schickten von 1985 37 % auf 1995 26 % zurück, wobei die hier wohnenden EU-Bürger am wenigsten überwiesen.

Schätzungen der Deutschen Bundesbank¹⁴⁹ zu Überweisungen ausländischer Arbeitskräfte in ihre Heimatländer unter Berücksichtigung der auf Heimatreisen mitgenommenen Beträge zeigen ein ähnliches Bild. Danach (der jeweils höchste Betrag seit 1960 in Klammern) wurden 1997 insgesamt 7,519 Mrd. DM überwiesen (1984: 9,0 Mrd. DM). Bei den einzelnen Nationalitäten ergaben sich für 1997 folgende Beträge:

Griechenland	750 Mio. DM (1972: 900 Mio. DM)
Italien	950 Mio. DM (1984: 1,6 Mrd. DM)
Jugoslawien	600 Mio. DM (sicherlich eine kriegsbedingte Größe; 1990 waren es noch 1,35 Mrd. DM, 1973 2,2 Mrd. DM)
Portugal	300 Mio. DM (1973: 300 Mio. DM)
Spanien	600 Mio. DM (1974: 700 Mio. DM)

Türkei	2,6 Mrd. DM (1984: 3,6 Mrd. DM)
Sonstige	1,72 Mrd. DM (1994: 1,95 Mrd. DM)

Auch hier dokumentiert sich der bereits in der Repräsentativuntersuchung 95' festgestellte Rückgang der erstgradigen Familienbindungen deutlich.

5.3 Bezug von Sozialhilfe und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Wegen der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zum 1. November 1993 und der Erweiterung des Empfängerkreises der Leistungen dieses Gesetzes um Kriegsflüchtlinge ab 1. Juni 1997 ist die Aussagekraft intertemporaler Vergleichszahlen nach wie vor beschränkt. Eine Gegenüberstellung der Gesamtausgaben für Sozialhilfe mit dem entsprechenden auf Ausländer entfallenden Anteil ist deshalb nur schwer möglich (vgl. Bericht, vorgelegt 1997, II.3.4.2: für 1994 wurde ein Anteil von rd. 10 % an den Gesamtausgaben geschätzt).

1996 hatte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung auf der Grundlage des Sozio-Ökonomischen Panels gezeigt, dass der höhere Bezug von Sozialhilfe bei Ausländern mit sozialen Merkmalen wie geringerem Bildungsstand, Beschäftigung in Bereichen mit besonders hohem Arbeitslosigkeitsrisiko und der Verweildauer in Deutschland in Zusammenhang steht. Das DIW hat damals auch ermittelt, dass mit zunehmender Verweildauer in Deutschland das Risiko eines Sozialhilfebezuges abnimmt, was im wesentlichen auf eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt zurückzuführen sei. Wie zwei Schalen einer Waage verhalten sich deshalb auch der fehlende Arbeitsmarktzugang für neu eingereiste Asylbewerber und die Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für diesen Personenkreis.

Wie schwierig bereits die statistische Zuordnung der Ausländer bei diesem Teil der Sozialhilfestatistik ist, zeigt die Tatsache, dass bei der Darstellung der 664 736 nichtdeutschen Sozialhilfeempfänger am 31. Dezember 1997 nach EU-Ausländern, Asylberechtigten, Bürgerkriegsflüchtlingen und "sonstigen Ausländern" 74,8 % der letzten Kategorie zugeschlagen worden sind.¹⁵⁰ Als Sozialhilfeempfänger sollen hier nur solche Personen angesehen werden, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt ausserhalb von Einrichtungen beziehen.

Folgende Gegenüberstellung zeigt den Zusammenhang des Sozialhilfebezuges von Ausländerinnen und Ausländern mit der ausländer-spezifischen Arbeitslosenquote deutlich:

Bezieher von Sozialhilfe	
--------------------------	--

Jahr	Personen		Davon Ausländer		Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote der Ausländer (Westdeutschland)
	in 1000	in 1000	in 1000	in %	
1980	851	71	8,4		5,0
1985	1 398	184	13,2		13,9
1990	1 772	483	27,3		10,9
1995	2 516	520	20,7		16,6
1997	2 893	665	23,0		20,4

Über ein Drittel der Sozialhilfebezieher war aufgrund von Arbeitslosigkeit auf diese Leistungen angewiesen.¹⁵¹ Knapp die Hälfte von ihnen war jünger als 25 Jahre¹⁵²; gut die Hälfte war 1997 weiblich und durchschnittlich 28,9 Jahre alt, die Männer um 1,5 Jahre jünger. Besonders hohe Sozialhilfequoten weisen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren sowie über 60-Jährige auf.¹⁵³ Die Hilfeempfänger lebten in 285 730 sogenannten Bedarfsgemeinschaften, davon 134 097 zusammen mit und 151 633 ohne Personen unter 18 Jahren. Der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Nichtdeutschen Bevölkerung betrug Ende 1996 8,5 %. Über die Hälfte bezieht weniger als ein Jahr lang Sozialhilfe.¹⁵⁴

Eine empirische Ausarbeitung zum Sozialhilfebezug älterer Ausländer für das Jahr 1996¹⁵⁵ kommt zu folgenden Ergebnissen: Am Jahresende 1996 lag der Ausländeranteil bei der Altersabgrenzung 65 Jahre und älter bei ausländischen Senioren bei rd. 2 %. 30 105 ausländische Senioren bezogen am Jahresende 1996 Leistungen der Sozialhilfe. Es überwogen mit 58,3 % die weiblichen Bezieher: je höher das Alter desto größer der Frauenanteil. Bei den über 80-Jährigen sind fast drei Viertel der Hilfeempfänger weiblich. Dieser Anstieg ist im wesentlichen demographisch bedingt. Unzureichende Ansprüche gegenüber dem Alterssicherungssystem aufgrund diskontinuierlicher Erwerbsbiographien spielen eine Rolle, sie sind aber nur in geringerem Maße für den "Frauenüberhang" verantwortlich.

Im Durchschnitt beträgt die Bezugsdauer der Hilfgewährung bei ausländischen Senioren 33 Monate. Sie liegt damit um fast zwei Jahre unter der Bezugszeit der deutschen Senioren. Von 1 000 deutschen Senioren beziehen lediglich 11 Personen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Bei den ausländischen älteren Einwohnern sind es 112. Damit beziehen ausländische Senioren zehnmal häufiger Sozialhilfe als deutsche Senioren. Dieses erhöhte Sozialhilferisiko ist darauf zurückzuführen, dass Ausländer, die hier alt werden, häufig entgegen ihrer ursprünglichen Planung nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren. Sie haben jedoch während ihres Lebens in Deutschland häufig gering bezahlte oder sozial nicht gesicherte Erwerbsarbeit ausgeübt. Zudem verfügen sie über geringere Sozialversicherungszeiten.

Die Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass "gegenwärtig ältere ausländische Sozialhilfeempfänger noch eine zahlenmäßige kleine Gruppe darstellen .., dass das Sozialhilferisiko bei

den ausländischen Senioren wesentlich höher liegt als in der Gruppe der deutschen Senioren "und dass ... "die Sozialhilfepraxis sich verstärkt auf die Betreuung älterer hilfsbedürftiger Ausländer werde einstellen müssen".¹⁵⁶

Am 31. Dezember 1997 bezogen 486 643 Menschen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz¹⁵⁷, 59 % von ihnen Männer mit einem Durchschnittsalter von 24 Jahren. Die Frauen waren hier durchschnittlich ein Jahr jünger. Erwartungsgemäß sind 94,8 % aller Leistungsbezieher nicht erwerbstätig; 3,1 % sind teilzeit-, 2,1 % vollzeiterwerbstätig. Die durchschnittliche Dauer der Leistungsgewährung bis zum 31. Dezember 1997 lag bei ca. 17 Monaten.

Die Ausgaben für die Leistungsberechtigten betragen 1997 insgesamt 5,198 Mrd. DM. Davon wurden 30,5 % als Geldleistungen ausgezahlt. Dieser Anteil war im früheren Bundesgebiet mit 31,1 % deutlich höher als in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost mit 25,8 %. Gegenüber dem Jahr 1996 waren die Gesamtausgaben um 7,9 % gesunken, eine Folge geringerer Flüchtlingszahlen. 61,6 % der Regelleistungsempfänger stammten aus Europa, davon wiederum 51,0 % aus Jugoslawien (Serbien und Montenegro), 26,1 % aus Bosnien-Herzegowina.

6. Sprachförderung

Die Diskussion um die Bedeutung des Spracherwerbs bei der Integration von Migrantinnen und Migranten wird drängender und konkreter. Drängender, weil mit der Bestimmung im neuen Staatsbürgerschaftsrecht, dass Bedingung für die Einbürgerung ausreichende deutsche Sprachkenntnisse seien, auch die Frage verstärkt diskutiert wird, welche Anstrengungen beim Spracherwerb Migrantinnen und Migranten abverlangt werden sollen und hier auch ausländische Modelle wie z. B. das niederländische mit seinen Angeboten und Pflichten (vgl. VII in diesem Bericht) verstärkt betrachtet werden.

Konkreter, weil die bisher existierenden Systeme des Spracherwerbs in Deutschland unter Effizienz-, Kosten- und Strukturgesichtspunkten auf dem Prüfstand stehen.

Der letzte Bericht der Beauftragten (vorgelegt 1997, II.2) enthielt unter anderem Grundlegendes zum Zusammenhang von Sprache und Integration, zu den Folgen mangelnder Sprachkenntnisse, zu den Faktoren, die den Spracherwerb beeinflussen, zudem die Darstellung der Deutschkursanbieter im Bereich der Arbeit mit Ausländern. Im Folgenden sollen die bisherigen Fördersysteme der Sprachvermittlung, ihre Weiterentwicklung in den letzten Jahren unter besonderer Berücksichtigung der Herausforderungen des Arbeitsmarktes und Forderungen der Beauftragten an eine Neuordnung dargestellt werden.

6.1 Die gegenwärtigen Sprachfördersysteme

Die gegenwärtigen, historisch gewachsenen Sprachfördersysteme in der Bundesrepublik Deutschland bestehen aus vier bzw. fünf Säulen:

Sprachförderung in Deutschland nach Personenkreisen und Fördersystemen

Personenkreis	System			
	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	Bundesanstalt für Arbeit	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) Sprachverband	Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Otto-Benecke-Stiftung e.V.
		Otto-Benecke-Stiftung e.V.:		
- Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler (§ 4 BVFG) deren Ehegatten und Abkömmlinge (§ 7 Abs. 2 BVFG) andere Familienangehörige (§ 8 Abs. 2 BVFG) bis zum Alter von 27 Jahren	XXX			
- anerkannte Asylberechtigte nach AsylVfG bis zum Alter von 27 Jahren, soweit nicht nach SGB III gefördert	X			
- Kontingentflüchtlinge bis zum Alter von 27 Jahren soweit nicht nach SGB III gefördert	X			
- Spätaussiedler, ihre Ehegatten und Abkömmlinge (§ 7 Abs. 2 BVFG) mit geringen Vorbeschäftigungszeiten, über 27 Jahre gem. § 419 Abs. 2 SGB III			X	
- Spätaussiedler bis zum 30. Lebensjahr zur Vorbereitung auf ein Hochschulstudium gem. Garantiefond - Hochschulbereich		X		
- unanfechtbar als Asylberechtigte anerkannte Ausländer			X	
- Kontingentflüchtlinge			X	
- ausländische Arbeitnehmer aus den EU-Mitgliedsländern				X
- ausländische Arbeitnehmer aus den ehemaligen Anwerberländern				X
- ehemalige Vertragsarbeitnehmer der früheren DDR aus Angola, Mosambik und Vietnam				X
- Familienangehörige des vorgenannten Personenkreises				X
- Spätaussiedler und Kontingentflüchtlinge (Akademiker) zw. 30 und 50 Jahren zum Wiedereinstieg in den Beruf				X

Demnach werden nach der bisherigen Systematik nicht gefördert:

Beim BMFSFJ:

- jugendliche Familienangehörige von Spätaussiedlern, die nicht im Registrierschein eingetragen sind oder nicht mit dem Spätaussiedler eingereist sind;
- jugendliche Angehörige von Asylberechtigten ohne eigene Asylberechtigung;
- Personen mit sog. Kleinem Asyl (§ 51 Abs. 2 Nr. 2 AuslG), die aller Voraussicht nach auf lange Sicht in Deutschland bleiben werden.

Bei der Bundesanstalt für Arbeit:

- Familienangehörige von Spätaussiedlern i. S. d. § 8 Abs. 2 BVFG, d. h. die im Aufnahmeverfahren mit dem Spätaussiedler eingereist und in das Verteilungsverfahren einbezogen sind;
- Personen mit sog. Kleinem Asyl (§ 51 Abs. 2 Nr. 2 AuslG), die aller Voraussicht nach auf lange Sicht in Deutschland bleiben werden.

Beim Sprachverband:

- Aussiedler
- Asylberechtigte
- Kontingentflüchtlinge
- Asylbewerber
- Bürgerkriegsflüchtlinge
- Personen mit sog. Kleinem Asyl
- Personen mit einem auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus (Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis), die nicht aus EU-Staaten oder ehemaligen Anwerbestaaten stammen.

Die Darstellung zeigt, dass Deutschkursangebote für unterschiedliche Gruppen von Migranten und Migrantinnen durch verschiedene öffentliche Stellen gefördert werden. Die bisherige unterschiedliche Höhe der Förderung führt dazu, dass Sprachkursanbieter, die Zuschüsse des Sprachverbandes und der Bundesanstalt für Arbeit in Anspruch nehmen, aufgrund der unterschiedlichen Höhe der Zuschüsse für unterschiedliche Zielgruppen inhaltlich gleiche Sprachkurse zu verschiedenen Preisen anbieten müssen. Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen können bisher keine subventionierten Angebote gemacht werden.

Diese Praxis führt zu einer nicht gewollten Hierarchisierung und Ethnisierung der Sprachkurse. Sie widerspricht den Prinzipien der Gleichbehandlung und der Interkulturalität. Dies betrifft insbesondere auch die Trennung von Deutschkursangeboten für Spätaussiedler und für Ausländer. Sprachkurse sind ein wichtiges interkulturelles Lernfeld für das gesellschaftliche

Zusammenleben im Aufnahmeland Deutschland. Ein Lernfeld, dessen Ziel auch der Erhalt des sozialen Friedens ist, sollte nicht unnötig eingeschränkt werden.

Die obige Darstellung zeigt auch, dass zwar unterschiedliche Personenkreise von den Fördersystemen erfasst werden, die teilweise Abgrenzung nach dem Kriterium des Alters oder der Mit-Einreise bei den Spätaussiedlern jedoch ebenso fragwürdig ist, wie die grundsätzliche Nichtberücksichtigung jugendlicher Angehöriger von Asylberechtigten ohne eigene Asylberechtigung oder von Berechtigten nach dem sogenannten Kleinen Asyl. Auch eine Sprachförderung für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention wäre wünschenswert. Auch auf Antrag der Beauftragten als stellvertretendem Mitglied des Innenausschusses des Deutschen Bundestages in der vergangenen Legislaturperiode hatte dieser Ausschuss beschlossen, sich allgemein und umfassend mit Fragen der Sprachförderung zu befassen.

6.1 Angebots- und Teilnehmerstruktur des "Sprachverbandes - Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V."

Der Sprachverband fördert seit seiner Gründung 1974 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) Deutsch-Sprachkurse für in Deutschland lebende ausländische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen. Die erforderlichen Mittel für die Sprachkursförderung werden durch Zuwendungen des BMA – seit 1974 rund eine halbe Milliarde Mark – aufgebracht. Nach der Eigenstatistik des Sprachverbandes haben im Kursjahr 1998 ca. 63 200 Ausländer an einem Sprachkurs des Verbands teilgenommen. Es wurden nahezu 4 700 Sprachkurse durchgeführt. Die ausgegebenen Fördermittel von 24,6 Mio. DM im Jahr 1998 verteilten sich auf die einzelnen Sprachkurse wie folgt:

- Intensivsprachkurse 17,7 Mio. DM
- Allgemeine Sprachkurse 5,4 Mio. DM
- Alphabetisierungskurse 1,5 Mio. DM
- Grundbausteinkurse 0,078 Mio. DM

Hinsichtlich der Teilnehmerstruktur sind insbesondere folgende Daten von Interesse:

- Über zwei Drittel aller Sprachkursteilnehmer sind Frauen (1998: 68 %), in den Alphabetisierungskursen waren es 92 %;
- Der Anteil arbeitsloser ausländischer Arbeitnehmer bei **allen** Sprachkurstypen lag bei einem Drittel; bei den Intensivsprachkursen stellen sie fast die Hälfte aller Teilnehmer;

- Über 75 % aller Teilnehmer sind zwischen 21 und 45 Jahre alt, weitere 18 % bis zu 20 Jahren. Lediglich rund 6 % aller Sprachkursteilnehmer sind älter als 45 Jahre; in Alphabetisierungskursen liegt der Anteil dieser Altersgruppe allerdings bei 24 %;
- Mehr als die Hälfte aller Teilnehmer stammen aus der Türkei (1998: 59,7 %; 1997: 56 %, 1996: 54 %; 1995: 50 %). Die nächstgrößten Gruppen sind Teilnehmer spanischer Herkunft mit 4,6 % sowie Teilnehmer italienischer Herkunft mit 3,6 %;
- 38 % aller Teilnehmer besuchten einen Sprachkurs in Nordrhein-Westfalen. Lediglich 0,7 % aller Teilnehmer nahmen an einem Sprachkurs in den fünf neuen Ländern teil (1996: 0,6 %).

Wichtigste Trägergruppen für die Durchführung der Sprachkurse waren die Volkshochschulen mit 29 % aller Kurse (1997: 28 %) sowie der Internationale Bund für Sozialarbeit mit 18 %.

Nach Auskunft der die Sprachkurse ausführenden Träger ist der Bedarf an Sprachkursen weit- aus höher als die realisierte Kursanzahl vermuten lässt. Der Sprachverband wertet die reduzierte Beantragung von Fördermitteln als das Resultat einer realistischen Einschätzung der Träger in die Fördermöglichkeiten. Der Bundeshaushalt 1999 sah dafür eine Erhöhung dieser Mittel um weitere 7 Mio. DM vor.

Von Interesse ist auch, dass zwei Bundesländer, die Mitglieder des Sprachverbandes sind, mit Eigenmitteln eine erweiterte Zielgruppe gefördert haben. Das Land Hessen finanzierte 1997 mit 50 000 DM Eingliederungslehrgänge in die Berufs- und Arbeitswelt (E.B.A.), in der Aussiedler, anerkannte Asylberechtigte und Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren, aber auch Asylbewerber und De facto-Flüchtlinge teilnehmen konnten. Mit 324 000 DM vom 15. August 1997 bis zum 30. April 1998 wurden mit Mitteln des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein Deutschkurse für Flüchtlinge (Bürgerkriegs-, De facto-), Asylbewerber und mit Deutschen verheiratete ausländische Ehepartner ab 15 Jahren finanziert.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen ist seit Mai 1999 Mitglied des Sprachverbandes - Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V..

6.1.1 Berufsorientiertes Deutsch (BoD)

Im Jahr 1996 hat der Sprachverband aufgrund einer Initiative des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und der Bundesanstalt für Arbeit einen neuen Typ von Deutschsprachkurs "Berufsorientiertes Deutsch" (BoD) eingerichtet und durchgeführt. Ziel war es, die Defizite bei den für Arbeit und Beruf wichtigen Sprachkenntnissen abzubauen, um eine solide Grundlage für die berufliche Integration ausländischer Arbeitsloser zu erreichen. Die Fortzahlung von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe für Leistungsempfänger während des Kursbesuches war durch

§ 103 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) rechtlich abgesichert. Bei der Umstellung vom AFG auf das SGB III zum 1. Januar 1998 gab es Schwierigkeiten bezüglich der Bewertung der Verfügbarkeit der Arbeitslosen für die Arbeitsvermittlung mit entsprechenden Auswirkungen auf den Leistungsbezug und die Möglichkeit und Bereitschaft zur Teilnahme an BoD-Kursen. Die Beauftragte wandte sich deshalb an den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und erreichte folgende Klarstellungen:

- Bei Sprachkursen in **Vollzeitform** wird Arbeitslosenhilfe in jedem Falle bis zu einer Dauer von 12 Wochen weitergezahlt, wenn die Kurse als Trainingsmaßnahme (nach § 48 SGB III) ausgestaltet sind, die dem Arbeitslosen die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt, um eine Wiedereingliederung in das Erwerbsleben oder einen erfolgreichen Abschluss einer beruflichen Aus- oder Weiterbildung erheblich zu erleichtern.
- Bei Sprachkursen in **Teilzeitform**, die auch nach Lage und Verteilung der Kursstunden, die Aufnahme einer mindestens 15 Wochenstunden umfassenden und arbeitsmarktüblichen Beschäftigung zulassen, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der Arbeitnehmer sowohl den Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes zur Verfügung steht, als auch ausreichende Eigenbemühungen zur Beendigung seiner Beschäftigungslosigkeit tätigen kann. Soweit die Teilnahme am Sprachkurs Beschäftigungen in einem zeitlichen Umfang zulässt, wie sie auch vor der Arbeitslosigkeit ausgeübt worden sind, kann die Entgeltersatzleistung in voller Höhe weitergezahlt werden.

6.2 Evaluation der Sprachkursförderung für Ausländer

Im März 1999 legte Social Consult den Endbericht seiner "Evaluation der Sprachförderung Deutsch für ausländische Arbeitnehmer" dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung vor.¹⁵⁸ Bereits im Dezember 1998 hatte dasselbe Institut einen entsprechenden Bericht "Sprachförderung für Spätaussiedler" dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorgelegt.¹⁵⁹ Das Institut arbeitete bei dieser breiten empirischen Grundlage nicht nur Empfehlungen zur Verbesserung und Sicherung der Qualität der "Sprachförderung Deutsch für ausländische Arbeitnehmer" aus. Es stellte darauf aufbauend auch Überlegungen zur Neukonzeptionierung des gesamten Sprachfördersystems in Deutschland an. Die wichtigsten Vorschläge, soweit sie zur Qualitätsverbesserung der Sprachförderung ausländischer Arbeitnehmer führen sollen, sind:

- Alle Personen, die beabsichtigen, an öffentlich geförderten Deutsch-Sprachkursen teilzunehmen, sollten an einem **Einstufungstest** teilnehmen. Eine externe Institution (Sprachverband) sollte die Entwicklung des Einstufungstest vornehmen.

- Die Einstufungstests dienen zur Entwicklung einer bedarfsgerechteren Sprachförderung. Dies soll es den Trägern ermöglichen, **Teilnehmergruppen** zusammenzustellen, die hinsichtlich ihrer Sprachkenntnisse möglichst homogen sind.
- Die Motivation zur regelmäßigen Teilnahme und zum Ablegen einer **Abschlussprüfung** bei den angebotenen Sprachkurse ist zu erhöhen.

Auf der Basis der Evaluation der Sprachkursförderung für Ausländer und Aussiedler schlägt Social Consult u.a. eine erweiterte Aufgabenstellung für den Sprachverband – Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V. insbesondere hinsichtlich der Qualitätssicherung und der Kursleiterfortbildung vor.

6.3 Neustrukturierung des Sprachfördersystems

Social Consult kommt bei der Analyse der bestehenden Sprachfördersysteme zu dem Ergebnis, dass sich "aufgrund der zielgruppenbezogenen Aufteilung der Angebote häufig Auslastungsprobleme" ergeben, "so dass pro Träger ein breites bedarfsgerechtes Kursangebot mit unterschiedlichen Kursstufen kaum vorgehalten werden kann". Man fordert deshalb vom Gesetzgeber eine Neukonzeptionierung des Sprachfördersystems in Deutschland unter politischen Vorgaben. U. a. wird eine "Verzahnung der bestehenden Sprachförderangebote" für dringend notwendig erachtet. Auch "könnte ein Förderinstrument für alle Zuwanderer, die legal nach Deutschland einreisen, einen dauerhaften Aufenthaltsstatus erhalten und einer Sprachförderung zur sozialen und beruflichen Eingliederung bedürfen, geschaffen werden". Daraus resultierten Synergieeffekte, wie die Reduzierung von Reibungsverlusten und Einsparungsmöglichkeiten durch geringeren Verwaltungsaufwand. Die Organisation der gesamten Sprachförderung sollte in eine Hand gelegt werden. Der weitere Verfahrensablauf zur Neuordnung der Sprachförderung in der Bundesrepublik Deutschland ist gegenwärtig noch offen.

Vor diesem Hintergrund strebt die Ausländerbeauftragte ein Gesamtsprachkonzept für Zuwanderer bei Gleichbehandlung aller Zuwanderergruppen (Ausländer und Aussiedler) an. Der Erwerb der deutschen Sprache ist wesentliche Voraussetzung für die gleichberechtigte wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Teilhabe der Zuwanderer an der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Derzeit arbeitet die Bundesregierung an einer Neustrukturierung des Sprachfördersystems für alle sich rechtmäßig in Deutschland aufhaltenden Zuwanderer - differenziert nach Basis- und Aufbaukursen für unterschiedliche Zielgruppen und Spracheingangsniveaus - was ein erster Schritt hin zu einer aktiven Integrationspolitik ist. Je besser ein Mensch die Sprache des Landes beherrscht, in dem er auf

Dauer leben wird, desto größer ist seine Chance, sich in angemessener Frist zu integrieren. Es liegt daher sowohl im Interesse des Zuwanderers, als auch des Aufnahmelandes Deutschland, dass alle Zuwanderer mit dauerhaftem Aufenthalt Kurse zum Erlernen der deutschen Sprache in Wort und Schrift nach einheitlichen Qualitätskriterien und mit kontrollierten Lernzielen besuchen.

6.4 Beschluss der Bundeskonferenz der Ausländerbeauftragten von Bund, Ländern und Gemeinden vom Mai 1998

Die Bundeskonferenz der Ausländerbeauftragten des Bundes, der Länder und der Kommunen hatte im Mai 1998 in Bonn eine Überprüfung der bisherigen Förderpraxis aller öffentlich geförderten Sprachkurse gefordert und - bei Beibehaltung der Träger, die Sprachkurse durchführen - eine zentrale, transparente Vergabe der staatlichen Mittel und eine neue Definition der Zielgruppen bei einer solchen Förderung vorgeschlagen. Nach Meinung der Tagungsteilnehmer sollen zu den bereits geförderten Gruppen noch folgende dazu kommen:

- Bürgerkriegsflüchtlinge, Flüchtlinge nach der Genfer Konvention, Kontingentflüchtlinge und Flüchtlinge, bei denen rechtliche Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG festgestellt worden sind,
- Asylberechtigte und
- ihre jeweiligen Familienangehörigen sowie
- Asylbewerber.

Die Begründung für diese Ausweitung sah die Bundeskonferenz darin, dass es sowohl im Interesse des Einzelnen als auch des Aufnahmelandes Deutschland liege, dass alle neu eingereisten ausländischen Arbeitnehmer, Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge und Spätaussiedler Kurse zum Erlernen der deutschen Sprache besuchten. Denn alle diese Personengruppen müssten sich an Regeleinrichtungen wenden, Behörden aufsuchen, Formulare ausfüllen, das Gesundheits- und das Sozialwesen in Anspruch nehmen. Auch die Mehrheit der Personengruppen, die aller Voraussicht nach das Land wieder verlassen würden, müssten sich im öffentlichen Leben orientieren. Wenn sie sich nicht verständigen können, wirke sich dies zum Nachteil der öffentlichen Einrichtungen und des sozialen Lebens in unserem Lande aus. Es führe zu teurer Mehrarbeit, Desinformation und Desorientierung mit zum Teil gravierenden Folgekosten im Arbeits-, Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialbereich.

6.5 Exkurs: mangelnde Deutschkenntnisse als Kündigungsgrund

Die zunehmende Notwendigkeit ausreichender Deutschkenntnisse nicht nur im Büro, sondern auch im technischen Produktionsbereich machte ein Arbeitsgerichtsprozess deutlich, in dem die Entscheidung eines Unternehmens zu prüfen war, ob die Kündigung eines Unternehmens an langjährig beschäftigte Arbeitnehmer rechtmäßig war.¹⁶⁰ Diese waren nicht bereit oder in der Lage, kostenlose betriebsinterne Sprachkurse erfolgreich zu absolvieren. Die Sprachkurse sollten dazu dienen, bei der in der gesamten Produktion eingeführten Gruppenarbeit die notwendige Kommunikation innerhalb der Gruppe zu gewährleisten, diese wiederum war Voraussetzung für den Betrieb, eine Qualitätsnorm erfüllen zu können, die von den Kunden des Unternehmens gefordert worden war. Das Unternehmen verlor den Prozess in der ersten Instanz, weil das Gericht argumentierte, man könne bei Sprachschwierigkeiten notfalls auf Dolmetscher und Piktogramme zurückgreifen. Inwieweit dieses Argument in der konkreten Betriebswirklichkeit praktisch und ökonomisch relevant sein kann, wird eine weitere Instanz zu entscheiden haben.

7. Beratungsangebote

“Die Arbeitsmigration ist kein abgeschlossener Prozess, sie bleibt ein Vorgang, der von der Sozialberatung begleitet werden muss”. Dieser Satz aus dem letzten Bericht der Beauftragten hat in den vergangenen Jahren nichts von seiner Gültigkeit eingebüßt. Dies zeigen auch wiederum die Arbeitsergebnisse der Sozialberatungsstellen.¹⁶¹ Erweiterte Zielgruppen und zunehmende Aufgabenvielfalt bestimmen nach wie vor die Arbeit.¹⁶²

7.1 Neufassung der “Grundsätze für die Ausländersozialberatung”

Die “Grundsätze für Aufgaben, Arbeitsweise und Organisation der Sozialberatung für in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer in der Trägerschaft von Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege vom 14. November 1984” sind in mehrjährigen Vorarbeiten in Abstimmung mit den Bundesländern und unter Beteiligung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege überarbeitet worden und in der Fassung vom 28. Mai 1998 am 1. Januar 1999 in Kraft getreten.¹⁶³

Diese “Grundsätze” sind Grundlage für die Förderung der Ausländersozialdienste mit öffentlichen Mitteln und ihre Fortschreibung trägt den Veränderungen im Aufgabenfeld der Ausländersozialberatung Rechnung, die seit 1984 eingetreten sind. Sie stellen aber lediglich Rahmenbedingungen für die Durchführung der Ausländersozialberatung dar. Bund und Länder haben “entsprechend ihren eigenen Interessen und Möglichkeiten” Gestaltungsfreiheit. Neu in den Personenkreis der geförderten Zielgruppe sind “Ausländerinnen und Ausländer aufgenommen worden, die über einen auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus” verfügen. Die Aufgaben der

Sozialberaterin/des Sozialberaters werden detailliert von der Arbeit anderer Institutionen abgegrenzt. Die bisherigen Träger der Ausländersozialberatung (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband und Diakonisches Werk) bleiben dies nach wie vor. Grundsätzlich ist jedoch jetzt eine Erweiterung möglich: "In Abstimmung zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land können die anderen in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege vertretenen Verbände Träger sein". Eine nationalitätenübergreifende Beratung soll künftig nach Möglichkeit neben der bisherigen muttersprachlichen Beratung zusätzlich angeboten werden. Als eine angemessene Versorgungsdichte wird die im Bundesdurchschnitt für das Jahr 1996 erreichte Versorgungsdichte von etwa 5 500 zu beratenden Ausländerinnen und Ausländern pro Sozialberater/ Sozialberaterin angesehen. Künftig müssen neue Mitarbeiter/ Mitarbeiterinnen über einen Berufsabschluss insbesondere als Sozialarbeiterin/ Sozialarbeiter oder Sozialpädagogin/ Sozialpädagoge und über interkulturelle Kompetenz verfügen.

7.2 Neufassung des "Einvernehmens über die gemeinsame Finanzierung der Ausländersozialberatung"

Dem In-Kraft-Treten der Neuordnung der "Grundsätze" zum 1. Januar 1999 soll die Neuordnung des "Einvernehmens über die gemeinsame Finanzierung der Ausländersozialberatung in der Trägerschaft von Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege" zum 1. Januar 2000 folgen. Bisher ist dieses Einvernehmen lediglich auf der Arbeitsebene zwischen Bund und Ländern hergestellt worden. Wichtigster Punkt der Neuregelung wird sein, dass sich ab 2001 der Bund nur noch höchstens im gleichen Umfang wie das jeweilige Land an der Finanzierung der Ausländersozialberatung beteiligen wird. Das Abschmelzen des Bundeszuschusses, das künftig bei einer nicht gleichgewichtigen Finanzierung durch ein Bundesland eintritt, soll dann in Einzelschritten innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren erfolgen. Ziel dieser Neuregelung ist nicht die Einsparung von Haushaltsmitteln des Bundes. Eventuell frei werdende Haushaltsmittel des Bundes sollen vielmehr in die Finanzierung neuer Vernetzungsprojekte in der Ausländersozialberatung fließen. Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung sind in der Finanzplanung für die kommenden Haushaltsjahre wie bisher 35 Mio. DM für die Ausländersozialberatung eingestellt.

8. Wohnen

In ihrem dritten Bericht über die Lage der Ausländer in Deutschland (Bericht, vorgelegt 1997, III.2) hat die Beauftragte die Bedeutung des Wohnens für Migranten, ihre räumliche Verteilung und ihre Chancen auf dem Wohnungsmarkt eingehend dargestellt. Die noch immer zutreffende Beschreibung soll hier nicht wiederholt werden.

8.1 “Kolonie” oder “Ghetto”?

Eingegangen werden soll aber noch einmal auf die oft sehr unterschiedliche Verteilung der ausländischen Wohnbevölkerung auf bestimmte Stadtteile in Großstädten.

Die Diskussion darüber wird oft unter den Stichwörtern “Kolonie” oder “Ghetto” geführt, je nachdem, welche Aspekte im Vordergrund stehen. Als “Kolonien” betrachtet, bieten sie Möglichkeiten der Identifikation und der emotionalen Stabilisierung in allen Phasen der Migration. Sie gewähren Schutz vor Diskriminierung und Marginalisierung und stellen vertraute Räume dar, in denen die für die jeweilige ethnische Gruppe bedeutsamen Einrichtungen, z.B. Gebetsräume, geschaffen werden können. Betrachtet man hingegen Stadtteile mit hohem Anteil nichtdeutscher Bevölkerung im negativen Sinne als “Ghetto”, so werden die problematischen Seiten deutlich: der verstärkte Wegzug der deutschen Bewohner; hohe Anteile nichtdeutscher Kinder und Jugendlicher in Kindergarten und Schule; wenige Kontakte und Berührungsmöglichkeiten mit der deutschen Umgebung. Der Beauftragten ist mehrfach berichtet worden, dass sich die Deutschkenntnisse der einzuschulenden Kinder mit ausländischem Pass - insbesondere bei Kindern türkischer und italienischer Herkunft - im Vergleich zu früheren Jahren deutlich verschlechtert haben. Ein Grund dafür neben anderen dürfte auch in der großen Dichte von Migranten in einzelnen Stadtteilen insbesondere der Großstädte zu suchen sein.

8.2 Ausgewählte Strukturdaten

Da der Beauftragten außer der MARPLAN-Studie 1998¹⁶⁴ keine neuen Statistiken und Umfragen zum Thema Wohnen vorliegen, wird auch hier auf die Ausführungen im dritten Bericht der Beauftragten (vorgelegt 1997, III.2) hingewiesen, die im wesentlichen noch immer zutreffen.

Laut MARPLAN-Studie (s. Fußnote 5, Kapitel I) wohnen nur 1,2 % der Befragten in einer Gemeinschaftsunterkunft und 7,9 % zur Untermiete. 81,8 % haben eine Wohnung oder ein Haus privat gemietet und 8,8 % verfügen über Wohn- oder Hauseigentum. Den höchsten Anteil an Eigentümern von Wohnraum weisen mit 12,9 % die Italiener und mit 10,4 % die Griechen auf.

67,5 % der Befragten sind mit ihrer Wohnung sehr zufrieden oder zufrieden, 26,8 % sind nicht ganz zufrieden und nur 4,0 % sind sehr unzufrieden. Der hohe Anteil der Befragten (90,6 %),

die eine Wohnung oder ein Haus gemietet haben oder besitzen, sowie der hohe Grad an Zufriedenheit mit der Wohnung sind eindeutige Indikatoren für eine gelungene Integration.

9. Gesundheit

Im folgenden werden aktuelle Hinweise zum Gesundheitsstatus und zu Fragen der gesundheitlichen Versorgung von Migranten gegeben. Gesundheit ist elementare Voraussetzung dafür, dass Menschen sich in ihrem Lebensumfeld entfalten und zu ihrem und dem gemeinschaftlichen Wohl beitragen können. Gesundheit wird entsprechend dem Verständnis der WHO als "Zustand des vollkommenen körperlichen, seelischen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur des Fehlens von Krankheit" verstanden. Weitere Kapitel dieses Berichts beleuchten verschiedene Aspekte der sozialen Situation, z. B. Bildung und Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit, Wohnen oder Einkommen, die sich auf den Gesundheitszustand auswirken und daher im Zusammenhang mit den nun folgenden Darstellungen gesehen werden können.

9.1 Zur Datenlage

Wie in den vorherigen Berichten, so muss auch in diesem Bericht der Beauftragten die mangelhafte Datenbasis zur Morbidität und zur Inanspruchnahme von gesundheitlichen Diensten durch Migrantinnen und Migranten beklagt werden. Es liegen weder repräsentative Untersuchungen zur gesundheitlichen Situation von Migrantinnen und Migranten allein vor, noch wird diese Zielgruppe ausdrücklich und in sinnvoller Differenziertheit in Studien über Deutsche einbezogen. Die GKV-Statistiken (Krankenhausentlassungsdiagnosen) unterscheiden nicht zwischen dem Merkmal "deutsch" und "nicht-deutsch". Auch die zu erwartenden Daten des in der Auswertung befindlichen Nationalen Gesundheitssurveys (Befragungs- und Untersuchungssurvey) werden für den erwünschten Zweck nur sehr eingeschränkt aussagekräftig und somit nutzbar sein.

Das Bundesministerium für Gesundheit hat darauf hingewiesen, dass das Robert-Koch-Institut einen Auftrag zur Ermittlung von ggf. in Studien oder ähnlichen Quellen verborgenen Daten/Informationen vergeben wird, um eine bessere Kenntnis über die Datenlage und Qualität ggf. weiterer vorhandener Datenquellen gewinnen zu können, auch wenn vorhersehbar ist, dass es sich bei solchen Daten nicht um kontinuierlich erhobene Daten handeln dürfte.

Notwendig ist eine entsprechende Forschung unter anderem deswegen, weil

- der Anteil der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ca. 9 % beträgt,
- die ausländische Bevölkerung sich zum größten Teil dauerhaft niedergelassen hat und mit steigendem Alter zunehmend Gesundheitsdienste nutzen wird,

- hieraus auch präventive Angebote zielgerichtet eingesetzt werden können.¹⁶⁵

Wegen fehlender Sozialdaten werden in der Gesundheitsberichterstattung Migranten und Migrantinnen bislang nur selten berücksichtigt. Wie erfolgreich hinsichtlich der Feststellung gesundheitlicher Problemlagen und zu ergreifender Maßnahmen solche Berichte sein können, dürfte am Beispiel des unten genannten Stadtteilgesundheitsberichts Nürnberg Gostenhof deutlich werden. Auf Bundesebene wird allerdings lt. Bundesministerium für Gesundheit - auch nach Behandlung des Themas Migration durch die Kommission Gesundheitsberichterstattung beim Robert-Koch-Institut - aufgrund der Datenlage keine bessere Berücksichtigung der Lage der Migranten und Migrantinnen zugesagt werden können.

Einige wenige aktuelle Aussagen sind dennoch auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes, des Robert-Koch-Instituts, einer vorliegenden Auswertung der Daten des Sozio-Ökonomischen Panels¹⁶⁶ und kleinerer Untersuchungen möglich.

9.2 Einzelne Indikatoren des Gesundheitsstatus

9.2.1 Müttersterblichkeit

Bei der Müttersterblichkeit ist ein sehr positiver Trend zu beobachten: 1997 ist die Rate der Müttersterbefälle von Ausländerinnen erstmals nicht höher als die der Deutschen. So starben 1997 laut Statistischem Bundesamt von 100 000 Lebendgeborenen 5,6 nichtdeutsche, jedoch 6,1 deutsche Mütter. Die Müttersterblichkeit von Ausländerinnen hat somit von 9,0 1995, auf 8,5 1996 bis 5,6 (1997) abgenommen, die der deutschen ist allerdings von 4,8 (1995) auf 6,1 (1996, 1997) gestiegen.

9.2.2 Säuglingssterblichkeit

Von 1 000 lebendgeborenen ausländischen Kindern starben laut Statistischem Bundesamt 1998 im Laufe des ersten Lebensjahres durchschnittlich 5,8 Kinder, bei deutschen waren es 4,5 Kinder. Damit liegt die Sterblichkeit ausländischer Säuglinge um 29 % höher als die der deutschen Vergleichsgruppe.

Den Ursachen für diesen erheblich höheren Anteil von Säuglingssterblichkeit sollte nachgegangen werden.

9.2.3 AIDS/HIV

Seit 1982 werden die Berichte über AIDS-Erkrankungs- und Todesfälle von Personen mit ständigem Wohnsitz in Deutschland in einem zentralen Fallregister am Robert-Koch-Institut zusammengetragen und ausgewertet. Die Vollständigkeit der Erfassung liegt bei über 85 %. Von den bis Ende Juni 1999 gemeldeten 18 239 AIDS-Fällen entfallen 86,2 % auf Deutsche. Von den 2 508 (13,8 %) Ausländern stammen 1 361 (54 %) aus Europa (einschließlich der Türkei). Darunter sind Patienten aus Italien (24 %) am stärksten vertreten, gefolgt von Erkrankten aus der Türkei (17 %), dem ehemaligen Jugoslawien (10 %), Spanien (8 %), Großbritannien und Frankreich. Aus Afrika stammen 20 %, aus Nordamerika 11 %, aus Asien 8 % und aus Südamerika 6 % der an AIDS erkrankten Migrantinnen und Migranten.

Die Zahl der AIDS-Fälle bei Migranten reflektiert einerseits die Größe der in Deutschland lebenden Population der jeweiligen Nationalität und ist zum anderen abhängig von der HIV-Prävalenz in dem jeweiligen Ursprungsland.

Türken, die mit 2,5 % der Bevölkerung Deutschlands die größte Gruppe von Ausländern darstellen, sind im Vergleich zur deutschen Bevölkerung unterdurchschnittlich häufig an AIDS erkrankt. Sie stellen die zweitgrößte Gruppe von Ausländern unter den AIDS-Patienten dar, ihr Anteil macht jedoch lediglich 1,4 % der AIDS-Fälle in Deutschland aus.

9.2.4 Tuberkulose

Weltweit ist die Tuberkulose eine der wichtigsten Infektionskrankheiten. In Deutschland setzte sich der rückläufige Trend der letzten Jahre sowohl für Einheimische als auch für Ausländer 1998 fort. Es erkrankten 10 440 Menschen an einer aktiven Tuberkulose - darunter 3 291 (31,5 %) Ausländer - entsprechend einer Inzidenz von insgesamt 12,7/100 000 und 44,4/100 000 unter den Ausländern. Alarmierend ist die Tuberkuloselage in vielen Teilen Osteuropas (z.B. Tuberkulose-Inzidenz in Rumänien: 106,8/100 000) und in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Trotz der teilweise lückenhaften Datenlage muss davon ausgegangen werden, dass sowohl die Tuberkulose-Inzidenz als auch der Anteil multiresistenter Tuberkulosen in Osteuropa und damit auch bei den aus dieser Region nach Deutschland kommenden Migranten in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben.

Ein Großteil der im Ausland geborenen Tuberkulosepatienten stammt aus osteuropäischen Ländern. Insgesamt 28 % der 1997 aus dem Ausland stammenden erkrankten Personen hatten einen Asylbewerberstatus, 13 % sind Spätaussiedler. Von den Tuberkulosefällen unter

Aussiedlern werden 38 %, von denen bei Asylbewerbern 50 % im ersten Jahr nach der Einreise entdeckt.

9.2.5 Arbeitsunfälle

Auf das erhöhte Risiko von Migranten, einen Arbeitsunfall zu erleiden, wurde im letzten Bericht der Beauftragten hingewiesen. Diese bleibt – nach einer Auswertung des Sozio-Ökonomischen Panels bis 1992 auch bei Berücksichtigung von Geschlechts- und Berufsstatus leicht erhöht¹⁶⁷.

Daraus ist ein "Bedarf an arbeitsmedizinischer und innerbetrieblicher Beratung speziell ausländischer Arbeitnehmer in gefährdeten Arbeitsbereichen"¹⁶⁸ abzuleiten.

Leider enthält der sonst sehr differenzierte "Bericht der Bundesregierung über den Stand der Unfallverhütung und das Unfallgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland 1997 - Unfallverhütungsbericht Arbeit 1997 -" (Bundestagsdrucksache 14/156 vom 8. Dezember 1998) keine Unterscheidung in deutsche und ausländische Beteiligte an Unfällen; man sucht sie leider wieder vergeblich¹⁶⁹, so dass auch dieser Quelle keine aktuelleren Daten zu entnehmen sind. Auch kann nicht nachgeprüft werden, ob sich die positive Meldung, dass "erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland die Berufsgenossenschaften im vergangenen Jahr weniger als 1 000 tödliche Arbeitsunfälle registrierten"¹⁷⁰ sich auch positiv auf den im Bericht 1995 der Beauftragten genannten Prozentsatz von 15 % aller tödlichen Arbeitsunfälle, die auf ausländische Arbeitnehmer entfallen, ausgewirkt hat. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass zu ausländischen Werkvertragsarbeitnehmern bzw. entsandten ausländischen Arbeitnehmern keine Angaben über Arbeitsunfälle gemacht werden können, da sie nicht der deutschen Sozialversicherungspflicht unterliegen und gegenüber den Sozialversicherungsträgern somit auch kein Leistungsanspruch entsteht. Zwar gelten die staatlichen Arbeitsschutzvorschriften für deutsche wie ausländische Arbeitnehmer gleichermaßen, die Gefährdung der letzteren ist wegen der Wirtschaftsbereiche, in denen sie vornehmlich eingesetzt werden (Baubereiche, Verarbeitendes Gewerbe) und wegen der häufigen sprachlichen Schwierigkeiten bei der Kommunikation am Arbeitsplatz jedoch größer.

9.2.6 Suchterkrankung

In den letzten Jahren erregte die erhebliche Zahl suchtkranker Migrantinnen und Migranten und ihre Versorgung in Fachkreisen große Aufmerksamkeit. Bislang liegen quantitative Einschätzungen von einigen Kommunen vor. So geht man in Köln davon aus, dass etwa 1/3 der Konsumenten illegaler Drogen Migranten sind.

Um entsprechende Maßnahmen der Prävention und der gesundheitlichen Hilfe entwickeln zu können, wird das Bundesministerium für Gesundheit eine Expertise erstellen lassen, mittels

derer nicht nur die Datenbasis verbessert, sondern auch bestehende präventive Angebote inventarisiert und evaluiert werden sollen, um Hinweise dafür zu erhalten, wie der Zugang von Migranten zu Angeboten der Suchtkrankenhilfe verbessert werden können.

Letzteres ist äußerst wichtig, denn bislang sind Angebote der Prävention, Beratung und Therapie nicht ausreichend auf die Zielgruppe der Migranten eingestellt. Über erste Ansätze modellhafter Versorgungseinrichtungen gibt das Handbuch interkulturelle Suchthilfe¹⁷¹ Auskunft.

9.2.7 Gesundheitsstatus von Kindern und Jugendlichen

1997 wurde in einem Stadtteil Nürnbergs mit einem Ausländeranteil von 42 % ein Stadtteilgesundheitsbericht erstellt, der sich im speziellen mit der Gesundheitssituation von Kindern und Jugendlichen beschäftigt.¹⁷² Hieraus sollen einige Ergebnisse genannt werden. Im Vergleich zu deutschen Kindern wurde hinsichtlich der Kinder und Jugendlichen ausländischer Herkunft festgestellt, dass

- die Zahngesundheit ausländischer Kinder deutlich schlechter ist. So war bei 63 % der Kinder ausländischer Herkunft im Alter von 3 - 6 Jahren das Gebiss behandlungsbedürftig, bei Deutschen waren es 40 %. Entsprechend ist das Ergebnis von Untersuchungen im Grundschulalter: nur 15 % der Kinder ausländischer Herkunft haben ein naturgesundes Gebiss, bei deutschen sind es 28 %. Behandlungsbedürftig waren 48 % der Kinder ausländischer Herkunft (Deutsche: 37 %).
- die Allergiebelastung türkischer Kinder geringer ist als die der deutschen und
- türkische Jugendliche im Alter von 13 - 16 seltener Alkohol als deutsche konsumieren.

Eine 1996 in Bielefeld durchgeführte Studie, auf die im Bericht der Beauftragten 1995 eingegangen wurde, kommt zu ähnlichen Ergebnissen¹⁷³. Es scheint sehr wichtig, derartige kleinräumige Untersuchungen durchzuführen, da sie den konkreten Handlungsbedarf in einer Kommune vor Augen führen.

Die Ergebnisse dieser Untersuchungen zeigen deutlich, dass zum einen weitere Aufklärung speziell der Eltern notwendig ist und zum anderen die Möglichkeiten, in Kindertagesstätten und Schule gesundheitserzieherisch zu wirken, stärker genutzt werden müssen.

9.3 Gesundheitliche Versorgung

9.3.1 Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen

Dem oben genannten Stadtteilgesundheitsbericht wie einem Bericht zur Gesundheitssituation von Flüchtlingskindern in Münster¹⁷⁴ ist zu entnehmen, dass

- in geringerem Ausmaß als von Deutschen die möglichen Vorsorgeuntersuchungen im Kindesalter wahrgenommen wurden,
- der Impfschutz große Defizite aufweist. So waren nur 23 % der Flüchtlingskinder gegen Tetanus geimpft.
- dass bei Flüchtlingskindern häufig kurze Krankenhausaufenthalte zu verzeichnen sind. Dies kann so interpretiert werden, dass in Unkenntnis des hiesigen Regelversorgungssystems nicht zunächst der niedergelassene Arzt, sondern sofort ein Krankenhaus aufgesucht wird.

9.3.2 Flüchtlinge

Hinsichtlich der gesetzlichen Grundlagen der gesundheitlichen Versorgung von Flüchtlingen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vgl. Kapitel IV.6 in diesem Bericht.

9.3.3 Illegale

Die gesundheitliche Versorgung von Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltsrecht ist schwierig; eine gesetzliche Regelung hierfür gibt es nicht.¹⁷⁵ Zum Teil stehen Hilfen, z. B. Vermittlungstätigkeit der Büros für medizinische Flüchtlingshilfen oder Netzwerke von Ärztinnen und Ärzten, die kostenlos Behandlungen durchführen, zur Verfügung. Während Medikamente häufig beschafft werden können, sind vor allem sehr aufwendige und kostspielige Therapien und Krankenhauseinweisungen, z. B. infolge von Arbeitsunfällen oder Entbindungen, problematisch. Auch Zahnersatz, orthopädische Hilfsmittel oder Sehhilfen sind schwierig zu erhalten.¹⁷⁶

Alt berichtet zudem von gefährlichen Formen der Selbstbehandlung¹⁷⁷ sowie den sehr eingeschränkten Möglichkeiten der Therapie psychischer Erkrankungen, die gerade aufgrund der sehr belastenden Lebenssituation von Illegalen vermehrt auftreten können (vgl. Kapitel VI.1).

Aufgrund der bestehenden Schwierigkeiten sollte versucht werden, die Frage der Finanzierung der gesundheitlichen Versorgung in diesem Bereich zu klären. Das Bundesministerium für Gesundheit wird diese Problematik aufarbeiten. Es bietet sich an, nach Lösungen im Zusammenhang mit bestehenden Problemen der Finanzierung der gesundheitlichen Versorgung von Menschen in besonderen Situationen (z.B. Wohnungslose) zu suchen.

9.3.4 Gestaltung bestehender Strukturen

Von großer Bedeutung für eine bessere gesundheitliche Versorgung von Migrantinnen und Migranten ist die Gestaltung bestehender Strukturen in Richtung einer patientenorientierten

Versorgung, in die in angemessener Art migrationsspezifisches und kulturelles Wissen einfließen.

Immer noch bestehen Zugangsbarrieren unterschiedlicher Art (z.B. rechtlicher Art, Sprache, Informationsdefizite auf Seiten der Migrantinnen und Migranten und fehlendes interkulturelles Wissen von Fachkräften) zu den Angeboten der Regeldienste. Auf weitere Unterschiede, die bei der medizinischen Versorgung bedacht werden müssen, weist eine in Kürze erscheinende Untersuchung in der gynäkologischen Abteilung eines Krankenhauses hin. Dort wurde z. B. festgestellt, dass sich das Wissen über Gesundheit, z. B. über weibliche Körperfunktionen bei Patientinnen türkischer und deutscher Herkunft erheblich unterscheidet: geringe Kenntnisse hatten 61 % der befragten Türkinnen und 15 % der Deutschen. Die medizinische Aufklärung gut verstanden hatten 65 % der Patientinnen türkischer und 95 % der Patientinnen deutscher Herkunft.

Auch weiterhin bleiben große Anstrengungen zum Abbau der Zugangsbarrieren und zur Beachtung von gesundheitsrelevanten Unterschieden notwendig. Erfreulicherweise haben sich in den letzten Jahren dank des Engagements Einzelner eine Reihe modellhaft arbeitender Ansätze etabliert. Diese umfassen unterschiedlichste Felder der Gesundheitssicherung, von Prävention und Therapie bis hin zur Pflege (vgl. hierzu auch VI.5 in diesem Bericht), ebenso wie übergreifend arbeitende Modelle von Gesundheitszentren für Migranten, Zentren der Ethnomedizin, "Gesunde Städte-Büros" oder verschiedene Modelle des Einsatzes von speziell geschulten Dolmetschern.

Die Beauftragte unterstützt solcherlei Prozesse durch die Koordination des Bundesweiten Arbeitskreises Migration und öffentliche Gesundheit, in dem Vertreter des Bundesministeriums für Gesundheit und der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung ständige Mitglieder sind. Der Arbeitskreis hat sich die Sensibilisierung des öffentlichen Gesundheitsdienstes zur Aufgabe gemacht. Darüber hinaus macht er den Handlungsbedarf im Feld Migration und Gesundheit bekannt. Ein erster Schritt hierzu war ein im Sommer 1999 in Zusammenarbeit mit dem Landratsamt Heidelberg durchgeführter Expertenworkshop, bei dem ein Austausch zwischen Experten aus dem Handlungsfeld Migration und Gesundheit und Vertretern des Bundesministeriums für Gesundheit stattfand. Ein Reader dieser Veranstaltung liegt vor.¹⁷⁸

9.4 Empfehlungen der Beauftragten

Die Beauftragte empfiehlt

- die Erstellung von Gesundheitsberichten und Forschungen unter Berücksichtigung von Migranten und Migrantinnen,
- die Intensivierung von präventiven Angeboten für Kinder und Jugendliche,

- die Gründung weiterer Zentren oder Arbeitskreise in Ballungsgebieten, die auf Handlungsbedarf hinweisen und entsprechende Handlungsansätze entwickeln,
- die stärkere Einbeziehung interkulturellen Wissens in die Aus- und Fortbildung aller Gesundheits- und Pflegeberufe.

Die Empfehlungen im Bereich Gesundheit können sich nicht allein an den Bund richten, da seine Zuständigkeiten, gerade hinsichtlich der Verbesserung der Praxis, nicht weitreichend genug sind. Die Empfehlungen richten sich auch an die anderen für Gesundheit Verantwortlichen.

10. Medien und Kultur

Ausländer als Mediennutzer und Kulturkonsumenten, als Medien- und Kulturschaffende, aber auch als sieben Millionen starke Zielgruppe für die Medien- und Kulturbranche sind erst in den letzten Jahren stärker in das öffentliche Bewusstsein gerückt. Bereits in den vorangegangenen Berichten der Beauftragten wurde auf die Bereiche Kultur und Medien ausführlich eingegangen. Die Vielfalt unterschiedlichster Aspekte und verschiedene, auch gegenläufige Entwicklungen erschweren dabei zunehmend eine einheitliche und zusammenfassende Betrachtung dieser Themen. Zur Kultur von Migranten gehört die "Gastarbeiterliteratur" ebenso wie der Rap der "Sons of Gastarbeiters" oder der Orient- und Latin-Pop in den deutschen Charts. Im Medienbereich spielen Fragen der Darstellung von Migranten in den Medien und deren Repräsentation unter den Medienmachern ebenso eine Rolle wie die Medienversorgung und -angebote durch deutsche private und öffentlich-rechtliche Träger, durch "Auslandsmedien" in Deutschland oder durch neue Medien wie das Internet.

10.1 Medien

10.1.1 Wahrnehmung und Repräsentation

In unserer modernen Medien- und Kommunikationsgesellschaft sind die Massenmedien - Zeitungen und Zeitschriften, Fernsehen und Hörfunk, aber auch neue Medien wie das Internet - entscheidend für die Fremd- und Selbstwahrnehmung ausländischer, ethnischer oder religiöser Minderheiten. Vor allem die elektronischen Medien besitzen damit einen großen Einfluss auf das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher ethnischer, kultureller und sozialer Herkunft, auf die Darstellung von Minderheiten in der Öffentlichkeit und das gesellschaftliche Problembewusstsein. Dieser Einfluss beinhaltet eine besondere Verantwortung der Medienschaffenden und stellt hohe Anforderungen an die Berichterstattung und Repräsentation in und durch die Medien in unserer Einwanderungsgesellschaft.

Lange Zeit war die Lebensrealität von Ausländern kaum oder nur am Rande Gegenstand der Berichterstattung in den bundesdeutschen Medien. Erst seit Ende der achtziger Jahre erhielt das Thema "Ausländer" eine verstärkte mediale Aufmerksamkeit, zumeist aber als Problemthema. Gegenstand der Berichterstattung über das "Ausländerproblem" waren Fragen der Zuwanderung, der Flüchtlingsaufnahme, der Kriminalität und der Gefährdung des sozialen Friedens vor dem Hintergrund einer oftmals emotionalisiert geführten öffentlichen Debatte. Die Kritik an der Berichterstattung und den Medien zielte daher auch nicht mehr so sehr auf die mangelnde Präsenz, sondern auf die Art und Weise der Behandlung der Thematik, die nach Ansicht der Kritiker zu klischeehaft, zu einseitig oder negativ sei und die Lebenswirklichkeit der zugewanderten Bevölkerung nicht widerspiegele. Die Festlegung von qualitativen Kriterien, die die Berichterstattung über Ausländer einordnet und beurteilt, bereitet allerdings Schwierigkeiten. In den letzten Jahren ist durchaus ein Bemühen um eine differenziertere Berichterstattung in diesem Bereich zu verzeichnen. Hintergrund sind das Hinterfragen der journalistischen Arbeit, die Diskussion um die Verantwortlichkeit von Medien angesichts von Fremdenfeindlichkeit und rassistischen Übergriffen und Bemühungen wie etwa dem seit 1988 jährlich ausgelobten CIVIS-Fernseh- und Hörfunkpreis, der Produktionen auszeichnet, die sich in besonderer Weise um die gegenseitige Verständigung zwischen Deutschen und Ausländern verdient gemacht haben. Neben diesen Produktionen und Veröffentlichungen überwiegt allerdings auch heute noch eine Berichterstattung, die sich vorrangig mit Problemen und Defiziten im Hinblick auf die ausländische Bevölkerung auseinandersetzt und "normale" Alltagswirklichkeit vermissen lässt.

Die Wahrnehmung ausländischer Bevölkerung hängt auch von der Präsenz und Repräsentation von Menschen nichtdeutscher Herkunft in den Medien und den Medienberufen ab. Die Tendenz, dass zunehmend mehr Personen mit nichtdeutschem Hintergrund in Medienberufen arbeiten und in den Medien präsent sind, setzt sich erfreulicherweise fort, auch wenn von einer angemessenen Repräsentation auf allen Ebenen und in allen Sparten nicht die Rede sein kann. Längst sind Medienmacher nichtdeutscher Herkunft nicht mehr nur auf "Ausländerthemen" abonniert. Insbesondere in Programmen und Bereichen, die sich an ein junges Publikum wenden, sind Schauspieler, Moderatoren oder Journalisten nichtdeutscher Herkunft keine exotische Ausnahme mehr. Inwieweit es gelingt, die Sichtweisen von Migranten und Nichtdeutschen nicht länger in Nischenbereichen zu belassen, sondern interkulturelle Akzente in das "Normalprogramm" einfließen zu lassen, hängt entscheidend auch von einer weiteren Förderung und umfassenden Qualifizierung dieser Personengruppe für die Medienberufe ab. Das Modellprojekt "Mehr Farbe in den Medien" des Grimme Instituts, das angehende Journalistinnen und Journalisten mit nichtdeutschem Hintergrund für alle Programmbereiche in den öffentlich-rechtlichen und privaten Sendeanstalten qualifiziert, ist ein Beispiel für eine

solche Förderung. Hier sollten auch die Erfahrungen anderer europäischer Länder wie Großbritannien oder den Niederlanden mit der gezielten Ausbildung von Angehörigen ethnischer oder kultureller Minderheiten in den Medienberufen genutzt werden.

10.1.2 Zielgruppenspezifische Medienangebote

Abstellend auf spezifische Bedürfnisse und Nachfrage hat sich - wenn auch zögerlich - in den vergangenen Jahrzehnten ein breites Spektrum von zielgruppenspezifischen Medienangeboten für die ausländische Bevölkerung auf dem deutschen Markt entwickelt. Diese reichen von fremdsprachigen Print- und audiovisuellen Medien, die im Inland produziert oder im Ausland hergestellt und hier vertrieben und zugänglich gemacht werden, bis zu fremd- und deutschsprachigen Angeboten öffentlich-rechtlicher oder privater Träger, die sich an ein ausländisches Publikum wenden.

10.1.2.1 Auslandsmedien

Im Bereich der Printmedien existieren auf dem deutschen Markt eine beträchtliche Anzahl ausländischer Zeitungen und Zeitschriften, die der ausländischen Bevölkerung als Informations- und Unterhaltungsangebote in der jeweiligen Landessprache zur Verfügung stehen. Die auflagenstärksten wie die türkischsprachigen Tageszeitungen Hürriyet (Auflage ca. 160 000), Milliyet (18 000) oder Sabah (78 000), verfügen über eigene Deutschland- bzw. Europaausgaben und ein eigenes Korrespondentennetz in Deutschland. Die Deutschlandseiten dieser Zeitungen berichten auch über aktuelle Ereignisse und Vorgänge in der deutschen Politik und in der türkischen Bevölkerungsgruppe in Deutschland. Insoweit sind sie eigentlich den Inlandsmedien zuzuordnen.

In den letzten Jahren geriet die Berichterstattung vor allem einiger türkischsprachiger Zeitungen immer wieder in die Kritik. Kritisiert wird ein verzerrtes Deutschlandbild und eine aggressiv-nationalistische Berichterstattung, die Integrationsbemühungen entgegensteht und zur Entwicklung von "medialen Parallelwelten" beiträgt. Das Fehlen systematischer Inhaltsanalysen erschwert allerdings eine Bewertung. Problematisch ist aber sicherlich die Kombination von einer quasi-monopolhaften Stellung dieser Zeitungen, die von über der Hälfte der türkischen Migranten ausschließlich gelesen werden¹⁷⁹, des oft reißerischen Boulevardstils und einer polarisierenden Tendenz in der Berichterstattung.

Auch im Bereich der elektronischen Medien hat sich aufgrund der Kabel- und Satellitentechnik das Angebot von Fernsehprogrammen, die in den Herkunftsländern der Migrantinnen und

Migranten produziert und hier zu empfangen sind, vervielfacht. Es ist zu erwarten, dass dieses Angebot sich im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Kabelnetzes nochmals erweitern wird. Inwieweit diese Angebotsausweitung, die unter dem Aspekt der Informationsfreiheit zu begrüßen ist, auch zu einer Ausweitung des Angebotes an Sendungen und Programmen führt, in denen Informationen über Deutschland nicht nur als "Auslandsberichterstattung" ausländischer Sender vorkommen, sondern stärker an den Interessen und Bedürfnissen hier lebender Migranten orientiert sind, ist fraglich.

10.1.2.2 Inlandsmedien

Neben den unter Auslandsmedien erwähnten auflagenstarken Tageszeitungen in türkischer Sprache, die im Inland produziert werden, existieren im Printmedienbereich in Deutschland nur wenige Angebote, die sich speziell an die ausländische Bevölkerung richten. Dazu gehören neben einer Reihe migrationsspezifischer Zeitschriften, die nur über eine begrenzte Leserschaft verfügen, vor allem fremdsprachige Anzeigenblätter, die zumeist kostenlos lokal oder regional verteilt werden und die die ausländische Bevölkerung als Käuferschicht zu erreichen versuchen. Nur vereinzelt, wie etwa in der "Intertaz" der Berliner "tageszeitung", wird in Tageszeitungen der Versuch unternommen, diese Leserschaft durch Teilausgaben und einzelne Seiten zu erreichen. Seit 1998 sind die Gründungen einiger Magazine wie "Hayat" (Leben), "Etap" (Etappe) oder "Türkis" zu verzeichnen, die sich in Deutsch und/oder Türkisch insbesondere an die jüngere Generation der hier lebenden Migrantinnen und Migranten richtet.

Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Programme, den seit 1964 sogenannten "Ausländer-Hörfunk-Programmen" und den später dazugekommenen Fernsehmagazinen wie "Schwarz-Rot-Bunt" (ZDF), sind vor dem Hintergrund der Konkurrenz von Kabel und Satellit teilweise die Sendekonzepte reformiert worden. So bietet nach dem Berliner SFB Multikulti der WDR mit dem "Funkhaus Europa" seit Mitte 1999 ein ganztägiges Hörfunkprogramm, in das die fremdsprachigen Sendungen integriert wurden und das sich auch, aber nicht ausschließlich an Migranten richtet.

Insbesondere in den Großstädten haben sich neben dem Angebot der Öffentlich-Rechtlichen auch private lokale Angebote, zumeist im sogenannten Bürgerfunk oder in den zahlreichen "Offenen Kanälen", entwickelt. Dass private Angebote, die sich an die ausländische Bevölkerung richten, nicht auf diese Nischen beschränkt bleiben müssen, zeigt auch die Gründung des ersten privaten türkischsprachigen Hörfunksenders in Berlin.

Wie sich das mediale Angebot für Migrantinnen und Migranten entwickeln wird, hängt neben den Veränderungen im Bereich der Kommunikationstechnologie vor allem vom Markt ab. Bisher

scheiterten viele Versuche, entsprechende Angebote im Print- oder Rundfunkbereich zu entwickeln, an der mangelnden Kapitalausstattung.

10.2 Kultur

Lange Zeit war das Thema Kultur und Migranten eingeschränkt auf die sogenannte "Ausländerkultur" bzw. "Gastarbeiterkultur". In den siebziger und achtziger Jahren gelang es nur wenigen Kulturschaffenden nichtdeutscher Herkunft, ein größeres Publikum für ihre Arbeiten zu finden. Nur begrenzt konnten ausländische Künstlerinnen und Künstlern dieses Rezeptions- und Rezensions-Reservat und die Festlegung auf Themen wie Migration und bestimmte Rollen wie die "Literatur der Betroffenheit" durchbrechen. Hier hat sich in den letzten Jahren ein erheblicher Wandel vollzogen. Gerade im kulturellen Bereich wird deutlich, wie sehr Deutschland zu einer Einwanderungsgesellschaft geworden ist. Kulturschaffende mit nichtdeutschem Hintergrund sind mittlerweile in allen Bereichen der Kunst und Kultur anzutreffen, teilweise indem dieser Hintergrund in ihre Arbeit mit einfließt und deutlich wird, teilweise auch ohne diesen Hintergrund explizit zu betonen. Die Spannweite reicht von den Romanen eines Akif Pirinci oder einer Renan Demirkan über die Musik einer Sabrina Setlur, einer Aziza-A oder eines Xavier Nadoo zu den Filmen des Regisseur Fatih Akin.

Im Rahmen dieses Berichts ist ein Überblick über das kulturelle Schaffen nichtdeutscher Künstlerinnen und Künstler nicht möglich. Feststellen lässt sich, dass das kulturelle Schaffen von Menschen mit nichtdeutscher Herkunft die früher bestehenden Nischen verlassen hat, auch wenn in bestimmten Bereichen noch Zugangsbarrieren weiter bestehen. Auch haben sich neue kulturelle Ausdrucksformen entwickelt, etwa in der Rap-Musik, dem Ethno-Pop oder der Weltmusik, die ohne den Hintergrund von Multikulturalität und Migration nicht denkbar wären. Teilweise geschieht dies in der Auseinandersetzung mit der Lebenssituation von Migranten in Deutschland, wie bei der "Kanak Attack" des Autors Feridun Zaimoglu. Teilweise braucht es Umwege wie bei dem in Deutschland aufgewachsenen Popstar Tarkan, dem erst seine hohe Popularität in der Türkei den Sprung in die deutschen Charts ermöglichte. Die "Sons of Gastarbeit", wie sich eine Rapformation aus Witten nennt, die zweite und dritte Generation hier lebender Migranten sind längst fester Bestandteil der bundesdeutschen Kulturszene. Und beim Schlager-Grand-Prix 1999 wurde die deutsch-türkische Gruppe Sürpriz auf die "Reise nach Jerusalem" geschickt.

Diese Tendenz zur Öffnung im Kulturbereich zeigt sich auch bei der Entwicklung einer migrantenspezifischen kulturellen Infrastruktur. Als Reaktion auf die weitgehende Nichtbeachtung im deutschen Kulturbetrieb gegründete Einrichtungen wie Diskotheken mit

türkischer Musik oder Festivals mit Künstlern aus den Herkunftsländern richten sich nicht mehr allein an die eigene ethnische Gruppe unter Ausschluss der deutschen Öffentlichkeit. Gerade in den Großstädten entwickeln sich solche Einrichtungen zu In-Treffpunkten einer kulturell gemischten Jugend- und Kulturszene.

11. Religion

Wie in den vorangegangenen Berichten aufgezeigt, hat sich das religiöse Spektrum in Deutschland durch Zuwanderung erweitert, wobei Muslime die größte Gruppe unter den jüngeren Religionsgemeinschaften in Deutschland und Europa stellen.

Die Integration der religiösen Belange von Migranten verläuft bei der Mehrheit der Zuwanderer vergleichsweise reibungslos. Sie gehören der römisch-katholischen oder den orthodoxen Kirchen an, die sich unter Beibehalt ihrer religiösen Besonderheiten und Herkunftsbeziehungen in die bestehenden kirchlichen Strukturen eingliedern. Ähnliches gilt für die Integration jüdischer Migranten, die von den vorhandenen jüdischen Gemeinden geleistet wird.

Im Berichtszeitraum standen erneut der Islam und die Muslime, die rund 3 % der Gesamtbevölkerung in Deutschland stellen, im Mittelpunkt der Debatte. Mit besonderem Blick auf die Generation der heranwachsenden Muslime wurde das Verhältnis zwischen Religion und Staat anhand des islamischen Religionsunterrichts an staatlichen Schulen und der religiös begründeten Bekleidungs Vorschriften bei Lehrerinnen diskutiert. Wie bereits der im letzten Bericht der Beauftragen (vorgelegt 1997, III.6.2) diskutierte lautsprecherunterstützte Gebetsruf gezeigt hat, treten Konflikte im Zusammenhang mit dem Islam in Deutschland vor allem dort auf, wo eine zugewanderte Minderheit sichtbar Präsenz auch in den Lebensbereichen zeigt, in denen sie sich von der Mehrheitsbevölkerung unterscheidet.

11.1 Institutionalisierung islamischer Gemeinden

Die muslimischen Gläubigen besuchen die Moschee durchschnittlich drei mal häufiger (8 % mehrmals in der Woche; 24 % einmal in der Woche) als Migranten aus Italien, Griechenland und dem ehemaligen Jugoslawien die Gottesdienste bzw. Moscheen. Bei den 15-24-Jährigen türkischen Migranten nimmt die Intensität der Religionsausübung zwar ab (4 % besuchen die Moschee mehrmals, 18 % einmal in der Woche), liegt aber noch höher als bei den Gleichaltrigen anderer Nationalität und Religionszugehörigkeit.¹⁸⁰

Die Mehrzahl der rund 2 200 meist als eingetragene Vereine organisierten lokalen Moscheegemeinden in Deutschland gehört einem der drei bundesweiten islamischen Dachverbände, dem Zentralrat der Muslime in Deutschland e.V., dem Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland und der Türkisch-Islamischen Vereinigung der Türkischen Anstalt für religiöse An-

gelegenheiten e.V. (DITIB) an.¹⁸¹ Der Organisationsgrad von Muslimen in Deutschland beträgt nach Schätzungen 12 % bis 15 %. Die Dachverbände bieten sich auf Bundesebene und einzelne regionale Zusammenschlüsse auf Landesebene als Ansprechpartner für gesellschaftliche Gruppen, Kirchen und andere Religionsgemeinschaften sowie staatliche Stellen an.

Ungeachtet der zunehmenden Institutionalisierung hat es bisher keine Anerkennung einer muslimischen Religionsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts gegeben. Die an den Körperschaftsstatus gebundenen Voraussetzungen und die spezifische Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaft, die darin zum Ausdruck kommt, scheint auf absehbare Zeit nicht für islamische Gemeinschaften realisierbar.¹⁸² Innerhalb der islamischen Organisationen und unter den Gläubigen ist umstritten, ob der Körperschaftsstatus mit dem Grundverständnis des Islam übereinstimmt. Der Status wird vor allem als eine Voraussetzung dafür gesehen, die eigenen Anliegen und Interessen gegenüber der Öffentlichkeit und den Behörden besser vertreten und durchsetzen zu können. Der Körperschaftsstatus sollte aber nicht Voraussetzung für die Akzeptanz der Interessen islamischer Organisationen und die Bearbeitung ihrer berechtigten Anliegen sein, die auch unabhängig vom Körperschaftsstatus realisierbar sind.

Neben der verbreiteten Unsicherheit über den Islam insgesamt und über die Arbeit und Ziele der jeweiligen Organisation, treten bei einzelnen Organisationen berechtigte Bedenken bezüglich ihrer politischen Absichten und ihrer Übereinstimmung mit den Grundwerten der freiheitlich-demokratischen Grundordnung auf. Die Verfassungsschutzbehörden liefern hierfür entsprechende Erkenntnisse.¹⁸³ Darüber hinaus ist es Aufgabe der zuständigen Stelle, abhängig von dem jeweiligen Anliegen der Organisation, die inhaltliche Übereinstimmung z.B. mit den Schulgesetzen oder den Bestimmungen zum Jugendschutz zu prüfen.

Als Beispiel sei genannt, dass eine Organisation, die das Tragen des Kopftuches für die muslimische Frau als "religiöse Pflicht, die durch den Koran, die prophetische Tradition und den Konsens aller islamischen Rechtschulen belegt ist",¹⁸⁴ postuliert, dem Erziehungsauftrag staatlicher Schulen, z.B. als Träger eines islamischen Religionsunterrichts, nicht gerecht werden kann, denn: "Grundgesetz und die Menschenrechtskonventionen stellen den ordnenden Rahmen für diese Gesellschaft; wer sich innerhalb dieses Rahmens bewegt, sei es Individuum oder Gruppierung, sollte einsehen, dass die von ihm als ‚die Wahrheit‘ erkannte Seinsdeutung anderen - d.h. auch Angehörigen derselben Religion - nicht logisch und zwingend vermittelbar ist."¹⁸⁵ In der Praxis zeigen sich weitere Konfliktlinien wie Lehrinhalte, die die Integration in eine "westliche" Gesellschaft ablehnen oder muslimische Minderheiten und post-islamische Offenbarungsreligionen abwerten; darüber hinaus müssen mögliche religiös-politische Ziele im

jeweiligen Herkunftsland sowie eine umfassende und nicht ausschließlich aus der Religionsfreiheit für Muslime abgeleitete Akzeptanz des Grundgesetzes berücksichtigt werden.

Um diese und andere Hindernisse zu beseitigen, ist ein offener Dialog mit den islamischen Organisationen notwendig. Dieser wird von vielen gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere den Kirchen, bereits in umfangreichem Maße geleistet. Bundes-, Landes- und kommunale Stellen verhalten sich in vielen Fällen zurückhaltend. Es ist häufig festzustellen, dass Anträge islamischer Gemeinden z.B. zum Religionsunterricht oder zum Bau einer repräsentativen Freitagsmoschee nach jahrelanger Bearbeitungszeit schließlich über den Rechtsweg entschieden werden. Dies ist in jedem Fall ein integrationspolitisch falsches Signal. Gerade von den staatlichen Behörden muss das Signal ausgehen, dass Muslime eine in Deutschland beheimatete Religionsgemeinschaft sind und ihre grundgesetzlich verankerten Rechte wirksam werden können.

Beispiele aus anderen europäischen Staaten zeigen, dass die Einbeziehung islamischer Organisationen in die gesellschaftlichen Strukturen, in denen sie einen konstruktiven Beitrag leisten können, erheblich zur Integration und zum Abbau von Vorurteilen gegenüber Muslimen beitragen. In diesem Sinne ist auch die Bundesregierung aufgefordert, die Defizite der Vergangenheit durch verstärkte Bemühungen um einen Dialog mit den islamischen Gemeinden aufzuholen. Ein erster Schritt wurde mit dem von der Bundesregierung anlässlich der EU-Präsidentschaft veranstalteten Kongress "Religionen - Ethnien - Staat" (Berlin, 29./30. April 1999) getan.

11.1.1 Islamische Religionskunde und konfessioneller islamischer Religionsunterricht

In Deutschland leben rund 750 000 Kinder und Jugendliche islamischer Religionszugehörigkeit unter 16 Jahren. Für die rund 400 000 Schüler/-innen unter ihnen (ca. 6 % der Schülerschaft) gibt es bislang keinen konfessionellen islamischen Religionsunterricht im Sinne des Grundgesetzes, das heißt als bekenntnisorientiertes ordentliches Lehrfach in Trägerschaft der Schulbehörden und in Übereinstimmung mit den Religionsgemeinschaften.¹⁸⁶

Islamischer Religionsunterricht bzw. Religionskunde an staatlichen Schulen wurde im Berichtszeitraum als ein wichtiger Integrationsfaktor diskutiert. Für die Umsetzung des Grundrechts sind wie im gesamten Bildungsbereich die Länder unter Berücksichtigung der jeweiligen Landesgesetze zuständig.

Bei allen derzeit praktizierten Modellen wird islamische Religionskunde im Rahmen des freiwilligen muttersprachlichen Ergänzungsunterricht erteilt. Diese Religionskunde ist nicht

bekenntnisorientiert und wurde ohne die Religionsgemeinschaften konzipiert. In Nordrhein-Westfalen z. B. liegen der religiösen Unterweisung Lehrpläne des Instituts für Schule und Weiterbildung zu Grunde und der Unterricht soll zukünftig im Rahmen eines Modellversuchs als ordentliches Lehrfach eingeführt werden. In anderen Bundesländern erfolgt der Unterricht auf zum Teil überarbeiteten Lehrplänen der Herkunftsländer. In allen Fällen unterliegt der Unterricht der deutschen Schulaufsicht.

Der Einführung des konfessionellen Religionsunterrichts im Sinne des Grundgesetzes steht formal entgegen, dass im Islam eine Autorität fehlt, die Lehre und Grundsätze der Religionsgemeinschaft verbindlich für alle Gläubigen festlegt. In Berlin kam es 1998 zu einer Gerichtsentscheidung über den Antrag eines regionalen Zusammenschlusses islamischer Gemeinden (Oberverwaltungsgericht Berlin 7 B 4.98), wonach der Antragsteller als Religionsgemeinschaft im Sinne des Berliner Schulgesetzes anzusehen ist. Trotz der Besonderheiten des Berliner Schulgesetzes, das den Religionsunterricht in alleinige Trägerschaft der Religionsgemeinschaft stellt, können die im Urteil genannten Kriterien für eine Religionsgemeinschaft als Ansätze für eine Organisationsform dienen, die Voraussetzung für die Erteilung von Religionsunterricht im Sinne von Art. 7 Abs. 3 Grundgesetz ist. Demnach werden als Religionsgemeinschaft "nicht als Kirche organisierte Zusammenschlüsse zum Zweck des gemeinschaftlichen Religionsbekenntnisses nach innen und außen" bezeichnet, die ein dauerhafter Zusammenschluss von Personen sind, einen religiösen Konsens (übereinstimmende Auffassungen in religiöser Hinsicht) aufweisen und diesen durch eine Bezeugung (Bekenntnis) nach außen kundgeben.¹⁸⁷ Das Gerichtsverfahren hat hiermit über die organisatorischen Voraussetzungen eines Trägers entschieden, nicht jedoch über die inhaltliche Qualität der Lehrpläne sowie die notwendige Qualifikation der Lehrkräfte. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen. In dem in der 1. Hälfte des Jahres 2000 zu erwartenden Urteil soll unter anderem geklärt werden, wie der Begriff der Religionsgemeinschaft auszulegen ist.¹⁸⁸

Die Übereinstimmung der Lehrpläne mit den Landesschulgesetzen und dem Grundgesetz ist Voraussetzung für die Zulassung zur Erteilung des Religionsunterrichts und wird von den zuständigen Landesbehörden im Antragsverfahren und durch die fortlaufende Schulaufsicht überprüft. Es ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass in den Lehrplänen unterschiedliche Auslegungen der religiösen Schriften und eine grundsätzliche Zurücknahme ihres Anspruches auf Gesetzeskraft zum Ausdruck kommen. Ein integrationsorientierter islamischer Religionsunterricht sollte von in Deutschland ausgebildeten Lehrkräften und in deutscher Sprache erteilt werden. Hier sind die Länder aufgefordert, an den Hochschulen konkrete Schritte für eine pädagogische Ausbildung von Islam-Lehrkräften einzuleiten.

Angesichts des multireligiösen Spektrums von weit über 100 Kirchen und Religionsgemeinschaften in Deutschland, sollte in Betracht gezogen werden, dass interreligiöse und überkonfessionelle Unterrichtsmodelle wie sie z.B. in Hamburg praktiziert werden, die Toleranz und das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Religionszugehörigkeit in besonderem Maße fördern. Interkulturelle Schulbildung umfasst auch interreligiöse Bildung.

11.1.2 Die “Kopftuch”-Debatte

Die öffentliche Präsenz des Islam in Deutschland zeigt sich nicht zuletzt an der zunehmenden Verbreitung religiös begründeter Bekleidung vor allem bei Frauen muslimischen Glaubens. Das Kopftuch wird heute nicht mehr nur von Angehörigen der ersten Generation aus eher traditionellen Motiven sondern auch von Mädchen und jungen Frauen aus den unterschiedlichsten Motiven getragen.¹⁸⁹ Für viele ist es Ausdruck einer neu entdeckten oder neu definierten religiösen Identität, andere wiederum passen sich damit den Normen oder Zwängen ihres sozialen Umfeldes an.

Bei den religiös begründeten Bekleidungs Vorschriften sind bislang Konflikte beim koedukativen Sportunterricht bekannt geworden, über die die Berichte 1993 (erschieden 1994) und 1995 Auskunft geben.

1998 kam es zu einem Konflikt um die Übernahme einer Grundschulreferendarin muslimischen Glaubens in den staatlichen Schuldienst. Sie trägt in der Öffentlichkeit, das heißt selbstverständlich auch im Unterricht, aus persönlichen religiösen Motiven eine Bedeckung in Form eines Kopftuches. Die baden-württembergische Kultusministerin entschied sich gegen die Übernahme der Anwärtlerin; aus anderen Bundesländern sind Schulen bekannt, an denen es wegen des Kopftuchtragens von Lehrerinnen keine Konflikte gibt. Ungeachtet der zum Teil äußerst strittigen Begründungen von Befürwortern und Gegnern der Entscheidung, handelt es sich im Kern um die Frage, inwieweit Symbole der persönlichen religiösen, politischen oder anderer Weltanschauungen bei Lehrkräften wie auch bei Personen in anderen staatlichen Ämtern mit öffentlichem Zugang und Zwangscharakter mit der Neutralität der Ämter und der sie autorisierenden staatlichen Einrichtungen kollidiert. Hierbei handelt es sich nicht um einen spezifisch den Islam und Muslime diskriminierenden Konflikt; vielmehr liegen Gerichtsentscheidungen zu anderen staatlichen Ämtern und in Bezug auf andere Weltanschauungsgemeinschaften vor, in denen in den meisten Fällen eine Entscheidung zugunsten der staatlichen Neutralitätspflicht getroffen wurde.¹⁹⁰

Die Rechtsprechung, die voraussichtlich auch über den Fall der Lehramtsanwärterin entscheiden wird, enthebt Gesellschaft und Schule jedoch nicht der Diskussion über das Symbol des Kopftuches als religiös begründeter Bekleidung bei Lehrerinnen. Sind das Neutralitätsgebot der Schule, das ihr das Recht gibt, elterliche Erziehungsrechte teilweise zu übernehmen, und die negative Religionsfreiheit von Schülerinnen und Schülern durch eine kopftuchtragende Lehrerin gefährdet oder spiegelt diese nicht vielmehr die religiöse Pluralität der Gesellschaft wider? Fördert die Sichtbarkeit nicht nur christlicher religiöser Symbole die Akzeptanz anderer Glaubensvorstellungen und damit die Integration religiöser Minderheiten? Oder verstärkt eine kopftuchtragende Lehrerin als staatlich legitimierte Autoritätsperson den sozialen Druck auf Schülerinnen muslimischen Glaubens, sich religiös begründeten Bekleidungsvorschriften zu unterwerfen?

Nach Auffassung der Beauftragten sollte die Frage der kopftuchtragenden muslimischen Lehrerinnen anstelle von Verboten und Zuspitzungen der Konflikte bis hin zu Gerichtsentscheidungen Anlass für eine breite Diskussion betroffener Lehrkräfte, Eltern und Schülerinnen wie Schüler sein. Hierbei kann ein Beitrag zur Integration geleistet werden, indem Nicht-Muslime und insbesondere Mädchen muslimischen Glaubens über die unterschiedlichen Interpretationen religiös begründeter Vorschriften informiert werden können, indem gegenseitige Vorurteile aus der individuellen Erfahrung heraus abgebaut und neue Sichtweisen eröffnet werden können. Die Voraussetzung für eine sachliche und ausgewogene Diskussion ist, auch diejenigen Vertreterinnen und Vertreter des Islam zu Wort kommen zu lassen, die das Wesen des modernen, in Europa heimisch werdenden Islam nicht vorrangig an der Befolgung religiös begründeter Bekleidungsvorschriften festmachen.

12. Fremdenfeindlichkeit und Rassismus

12.1 Fremdenfeindliche Straftaten

Fremdenfeindlichkeit und Rassismus sind zentrale Elemente rechtsextremistischer und neonazistischer Ideologien. Ihre überwiegend jungen Vertreter finden sich häufig in kaum organisierten Cliquen, die auch versuchen, öffentliche Räume zu besetzen. Gewalt gegen Migranten entsteht häufig aus diesen Gruppen. Dort wo Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus nicht ausreichend als gesamtgesellschaftliches Problem erkannt und entsprechende Maßnahmen getroffen werden, werden für einen bestimmten Bevölkerungsteil nicht zugängliche öffentliche Räume geduldet. Nach den Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörden werden rechtsextremistische und neonazistische Ideologien zunehmend über das Internet und mit Hilfe von Musikkonzerten verbreitet. Beide Angebote sind zum einen dazu geeignet, diese Ideologien

auch für wenig politisierte Jugendliche und junge Erwachsene attraktiv zu machen, zum zweiten ermöglichen sie zum Teil die Umgehung von Strafgesetzen.¹⁹¹

Fremdenfeindliche Straftaten¹⁹² werden von den Polizeibehörden von Bund und Ländern als Untergruppe rechtsextremistischer Straftaten erfasst, auch wenn nur ein Teil der Täter diesem Umfeld entstammt. Unter den rechtsextremistischen Gewalttaten (1998: 708) stellen diejenigen mit fremdenfeindlicher Motivation (1998: 435) den größten Anteil.¹⁹³

Die in Kapitel I.3 in diesem Bericht sowie in Tabelle 16 (im Anhang) dargestellte Entwicklung der erfassten Straftaten mit fremdenfeindlichen Motiven seit 1991 zeigt jährliche Schwankungen und weist erhebliche regionale Unterschiede auf. Die Anzahl der Straftaten muss in Relation zur Gesamtbevölkerung sowie zur Größe der Gruppe potenzieller Opfer, d.h. der ausländischen Bevölkerung, betrachtet werden:

Fremdenfeindliche Straftaten 1997 und 1998 nach Bundesländern
und Gesamtbevölkerung sowie ausländische Wohnbevölkerung 1997¹⁾

	Fremdenfeindliche Straftaten		Gesamtbevölkerung am 31.12.1997	Anteil ausländische Bevölkerung am 31.12.1997 ²⁾ in %
	1997	1998		
Brandenburg	155	93	2 573 291	2,3
Berlin	96	89	3 425 759	14,0
Baden-Württemberg	338	299	10 396 610	12,3
Bayern	257	220	12 066 375	9,2
Bremen	17	16	673 883	12,2
Hessen	158	152	6 031 705	13,9
Hamburg	88	79	1 704 731	18,2
Mecklenburg-Vorpommern	198	95	1 807 799	1,4
Niedersachsen	258	286	7 845 398	6,1
Nordrhein-Westfalen	652	672	17 974 487	11,2
Rheinland-Pfalz	81	95	4 017 828	7,5
Schleswig-Holstein	173	130	2 756 473	5,2
Saarland	23	22	1 080 790	7,4
Sachsen	141	113	4 522 412	1,9
Sachsen-Anhalt	174	172	2 701 690	1,8
Thüringen	144	110	2 478 148	1,3
Summe / Bundesgebiet	2953	2643	82 057 379	9,0

1) Auszählung aus dem Ausländerzentralregister beim Bundesverwaltungsamt (Köln) durch das Statistische Bundesamt

2) Bezogen auf die Gesamtbevölkerung am 31. Dezember 1997

Quelle: Statistisches Bundesamt und Bundesministerium des Innern

Trotz der Abnahme der Straftaten von 1997 bis 1998, die vor allem auf die entsprechende Abnahme in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen und Sachsen zurückgeht, lag ihre Zahl 1998 noch über derjenigen der Jahre 1991 (erstmalige Erfassung), 1995 und 1996.

Das häufig angeführte Argument der großen Zahl von ausländischen Einwohnern als einer Ursache für Fremdenfeindlichkeit wird durch den Zahlenvergleich wie auch durch Forschungsergebnisse¹⁹⁴ widerlegt. Insbesondere in den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen zeigt sich ein entgegengesetztes Verhältnis zwischen dem Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung und der Anzahl fremdenfeindlicher Straftaten. Auffallend ist vielmehr, dass die neuen Bundesländer mit einem Anteil ausländischer Wohnbevölkerung, der weit unter dem bundesweiten Durchschnitt liegt, überwiegend Positionen im mittleren Drittel bei der Häufigkeit fremdenfeindlicher Straftaten einnehmen. Als fremd wahrgenommene oder definierte Menschen laufen dort weitaus häufiger Gefahr, Opfer einer fremdenfeindlichen Straftat zu werden als in den alten Bundesländern. Dies geschieht insbesondere dort, wo ‚Ausländer‘ als eine homogene und in der Öffentlichkeit mit zahlreichen negativen Konnotationen belastete Gruppe wahrgenommen werden, also dort wo keine oder kaum unmittelbare Erfahrungen mit Zuwanderern möglich sind, wie zum Beispiel in ländlichen Regionen oder in den neuen Bundesländern. Restriktive ausländerrechtliche Maßnahmen tragen dann unbeabsichtigt zur Bestätigung oder gar Verstärkung vorhandener fremdenfeindlicher Stimmungen bei. Um diese Gefahr einzuschränken, ist ein besonders sensibler Umgang der politischen Funktions- und Entscheidungsträger bei ausländerpolitischen Entscheidungen notwendig.

Das Verhältnis zwischen der Gesamtbevölkerung und der Anzahl fremdenfeindlicher Straftaten korreliert in neun von sechzehn Bundesländern; in Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein verschiebt sich das Verhältnis zu Ungunsten der fremdenfeindlichen Straftaten. Im Durchschnitt werden in den neuen Bundesländern 2,4 fremdenfeindlich oder rechtsextremistisch motivierte Gewalttaten je 100 000 Einwohner begangen, in den alten Bundesländern hingegen 0,7.¹⁹⁵

Die erfassten Straftaten können hierbei nur ein Indiz für die Verbreitung fremdenfeindlicher Einstellungen in der Bevölkerung sein; die Dunkelziffer ist erheblich und die subtileren Formen von rassistisch oder fremdenfeindlich motivierter Diskriminierung und Ausgrenzung werden bisher nicht bundesweit systematisch erfasst.

Entscheidend ist darüber hinaus die Auswirkung auf Migrantinnen und Migranten und ihre Integration (vgl. Kap. VII in diesem Bericht). Das Bedrohungsgefühl, das jede einzelne Straftat bei den übrigen Gruppenzugehörigen auslöst, kommt in Umfragen deutlich zum Ausdruck. In der repräsentativen MARPLAN-Untersuchung 1998 nennen die befragten Migranten „Ausländerfeindlichkeit“ an erster Stelle der Sorgen und Schwierigkeiten in Deutschland.¹⁹⁶

12.1.1 Lageberichte zur Erfassung von Fremdenfeindlichkeit

Einstellungen und Handlungen mit fremden-, ausländerfeindlichen oder rassistischen Motiven wie auch die Auswirkungen auf die betroffene Bevölkerung sind weder in ihrer Quantität noch in ihrer Qualität ausreichend erfasst. Dabei handelt es sich weniger um einen Mangel an Wissen als vielmehr um einen Mangel an Koordination und Zusammenführung von Erkenntnissen staatlicher Stellen, der spezialisierten Nicht-Regierungsorganisationen, insbesondere der Antidiskriminierungsbüros sowie der Opferunterstützungseinrichtungen und der Wissenschaft. Die Beauftragte regt an, die genannten Einrichtungen zum Zweck der Erstellung regelmäßiger Lageberichte über Fremdenfeindlichkeit, erfolgreiche Projekte und notwendige neue Maßnahmen im Rahmen des Bündnis für Demokratie zusammenzuführen, wie es ansatzweise bereits im Forum gegen Rassismus (siehe unten) erfolgt. Auch für die Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der Europäischen Union, hier insbesondere der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus, des Europarates und der Vereinten Nationen werden zunehmend umfassende Lageberichte benötigt bzw. deren Diskussion in einer breiten Öffentlichkeit eingefordert. Dies kann unter anderem über die Beteiligung nicht-staatlicher Stellen an Koordinationsgremien ermöglicht werden.

12.2 Maßnahmen auf Bundes- und europäischer Ebene

Die die Bundesregierung tragenden Parteien haben sich im Koalitionsvertrag verpflichtet, die politische Auseinandersetzung mit und die Bekämpfung von Rechtsextremismus zu einem Schwerpunkt zu machen. Hierfür wurde mit den Vorbereitungen für ein "Bündnis für Demokratie und Toleranz - gegen Extremismus und Gewalt" begonnen. Das Bündnis soll von Repräsentanten staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen, den Medien und Bürgerinitiativen getragen werden, die Vielzahl der laufenden Projekte koordinieren, für diese werben und neue Initiativen anregen.

Nach Auffassung der Beauftragten ist ein Beitrag des Bündnisses bei der Überwindung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus dann gewährleistet, wenn die Projektkoordination und die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen auf Bund-, Länder und kommunaler Ebene und mit den gesellschaftlichen Kräften vor Ort grundsätzlich und langfristig strukturiert wird. Darüber hinaus erfordert ein Bündnis auch zusätzliche Investitionen in inhaltlich veränderbare aber auf Dauer angelegte Maßnahmen. Da Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zentrale und oft für breite Bevölkerungsschichten attraktive Elemente rechtsextremistischer Ideologien sind, sollten die Maßnahmen gezielt gegen rechtsorientierte und -extremistische Erscheinungen und Gruppen gerichtet sein. Die Prävention sollte insbesondere in den neuen Bundesländern über die Unterstützung von interkulturell, pluralistisch, demokratisch und zivilgesellschaftlich ausgerichteten Initiativen geleistet werden.

Das Europäische Jahr gegen Rassismus wurde Ende 1997 abgeschlossen. Für eine Weiterarbeit sind insbesondere die Dokumentationen der Fachtagungen und der erfolgreichen Projektbeispiele von Interesse.¹⁹⁷ Im Anschluss hat die Europäische Union einen "Aktionsplan gegen Rassismus" verabschiedet, der einen kohärenten Rahmen innerhalb der EU-Institutionen für die Bekämpfung von Rassismus bis zum Jahr 2000 schaffen sollte. In Deutschland hat sich als Fortsetzung des Nationalen Koordinierungsausschusses auf Bundesebene das Forum gegen Rassismus gebildet, in dem staatliche und nicht-staatliche Organisationen regelmäßig über aktuelle Entwicklungen in allen Migranten betreffenden Bereichen diskutieren.

VI. Lebenssituation weiterer Gruppen der Bevölkerung ausländischer Herkunft

1. Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus

Es liegt in der Natur der Sache, dass es keine verlässlichen Angaben über die Zahlen von Ausländern gibt, die ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Bundesrepublik Deutschland leben. Indikatoren wie die steigenden Zahlen bei Zurückschiebungen und Zurückweisungen oder bei Verstößen wegen illegaler Beschäftigung lassen jedoch den Schluss zu, dass die Zahl der Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in den 90er Jahren zugenommen hat.

Die Ursachen, die zum illegalen Aufenthalt von Ausländern führen, sind vielschichtig und sowohl in den rechtlichen Bestimmungen in Deutschland als auch in der Situation in den Herkunftsländern begründet. Illegalität entsteht durch illegale Einreise, aber auch durch den Verlust bestehender Aufenthaltsrechte. Ohne legalen Aufenthaltsstatus leben z.B. Arbeitskräfte ohne Aufenthaltsrecht und Arbeitserlaubnis, Touristen und Studenten, die nach Ablauf ihres Visums bzw. ihrer Aufenthaltsbewilligung weiter im Land bleiben, Familienangehörige ohne Anspruch auf Familienzusammenführung, Partner binationaler Ehen, denen nach einer frühen Trennung kein Aufenthaltsrecht zusteht und Opfer von Frauenhandel. In zahlreichen Fällen werden ausländische Frauen mit falschen Versprechungen in die Bundesrepublik Deutschland gelockt und hier zur Prostitution gezwungen. Einige reisen legal ein, z.B. mit Künstlervisum oder als Au-pair-Beschäftigte, andere werden eingeschleust und geraten in eine extreme Abhängigkeit von Schleusern und Zuhältern. Unter den Ausländern ohne legalen Aufenthalt befinden sich auch Flüchtlinge, die in ihren Herkunftsländern Gefahren für Leib und Leben fürchten und keinen rechtlichen Schutz erhalten haben.

Ausländer ohne legalen Aufenthalt sind zwingend auf private, kommerzielle, aber auch auf kriminelle Netzwerke sowohl zur Einreise als auch für das Leben im Zielland angewiesen. Die Abhängigkeit von Schleuserorganisationen ist bei Flüchtlingen offenbar höher als bei Arbeitsmigranten, die sich eher auf bereits im Land ansässige Netzwerke stützen können. Anders als bei Flüchtlingen spielt bei ihnen auch die Pendelmigration eine besondere Rolle.

Es gibt trotz der hohen Arbeitslosigkeit ein Angebot und einen Markt für illegale Arbeitskräfte. Gegenüber ihren Arbeitgebern sind sie - z.B. was die Durchsetzung von Lohnforderungen angeht - weitgehend faktisch schutzlos (vgl. Kapitel V.4.1.5 in diesem Bericht).

Die politischen Reaktionen auf das Phänomen der Illegalität konzentrierten sich in den vergangenen Jahren auf die Bekämpfung illegaler Wanderungsbewegungen: Auf nationaler wie auf europäischer Ebene wurden insbesondere seit Beginn der 90er Jahre eine Reihe vor allem polizeilicher Maßnahmen zur Eindämmung der illegalen Zuwanderung initiiert, in deren Mittelpunkt die Bekämpfung der Schleuserkriminalität stand.

In ihrer Erklärung zur rechtlichen und sozialen Situation der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus vom April 1999 formulieren die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege Erwartungen an Politik und Gesellschaft, um einer Verelendung dieser Menschen entgegenzuwirken. Im Mittelpunkt stehen Mindeststandards, um die Grundbedürfnisse von Ausländern ohne legalen Aufenthaltsstatus abzusichern und in Notsituationen ohne Ansehen des Aufenthaltsstatus Unterstützung zu gewährleisten. Hierzu gehören vor allem der Zugang zu medizinischer Behandlung und zu Notaufnahmeeinrichtungen (vgl. V.9 in diesem Bericht) sowie das Recht auf Schulbildung für Kinder und Jugendliche.

2. Familien

Betrachtet man die folgende Darstellung zu Familien mit Migrationshintergrund wird deutlich, wie sich erfolgte Einwanderungsprozesse nach und nach in der Familienlandschaft Deutschlands niederschlagen.

Während die vorhandenen Daten einige quantitative Aussagen zur Familienstruktur ermöglichen, fehlt weitgehend Forschung z. B. zum Erziehungsverhalten in Familien mit Migrationshintergrund. Auch über die soziale Situation von Flüchtlingsfamilien ist zu wenig bekannt. Diese Lücke wird hoffentlich der nächste Familienbericht der Bundesregierung schließen, der sich speziell mit der Situation ausländischer Familien beschäftigen wird. Hinsichtlich rechtlicher Aspekte sei hier auf die entsprechenden Rechtskapitel dieses Berichts (II.1; II.2; II.3; II.4) verwiesen.

2.1 Familienstand

Von allen Ausländern sind 41,9 % verheiratet, 50,1 % ledig, 1,0 % verwitwet und 14,1 % geschieden. Sie unterscheiden sich damit hinsichtlich des Familienstands deutlich von der deutschen Bevölkerung (verheiratet: 48 %; ledig: 38,2 %; verwitwet 7,6 %; geschieden: 4,5 %). Unmittelbare Vergleiche dieser beiden Bevölkerungsgruppen sind jedoch schwierig, da sie eine unterschiedliche Altersstruktur aufweisen, die sich im Familienstand niederschlägt. So ist z. B.

der Anteil der Älteren in der ausländischen Bevölkerung noch gering, so dass auch die Anzahl der Verwitweten gering ist.

2.2 Eheschließungen

Über die Zahl der Eheschließungen zwischen Ehepartnern ausländischer Staatsangehörigkeit lassen sich mit den verfügbaren Statistiken keine sicheren Angaben machen, da diese Ehen vor einer hierzu ermächtigten ausländischen Person oder im Ausland geschlossen werden können. Sie werden dann nicht bei deutschen Standesämtern registriert.

Statistische Aussagen sind jedoch möglich über die Anzahl binationaler Ehen mit einem deutschen Partner.

Eheschließungen nach Staatsangehörigkeit der Ehepartner

Jahr	Insgesamt	Deutsch/ausl. Paare	Anteil (in %)
1993	442 605	50 050	11,3
1995	430 534	54 860	12,7
1997	422 776	61 383	14,5

Quelle: Statistisches Bundesamt

Die absolute Zahl der Eheschließungen zwischen deutschen und ausländischen Paaren hat stetig zugenommen, gleiches gilt für den Anteil dieser Ehepaare an allen Eheschließungen in Deutschland. Bereits jede siebte Ehe, die geschlossen wird, ist eine binationale mit einem deutschen Partner.

Die ausländischen Ehefrauen deutscher Männer kamen 1997 am häufigsten aus Polen, Bosnien-Herzegowina, Thailand, Rumänien, der Russischen Föderation und Jugoslawien, die ausländischen Ehemänner deutscher Frauen aus Jugoslawien, der Türkei, Bosnien-Herzegowina, Italien und den USA.

2.2.1 Familiennachzug

Seit wenigen Jahren werden durch das Auswärtige Amt Daten über erteilte Visa zum Zwecke des Nachzugs von Ehegatten und Kindern in die Bundesrepublik Deutschland erhoben. Diesen Daten ist zu entnehmen, dass 1998 insgesamt ca. 63 000 Visa zum Zwecke des Ehegatten- und Familiennachzugs erteilt wurden. Ca. 19 200 (30,6 %) Ehefrauen reisten zu ihrem ausländischen Ehemann, ca. 8 000 (12,7 %) Ehemänner zu ihren ausländischen Ehefrauen ein. Zu deutschen Männern zogen 13 100 (20,8 %), zu deutschen Frauen 8 000 (12,8 %) Ehegatten

auf diesem Wege nach Deutschland. Kindern unter 18 Jahren wurden in 14 600 Fällen (23,2 %) ein Visum zum Zwecke des Familiennachzugs erteilt.

Seit 1996 hat die Zahl der erteilten Visa beständig zugenommen (1996: ca. 54 900; 1997: ca. 61 700; 1998: ca. 63 000).

Hinweise zum Visumsverfahren sind dem Kapitel "Spannungsfeld Visumsverfahren" (II, 2.1.3 in diesem Bericht) zu entnehmen.

Für die im Zuge der Familienzusammenführung Einreisenden sollten sehr frühzeitig gezielt Maßnahmen der Integration angeboten werden (vgl. Kapitel VII in diesem Bericht).

2.3 Ehescheidungen

Aus dem unter Punkt 2.2 "Eheschließungen" genannten Grund können auch über Scheidungen von Ehen ausländischer Partner keine gesicherten Aussagen gemacht werden. Auch hier wird daher auf eine Darstellung verzichtet.

Über die Zahl der Ehescheidungen deutsch-ausländischer Ehepaare gibt folgende Tabelle Auskunft:

Ehescheidungen nach der Staatsangehörigkeit der Ehepartner

Jahr	Insgesamt	deutsch/ausl. Paare	Anteil (in %)
1993	156 425	12 526	8,0
1995	169 425	14 352	8,5
1997	187 802	17 156	9,1

Quelle: Statistisches Bundesamt

Die absolute Zahl aller Ehescheidungen wie die der deutsch/ausländischen Ehepaare stieg 1997 weiter an. Auch der Anteil der Scheidungen deutsch/ausländischer Ehen an allen Scheidungen ist angestiegen.

2.4 Geburten

Wie bereits an anderer Stelle dargestellt (vgl. I.1.3), waren 1997 13 % der in Deutschland Lebendgeborenen ausländische Kinder. Aus binationalen Ehen mit deutschem Ehepartner gingen 1997 7,1 % aller geborener Kinder hervor. Der Anteil der Kinder aus binationalen Ehen mit einem deutschen Elternteil hat in den letzten Jahren stetig zugenommen.

¼ der in Deutschland heranwachsenden Kinder werden in Familien groß, in denen mindestens ein Elternteil ausländischer Herkunft ist. Diesem Aspekt von Pluralität der Bevölkerung Deutschlands muss auch in Institutionen der Beratung von Familien, der Familienbildung und

weiter bei der vorschulischen Erziehung und in der Schule Rechnung getragen werden (vgl. V.1, VI.3).

2.5 Sterbefälle

Für das Jahr 1997 wies das Statistische Bundesamt insgesamt 860 389 Gestorbene aus. 13 678 (1,6 %) davon waren ausländischer Staatsangehörigkeit. Der geringe Anteil ausländischer Gestorbener ist u. a. auf den jüngeren Altersdurchschnitt der ausländischen Bevölkerung zurückzuführen.

2.6 Familiengröße

Hinsichtlich der Familiengröße gibt folgende Tabelle Auskunft¹⁹⁸:

**Ehepaare und Alleinerziehende mit ausländischer Bezugsperson
nach Zahl der Kinder;
Vergleichszahlen für Familien mit deutscher Bezugsperson (1996)**

Familien mit ausländischer Bezugsperson	Insgesamt x 1000	Davon mit ... Kindern (in v.H.)			Kinder je Familie
		1	2	3 und mehr	
Ehepaare mit Kindern	1.200	37,1	38,3	24,6	2,02
Alleinerziehende	198	59,6	27,3	13,1	1,61
Insgesamt	1.398	40,3	36,7	23,0	1,96
Vergleichszahlen: Familien mit deutscher Bezugsperson					
Ehepaare mit Kindern	9.208	47,0	40,7	12,3	1,69
Alleinerziehende	2.574	70,2	23,9	5,9	1,37
Insgesamt	11.782	52,0	37,1	10,9	1,62

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Zusammenstellung

Deutlich wird, dass ausländische Familien im Durchschnitt mehr Kinder haben als deutsche: während in ausländischen Familien die Kinderzahl bei Ehepaaren bei 2,02 liegt, beträgt sie bei deutschen 1,62. Höher ist auch die durchschnittliche Kinderzahl bei Alleinerziehenden (1,6 Kinder), deren Anteil an Familien mit ausländischer Bezugsperson 14 % beträgt (bei Familien mit deutscher Bezugsperson: 22 %, bei 1,37 Kindern).

Im Vergleich zu Familien mit deutscher Bezugsperson haben Familien mit ausländischer Bezugsperson seltener ein oder zwei Kinder, dagegen häufiger drei oder mehr Kinder.

Hinsichtlich ihrer Kinderzahl unterscheiden sich Familien mit türkischer, italienischer und deutscher Bezugsperson wie folgt:

Familien mit Bezugsperson	1 Kind (in %)	2 Kinder (in %)	3 und mehr Kinder (in %)
Türkisch	31,9	37,8	30,8
Italienisch	35,2	44	20,0
Deutsch	46,3	41,2	12,4

Quelle: Statistisches Bundesamt

Drei und mehr Kinder haben 30 % der Familien mit türkischer Bezugsperson, bei Familien mit italienischer Bezugsperson sind es noch 20 %, bei Familien mit deutscher Bezugsperson gut 12 %.

Mit zunehmender Aufenthaltsdauer in Deutschland sinkt die Geburtenzahl der ausländischen Bevölkerung auf die vergleichbare deutsche ab.¹⁹⁹

2.7 Ökonomische Situation

Hinweise zur ökonomischen Situation der ausländischen Bevölkerung sind dem so lautenden Kapitel in diesem Bericht zu entnehmen (vgl. V.5). Ergänzend dazu sollen hier nur Hinweise auf den Sozialhilfebezug durch Familien ausländischer Herkunft gegeben werden. Ausdrücklich ist darauf hinzuweisen, dass gerade die Gruppen der ausländischen Bevölkerung mit durchschnittlich hoher Kinderzahl (Türken und Italiener) zu denjenigen mit den geringsten Einkommen zählen.

Es verwundert daher nicht, dass der Anteil der Sozialhilfe beziehenden Kinder hier besonders hoch liegt. Nichtdeutsche Kinder unter sieben Jahren bezogen 1997 zu 16,2 % Sozialhilfe im engeren Sinne während dies bei Deutschen 7,6 % dieser Altersgruppe waren. Die Unterschiede bei den weiteren Altersgruppen (bis 18 Jahre) sind jedoch wesentlich geringer (maximal 3,1 %-Punkte), so dass der Bedarf an Sozialhilfe im engeren Sinne bei ausländischen Familien mit kleinen Kindern am größten ist.

2.8 Erziehung

Wie im Zehnten Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung²⁰⁰ dargelegt, werden, anders als vielfach angenommen, kulturelle Muster familiärer Beziehungsgefüge und Vorstellungen über Erziehung in Migrantenfamilien nicht einfach aus dem Herkunftsland übernommen. Zu bedenken ist, dass mittlerweile die sogenannte dritte Generation heranwächst, und bereits ein

erheblicher Anteil dieser Kinder Eltern haben dürfte, die in Deutschland den größten Teil ihres Lebens verbracht haben (13,3 % der 20- bis 35-Jährigen sind bereits in Deutschland geboren).

Es hängt von vielen Faktoren ab, inwieweit auf traditionelle familiäre Muster zurückgegriffen wird. Im Zehnten Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung werden neben der Aufenthaltsdauer, die Migrationserfahrung und der Zeitpunkt, zu dem die Wanderung erfolgt, genannt. Es entstehen so "vielfältige Muster der Fortführung mitgebrachter kultureller Einstellungen und Verhaltensweisen und des Umgangs mit neuen Lebensbedingungen Daher sind Migrantenfamilien äußerst heterogen" ²⁰¹

Eltern tragen eine große Verantwortung hinsichtlich der Erziehung ihrer Kinder. Sie sehen sich vor die Schwierigkeit gestellt, in Zeiten rascher gesellschaftlicher Veränderung ihre Rolle als Eltern zu definieren, Ziele und Methoden der Erziehung zu wählen.

Vor diesen schwierigen Fragen stehen auch Eltern mit Migrationshintergrund. Sie dürften sich noch komplexeren Fragen stellen müssen, denn sie selbst haben oft andere Erziehungserfahrungen in einem anderen kulturellen Kontext gemacht und müssen sich nun als Eltern dieser Aufgabe in Deutschland stellen. Eltern sollten sich der ausreichenden Unterstützung dieser schwierigen Aufgabe durch Institutionen der Familienbildung sicher sein können. Allerdings gibt es, wie im Zehnten Kinder- und Jugendbericht festgestellt wird ²⁰², noch zu wenige Angebote für diese Gruppe und einen zu geringen fachlichen Austausch über gelingende Formen solcher Angebote. Wie diese zielgruppenspezifisch ausgerichtet werden können, zeigen beispielhaft der Arbeitskreis "Neue Erziehung" mit seinen Elternbriefen für türkische Eltern, aber auch das Internationale Familienzentrum in Frankfurt am Main mit seinem zielgruppenangepassten Kursangebot.

3. Kinder und Jugendliche

In Deutschland lebten 1997 1 708 401 unter 18-Jährige Kinder und Jugendliche mit ausländischem Pass. Das sind 11,3 % aller in Deutschland lebenden unter 18-Jährigen.

Statistisch erfasst werden hier allerdings nur diejenigen, die aufgrund ihres Rechtsstatus noch Ausländer sind. Nicht erfasst werden Eingebürgerte oder Kinder, die neben der deutschen eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen. Aufgrund der Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts zum 1. Januar 2000, mit der hier geborene Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen mit der Geburt Deutsche werden können (vgl. II.2), werden von einer wie bisher geführten Statistik immer weniger Kinder und Jugendliche erfasst werden. Es sind daher

Überlegungen anzustellen, ob durch die Einführung weiterer Erhebungsmerkmale die Datenlage verbessert werden kann.

Hinweise zur schulischen und ausbildungsbezogenen Situation der Kinder und Jugendlichen sind den Kapiteln V.1 – V.3 dieses Berichts zu entnehmen.

3.1 Forschung

Der Zehnte Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung, der sich auf die Beschreibung der Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland konzentriert und dabei Kinder ausländischer Herkunft in vorbildlicher Weise einbezieht, nennt eine Vielzahl von Forschungsbereichen zum Kindesalter, bei denen Kinder ausländischer Herkunft unberücksichtigt bleiben. Dies ist z. B. so bei Untersuchungen zum Freizeitverhalten, zur Fernsehnutzung, zur Gewalt gegen Kinder in Zuwandererfamilien oder zur familiären Betreuungssituation.

Erfreulicherweise wird derzeit von Deutschen Jugendinstitut e.V. ein Forschungsvorhaben zu multikulturellem Kinderleben – allerdings auf Kinder ausländischer Herkunft beschränkt - durchgeführt.

Auch die Forschung zu Jugendlichen ausländischer Herkunft weist deutliche Defizite auf. So wurde auf der Bundeskonferenz der Ausländerbeauftragten 1998 festgestellt, dass die Lebenssituation von Jugendlichen ausländischer Herkunft nur unter bestimmten Blickwinkeln erforscht wurden: im Vordergrund standen z. B. der "Kulturkonflikt" oder Probleme bei der Identitätsentwicklung.

Zudem wurden Jugendliche ausländischer Herkunft in vielen allgemeinen Jugendstudien bislang nicht berücksichtigt, so dass nur sehr spezifische Daten über sie vorlagen, die überdies nicht mit denen von Studien zu deutschen Jugendlichen vergleichbar waren. Dies hat sich seit kurzem zum Positiven entwickelt: dem Jugendsurvey des Deutschen Jugendinstituts wurde ein Survey zu ausländischen Jugendlichen zur Seite gestellt und auch die Shellstudie der Deutschen Shell AG wird in ihrer Stichprobe künftig ausländische Jugendliche einbeziehen. Damit dürften in naher Zukunft eine Reihe aufschlussreicherer Forschungsergebnisse vorliegen.

3.2 Kinder

In der Altersgruppe der bis 14-Jährigen lebten Ende 1997 1 216 500 Kinder mit ausländischem Pass. Davon waren 68,4 % in Deutschland geboren. Von den unter Einjährigen sind 98 % in Deutschland geboren, von den Fünf- bis Sechsjährigen 75 %, von den 13-14-Jährigen noch

45 %. Deutlich wird, dass mit abnehmendem Alter der Kinder der Anteil der hier Geborenen stetig zunimmt.

Bei den unter Sechsjährigen waren folgende Staatsangehörigkeiten am häufigsten vertreten: türkisch (259 600), jugoslawisch (63 700), italienisch (38 000) und griechisch (21 600).

Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts eröffnet den unter 10-Jährigen unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, von der Einführung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit mit Geburt Gebrauch zu machen. Hinweise dazu sind dem Kapitel Recht (II.1) dieses Berichts zu entnehmen.

3.2.1 Besuch von Kindertageseinrichtungen

Die Bedeutung des Besuchs von Kindertageseinrichtungen kann auch für Kinder ausländischer Herkunft nicht hoch genug eingeschätzt werden. Für alle Kinder, deutscher und ausländischer Herkunft, besteht hier auch die Möglichkeit, in spielerischer Form das Zusammensein in multiethnischen Gruppen einzuüben.

Bundesweite statistische Angaben über die Zahl der Kinder ausländischer Herkunft, die einen Kindergarten besuchen, liegen nicht vor. Eine Nachfrage bei den Trägern ergab, dass dieser Anteil je nach Einzugsgebiet einer Kindertagesstätte sehr unterschiedlich ausfällt und zwischen 0 % und 95 % schwanken kann.

Mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz, der auch für ausländische Kinder mit rechtmäßigem oder geduldetem gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland gilt, dürfte sich der Versorgungsgrad ausländischer Kinder hinsichtlich des Platzangebots in Kindertagesstätten erheblich verbessert haben. Trotzdem bestehen weiterhin Zugangsschwierigkeiten, denen vor allem zum einen durch eine rechtzeitige Information der Eltern über die Bedeutung des Kindergartenbesuchs und die Anmeldemodalitäten und zum anderen mittels entsprechender Konzepte in den Einrichtungen entgegengewirkt werden sollte. Erfahrungen zeigen, dass auch der kostenfreie Besuch der Kindertagesstätten zu einer stärkeren Inanspruchnahme beiträgt.

3.2.1.1 Interkulturelles Arbeiten in Kindertagesstätten

Kindergärten haben laut Kinder- und Jugendhilfegesetz (§ 22) folgenden Auftrag zu erfüllen: "In Kindergärten soll die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit gefördert werden. Die Aufgabe umfasst die Betreuung, Bildung und Erziehung des Kindes. Das Leistungsangebot soll sich pädagogisch und

organisatorisch an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien orientieren". Dies bedeutet, dass die Arbeit in den Kindertagesstätten auch den Bedürfnissen der Kinder und Eltern ausländischer Herkunft angepasst werden muss. Auf das konkrete Erfordernis der Sprachförderung im Kindergarten, das auch von Eltern ausländischer Herkunft gewünscht wird, wird weiter unten eingegangen. Zunächst sollen Hinweise zur Berücksichtigung von interkulturellen Elementen im Elementarbereich gegeben werden.

Um sich ein Bild vom Stand der entsprechenden Bemühungen machen zu können, hat die Beauftragte bei einigen zuständigen Stellen um Auskunft gebeten:

- In den Ausbildungsplänen für Erzieherinnen und Erzieher an den Fachschulen haben interkulturelle Elemente in unterschiedlicher Intensität (von durchgängigem Unterrichtsprinzip bis zu Wahlmöglichkeiten für ein Praktikum) Eingang gefunden; wie diese im Fachunterricht jeweils umgesetzt werden, entzieht sich der Kenntnis der Beauftragten.
- Möglichen schwierigen Bedingungen bei der Arbeit in Kindertagesstätten mit hohem Anteil an Kindern ausländischer Herkunft wird in der Regel durch die entsprechenden Förderrichtlinien der Länder Rechnung getragen. So kann z. B. in Hessen ab einem Ausländeranteil von 20 % in Gruppen zusätzliches Personal eingestellt werden. Ob die jeweilige Förderung ausreicht und das zusätzliche Personal, das z.T. eine interkulturell orientierte Arbeit leisten soll, entsprechend qualifiziert ist, mag dahin gestellt sein.
- Die Träger unterstützen in sehr unterschiedlichem Maße ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Materialien, Fortbildungen oder allgemeine Positionsbestimmungen.
- Hinsichtlich der Einstellung von Fachpersonal ausländischer Herkunft und nichtchristlicher Religion verfahren die verschiedenen Träger sehr unterschiedlich. Bei den evangelischen und katholischen Trägern, die immerhin 44 % der Kindertagesstätten stellen, werden in der Regel keine Fachkräfte eingestellt, die nicht einer Religionsgemeinschaft angehören, die Mitglied der Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen ist. Dagegen werden bei den öffentlichen Trägern, der Arbeiterwohlfahrt und dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Erzieherinnen und Erzieher ausländischer Herkunft und nichtchristlicher Religion z. T. bevorzugt eingestellt.

Da sich im Berichtszeitraum Hinweise auf fehlende Deutschkenntnisse von Kindern ausländischer Herkunft bei der Einschulung mehrten, soll hier auf diesen Aspekt der interkulturellen Erziehung gesondert eingegangen werden. Bislang fehlen methodisch unanfechtbare, differenzierte Untersuchungen zum Sprachstand von Kindern ausländischer Herkunft. Die vorhandenen Darstellungen weisen jedoch alle in die Richtung, dass die Deutschsprachkenntnisse bei der Einschulung nicht ausreichen. Selbst Kinder, die eine Kindertagesstätte besucht haben, wiesen keine deutlich besseren deutschen Sprachkenntnisse

auf.²⁰³ Schlechte Deutschsprachkenntnisse beeinträchtigen unter den schulischen Gegebenheiten den Schulerfolg von Beginn der Schulzeit an erheblich.

Fachkräfte in den Kindertagesstätten äußern, dass Sprachförderung im Deutschen das "pädagogische Ziel, das für sie am schwierigsten zu verwirklichen ist"²⁰⁴ ist und für das sie im Rahmen der Ausbildung nur unzureichend ausgebildet werden. Auch auf die Erziehung zu Zweisprachigkeit fühlen sie sich nicht vorbereitet.

Bislang wird "Zwei- oder Mehrsprachigkeit für eine ganz große Gruppe von Migrantenkinder ... nicht systematisch in pädagogische Konzepte und konkrete Schritte umgesetzt"²⁰⁵; vorliegende Hinweise und Materialien²⁰⁶ werden offensichtlich nicht ausreichend genutzt.

Eltern ausländischer Herkunft erwarten jedoch häufig, dass ihre Kinder im Kindergarten Deutsch lernen.

Die Beauftragte hat ein Gutachten in Auftrag gegeben, um Hinweise zur Sprachförderung von Kindern deutscher und ausländischer Herkunft für die praktische Arbeit in Kindertagesstätten erstellen zu lassen.

3.3 Jugendliche

Von den 15- bis 18-Jährigen hatten 113 600 die türkische, 31 600 die jugoslawische (Serbien und Montenegro), 22 400 die italienische und 13 000 die griechische Staatsangehörigkeit.

3.3.1 Sorgen der Jugendlichen

Im Rahmen der MARPLAN-Studie²⁰⁷ wurden die 15-24-Jährigen nach ihren Sorgen gefragt. Hier seien die häufigsten Nennungen erwähnt: 34 % gaben an, keine Sorgen oder Schwierigkeit zu haben. Sodann folgte mit 23 % die Sorge vor Ausländerfeindlichkeit, 20 % nannten Schwierigkeiten, eine Arbeitsstelle zu finden, 18 % finanzielle Probleme. 14 % äußerten Unsicherheit, ob sie in Deutschland bleiben können und 10 % beklagten eine schlechte Behandlung durch Deutsche.

3.3.2 Ausländerrechtliche Situation

Durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts hat sich für diese Altersgruppe keine wesentliche Änderung ergeben. Es ist daher notwendig, die Jugendlichen weiterhin auf die bestehenden Möglichkeiten zur Einbürgerung hinzuweisen, um gerade diejenigen zu diesem Schritt zu bewegen, die bislang nur ein entsprechendes Interesse äußern. So bejahten bei oben genannter DJI-Untersuchung 66 % der italienischen und türkischen sowie 63 % der

griechischen Befragten die Frage "Könnten Sie sich vorstellen, dass Sie die deutsche Staatsangehörigkeit annehmen?"²⁰⁸

Die Jugendlichen sollten verstärkt auf die Bedeutung der Staatsangehörigkeit hingewiesen werden, da sie diese zum Teil nur oberflächlich, z. B. die Vorteile bei Reisen ins Ausland, erfassen. In einer Studie über die zweite Generation von Südasiaten²⁰⁹ wurde deutlich, dass die befragten Jugendlichen nicht nur hinsichtlich ihres aktuellen Rechtsstatus, sondern auch bezüglich der mit der Staatsangehörigkeit verbundenen politischen Rechte und des Schutzes vor Ausweisung schlecht informiert waren. Die Entscheidung für die Einbürgerung scheint demnach noch zu wenig eine rationale Entscheidung als vielmehr eine Folge von Gefühl und Hörensagen zu sein.

3.3.3 Politische Einstellungen

Aus oben genannter Studie des deutschen Jugendinstituts zu Jugendlichen ausländischer Herkunft können vorab einige Ergebnisse zu politischen Einstellungen mitgeteilt werden. So ist beispielsweise das Vertrauen in basisdemokratische Solidargemeinschaften bei den befragten Italienern, Griechen und Türken im Alter von 18-25 Jahren etwas größer als bei Deutschen dieser Altersstufe. Sehr großes Vertrauen in den Deutschen Bundestag hatten ebenso viele Italiener, Türken oder Griechen wie Deutsche. Auffällig ist bei dieser Frage, dass die Kategorie "weiß nicht" bei den jungen Erwachsenen mit ausländischer Staatsangehörigkeit um mehr das Doppelte so häufig gewählt wurde wie von Deutschen. Befragt nach den persönlichen Rechten und Freiheiten sticht die deutlich größere Unzufriedenheit von Migranten türkischer Herkunft heraus. Das Interesse für Politik ist laut dieser Untersuchung bei allen befragten Migrantengruppen geringer als bei den deutschen Probanden. Hinsichtlich der politischen rechts-links-Orientierung unterscheiden sich alle Befragten kaum: der Anteil der eher links oder links orientierten überstieg etwas den der rechts orientierten.

Hinsichtlich der Präferenz für bestimmte Parteien liefert die MARPLAN-Studie²¹⁰ folgende Hinweise: die 15-24-Jährigen geben der SPD (27 %) und Bündnis 90/Die Grünen (12,7 %) eindeutig den Vorzug vor CDU/CSU (3,4 %), PDS (1,8 %) oder der F.D.P. (0,8 %).

3.3.4 Die Bedeutung ethnisch-kultureller und religiöser Zugehörigkeit

Kinder und Jugendliche mit Migrationsgeschichte verfügen über kulturelle, sprachliche und religiöse Potenziale aus verschiedenen Kulturen und Gesellschaften - der Herkunftskultur bzw. derjenigen von Eltern oder Großeltern, deren spezifischer Ausformung in der Migrationssituation und ihrer eigenen alltäglichen kulturellen und gesellschaftlichen Erfahrung in Deutschland. Diese Potenziale gehen in der Migrationssituation auch individuell sehr unterschiedlich

ausgestaltete eigenständige Kreationen ein. In diesen Jugendkulturen zeigt sich vor allem die Gestaltbarkeit und Veränderlichkeit von Kultur und Ethnizität - sowohl deutscher als auch nicht-deutscher.

Die vorliegenden Untersuchungen²¹¹ konzentrieren sich meist auf das mögliche Gefahrenpotenzial in den ethnisch-kulturell oder religiös geprägten Einstellungen von Jugendlichen und in den Aktivitäten von Selbstorganisationen und stellen daher nur einen Teil des Spektrums dar; die Normalität heutiger Jugendkultur bleibt weitgehend ausgeblendet. Islamische Organisationen engagieren sich zunehmend auch in der Jugendarbeit. Das Novum ist hierbei nicht das Engagement einer Kirche oder Religionsgemeinschaft in sozialen Bereichen, wie die Arbeit aller christlichen Gemeinden zeigt. Neu ist, dass auch Muslime in Deutschland soziale Aktivitäten entfalten, in der Jugendarbeit eine gesellschaftliche Verpflichtung sehen und darüber eine Einbindung von Jugendlichen in ihre Gemeinden anstreben.

3.3.5 Jugendarbeit

Im Zehnten Kinder- und Jugendbericht wird auf ausstehende Entwicklungen bei den deutschen Jugendverbänden hingewiesen: "die Verbandsstrukturen [seien] zu öffnen, um der kulturellen und religiösen Unterschiedlichkeit der Kinder und Jugendlichen zu entsprechen. Dies ist bei der Gruppe der Kinder aus Zuwandererfamilien bisher nicht hinreichend gelungen. .. Auch interkulturelle Ansätze spielen in der Kinder- und Jugendarbeit kaum eine Rolle".²¹² In der offenen Arbeit habe laut genanntem Bericht der Anteil der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die Angebote wahrnehmen, stark zugenommen. Dort gebe es auch ausreichend interkulturelle Konzeptionen, die jedoch nicht in wünschenswertem Maße in die Praxis umgesetzt werden. Wie im letzten Bericht der Beauftragten dargestellt, bemühen sich einige Verbände um eine interkulturelle Ausrichtung ihrer Arbeit. Interkulturelle Jugendarbeit ist bzw. war auch Thema verschiedener Fachtagungen.²¹³ Neben einer Neuorientierung "deutscher" Jugendverbände gehört zur interkulturellen Jugendarbeit auch, bestehende Selbstorganisationen von Jugendlichen ausländischer Herkunft in die Jugendsozialarbeit und Jugendringe der verschiedenen Ebenen einzubeziehen. Ebenso notwendig scheint es, die Beteiligung von Zuwanderergruppen an der kommunalen Jugendhilfeplanung und Fortbildung im Hinblick auf interkulturelle Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sicherzustellen²¹⁴.

3.4 Empfehlungen

Die Beauftragte erachtet es als notwendig,

- dass Maßnahmen über die von der Beauftragten selbst durchgeführten Kampagne zur Einbürgerung hinaus die vorhandene Einbürgerungsabsicht von Jugendlichen ausländischer Herkunft nachhaltig nutzen, um sie zu diesem Schritt zu bewegen.
- dass die Anstrengungen in Kindertagesstätten wie in der offenen und verbandlichen Jugendarbeit zur interkulturellen Ausrichtung der Angebote vorangetrieben werden.
- dass Interkulturalität als ein Qualitätsmerkmal von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe gesehen wird.
- dass die Selbstorganisationen von Migranten, auch der religiösen Organisationen, in die Strukturen der kommunalen Jugendarbeit und in die offene Jugendarbeit als verantwortliche Partner einbezogen werden.

4. Frauen und Mädchen

Migrantinnen sind eine äußerst heterogene Gruppe, deren Lebensbedingungen sich durch vielerlei Faktoren voneinander unterscheiden, z. B. Staatsangehörigkeit, Einreisealter, Familienstand, Aufenthaltsdauer, Rechtsstatus, Bildung oder Schichtzugehörigkeit. Die Lebenslagen von Frauen ausländischer Herkunft unterscheiden sich sehr erheblich - "die Ausländerin" gibt es nicht.

45 % (1998: 3 292 328) der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen sind Frauen und Mädchen, davon stammen 29 % (1998: 965 166) aus der Türkei.

Von den insgesamt 3 292 328 (1998) Frauen ausländischer Herkunft ist ein Fünftel unter fünfzehn Jahre alt, etwa 40 % gehören der Altersgruppe der 15- bis 35-Jährigen an. Rund 44 % der Migrantinnen sind ledig und 52 % verheiratet.

Migrantinnen stellten Mitte 1998 34 % (689 664) der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer. Sie arbeiten hauptsächlich im Dienstleistungsbereich, im verarbeitenden Gewerbe und im Handel. Sie haben überproportional häufig Zugang zu Tätigkeiten mit niedrigem Status, geringer Bezahlung, geringen Aufstiegschancen und mit hohem Arbeitsplatzrisiko, z. B. in Reinigungsberufen. Der Anteil von ausländischen Frauen an den arbeitslosen Ausländern (534 698) betrug Ende Dezember 1998 35,1 % (187 665).

4.1 Frauen der ersten Generation: berufliche Situation

Arbeitnehmerinnen der ersten Generation verfügen seltener als deutsche Frauen über formale Berufsabschlüsse oder waren lange unterhalb ihres Qualifikationsniveaus erwerbstätig. Sie sind häufiger von Entlassungen betroffen als ausländische Männer oder deutsche Frauen. Die Sektoren, in denen Arbeitsmigrantinnen überproportional beschäftigt waren, sind besonders stark von wirtschaftlichen Strukturkrisen und damit Restrukturierungsprozessen betroffen, die insbesondere für un- und angelernte Arbeitskräfte mit Entlassungen einhergingen. Ihre Chancen auf eine erneute Anstellung sind besonders gering.²¹⁵

Nach einer bundesweiten Untersuchung des Bundesinstituts für Berufsbildung²¹⁶ ist die Mehrheit der Mütter der ersten Generation neben Familie und Hausarbeit erwerbstätig, zum Teil auch als Selbstständige bzw. mithelfendes Familienmitglied. Rund 60 % sind als un- oder angelernte Arbeiterin beschäftigt, von den untersuchten sechs Nationalitäten überproportional häufig türkische Mütter (73 %), die anderen Mütter dagegen nur zur Hälfte. Jede zehnte arbeitet als Facharbeiterin oder Angestellte (9 %) bzw. gibt an, im Familienbetrieb mitzuhelfen.

Zu beobachten ist auch eine zunehmende Armut unter Frauen und Familien ausländischer Herkunft²¹⁷ (vgl. auch VI.2.7). Die geringen Arbeitseinkommen der Migrantinnen haben zudem erhebliche Auswirkungen auf ihre Ressourcen im Alter: sie erhalten deswegen und aufgrund ihrer im Durchschnitt geringeren Anzahl versicherungspflichtiger Arbeitsjahre eine niedrige Rente, so dass ihr Leben im Alter von Armut gekennzeichnet sein kann.²¹⁸

4.2 Frauen der zweiten Generation

4.2.1 Schule und Berufsbildung

Frauen der zweiten Generation sind mehrheitlich in der Bundesrepublik Deutschland aufgewachsen und erreichen häufiger weiterführende Schulabschlüsse als ihre männlichen Altersgenossen. Ihr Interesse an Bildung und Ausbildung ist hoch: Ausbildung und Beruf haben einen zentralen Stellenwert in ihrem Leben. Sie begreifen ihre Berufsausbildung vor allem auch als ein Stück ihrer Emanzipation.²¹⁹ Das individuelle Streben nach einer Berufsausbildung spiegelt sich auch in ihren Bemühungen nieder: Sie streben genauso häufig wie die jungen Männer nach Abschluss der allgemeinbildenden Schule eine Berufsausbildung und häufiger als diese den Besuch einer weiterführenden Schule oder ein Universitätsstudium an. Sie suchen genauso häufig wie junge Männer eine Berufsberatung auf. Sie verfolgen ihre Qualifizierungsziele konsequent. Sie bewerben sich insgesamt genauso häufig wie junge Männer und sogar häufiger direkt bei einem Betrieb. Ihre Mütter und Väter befürworten die berufliche Ausbildung ihrer Töchter.²²⁰

Trotz ihrer besseren Schulabschlüsse und ihres Engagements dauert die Suche nach einer Ausbildungsstelle jedoch genauso lang wie bei den jungen Männern und ihre Ausbildungsbeteiligung ist noch immer nicht zufriedenstellend (vgl. Kapitel V.3.1). Sie erhalten überwiegend in Ausbildungsberufen eine Chance, die weniger berufliche Entwicklungsmöglichkeiten bieten, z. B. im Friseur- oder in den Gesundheitsberufen. Junge Frauen ausländischer Herkunft sind in den attraktiven kaufmännischen und verwaltenden Ausbildungsgängen stark unterrepräsentiert.

1997 betrug der Anteil junger Frauen ausländischer Staatsangehörigkeit in einer dualen Berufsausbildung 31 %. Sowohl der Anteil der männlichen Vergleichsgruppe mit 43 % aber auch der Anteil junger deutscher Frauen in dualer Berufsausbildung liegt weit darüber (52 %). Festzustellen ist auch, dass der Anteil junger Frauen ausländischer Herkunft in einer Ausbildung in den letzten Jahren leicht zurückgegangen ist. Deutliche Unterschiede in den Chancen beim Zugang zu beruflicher Ausbildung existieren auch nach Nationalität. Während junge Frauen spanischer Staatsangehörigkeit 1997 vergleichbar zu jungen Frauen mit deutschem Pass Zugang zu einer Ausbildung erhalten (51 %), ist dies bei jungen Frauen mit türkischem Pass weit seltener der Fall (30 %). Junge Frauen italienischer und portugiesischer Staatsangehörigkeit bilden in dieser Frage das Mittelfeld (37 % bzw. 39 %).

Trotz erheblicher individueller Anstrengungen und Verbesserungen in der Schulbildung ist davon auszugehen, dass zwischen 33 % bis 50 % der 20-25-Jährigen Frauen (eines Jahrgangs) ausländischer Herkunft ohne Berufsabschluss bleiben, im Vergleich zu rund 12 % bei jungen deutschen Frauen.²²¹ Die hohe Bildungsorientierung junger Frauen ausländischer Herkunft bedeutet keine Garantie für Erfolg bei der Realisierung ihrer beruflichen Pläne. Trotz besserer Schulabschlüsse als junge Männer ihrer Nationalität und großem Engagement an der ersten Schwelle haben junge Frauen der zweiten Generation weniger Chancen einer beruflichen Ausbildung als junge Männer ihrer Nationalität und junge Frauen deutscher Nationalität.

4.2.2 Beschäftigung

Der Übergang in das Beschäftigungssystem gestaltet sich für junge Frauen ausländischer Herkunft deutlich schwieriger als bei ihren deutschen Altersgenossinnen. Noch immer liegen ihre Chancen auf eine qualifizierte Berufsarbeit weit unter denen deutscher junger Frauen. In Deutschland nehmen junge Menschen der zweiten Generation im Vergleich zur ersten Generation zwar etwas bessere berufliche Positionen ein, ihre Aufwärtsmobilität entspricht aber keineswegs der junger Erwachsener deutscher Nationalität im Verhältnis zu ihrer

Elterngeneration.²²² Hinzu kommt, dass sie doppelt so oft arbeitslos sind wie die deutsche Vergleichsgruppe.

Um bestehende Barrieren zu überwinden, suchen Frauen ausländischer Nationalität neue Beschäftigungssektoren für sich, in denen sie ihren Wunsch nach bezahlter Arbeit zum Teil in unternehmerischer Selbstständigkeit realisieren können. Nur einem kleinen Teil von Frauen gelingt jedoch die berufliche Selbstständigkeit. Ihr Wunsch nach beruflicher Selbstständigkeit wird nicht immer hinreichend wahrgenommen und gefördert.²²³ Eine Untersuchung zu türkischen Unternehmerinnen in Berlin²²⁴ zeigt, dass die älteren Unternehmerinnen eher in der Bekleidungsbranche als Selbständige aktiv wurden, während die jüngeren Unternehmerinnen eher Reisebüros oder Friseursalons eröffneten. Die meisten selbständigen Unternehmerinnen waren als Kind oder als Minderjährige nach Deutschland gekommen und besaßen die deutsche Staatsbürgerschaft bzw. hatten diese bereits beantragt. Sie hatten ihre schulische und berufliche Ausbildung in der Regel in Deutschland erhalten.

4.3 Familiennachzug zu den Eltern oder zum Ehepartner

Junge Frauen, die erst als Jugendliche nach Deutschland einreisen, können sich im Umgang mit Bildungsinstitutionen in Deutschland vor vielen Schwierigkeiten sehen. Dabei haben sie in ihrem Heimatland häufiger einen mittleren Schulabschluss erreicht und verfügen über eine ausgebildete Sprachfähigkeit in ihrer Muttersprache. Ihr Interesse an weiterführenden Bildungsgängen ist hoch, jedoch sind ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz und damit auf einen anerkannten Berufsabschluss eingeschränkt. Im Rahmen der Modellversuche zur beruflichen Qualifizierung junger Migranten konnte jedoch nachgewiesen werden, dass die Gruppe der sog. späteingereisten "SeiteneinsteigerInnen" die am stärksten motivierte Gruppe unter den Auszubildenden war, die die höchste Leistungsfähigkeit aufwies und deren Zuwachs an Deutschsprachkompetenz am stärksten war.²²⁵ D.h. junge Frauen, die erst als Jugendliche einreisen, können, wenn sie einen Ausbildungsplatz finden und eine entsprechende Förderung erhalten, eine berufliche Erstausbildung erfolgreich durchlaufen und abschließen. Eine Schwierigkeit besteht darin, dass Betriebe zu selten bereit sind, junge Frauen dieser Zielgruppe auszubilden und die bestehenden Fördermöglichkeiten der Bundesanstalt für Arbeit (z.B. ausbildungsbegleitende Hilfen) zu wenig kennen. Die Modellversuche zur beruflichen Qualifizierung von Migrantinnen dokumentieren, dass eine zielgruppenspezifische Vorgehensweise große Erfolge ermöglicht. Sie belegen auch die Notwendigkeit, die Bildungsangebote mit einer kontinuierlichen Förderung der Deutschsprachkompetenz bzw. einem umschulungsbegleitenden Fachförderunterricht der Teilnehmerinnen zu verknüpfen.²²⁶ Nachziehende Ehefrauen, die bereits über Abschlüsse verfügen, sind oft auf Arbeitsplätze im un- und angelernten Sektor - überproportional unterhalb der Sozialversicherungsgrenze- bzw.

als "Helferinnen" in privaten Haushalten u.ä. verwiesen sind, weil ihre Abschlüsse hier meist nicht anerkannt werden.²²⁷

Junge Frauen, die als Ehefrauen nach Deutschland kommen, haben aufgrund des abgeleiteten Aufenthaltsrechts häufiger aufenthalts- und arbeitsrechtliche Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. beim Erhalt einer Arbeitsgenehmigung (vgl. II.2.1.2.1, II.4.3.4 und VII).

4.4 Empfehlungen

Die Empfehlungen zur Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssituation von Jugendlichen ausländischer Herkunft sind auch für die Bildungssituation von Mädchen und jungen Frauen gültig. Darüber hinaus bedarf es weiterer spezieller Maßnahmen, um die Chancen von nichtdeutschen Mädchen und jungen Frauen in Beruf und Arbeit deutlich zu erhöhen:

- Unabdingbar ist die Schaffung eines positiven Bildes von Frauen ausländischer Herkunft in der Öffentlichkeit. Frauen ausländischer Herkunft wurden bislang - und zwar generationenübergreifend - vielfach nur unter Aspekten ihrer Benachteiligung betrachtet. Dabei verfügen sie in der Regel durch ihre Zweisprachigkeit und ihren interkulturellen Hintergrund über ein zusätzliches Potenzial. Dieses sollte stärker anerkannt und gefördert werden.
- Einen wesentlichen Beitrag kann und sollte dazu vor allem der öffentliche Dienst und die Medien durch eine stärkere Öffnung für Migrantinnen liefern. Um die Ausbildungsquote nichtdeutscher junger Frauen im öffentlichen Dienst zu steigern, bedarf es einer Sensibilisierung des öffentlichen Dienstsektors für diese Zielgruppe, insbesondere der Ausbildungsträger und –verantwortlichen und zusätzlich dazu einer gezielten Information potenzieller Interessenten aus dieser Zielgruppe. Die interkulturellen Kompetenzen von Migrantinnen sollten bei Auswahl- und Einstellungsverfahren stärker berücksichtigt werden.
- Modellprojekte, die am interkulturellen und mehrsprachigen Potential von Migrantinnen ansetzen und neue Berufschancen öffnen, sollten ausgeweitet werden. Beispielhaft hierfür ist das "INTEGRA"-Projekt²²⁸, das im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative "Beschäftigung" durch den Europäischen Sozialfond gefördert und vom Bundesinstitut für Berufsbildung getragen wird. Ziel des Projekts ist, die Chancen für eine berufliche Integration für Migrantinnen nachhaltig zu verbessern.

- Notwendig ist, unter Beteiligung der örtlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, der Ausbildungsbetriebe und Schulen, der Bundesanstalt für Arbeit und der selbständigen Existenzgründungen von Migrantinnen, regionale Kooperationsverbände zu schaffen, um die Angebote der verschiedenen Einrichtungen und Institutionen zu koordinieren und die Beteiligten mit dem Ziel zu beraten, eine regionale "Lobby" für Frauen und Mädchen ausländischer Herkunft aufzubauen, Ausbildungsbetriebe zu beraten und die Anbieter von Qualifizierung und Arbeit für die Einstellung von jungen Frauen ausländischer Herkunft zu gewinnen.

- Auch eine Vernetzung der Angebote von diversen Migrantinnenprojekten und deren Kooperation können einen erheblichen Beitrag zu einer erfolgreichen beruflichen Qualifizierung von Migrantinnen leisten, wie es z. B. die "Interessengemeinschaft von Immigrantinnenprojekten" (IGIP)²²⁹ in Berlin mit ihrer Lobbyarbeit für die Gleichbehandlung von Migrantinnen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt tut.

- Notwendig ist eine langfristig angelegte Bildungslaufbahnberatung für junge Frauen der zweiten Generation.²³⁰ So versucht z. B. das "Sibille-Modellprojekt"²³¹, welches durch das Sozialministerium Baden-Württemberg sowie den Europäischen Sozialfonds gefördert wird, die berufliche Bildung türkischer Mädchen in Ulm zu verbessern. Modellprojekte dieser Art sollten verstärkt und als Regelförderung weitergeführt werden.

- Spät eingereiste junge Frauen bedürfen einer intensiven ausbildungsbegleitenden sprachlichen und fachlichen Förderung. Es gilt, die auf der Grundlage der Modellversuche zur beruflichen Qualifizierung von Migrantinnen gewonnenen Konzepte und die erfolgreich erprobten bzw. in Erprobung befindlichen Förderinstrumente in eine Regelförderung einzubinden.

- Zur Förderung der beruflichen Selbständigkeit von Migrantinnen bedarf es einer stärkeren Berücksichtigung dieser Zielgruppe bei der Festlegung der Rahmen und Mittel zur Förderung der beruflichen Selbständigkeit von Frauen insgesamt.

4.5 Aspekte der gesellschaftlichen Situation

Mit deutschen Frauen teilen Frauen ausländischer Herkunft die Anstrengung, sich als Frauen gegen eine ungleiche Behandlung im Berufs- und Erwerbsleben zu behaupten und sich für die Chancengleichheit zwischen Mann und Frau einzusetzen. Auch in vielen Bereichen bestehen Gemeinsamkeiten zwischen deutschen und nichtdeutschen Frauen, z. B. bezgl. einer

zunehmenden schulischen und beruflichen Qualifizierung, der Doppelbelastung bei Erwerbstätigkeit und Familienarbeit sowie bei Entlassungen.

Darüber hinaus sind Migrantinnen im Verhältnis zu Migranten und deutschen Frauen weiteren zusätzlichen Belastungen und Problemen ausgesetzt.

Von besonderer Bedeutung ist vor allem die öffentliche Wahrnehmung von Frauen ausländischer Herkunft. Noch immer ist das Bild über Frauen ausländischer Herkunft in der Öffentlichkeit von den Attributen "defizitär, rückständig und untergeordnet" geprägt, welche mit dem "Bild der modernen, selbstbestimmenden und befreiten 'westlichen' Frauen" kontrastiert.²³² Dies gilt, obgleich junge Frauen ausländischer Herkunft ihre interkulturelle Sozialisation nicht als Problem oder Defizit, sondern als eine Bereicherung begreifen, die sie gezielt als Ressource für die Stärkung des Selbstbewusstseins und für eine erfolgreiche berufliche Integration nutzen.²³³

Die nach dem Umbruch im Osten entstandene neue Gruppe von Migrantinnen aus Ost- und Mitteleuropa befindet sich in einer besonders schwierigen Lebenslage. Sie kommen als Pendel- oder "Heiratsmigrantinnen" aus Polen, Tschechien, aus der slowenischen Republik und den Ländern der ehemaligen Sowjetunion in der Hoffnung, bessere Existenzmöglichkeiten zu erhalten. Sie verfügen jedoch oft über mangelnde Informationen über Lebens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland. Dies hat weitreichende Folgen: Sie führen Tätigkeiten aus, die meist unter ihrer Qualifikation liegen, z. B. als Haushalts- oder Reinigungshilfe, im Gastgewerbe oder als Pflegekräfte. Sie sind meist ohne Arbeitserlaubnis tätig und daher ungeschützt vor der Willkür von Arbeitgebern. Die Lebensumstände und die Zwangslage, in der sich die neue Gruppe von Migrantinnen aus Ost- und Mitteleuropa befindet, macht eine auf diese Zielgruppe ausgerichtete Information, Beratung und Unterstützung erforderlich.²³⁴

4.6 Gewalt gegen Frauen, Frauenhandel und Prostitution

Von Gewalt und Missbrauch in der Ehe²³⁵ betroffene Frauen ausländischer Herkunft stehen häufig noch größeren Hindernissen gegenüber als betroffene deutsche Frauen. Aufgrund rechtlicher und sozialer Gründe ist es für sie besonders schwierig, sich gegen Gewalt zu wehren. Sie wenden sich meist erst dann an eine Einrichtung, z. B. Frauenhäuser, wenn die familiäre Situation schon eskaliert ist und lebensbedrohlich wird. Der ausländerrechtliche Status von in Trennung lebenden Frauen sowie die aus der Trennung resultierende Wohnungsnot wirken sich problemverschärfend aus. Um Gewalt gegen Frauen vorzubeugen und von Gewalt betroffenen Frauen größtmöglichen Schutz und Hilfe zu gewähren, ist in der Koalitionsvereinbarung festgelegt, einen "Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen" vorzulegen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen

und Jugend hat die Koordinierung für diesen Aktionsplan übernommen, der am 1. Dezember 1999 im Kabinett verabschiedet wurde.

Frauenhandel, Zwangsprostitution, andere ausbeuterische Arbeitsverhältnisse und Heiratshandel nehmen in den westeuropäischen Ländern einschließlich Deutschland immer mehr zu. Waren es früher überwiegend Frauen aus dem asiatischen, südamerikanischen und afrikanischen Raum, so stammen die Opfer heute meist aus den Staaten Osteuropas, namentlich aus Russland, Polen, Tschechien, der slowakischen Republik, Kroatien oder Ungarn.²³⁶ Mittels weitgefächerter Strategien gelingt es Menschenhändlern, Frauen mit falschen Versprechen ins Ausland zu locken, um sie dort zur Prostitution zu zwingen. In der Regel begeben sich die Frauen in einen ausweglosen Kreislauf der Illegalität. Sie sind aufgrund ihres meist illegalen Status, ihrer Sprachschwierigkeiten und mangelnder Rechtskenntnisse Gewalttaten besonders ausgeliefert.

Sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene werden zunehmend Strategien zur wirkungsvollen Bekämpfung des Frauenhandels diskutiert. Im Mittelpunkt steht dabei vor allem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit dem Ziel eines effektiven Opferschutzes und einer erfolgreichen Strafverfolgung. Um zu einem koordinierten und integrierten politischen Ansatz für das Vorgehen gegen den Frauenhandel zu gelangen, hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die bundesweite Arbeitsgruppe "Frauenhandel" eingerichtet, an der die verschiedenen Bundes- und Länderministerien sowie die Fachberatungsstellen beteiligt sind. Die Arbeitsgruppe hat u.a. ein Kooperationskonzept zum Schutz von Opferzeugen/innen in Menschenhandelsprozessen erarbeitet, das derzeit im Rahmen der Innenministerkonferenz beraten wird. Dieses spezielle Zeuginnenschutzkonzept baut auf einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Polizei und Fachberatungsstellen auf. Fachkommissionen zu Frauenhandel gibt es mittlerweile auch auf Landesebene, so z. B. in Berlin, Baden-Württemberg, Hamburg und Schleswig-Holstein. Ferner haben die Innen-, Justiz-, Frauen- und Sozialminister der EU im April 1997 einen Leitfaden beschlossen, der zur Bekämpfung des Frauenhandels einen Katalog koordinierter und abgestimmter Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten vorsieht.

Um Frauenhandel wirksam zu bekämpfen, ist es notwendig, die Opfer der Straftaten als aussagebereite Zeuginnen zu gewinnen. In Deutschland ist die Verwaltungspraxis von Bundesland zu Bundesland höchst unterschiedlich: Um zu entscheiden, ob sie aussagen wollen oder nicht, wird den Frauen zwischen drei Tagen und vier Wochen Bedenkzeit eingeräumt. Langfristige Duldungen werden nur selten erteilt. Nach den Koalitionsvereinbarungen zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen sollen Abschiebungen von Opfern bei Prozessen

gegebenenfalls bis zum Abschluss des Gerichtsverfahrens ausgesetzt werden. Dabei ermöglicht bereits das geltende Recht eine Handlungsweise, die den Schutzbedürfnissen der Frauen und dem öffentlichen Interesse vielfach gerecht werden kann. Die bundesweite Arbeitsgruppe "Frauenhandel", an der neben den zuständigen Bundesbehörden auch Nichtregierungsorganisationen beteiligt sind, hat verschiedene Maßnahmen erarbeitet, um diese Möglichkeiten bekannter zu machen und eine bundesweite Anwendung zu fördern. Bei der Bemessung der Ausreisefrist kann auf die Notwendigkeit Rücksicht genommen werden, die Aussagebereitschaft der Frau zu klären und ihre psychosoziale Betreuung zu ermöglichen. Die Ausreisefrist soll nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe mindestens 4 Wochen betragen. Gemäss § 55 Abs. 3 AuslG kann eine Duldung für den Zeitraum erteilt werden, für den das Strafverfahren gegen die Täter die Anwesenheit der Opferzeugin erforderlich macht. Darüber kommt für den Fall ernsthafter Bedrohung im Heimatland ein weiterer Aufenthalt in der Bundesrepublik im Rahmen eines Zeugenschutzprogramms oder einer Duldung gem. § 53 Abs. 6 AuslG in Betracht.

4.7 Empfehlungen

Eine Verbesserung der Lebenssituation von Migrantinnen hängt im allgemeinen von den einzuleitenden rechtlichen und politischen Schritten ab, die insgesamt für die Gleichstellung von Migranten notwendig sind. Um die Lebenssituation von Frauen ausländischer Herkunft zu verbessern und ihre Integration in allen Lebensbereichen zu fördern, müssen Strukturen geschaffen werden, damit Chancengleichheit nicht nur zwischen Mann und Frau, sondern auch zwischen deutschen und nichtdeutschen Frauen entstehen kann. Daher empfiehlt die Beauftragte, mehr Öffentlichkeit für und von Migrantinnen zu schaffen (z. B. durch mehr Präsenz in Medien) sowie spezifische Beratungs-, Informations- und Aufklärungsangebote - unter Einbindung und in verstärkter Kooperation mit Migrantinnenvereinen - für Migrantinnen weiterhin zielgruppenspezifisch verstärkt anzubieten. Auch zur Verbesserung der Deutschsprachkenntnisse sollten zielgruppenspezifische Förderkurse angeboten werden. Sinnvoll ist hierbei auch eine verstärkte Kooperation mit den Migrantinneneinrichtungen, um die jeweiligen Zielgruppen besser erreichen zu können.

Ausländische Frauen und Mädchen müssen besser gegen Gewalt geschützt werden. Dazu bedarf es neben Verbesserungen der Regelung des abgeleiteten Aufenthaltsrechts in Richtung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts verschiedener Präventionsmaßnahmen z.B.: spezifischer Beratungs- und Betreuungsangebote, einer verstärkten Kooperation zwischen Migrantinneneinrichtungen mit fachlich verwandten Hilfsdiensten und den Frauen- und Jugendschutzeinrichtungen, einer strukturellen Öffnung für nichtdeutsche Fachkräfte in

staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen (z. B. Polizei, Fraueneinrichtungen etc.) sowie einer umfassenden Sensibilisierung durch mehrsprachige Informations- und Aufklärungsangebote unter Einbindung von Migranten- und Migrantinneneinrichtungen.

5. Senioren und Seniorinnen

5.1 Statistische Hinweise

Laut Statistischem Bundesamt lebten 1997 499 500 Ausländer im Alter über 60 Jahre in Deutschland. Damit ist gegenüber 1996 ein Zuwachs dieser Altersgruppe von ca. 7 % zu verzeichnen. Diese erhebliche Zunahme innerhalb eines Jahres bestätigt die Aussage, dass ausländische Senioren die prozentual am stärksten wachsende Bevölkerungsgruppe in Deutschland ist. Eine Schätzung besagt, dass im Jahr 2010 bereits 1 307 800 ausländische Senioren und Seniorinnen in Deutschland leben werden.²³⁷

Die größten Gruppen der Senioren und Seniorinnen ausländischer Herkunft haben folgende Staatsangehörigkeit:

Über 60-Jährige Ausländer nach Staatsangehörigkeit

Staatsangehörigkeit	Personen über 60 Jahre
Türkei	95 600
Italien	50 700
Jugoslawien	47 800
Griechenland	38 500
Österreich	23 300
Spanien	21 300

Quelle: Statistisches Bundesamt

Der Anteil der ausländischen Senioren und Seniorinnen aus den Anwerbeländern beträgt 53 %. Viele der vorhandenen Untersuchungen konzentrieren sich ausschließlich auf diese Gruppe. Nahezu die Hälfte dieser Altersgruppe wird nicht darin berücksichtigt; dies gilt in der Regel ebenso für Eingebürgerte.²³⁸ Überraschend ist zudem der laut Ausländerzentralregister hohe Anteil hier geborener ausländischer Senioren: 1997 sind 1,4 % der 61- bis unter 66-Jährigen und 7,2 % der älter als 66 Jahre alten Ausländer in Deutschland geboren. Dies sind ca. 4 % der über 60-Jährigen Ausländer in Deutschland.

Die Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung unterscheidet sich deutlich von der der deutschen (vgl. I.1.2 in diesem Bericht). Der Anteil der 60-Jährigen und älteren an der jeweiligen Gesamtbevölkerung betrug 1995 bei Ausländern 5,8 %, bei Deutschen 22,5 %. Der Altenquotient (der Anteil der 60-Jährigen und Älteren an den 20-60-Jährigen) betrug bei Ausländern 8,8 %, bei Deutschen 39,8 %.²³⁹

5.2 Aspekte der Lebenssituation

Mittlerweile liegen viele wissenschaftliche Ergebnisse über die Zielgruppe der Senioren und Seniorinnen ausländischer Herkunft vor, die Aufschlüsse über ihre Lebenslage und den entsprechenden Handlungsbedarf geben. Gegenüber den Vorjahren ist im Berichtszeitraum daher ein deutlicher Rückgang von Forschungsberichten zu verzeichnen. Aktuelle empirische Hinweise zur Lebenssituation von Senioren und Seniorinnen ausländischer Herkunft sind der MARPLAN-Studie²⁴⁰, einer großen in Hamburg durchgeführten Studie²⁴¹ und dem "Zweiten Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Wohnen im Alter"²⁴² zu entnehmen. Die folgenden Darstellungen beziehen sich im wesentlichen auf diese drei Quellen.

5.2.1 Einzelne Hinweise

Gefragt, ob noch Familienangehörige im Herkunftsland leben, antworteten die von MARPLAN Befragten über 45-Jährigen, dass zu 16 % Kinder, zu 33 % Eltern/Schwiegereltern und zu 63 % Geschwister im Herkunftsland leben. Die familiären Bezüge ins Herkunftsland sind noch viel stärker als dies etwa bei Jüngeren der Fall ist. Dementsprechend nennen sie, nach ihren Sorgen gefragt, an erster Stelle "Trennung von der Heimat" (25 %). Als weitere Sorgen werden dann "Ausländerfeindlichkeit" und "finanzielle Probleme" (je 21 %), "zu teure Wohnung" (20 %) und "die deutsche Sprache" (18 %) genannt.

Deutsch sprechen können 39 % der Befragten gut oder perfekt, 10 % wenig oder gar nicht; Deutsch lesen können 49 % gut oder perfekt und 51 % der Befragten gaben an, dies schlecht oder gar nicht zu beherrschen.

Die Lesefähigkeit in der eigenen Sprache wird von 87 % der Befragten als perfekt oder gut eingestuft.

5.2.2 Gesundheitszustand

Aussagen zum Gesundheitszustand von Senioren und Seniorinnen sind von Bedeutung, da sie Schlüsse auf etwaige Hilfs- und Pflegebedürftigkeit zulassen. In einer Befragung äußerten sich Senioren ausländischer Herkunft folgendermaßen: ca. 37 % hatten Schwierigkeiten bei der

Fortbewegung ausserhalb der Wohnung, 42 % bei der Erledigung von Einkäufen, über die Hälfte bei Hausarbeiten.²⁴³ Die Hamburger Studie stellte große Unterschiede zwischen den Nationalitäten fest: Während fast 70 % der Iraner, Portugiesen und Italiener angaben, in sehr guter oder guter gesundheitlicher Verfassung zu sein, sind dies bei Befragten polnischer Herkunft noch 45 % und bei Senioren türkischer Herkunft nur noch knapp 30 %, wobei der Altersdurchschnitt bei allen Gruppen etwa gleich war.²⁴⁴ Entsprechend häufig besuchen die Gruppen, die ihren Gesundheitszustand als eher schlecht einschätzen, einen Arzt. So suchten 20 % der befragten Senioren türkischer Herkunft mehrmals pro Woche einen Arzt auf.²⁴⁵

5.2.3 Ökonomische Situation

Wie bereits im letzten Bericht der Beauftragten dargestellt (Bericht vorgelegt 1997, V.4.2.2) ist die ökonomische Situation der Senioren ausländischer Herkunft problematisch (vgl. auch V.5.3 in diesem Bericht).

Die Ergebnisse der Hamburger Studie lassen wiederum nach Nationalitäten differenzierte Aussagen zu: Senioren türkischer Herkunft wie solche, die aus einem der Staaten des ehemaligen Jugoslawien stammen, verfügen mit ca. 1 300 DM über die geringsten monatlichen Nettoeinkommen, Senioren aus Portugal und Polen standen ca. 1 500 DM und Älteren aus dem Iran oder Italien 1 800 DM zur Verfügung.

5.2.4 Rechtliche Aspekte

Im Berichtszeitraum haben sich für diese Gruppe neben den Neuerungen bei der Anspruchseinbürgerung keine ausländerrechtlichen Änderungen ergeben. Hingewiesen sei auf die Ausführungen zum Aufenthaltsstatus in Kapitel I.4 dieses Berichts. Hinweise zum Bezug von Leistungen der Pflegeversicherung im Ausland vgl. II.3.1 in diesem Bericht.

5.3 Soziale, beraterische und pflegerische Angebote

Im letzten Bericht der Beauftragten wurden die Zukunftsperspektiven der Senioren hinsichtlich der Rückkehr ins Herkunftsland oder des Bleibens in Deutschland dargestellt. Es ist davon auszugehen, dass nur ein kleiner Teil der Senioren und Seniorinnen in die Herkunftsländer zurückkehren wird; etwa 80 % werden ihren Lebensabend in Deutschland verbringen und dabei von der Möglichkeit des Pendelns zwischen Deutschland und dem Herkunftsland Gebrauch machen.

Die Angebote der Altenhilfe werden sich daher auf diese neue Zielgruppe einstellen müssen, um insbesondere folgenden zwei Zielen der Altenpolitik, der Mitwirkung am gesellschaftlichen Leben und eine den besonderen Bedürfnissen entsprechende ambulante, teilstationäre oder stationäre Betreuung, Rechnung zu tragen.

5.3.1 Familiäre Unterstützung

Bereits dem 1995 erstellten Forschungsbericht "Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älter werdender und älterer Ausländer" des Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung²⁴⁶ ist die große Bedeutung der eigenen Familie zur Unterstützung im Alltag für Senioren ausländischer Herkunft zu entnehmen. Zum Teil fühlen sich Familienangehörige zu Hilfeleistungen verpflichtet²⁴⁷, so dass institutionelle Angebote nicht in Anspruch genommen werden. Das im Vergleich zu Deutschen noch in häufigerem Maße vorkommende intergenerative Wohnen begünstigt diese Form der Hilfeerbringung (so lebten 1995 über 60-Jährige Ausländer zu 25 % in Zwei-, 5,4 % in Dreigenerationenhaushalten, bei Deutschen waren dies nur 13 %, bzw. 2 %²⁴⁸).

5.3.2 Eigene Netzwerke und nationalitätenspezifische Angebote

Auch innerethnische Netzwerke, die in ethnischen Kolonien bestehen, sind für Senioren ausländischer Herkunft von großer Bedeutung. Da im Alter in der Regel die "innerethnisch ausgerichteten Kontaktmuster und Präferenzen zunehmen"²⁴⁹, sind senioren-spezifische Angebote entsprechend auszurichten. Diesem Bedarf wird durch entsprechende Angebote Rechnung getragen: In den Kommunen sind eine Reihe von Seniorentreffs für ausländische Senioren, z. T. von den Wohlfahrtsverbänden, von Ausländerbeauftragten oder Selbstorganisationen, z. B. durch die Spanische Weiterbildungsakademie (Adentro), eingerichtet worden. Hierunter sind auch frauenspezifische Angebote zu finden.

5.3.3 Angebote der ambulanten, teilstationären und stationären Altenhilfe

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Forschungen und Modellprojekte durchgeführt, aufgrund derer nun viele theoretische und praktische Kenntnisse über Senioren ausländischer Herkunft und über die angemessene Ausgestaltung der Angebote der Altenhilfe vorliegen. Dies gilt sowohl für Angebote der Bildungsarbeit, die Gestaltung eines Altenheims mit ethnischem Schwerpunkt als auch für die Ausbildung von ausländischen Pflegekräften oder die Qualifizierung von Pflegekräften hinsichtlich interkultureller Altenpflege. Innerhalb der Pflegewissenschaft besteht großes Interesse an interkulturellen Themen.

Für die Gestaltung der Angebote der Altenhilfe liegen demnach eine Vielzahl von Erfahrungen vor, die nun entsprechend genutzt werden müssen.

Während bislang von geringen Inanspruchnahmequoten entsprechender Dienste der Altenhilfe, vor allem stationärer Einrichtungen, ausgegangen werden kann, wird der Bedarf aufgrund der raschen zahlenmäßigen Zunahme und des i.a. schlechteren Gesundheitszustands ausländischer Senioren und Seniorinnen zukünftig zunehmen.

Wie in den vorherigen Berichten der Beauftragten dargelegt, sind bei Senioren und Seniorinnen geringe Kenntnisse über bestehende Angebote der Altenhilfe vorhanden. Dieses Ergebnis früherer Untersuchungen belegt auch die Hamburger Studie: nur rund einem Drittel der Befragten war "Essen auf Rädern", die Existenz von Sozialstationen oder der Tagespflege bekannt. Dagegen wussten zwei Drittel von Altenheimen und ein Drittel von Altenwohnanlagen.²⁵⁰ Besser informiert zeigen sich Portugiesen, sehr schlecht informiert sind Iraner, Türken und Italiener.

Über die dargestellten sehr positiven Entwicklungen innerhalb der Altenhilfe hinaus, nehmen viele bestehende Einrichtungen die Zielgruppe ausländische Senioren noch nicht ausreichend wahr. Viele Aktivitäten für diese Zielgruppe, wie Seniorentreffs oder Veranstaltungen, gehen noch von der Ausländersozialberatung der Wohlfahrtsverbände aus, obwohl für Senioren an erster Stelle die Altenhilfe zuständig ist.

Die Beauftragte ist Mitglied einer Projektgruppe, die - ausgehend von obigen Darstellungen - ein in den Niederlanden entwickeltes Informationspaket für ausländische Senioren für Deutschland überarbeitet. Mit diesem deutsch-niederländischen Vorhaben werden drei Ziele verfolgt:

- Information ausländischer Senioren, hier zunächst solcher türkischer Herkunft, über wohnortnahe Angebote der Altenhilfe. Dabei wird eine große Zahl von bildhaften Medien eingesetzt,
- Weitergabe von Anregungen der Teilnehmer zur migrantengerechten Gestaltung von Angeboten der Altenhilfe,
- Vernetzung von Altenhilfe und der Ausländersozialarbeit vor Ort.

Das Informationspaket, das Anfang 2000 fertiggestellt sein wird, enthält alle Materialien, die zur Durchführung der vorgesehenen sechs Veranstaltungen benötigt werden. Es kann nach Fertigstellung auch bei der Beauftragten entliehen werden.

5.4 Empfehlungen der Beauftragten

Die Beauftragte empfiehlt,

- Maßnahmen zu ergreifen, die ausländische Senioren über die Möglichkeiten der Verbesserung ihres rechtlichen Status informieren,
- die Einrichtung von Netzwerken altersspezifischer Angebote auf kommunaler Ebene, wie beispielsweise in Köln geschehen,
- eine ausreichende Zahl von Kursen zur Unterstützung pflegender Angehöriger auch für die ausländische Bevölkerung vorzusehen,
- in ausreichender Zahl nationalitätenspezifische ambulante Angebote einzurichten,
- die Unterstützung von Entwicklungen innerhalb der Pflege, die sich um eine personenorientierte Pflege, in die Wissen um Migration und Kultur sowie die Lebenssituation ausländischer Senioren einfließt, bemüht.

Anstöße zum Thema Integration III

1. Für einen neuen integrationspolitischen Dialog

“Integration ist ein Anspruch und eine Anstrengung, zu der es keine Alternative gibt” - dies war die Quintessenz eines Memorandums der dritten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, Cornelia Schmalz-Jacobsen, mit dem sie eine Tradition fortsetzte. Denn es war der erste Beauftragte, Heinz Kühn, der im September 1979 - in einer Zeit, in der man Zuwanderer nach Deutschland noch als “Gäste” empfand - mit seiner Denkschrift die öffentliche Diskussion um die Notwendigkeit von Integration eröffnete. Alle folgenden Ausländerbeauftragten schrieben ihre mahnenden Worte der jeweils amtierenden Bundesregierung ins Stammbuch: Erleichterte Einbürgerung, rechtliche Gleichstellung, soziale Integration. Doch erwiesen sich die politisch Verantwortlichen in der Vergangenheit kaum gelehrig.

Hierfür gibt es zwei Gründe: Zum einen die mangelnde Bereitschaft, Migration als eine gesellschaftliche Realität anzuerkennen, zum anderen das Fehlen eines allgemein akzeptierten Konsenses über die Notwendigkeit und über Inhalte und Reichweite von Integration.

“Deutschland ist kein Einwanderungsland!” Immer wieder ist dieser Satz in der Vergangenheit von politischer Seite vorgetragen worden. Doch die Wiederholung hat ihn nicht richtiger gemacht. In den Zeiten der konjunkturell bedingten Anwerbung von Arbeitsmigranten in den 60er und 70er Jahren hat sich in Politik und Gesellschaft die Illusion verfestigt, dass man Zuwanderer einfach wieder heimschicken könne. Bis heute steht diese Illusion einer klaren Orientierung auf Integration von Zuwanderern entgegen. Daran änderte auch die Tatsache nichts, dass die Zuwanderung nach Deutschland nach dem Anwerbestop 1973 in immer stärkerem Maße und immer differenzierter verrechtlicht wurde. Neben dem grundgesetzlich geschützten Familiennachzug und der verfassungsrechtlich garantierten Schutzgewährung für politisch Verfolgte und Flüchtlinge, der Umsetzung des Freizügigkeitsgebots des EWG-Vertrages und der gesetzlichen Regelung der Zuwanderung von Spätaussiedlern sowie von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion existieren eine Vielzahl rechtlicher Normen, die Zuwanderung und temporäre Aufenthalte regeln. Dennoch und gerade deshalb betrieb man keine umfassende Zuwanderungs- und Integrationspolitik, sondern weiterhin “Ausländerpolitik”, die anfangs überwiegend arbeitsmarktpolitisch, später zunehmend ordnungspolitisch orientiert war.

Dabei kann die Bundesrepublik durchaus auf eine Tradition erfolgreicher Integrationspolitik verweisen. Nach Ende des 2. Weltkrieges wurden - unter schwierigen Umständen - 12 Millionen Vertriebene und Flüchtlinge aufgenommen und eingegliedert. In der Folgezeit wurde im Zusammenhang mit der Aufnahme von noch einmal 4 Millionen Aussiedlern eine bis in die jüngere Zeit oft sehr erfolgreiche Integrationspolitik betrieben. Diese Zuwanderung war - da sie unter dem Vorzeichen "deutsch" erfolgte - politisch und gesellschaftlich akzeptiert. Angesichts dieser Bilanz kann die Unsicherheit und Abwehrhaltung, die die Zuwanderung von Menschen ohne deutschen Pass vielfach auslöst, nur Hinweis darauf sein, wie wichtig es für ein republikanisches Staatsverständnis ist, mit der Herausforderung von Pluralismus, die Migration mit sich bringt, konstruktiv umzugehen.

Ein erster und der wichtigste Schritt zu einer neuen Integrationspolitik war und ist deshalb die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Das neue Recht trägt der Tatsache Rechnung, dass durch dauerhafte Niederlassung und durch die gestiegene Zahl hier geborener Migrantenkinder immer mehr Menschen trotz fremder Staatsangehörigkeit zu Inländern geworden sind. Der Kreis derjenigen, die Anspruch auf Einbürgerung haben, wurde deshalb wesentlich erweitert. Hier geborene Kinder werden in Zukunft Deutsche sein und nicht mehr erst werden müssen - dies ist eine wesentliche Voraussetzung für Integration, denn am ehesten integrieren sich die, die als Gleiche unter Gleichen aufwachsen. Nun gilt es, diese gesetzlichen Vorgaben in eine Praxis erleichterter Einbürgerung umzusetzen, die diesen Namen auch verdient.

Zunehmend zeigt sich, dass Integrationspolitik insgesamt neu verortet werden muss. Letztlich gilt es, sie als Querschnittsaufgabe zu verankern. Die weitgehende Orientierung von Integrations- und Migrationspolitik an arbeitsmarkt- und ordnungspolitischen Kriterien greift angesichts der wachsenden ökonomischen und sozialen Ungleichheit zwischen den Weltregionen und der Massenfluchtbewegungen der letzten Jahre zu kurz. Künftig wird sich Migrationspolitik stärker mit den außenpolitischen Rahmenbedingungen auseinander zu setzen haben. In der Vergangenheit war Migration in der Bundesrepublik in starkem Masse ein innenpolitisches Thema, die politischen und verwaltungsmäßigen Zuständigkeiten sind entsprechend geordnet. Die zunehmende Internationalisierung des Wanderungsgeschehens macht eine verstärkte internationale und vor allem europäische Kooperation notwendig. Die Koordinierung der Asyl- und Migrationspolitik der EU, die seit In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrages im Bereich der 1. Säule des Vertrages auf der Agenda steht, wird nicht ohne Auswirkungen auf die Zielsetzungen und Standards auch der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik bleiben.

Die zweite Schwierigkeit einer Neubestimmung von Integrationspolitik liegt im Begriff der Integration selbst. Zwar wird Integration als Zielsetzung inzwischen von vielen Seiten akzeptiert und formuliert. Ein einheitliches Verständnis davon, was Integration beinhaltet und ausmacht und wer integriert werden bzw. sich integrieren soll, ist jedoch nicht vorhanden.

So spricht die im Zusammenhang der Kampagne gegen die doppelte Staatsangehörigkeit immer wieder formulierte These, Einbürgerung könne nur am Ende einer gelungenen Integration stehen, eine deutliche Sprache. Denn sie unterstellt Integration als Assimilation an eine - fiktive - deutsche Einheitskultur, an einen - gleichermaßen fiktiven - Einheitsdeutschen. Aber "den Deutschen", an dem sich die Integrationsleistungen von Migranten messen lassen müssten, gibt es nicht. Ein solches Verständnis von Integration bleibt im überkommenen Bild der ethnisch und kulturell homogenen Nation verfangen.

Tatsächlich leben wir in einer Gesellschaft, in der eine Vielzahl von Lebensstilen und Lebensentwürfen nebeneinander existieren. Integration kann und darf daher nicht Assimilierung bedeuten, sondern meint den beständigen Prozess der Verständigung über die gemeinsamen Grundlagen und Regeln des Zusammenlebens in einem Gemeinwesen. In diesem Sinne ist Integration ein gesellschaftlicher Prozess, der nicht irgendwann abgeschlossen ist, sondern immer wieder neu gefördert werden muss. Integration richtet sich damit auch nicht allein an die zugewanderte Bevölkerung. Sie ist keine Einbahnstraße, sondern bezieht sich letztlich auf jeden Einzelnen in unserer Gesellschaft.

Integrationspolitik kann und muss deshalb eindeutige Ansprüche formulieren, muss Kriterien für Integration definieren. Zentral sind dabei die Anerkennung der Werte des Grundgesetzes und Kenntnisse der deutschen Sprache. Andererseits muss aber auch gewährleistet sein, dass diese Ansprüche erfüllt werden können. Wir müssen in einen neuen Abschnitt von Integrationspolitik eintreten, den man mit dem Motto "von der Fürsorge zur Partnerschaft" überschreiben könnte. Es geht nicht länger um die Beseitigung von tatsächlichen oder vermeintlichen Defiziten von Migranten, die durch Integration behoben werden müssten. Es muss uns vielmehr um eine neue Balance von Rechten und Pflichten in der Integrationspolitik gehen, bei der klare und erfüllbare Erwartungen klaren und garantierten Ansprüchen gegenüberstehen. Die Regierungskoalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen hat in ihrer Koalitionsvereinbarung dieses Konzept von Integration im Grundsatz formuliert: "Wir erkennen an, dass ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozess stattgefunden hat und setzen auf die Integration der auf Dauer bei uns lebenden Zuwanderer, die sich zu unseren Verfassungswerten bekennen."

Als positives Beispiel für die Umsetzung eines solchen Paradigmenwechsels in der Eingliederungspolitik kann das 1998 in den Niederlanden in Kraft getretene Gesetz über die Eingliederung von Neuankömmlingen gelten. Mit diesem Gesetz macht der Staat den Neuzuwanderern ein umfassendes Angebot an Eingliederungs- und Orientierungshilfen, verpflichtet sie andererseits aber auch, dieses Angebot wahrzunehmen. Das flächendeckende Eingliederungsprogramm, das vom Zentralstaat finanziert und von den Kommunen organisiert wird, umfasst neben Sprachunterricht und Staatsbürgerkunde auch berufliche Orientierungs- und Vermittlungsangebote und soziale Betreuung.

Integration geht nicht ohne Konflikte vonstatten. Hier sei an die Kontroversen um den lautsprechergestützten Ruf des Muezzins, das Tragen von Kopftüchern durch Lehrerinnen an staatlichen Schulen oder die Ausweisung straffällig gewordener ausländischer Jugendlicher, die hier aufgewachsen sind, erinnert. Konflikte zu benennen und Lösungen dafür zu suchen, ist Teil des Integrationsprozesses. So müssen wir uns z. B. mit den berechtigten Ansprüchen der islamischen Religionsgemeinschaften auseinandersetzen und gegebenenfalls unsere Rechtsvorstellungen ändern und anpassen. Wir brauchen kommunale Strategien zur Entschärfung sozialer Konflikte in problematischen Wohnbezirken. Wir brauchen ein realistisches Konfliktmanagement in der Jugendarbeit, wenn es um die gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen jugendlichen Zuwanderergruppen geht. Und wir müssen für eine größere Akzeptanz der Zugewanderten und für die positiven Aspekte von kultureller und ethnischer Vielfalt werben. Denn die Zuwanderungsgeschichte der Nachkriegszeit hat auch ihre dunkle Seite. Hierher gehören die fremdenfeindlichen Anschläge und Übergriffe, die zu Beginn der 90er Jahre kulminierten und bisher nicht abreißen.

Migranten sind jedoch nicht per se Opfer. Eine solche Perspektive negiert die Tatsache, dass ein Teil der Inländer ausländischer Herkunft längst integriert ist. Der Migrant mit höherem Bildungsabschluss und guten Deutschkenntnissen, der sich im pluralen Spektrum des hiesigen Wertesystems verortet und erfolgreich selbstständig tätig ist, ist längst keine Seltenheit mehr. Auch in der ausländischen Wohnbevölkerung haben wir es mit einer zunehmenden Differenzierung von Lebenslagen zu tun. Der sozioökonomischen Differenzierung entsprechen sehr unterschiedliche kulturelle, religiöse und politische Orientierungen. Wir müssen deshalb aufhören, von "den Ausländern", "den Türken" in Deutschland, ja selbst von "der türkischen community" zu reden. Denn diese Etiketten schaffen Gruppendruck. Sie haben etwas von einer self-fulfilling prophecy an sich und stehen damit Integration entgegen.

Integrationspolitik muss sich weit stärker als bisher auf die unterschiedlichen Bedarfslagen ausrichten, muss sich auf die Gruppen konzentrieren, die offensichtlich Probleme im

Integrationsprozess haben. Dies sind vor allem Kinder und Jugendliche, besonders im Vorschulalter und beim Übergang in den Beruf, sowie jugendliche Seiteneinsteiger ins Schulsystem. Dies sind Mädchen und Frauen, deren Teilhabe an Bildung und gesellschaftlichem Leben, vor allem, wenn sie im Zuge des Familiennachzugs nachziehen, häufig besonders eingeschränkt ist. Dies sind Arbeitslose und gering beschäftigte Zuwanderer und dies sind Flüchtlinge, denen - bedingt durch unsicheren Aufenthaltsstatus und fehlende Arbeitserlaubnis - der Zugang zu zentralen Bereichen gesellschaftlicher Integration verwehrt ist.

Gesellschaftliche Integration setzt im Wesentlichen zweierlei voraus: zum einen die wechselseitige Akzeptanz und Toleranz zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen; zum anderen Chancengleichheit bzw. Gleichbehandlung in allen wichtigen Bereichen von Gesellschaft und Wirtschaft: in Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bildung und Ausbildung, beim Wohnen und bei den Angeboten sozialer Dienstleistungen und bei kulturellen und Freizeitaktivitäten. Deshalb muss sich Integrationspolitik, muss sich staatliches Handeln vor allem auf die Herstellung von Rechts- und Chancengleichheit und den Abbau von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit richten. Staatliche Aufgabe ist es - und hier sind alle Zuständigkeitsebenen in Bund, Ländern und Kommunen angesprochen - Rahmenbedingungen für gesellschaftliche und für individuelle Integration zu schaffen. Maxime sollte hier die Gleichbehandlung aller Zuwanderergruppen mit einer dauerhaften Aufenthaltsperspektive sein.

Der historisch gewachsene Zuständigkeitszuschnitt macht eine umfassende Integrationspolitik bisher jedoch nur schwer möglich. Dieser Zuschnitt geht zum Teil auf die föderale Struktur der Bundesrepublik zurück, ist zum Teil aber auch politisch festgelegte Arbeitsteilung. Nicht nur der sich verändernden Zusammensetzung der Spätaussiedlerzuwanderung, sondern auch der Tatsache, dass nach neuem Staatsangehörigkeitsrecht auch Kinder ausländischer Eltern als Deutsche geboren werden, wird in Zukunft Rechnung zu tragen sein. Hier erweisen sich die traditionellen Zuständigkeitszuschnitte als unzulänglich. Zukünftig wird deshalb eine stärkere Koordination der unterschiedlichen Integrationsangebote und in vielen Bereichen auch eine Neuorganisation unumgänglich sein. Anstatt den Zugang zu Integrationsangeboten ausschließlich am aufenthaltsrechtlichen Status auszurichten, muss Integrationspolitik sich stärker auf vergleichbare Problemlagen ausrichten. Diese Zusammenführung wird nicht übers Knie zu brechen sein. Auf Bundesebene wurde hier ein erster Schritt getan. Hier wird zur Zeit an einem gruppenübergreifenden Gesamtkonzept Sprachförderung gearbeitet, das sowohl Spätaussiedler als auch andere Zuwanderergruppen umfassen soll. Durch organisatorische Straffung und einen wirtschaftlicheren Einsatz von Mitteln kann so neben einer qualitativen Verbesserung der Angebote durchaus auch eine Erweiterung der Zielgruppe der bundesfinanzierten Förderung gelingen. Dabei geht es nicht nur um mehr Effizienz und die

Reduzierung von Reibungsverlusten. Es geht auch darum, ein politisches Signal zu setzen und deutlich zu machen, dass Integration von politischer Seite ein zentraler Stellenwert beigemessen wird.

Integrationsangebote lassen sich nicht zum Nulltarif machen. So lässt sich der niederländische Staat sein Eingliederungsprogramm rund 12.000 Gulden pro Neuankömmling kosten. Modellrechnungen haben jedoch gezeigt, dass den Kosten für Integrationsangebote beträchtliche Einnahmen der öffentlichen und Sozialversicherungskassen gegenzurechnen sind. Zudem reduziert die frühzeitige Investition in Integration die Folgekosten misslungener Integration. Eine neue Integrationspolitik wird nicht umhin können, trotz der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte die finanzielle Verantwortung für Integrationsangebote eindeutig zu regeln, zumal es volkswirtschaftlich gesehen wenig Sinn macht, finanzielle Belastungen zwischen den verschiedenen Sozialkassen hin und her zu schieben.

Wir sollten uns grundsätzlich klar darüber sein, dass Integration als gesellschaftlicher Prozess von einer Vielzahl von Faktoren abhängt, die nicht alle staatlich plan- und steuerbar sind. So unbestritten die Aufgabe der Integrationsförderung sein sollte, garantieren kann der Staat einen gelungenen Integrationsprozess nicht. Aber diese Aufgabe ist eine gemeinsame Anstrengung wert und das setzt einen breiten gesellschaftlichen und politischen Dialog über Integration voraus.

2. Leitlinien der Integrationsförderung

Ein Dialog über Integrationspolitik und die Förderung von Integration beinhaltet in erster Linie und immer wieder neu die Verständigung über Ziele. Das übergeordnete Ziel von Integrationspolitik ist relativ einfach zu benennen: Verbesserung der rechtlichen, institutionellen und individuellen Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Teilhabe am ökonomischen, sozialen, politischen und kulturellen Leben. Die Umsetzung dieser Vorgabe in konsensfähige Vorschläge für konkrete Integrationsangebote und Maßnahmen, die den unterschiedlichen Bedingungen der zahlreichen Akteure in der Integrationsarbeit genauso Rechnung tragen wie den differenzierten Problemlagen, auf die sie zielen, ist hingegen äußerst schwierig. Die folgenden Leitlinien wollen hier eine allgemeine Orientierung geben, wollen gleichsam einen roten Faden durch das Strickmuster von Integration legen.

2.1.1 Zuwanderung als Faktum anerkennen

Voraussetzung für die Integration von Migranten ist es, dass Zuwanderung als Faktum anerkannt und dies im gesellschaftlichen Leben spürbar wird. Es gilt, die zunehmende Mobilität von Menschen als gesellschaftliche Normalität zu begreifen, den dauerhaften Aufenthalt von Zuwanderern zu akzeptieren und ihre Integration durch entsprechende Rechte und Angebote zu fördern. Denn Zuwanderer, die langfristig hier leben, sind keine Gäste. Sowohl das Bild des "Gastarbeiters" als auch das des "ausländischen Mitbürgers", der - obgleich keineswegs mit Bürgerrechten ausgestattet - doch irgendwie dazu gehört, ist längst überlebt. Wir müssen eindeutige Kriterien für Integration definieren - und dies sind vor allem Sprachkompetenz und die Akzeptanz der gesellschaftlichen Grundwerte - und sie, z.B. im Einbürgerungsverfahren, allgemein verbindlich umsetzen.

Da wir als Industrieland in der Mitte Europas auch weiterhin Zuwanderung in einem Umfang haben werden, der politische Gestaltung unabdingbar macht, wird sich die tradierte Orientierung von Integrationsangeboten am Zuwanderer- bzw. Aufenthaltsstatus in ihrer Ausschließlichkeit nicht halten lassen. Integrationsförderung muss perspektivisch unterstützende Angebote für alle garantieren, die legal und mit langfristiger Aufenthaltsperspektive nach Deutschland kommen. Dies betrifft neben nachziehenden Familienangehörigen vor allem auch Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention, die bislang nicht angemessen in die staatliche Integrationspolitik einbezogen sind.

Einwanderung als Faktum anzuerkennen, heißt aber auch, dass die Zuwanderer selbst ihren Aufenthalt als dauerhaft begreifen, dass die Option auf eine Rückkehr, die dann über Jahre und Jahrzehnte immer wieder verschoben wird, abgelöst wird durch die eigenverantwortliche Gestaltung der Lebensbedingungen vor Ort. Denn der Mythos der Rückkehr steht Anstrengungen zur Integration entgegen.

2.1.2 Interkulturelle Kontakte erleichtern, fremdenfeindlicher und rassistischer Ausgrenzung entgegenwirken

Akzeptanz und Toleranz sind wesentliche Voraussetzung für Integration. Das gesellschaftliche Konfliktpotential von Zuwanderungsprozessen ist beträchtlich, da sich durch Zuwanderung nicht nur die Frage der Verteilung öffentlicher Güter neu stellt, sondern auch nationale und kulturelle Identitäten tangiert sind. Dass sich dieses Konfliktpotential keineswegs auf die Dichotomie von "Einheimischen" und "Zuwanderern" reduzieren lässt, belegen die Konflikte und Verteilungskämpfe zwischen und innerhalb von Zuwanderergruppen genauso wie die oft breite Solidarisierung mit Zuwanderern angesichts fremdenfeindlicher Übergriffe. Integrationspolitik muss sich deshalb wesentlich auf Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung richten. Sie muss gemeinsame Erfahrungsräume schaffen, damit kulturelle und ethnische Differenz nicht als Bedrohung empfunden wird. Einer offensiven Informationsarbeit über die Realitäten und Ursachen von Migration kommt hier ein großer Stellenwert zu.

Aber die immer wieder zitierte "Fremdenfeindlichkeit ohne Fremde" ist Hinweis darauf, dass es nicht ausschließlich um kognitives Wissen und die Möglichkeiten für interkulturelle Kontakte geht. Fremdenfeindlichkeit und Rassismus in der Form physischer und psychischer Gewalt sind nicht nur nicht duldbare Angriffe gegen Einzelne, sondern stellen den gesellschaftlichen Grundkonsens der Gleichwertigkeit von Menschen in Frage. Sie schaffen ein Klima anhaltender Bedrohung und befördern so den Rückzug in als sicher erfahrene Subkulturen. Ausgrenzung und Selbstabgrenzung bedingen einander. Es ist deshalb zentrale Aufgabe von Politik wie auch der Institutionen gesellschaftlicher Meinungsbildung, von Medien und Bildungseinrichtungen fremdenfeindlicher und rassistischer Gewalt konsequent entgegenzutreten und deutlich zu machen, dass sie nicht zum Spektrum gesellschaftlich akzeptierten Handelns gehört.

2.1.3 Vernetzung von Zuständigkeiten und Informationen ausbauen

Analog zur Frauenpolitik muss auch Integrationspolitik eine Querschnittsaufgabe werden, der - wenn auch mit unterschiedlichem Stellenwert - in allen Fachpolitiken Rechnung getragen wird. Die Vielfalt der Zuständigkeits- wie der Angebotsstruktur in der Integrationsarbeit machen künftig eine stärkere Vernetzung und Koordination unabdingbar. Während auf lokaler Ebene, in der Arbeit der kommunalen Institutionen, der Wohlfahrtsverbände und Projektträger die Idee der

Vernetzung inzwischen ins Zentrum der integrationspolitischen Debatten gerückt ist, gibt es hier bei Bund und Ländern durchaus noch Nachholbedarf. Ein - in seinen politischen wie praktischen Konsequenzen gravierendes - Beispiel für fehlende Koordination ist die systematische Schwäche der Migrationsstatistik, die aufgrund der zersplitterten Zuständigkeit für die Datenerhebung bisher kaum als Grundlage für politische Bedarfsplanung dienen kann. Das bisher in vielen Bereichen unverbundene Nebeneinander von Verantwortlichkeiten und Maßnahmen mag zwar im Detail Garant für inhaltliche Vielfalt sein, steht aber einer umfassenden Integrationspolitik bisher entgegen. So gibt es Nachholbedarf bei der Information über die - durchaus weitreichenden - Integrationsangebote in der Zuständigkeit von Bundesressorts, bei der systematischen Kommunikation der Ergebnisse von öffentlich finanzierten Modellprojekten und auch bei den Informationsflüssen zwischen Wissenschaft und Politik über migrations- und integrationsrelevante Themen.

2.1.4 Rechtliche Gleichstellung fördern

Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes wurde ein wichtiger Schritt zu mehr rechtlicher Gleichstellung vollzogen. Integrationspolitik, verstanden als Herstellung von Rechts- und Chancengleichheit und Schutz vor Diskriminierung, bedeutet aber darüber hinaus, dass der Staat die von ihm selbst in Form von rechtlichen Normen geschaffenen Bedingungen für das Zusammenleben von verschiedenen Bevölkerungsgruppen überdenkt. Artikel 3 Abs. 1 und 3 Grundgesetz sowie die völkerrechtliche Bindung aus dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verpflichten zwar dazu, den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Benachteiligungsverbot zu beachten. Eine unmittelbare Wirkung entfaltet das grundgesetzliche Diskriminierungsverbot allerdings nur gegenüber der Staatsgewalt. Deshalb müssen im Bereich der Privatrechtsordnung, d.h. im Verhältnis der Bürger untereinander, die Werteordnung des Grundgesetzes eindeutiger ausgestaltet und in einem Antidiskriminierungsgesetz ausdrückliche Regeln verankert werden, die auch im allgemeinen Rechtsverkehr eine Benachteiligung von Menschen aufgrund ihrer Herkunft ausschließen helfen.

Eine staatliche Antidiskriminierungsgesetzgebung kann aber nur dann glaubhaft und wirksam sein, wenn der Staat selbst die in seiner Rechtsordnung vorgenommenen Unterscheidungen nach der Staatsangehörigkeit auf ihre Sachgerechtigkeit hin überprüft. Als Grundsatz muss dabei gelten, dass die Migranten, die sich perspektivisch auf Dauer niederlassen werden, von Anfang an rechtlich möglichst weitgehend gleichgestellt werden.

2.1.5 Politische Partizipation fördern

Integration fördern heißt auch, die Teilhabe an politischen Willensbildungsprozessen zu ermöglichen. Denn nur, wer sein Lebensumfeld aktiv mitgestalten kann, wird Identifikationen entwickeln. Politische Integration, verstanden als Zustimmung zur politischen und rechtlichen Ordnung des demokratischen Verfassungsstaates, setzt somit Beteiligungsrechte auch für Migranten voraus, die allerdings auch zukünftig je nach Aufenthaltsstatus unterschiedlich ausgestaltet sein werden. Erst mit der Zuerkennung der Staatsangehörigkeit entfallen alle rechtlichen Gleichstellungsprobleme in diesem Bereich. Die Erleichterung von Einbürgerung ist somit auch hinsichtlich der politischen Integration von Zuwanderern ein entscheidender Schritt.

Aber auch Drittstaatsangehörigen mit dauerhaftem Aufenthalt müssen politische Beteiligungsrechte gewährt werden. Die Erfahrungen mit dem kommunalen Ausländer-Wahlrecht in den Niederlanden und Dänemark zeigen, dass es integrationspolitisch sinnvoll ist, über das menschenrechtlich verbrieftete Recht der freien Meinungsbildung und das Vereinigungsrecht hinaus politische Partizipation zu ermöglichen.

Allerdings müssen auch die selbstorganisierten politischen Aktivitäten von Migranten, solange sie sich innerhalb des gesetzlichen Rahmens bewegen, akzeptiert und als Integrationsbeitrag verstanden werden. Ob und in welcher Form Konflikte der Herkunftsländer importiert werden, hängt nicht zuletzt auch von den politischen Gestaltungsspielräumen hierzulande ab.

2.1.6 Strukturelle Benachteiligungen abbauen

Integration heißt auch Teilhabe am sozialen, kulturellen und ökonomischen Leben. Gemessen an den allgemeinen Standards der materiellen Sicherheit, der gesundheitlichen Versorgung, der Bildung und Wohnqualität ist einem Teil der Migranten diese Teilhabe oft schon aus rechtlichen Gründen verwehrt. Integrationspolitik muss solcherart rechtliche Ungleichbehandlung abbauen, wo diese nicht gerechtfertigt ist. Soziale Randständigkeit und mangelnde Teilhabe an gesellschaftlichen Gütern, eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und höhere Quoten bei der Sonderschulüberweisung sind jedoch nicht allein auf rechtliche Benachteiligungen zurückzuführen. Integrationspolitik muss deshalb auf den Abbau struktureller Ungleichheit hinwirken, muss deren Ursachen bekämpfen und gezielte Ausgleichs- und Kompensationsangebote machen.

Eine Schlüsselfunktion kommt hier dem Bildungs- und Ausbildungssystem zu. Bildungs- und Qualifizierungsangebote müssen zielgenauer auf die differenzierten Bedarfe der unterschiedlichen Migrantengruppen zugeschnitten werden. Ganz zentral ist hier der Ausgleich mangelnder Sprachkenntnisse und die Förderung von Mehrsprachigkeit. Hier sind nicht zuletzt auch die Länder in starkem Maße gefordert. Angesichts des drastischen Rückgangs der Ausbildungsquote in den letzten Jahren sind zudem gemeinsame Anstrengungen von Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften notwendig, um die Ausbildungsbeteiligung junger Migranten zu

erhöhen. Dies bedeutet u.a. den Ausbau regionaler Netzwerke, die verstärkte Nutzung ausbildungsbegleitender Hilfen, die Qualifizierung des innerbetrieblichen Ausbildungspersonals und eine engere Kooperation zwischen den Ausbildungsbetrieben und den Berufsschulen.

Von zentraler Bedeutung für Integration ist zudem die Teilhabe und der Erfolg am Arbeitsmarkt. Man kann nicht einerseits nach Integration rufen und andererseits den Zugang zum Arbeitsmarkt verwehren. Das völlig unübersichtliche Arbeitsgenehmigungs- und Anwerberecht, das selbst den Betriebsleiter eines mittelständischen Unternehmens überfordert, muss deshalb dringend reformiert werden. Menschen, die wir dauerhaft, zum Beispiel im Wege des Familiennachzuges, aufnehmen, sollten möglichst frühzeitig einen umfassenden und gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Aber auch denen, bei denen noch nicht feststeht, ob sie auf Dauer bleiben können, darf der Zugang zum Arbeitsmarkt nicht grundsätzlich verwehrt werden.

2.1.7 Interkulturelle Öffnung von Institutionen stärken

Integration braucht qualifizierte und zielgruppengenaue Eingliederungshilfen. Die Differenzierung der Lebenslagen der zugewanderten Bevölkerung muss ihren Niederschlag in den für Zuwanderer vorgehaltenen Angeboten finden. Dabei kommt den ausschließlich auf Migrantenarbeit ausgerichteten Initiativen und Selbsthilfeprojekten eine wichtige Rolle zu, da sie in der Regel auf spezifische Bedarfe einzelner Zuwanderergruppen reagieren und Lücken in den Angeboten der Regelversorgung füllen.

Der in der integrationspolitischen Fachdiskussion diskutierte konzeptionelle Ansatz der "Öffnung der sozialen Regeldienste" ist jedoch Hinweis darauf, dass sich aufgrund der Zuwanderung nach Deutschland das Selbstverständnis von sozialen Institutionen und Bildungseinrichtungen tendenziell verändert und sich die Erkenntnis durchsetzt, dass auch die Versorgung von Migranten in erster Linie über die sozialen Regeldienste erfolgen muss. Vom Kindergarten, der im Bereich der interkulturellen Erziehung vor neuen Aufgaben steht, bis hin zu den Einrichtungen der Gesundheitsversorgung und der Altenpflege, die sich mit der besonderen Lage älterer Migranten konfrontiert sehen, stehen Anpassungen der Angebotsstruktur auf der Tagesordnung. In welchem Maße eine solche Neuorientierung gesellschaftliche Normalitätsvorstellungen berührt, belegt die Debatte um islamischen Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen.

Interkulturelle Öffnung betrifft alle Ebenen der Arbeit dieser Institutionen. Ohne Veränderungen in Einstellungspolitik und Personalentwicklung, ohne die gezielte Förderung von interkultureller Kompetenz in Aus- und Weiterbildung, ohne Neukonzeption von Öffentlichkeitsarbeit und ohne eine stärkere Vernetzung der Regelangebote mit migrantenspezifischen Initiativen und Projekten wird den sich verändernden Bedarfen der Zielgruppen der Regeleinrichtungen kaum gerecht zu werden sein. Unabdingbar ist hier die stärkere Einbindung von Migranten in die

Institutionen sozialer Regelversorgung. Dies wiederum setzt eine veränderte Einstellungspolitik der jeweiligen Arbeitgeber und vor allem der öffentlichen Hände voraus. Formelle und informelle Hürden, die Zuwanderern den Zugang zum tertiären Sektor und zum öffentlichen Dienst erschweren, müssen abgebaut werden.

2.1.8 Integration zum frühestmöglichen Zeitpunkt ermöglichen

Integrationsangebote sollten möglichst frühzeitig ansetzen. Nur so kann verhindert werden, dass sich migrationsbedingte Probleme, wie etwa mangelnde Sprachkenntnisse, über längere Zeiträume hinweg tradieren und Folgeprobleme entstehen.

Die Maxime möglichst frühzeitiger Integrationsangebote bezieht sich zum einen auf diejenigen, die bereits in der Bundesrepublik leben. Vor allem die Förderung sprachlicher Kompetenz sollte möglichst früh, das heißt bereits im vorschulischen Bereich beginnen und in der Grundschule gezielt fortgesetzt werden, um sicherzustellen, dass Kinder nicht aufgrund von Sprachschwierigkeiten in ihrer Schullaufbahn und später bei der Berufswahl benachteiligt sind. Frühzeitige Integrationsangebote sollten zum anderen auch für diejenigen vorgehalten werden, die mit einer dauerhaften Perspektive nach Deutschland einreisen, so z. B. für nachziehende Familienangehörige. Diesen Neuzuwanderern, bei denen begründet ein dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, sollte bereits im Visumsverfahren erste Informationen über die politische und soziale Ordnung der Bundesrepublik und über die Grundlagen der Rechtsordnung gegeben werden. Sinnvoll wäre zudem ein dem niederländischen Vorbild vergleichbares Angebot von umfassenden Sprach- und Orientierungshilfen in der ersten Phase des Aufenthalts, die für alle legal Zugewanderten mit langfristiger Aufenthaltsperspektive gleichermaßen angeboten werden sollten. Hierfür fehlt jedoch bisher die gesetzliche Grundlage.

Solcherart frühzeitige Integrationsangebote könnten durchaus mit Anreizen verbunden werden. So ist es z.B. bei nachziehenden Familienangehörigen denkbar, die erfolgreiche Teilnahme an einem Sprach- und Orientierungskurs mit dem Recht auf unmittelbaren und unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt zu verknüpfen.

Anmerkungen

- ¹ Im Volkszählungsjahr 1987 gab es zwischen Volkszählungsergebnis (4,1 Mio. Ausländer) und Zählung des Ausländerzentralregisters (4,7 Mio. Ausländer) eine Differenz von etwa 600.000 Ausländern. Über die Gründe der Differenz können nur Vermutungen angestellt werden. Eine Vermutung ist, dass Ausländer das Bundesgebiet auch ohne Abmeldung wieder verlassen haben. Es ist deshalb sehr wahrscheinlich, dass die wirkliche Zahl der sich legal im Bundesgebiet aufhaltenden Ausländer niedriger ist als im Ausländerzentralregister ausgewiesen.
- ² Das Ausländergesetz differenziert den Aufenthaltsstatus entsprechend dem Zweck des jeweiligen Aufenthalts:
- Die *Aufenthaltsbewilligung* ist eine Aufenthaltsgenehmigung, die den Aufenthalt auf einen ganz konkreten Zweck beschränkt. Nach Wegfall dieses Zwecks müssen Ausländer die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich wieder verlassen. So erhalten ausländische Studierende, die aus entwicklungspolitischen Gründen in der Bundesrepublik Deutschland studieren dürfen, auf Antrag eine Aufenthaltsbewilligung, die einen Aufenthalt nur zur Durchführung des Studiums zulässt.
 - Die *befristete Aufenthaltserlaubnis* ist eine Grundlage für einen Daueraufenthalt. Mit Zunahme der Aufenthaltsdauer verfestigt sich der Aufenthalt.
 - Die *unbefristete Aufenthaltserlaubnis* ist die erste Stufe der Verfestigung des Aufenthalts. Unter weiteren Voraussetzungen kann sie nach fünfjährigem Besitz der befristeten Aufenthaltserlaubnis beantragt und erteilt werden.
 - Die *Aufenthaltsberechtigung* ist im Rahmen des Ausländergesetzes der beste und sicherste Aufenthaltsstatus. Sie kann unter weiteren Voraussetzungen nach achtjährigem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis auf Antrag erteilt werden.
 - Die *Aufenthaltsbefugnis* ist ein Aufenthaltsstatus, der insbesondere aus humanitären Gründen erteilt wird. Die Aufenthaltsbefugnis wird in der Praxis vor allem Bürgerkriegsflüchtlingen auf Antrag erteilt. Die Verlängerung der Aufenthaltsbefugnis hängt grundsätzlich davon ab, dass die humanitären Gründe weiter bestehen. Nach achtjährigem Besitz einer Aufenthaltsbefugnis kann jedoch eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.
 - Die *Duldung* ist keine Aufenthaltsgenehmigung, sondern hat nur den Inhalt, dass der Staat auf eine Abschiebung der Ausländer verzichtet. Sie kann auf Antrag erteilt werden, wenn ein Ausländer eigentlich rechtlich verpflichtet ist, die Bundesrepublik Deutschland zu verlassen, er aber nicht abgeschoben werden kann, weil dem rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen (Beispiel: Der Heimatstaat will den Ausländer nicht aufnehmen, oder im Heimatstaat droht dem Ausländer die Todesstrafe).
 - Neben dem genannten Aufenthaltsstatus des Ausländergesetzes gibt es noch die *Aufenthalts-gestattung*. Sie ist der Aufenthaltsstatus, den Asylbewerber zur Durchführung des Asylverfahrens in der Bundesrepublik Deutschland auf Antrag erhalten. Werden Asylbewerber als Asylberechtigte im Sinne des Grundgesetzes anerkannt, erhalten sie eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis; werden sie als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt, erhalten sie eine Aufenthaltsbefugnis.
- ³ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung '95, Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, Bonn, Mannheim 1996, S. 386-392. Im folgenden "Repräsentativuntersuchung'95". Die Untersuchung wurde bei jeweils rund 1 000 türkischen, ehemals jugoslawischen, italienischen und griechischen Staatsangehörigen in den alten Bundesländern und im Westteil Berlin durchgeführt. Bei der Wertung der Umfrageergebnisse muss berücksichtigt werden, dass in der Gruppe der ehemaligen jugoslawischen Staatsangehörigen (eine Differenzierung in die jetzt gültigen Staatsangehörigkeiten wurde nicht vorgenommen) auch Bürgerkriegsflüchtlinge einbezogen wurden, deren Einstellungen situationsbedingt von den dauerhaft hier lebenden ausländischen Staatsangehörigen abweichen. Auch wurden keine Selbständigen und Asylsuchenden befragt. Weitere Befragungsgruppen der Repräsentativuntersuchung sind 514 ehemalige vietnamesische Vertragsarbeitnehmer in den neuen Bundesländern und in Ostberlin sowie 528 polnische Werkvertragsarbeitnehmer, Gastarbeitnehmer und Saisonarbeitnehmer in der gesamten Bundesrepublik Deutschland.

⁴ Ebenda, S. 390

⁵ Das deutsche Ausländer- und Asylrecht unterscheidet folgende Gruppe von Flüchtlingen:

- *Asylberechtigte* werden nach Artikel 16a GG als politisch Verfolgte anerkannt. Sie haben den Nachweis erbracht, dass sie von gezielten Verfolgungsmaßnahmen durch staatliche Organe im gesamten Gebiet ihres Herkunftslandes betroffen sind.
- Wer über einen "sicheren Drittstaat" eingereist ist oder einreisen will, kann sich nicht auf Art. 16a Grundgesetz berufen, sondern wird an der Grenze zurückgewiesen bzw. - sofern der Transitstaat identifiziert und aufnahmebereit ist - dorthin zurückgeschoben. Als "sichere Drittstaaten" gelten alle EU-Mitgliedsländer sowie z.Z. Polen, die Schweiz, die Tschechische Republik und Norwegen. Die Bundesrepublik Deutschland ist somit von einem Gürtel potenzieller Rücknahmeländer umgeben.
- Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.07.1951 (Genfer Flüchtlingskonvention - GFK) definiert als *Konventionsflüchtling* eine Person, die sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will. Der von der GFK erfasste Personenkreis wird von den Signatarstaaten als schutzbedürftig anerkannt; in den meisten dieser Länder bilden allein Konventionsflüchtlinge den Personenkreis der "politisch Verfolgten", da sie dem Artikel 16a GG entsprechende Regelungen nicht kennen. Die in Tabelle 9 dokumentierten Zahlen des Bundesministeriums des Innern über ausländische Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland enthalten jedoch keine Angaben über Konventionsflüchtlinge.

Über die Anzahl der Ausländerinnen und Ausländer, bei denen die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 Ausländergesetz (AuslG) festgestellt wurde, liegen lediglich Schätzzahlen vor, die aber die ungefähre Größenordnung angeben dürften. Demnach betrug die Anzahl der Personen, denen Abschiebeschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG bei Ablehnung der Asylanerkennung gewährt wurde, im Jahr 1991 rund 554, 1992 lag sie bei 849, für 1993 bei 2.436 und 1994 9.986 Personen. Anerkennungen durch Gerichtsentscheidung sind in diesen Zahlen nicht enthalten.

- *Kontingentflüchtlinge* sind im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge. Ihnen wird ein dauerhaftes Bleiberecht in der Bundesrepublik Deutschland gewährt, ohne dass sie sich zuvor einem Anerkennungsverfahren unterziehen mussten.
- Für *Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge* wurde durch eine Änderung des Ausländergesetzes mit Wirkung vom 01.07.1993 in § 32a AuslG die Möglichkeit einer vorübergehenden Aufnahme ohne Einzelfallprüfung geschaffen. Der für sie vorgesehene Status ist an die Bedingung gebunden, dass ein Asylantrag nicht gestellt oder zurückgenommen wurde; auch besteht kein Anspruch auf Aufenthalt an einem bestimmten Ort oder in einem bestimmten Bundesland. Die Angaben in Tabelle 9 beziehen sich ausschließlich auf Bürgerkriegsflüchtlinge aus Republiken des ehemaligen Jugoslawien, speziell aus Kroatien und Bosnien-Herzegowina, die nicht unter § 32a AuslG fielen.
- *De facto-Flüchtlinge* sind die größte Flüchtlingsgruppe. Diese Personen haben entweder keinen Asylantrag gestellt oder ihr Asylantrag ist abgelehnt worden. Ihre Abschiebung wurde vorübergehend ausgesetzt, weil im Herkunftsland eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht oder weil dringende humanitäre bzw. persönliche Gründe ihre vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erforderlich machen.
- In den Angaben zur Anzahl der *Asylbewerberinnen und Asylbewerber* sind auch Folge- und Mehrfachanträge enthalten.
- *Heimatlose Ausländer/innen* werden in der Statistik des Bundesministeriums des Innern ebenfalls unter die Kategorie der Flüchtlinge gefasst. Dabei handelt es sich vor allem um Personen, die während des Zweiten Weltkrieges verschleppt wurden (displaced persons) sowie um Nachkommen dieser Personen.

-
- ⁶ Die Zahlenangaben stützen sich auf eine Mitteilung des Bundesministeriums des Innern vom März 1999 (BMI-A1-936 040/15). In der Zahl des Jahres 1998 ist die Zahl der Familienangehörige von Asylberechtigten nicht enthalten. Die Zahl beruhte bisher ausschließlich auf Schätzungen (pauschalierte Zahl von Familienangehörigen pro Asylberechtigten). Für das Jahr 1997 ging man von 130 000 Familienangehörigen aus.
- ⁷ Anders als im Flüchtlingsbereich üblich, läuft das Aufnahmeverfahren für diesen Personenkreis schon in ihrem Herkunftsstaat ab. Die jüdischen Emigranten werden also aus verfahrensrechtlicher Sicht eher wie Aussiedler und nicht wie Flüchtlinge behandelt.
- ⁸ Die Zahl der Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina ist weiter deutlich rückläufig. Ende Juni 1999 haben sich nach Angaben des Rückkehrbeauftragten nur noch 74.760 bosnische Flüchtlinge im Bundesgebiet aufgehalten. Hinzugekommen sind im Jahr 1999 jedoch wiederum 15.000 albanischstämmige Flüchtlinge aus dem Kosovo, die im 2. Quartal 1999 als Bürgerkriegsflüchtlinge in Deutschland nach § 32a AuslG Aufnahme gefunden haben.
- ⁹ Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hg.): Migrationsbericht 1999 - Bericht über die Zu- und Abwanderung nach und aus der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999
- ¹⁰ MARPLAN: Ausländer in Deutschland 1998, Soziale Situation, Offenbach/Main 1998, S. 46
Diese jährlich durchgeführte Studie erforscht die soziale Situation von Griechen, Italienern, ehemaligen Jugoslawen, Spaniern und Türken, die in den alten Bundesländern einschließlich West-Berlin leben. Somit werden zwei Drittel der ausländischen Bevölkerung ab 15 Jahren repräsentiert.
- ¹¹ In ihrem dritten Bericht über die Lage der Ausländer in Deutschland (BT-Drucksache 13/9484 vom 11.12.1997, Seite 15) hat die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung Einbürgerungsinteresse und -motive der Ausländer auf der Grundlage der Repräsentativuntersuchung '95 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung eingehender dargestellt. Die Ergebnisse dürften im wesentlichen nach wie vor zutreffen.
- ¹² Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 1998, Bulletin Nr. 29, Bonn 25. Mai 1999
- ¹³ Die "sonstigen" Nichtdeutschen stellen in der PKS eine Sammelgruppe dar, zu denen Erwerbslose, abgelehnte aber geduldete Asylbewerber, Flüchtlinge und andere Personen zählen.
- ¹⁴ Interview mit "die tageszeitung", 13.06.1997
- ¹⁵ BVerwG, Urteil vom 18.12.1998, 1 C 2.98, InfAuslR 99, S.206
- ¹⁶ VGH München, 4.9.1999, Az. 10 CS 98.2114
- ¹⁷ Siehe z.B. Urteile des EGMR: "Mehemi" vom 26.9.1997 InfAuslR 97, S. 430 und "Moustaquim" vom 18.2.1991, InfAuslR 1994, 86; das Bundesverfassungsgericht hat in der Sache Mehmet offen gelassen, ob auch besondere verfassungsrechtliche Beschränkungen für die Ausweisung dieser Gruppe gelten: Beschluss vom 12.11.98, 2 BvR 1838/98
- ¹⁸ § 35 Abs. 4 Fremden-Gesetz 1997; Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 1997, 14.7.1997, Teil I, S. 1011
- ¹⁹ Nach der niederländischen Praxis werden Ausländer, die seit mehr als 20 Jahren in den Niederlanden leben, und Ausländer, die vor ihrem 10. Lebensjahr zugewandert sind und 15 Jahre in den Niederlanden gelebt haben, nicht ausgewiesen, vgl. Bericht, vorgelegt 1995
- ²⁰ Landesbeauftragte für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen, 14. Datenschutzbericht 1999, 6.2 (S 93 f.)

-
- ²¹ EuGH, Urteil vom 30.4.1998, C 24/97
- ²² EuGH, Urteil vom 19.1.1999, C 348/96 "Calfa"; im konkreten Fall ging es um die Ausweisung einer Touristin, also einer europarechtlich begünstigten Dienstleistungsempfängerin
- ²³ Verfassungsgerichtshof, 17.6.1997, B 592/96-6
- ²⁴ Vorschlag, KOM (98) 394 endg. =Ratsdokument 12122/98 vom 21.10.1998 = ABL. C 344/9 v. 12.11.98 = BR-Drs. 867/98
- ²⁵ Urteil vom 30.9.1997 - C 98/96, InfAusIR97, S.434
- ²⁶ Urteil vom 30.9.1997 - C-36/96, InfAusIR97, S. 440
- ²⁷ Urteil vom 26.11.1998 - C 1/97, InfAusIR 99, S. 6
- ²⁸ Urteil vom 19.11.1998 - C-210/97, InfAusIR 99, S. 3
- ²⁹ Es sind zwei Verfahren anhängig: C- 340/97 und C - 445/98
- ³⁰ Veröffentlicht in: InfAusIR 99, S. 13
- ³¹ Vgl. Art. 238 EGV, vgl. auch 1.2.1 AAH-ARB 1/80
- ³² "Molenaar", Urteil vom 5.3.1998, C-160/96
- ³³ Vgl. auch zu Ausnahmefällen: Antwort der Kommission vom 15.12.1998, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 21.5.1999, C 142/100
- ³⁴ BSG, Urteil vom 2.10.1997, 14 Reg 1/97
- ³⁵ EuGH, Urteil vom 12.5.1998, C-85/96
- ³⁶ EuGH, Urteil vom 4.5.1999, C-262/96
- ³⁷ Bundessozialgericht, 15.10.1998 - B 14 KG 19/97R, InfAusIR 99, S. 223
- ³⁸ BVerfG, Beschluss vom 16. Juni 1997, Az: 1 BvR 365/97, veröffentlicht in: NVwZ-Beilage 10/1997, S. 73f..
- ³⁹ Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 12. Februar 1999 - 1 TG 404/99 -, veröffentlicht in: NVwZ-Beilage I 6/1999, S. 53, InfAusIR 1999, S. 245 f.
- ⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 26. März 1987 - 2 BvR 1107, 1124/77 und 195/79; BVerfGE 74, 358, 370.
- ⁴¹ Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 28. Januar 1999, Az: L 9 AL 8/98, veröffentlicht in: InfAusIR 1999, S. 248 f.
- ⁴² Bundessozialgericht, Urteil vom 11. Mai 1999, Az: B 11 AL 71/98 R, Veröffentlichung in InfAusIR geplant *bei Redaktionsschluss dieses Berichtes noch unveröffentlicht*
- ⁴³ BGBl. Teil I vom 24. September 1998, S. 2899 ff.
- ⁴⁴ Der Anspruch auf eine Arbeitsberechtigung für Kontingentflüchtlinge ergibt sich aus § 284 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB III, da diese Personengruppe eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach § 68 Asylverfahrensgesetz bzw. § 1 Abs. 3 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommener Flüchtlinge erhält.

-
- ⁴⁵ BGBl. Teil I vom 24. September 1998, S. 2893 ff.
- ⁴⁶ Vgl. insbesondere Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 9. November 1993 "Anforderungen an eine integrierte Migrationspolitik", veröffentlicht in der Broschüre "Von der Ausländerbeschäftigung zur Einwanderungspolitik", DGB-Bundesvorstand, Düsseldorf 1996
- ⁴⁷ Vgl. Artikel 3 (Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes) im Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgebotes des Artikels 3 Grundgesetz (Gleichbehandlungsgesetz) der Abgeordneten Margot von Renesse, Dr. Herta Däubler-Gmelin, Gerd Andres und der Fraktion der SPD, Bundestags-Drucksache 13/10081 vom 9. März 1998
- ⁴⁸ Vgl. Bundestags-Drucksache Nr. 14/1335 vom 1. Juli 1999
- ⁴⁹ Auch in den geplanten Verwaltungsvorschriften (VV) zum AuslG (Stand: Bundesrats-Drucksache 672/98 vom 9. Juli 1998), vgl. auch Kapitel II, 2.1.1 in diesem Bericht ist unter 28.5.3.1. zugunsten der Studenten präzisiert worden, dass diese Beschäftigung auch außerhalb der Semesterferien zuzulassen ist.
- ⁵⁰ Bisher 28.5.3.2. der Verwaltungsvorschriften (VV) zum AuslG, vgl. im übrigen vorangehende Endnote. (vgl. Kapitel II, 2.1.1 in diesem Bericht.)
- ⁵¹ Beschluss des Deutschen Bundestages vom 28. Januar 1999 nach einer Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses - Sammelübersicht 14/14 (Drucksache 14/298).
- ⁵² Bundesrats-Drucksache 350/99 (Beschluss), Teil B (= S. 65) vom 9. Juli 1999 (sog. Maßgabeneschluß zu den Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz) auf Grundlage der Empfehlung des Finanzausschusses, Bundesrats-Drucksache 350/99, Teil C (= Nr. 212, S. 111) vom 24. Juni 1999.
- ⁵³ Sozialgericht Lübeck, Beschluss vom 3. November 1998, Az: S 2 S/Ar 64/98; Sozialgericht Itzehoe, Beschluss vom 1. April 1999, Az.:S 1 AL 14/99; eine im Ergebnis anders lautende Entscheidung des SG Wiesbaden vom 23. Juli 1999, Az: S 11/AL-417/99 geht auf die angesprochene Problematik allerdings nicht näher ein.
- ⁵⁴ Berliner Statistik, 50. Jg. (1996) Heft 3, S. 51
- ⁵⁵ Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt.
- ⁵⁶ Diehl, C.;J. Urbahn (Hg.: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung): Die soziale und politische Partizipation von Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, Dezember 1998
- ⁵⁷ ebenda
- ⁵⁸ MARPLAN, zit. nach Dill, G. W.: Kommunales Wahlrecht für EU-Bürger, Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien Nr. 143/1999, Sankt Augustin 1999
- ⁵⁹ Anhaltspunkte für ein solches Vorhaben lassen sich beispielsweise dem (allerdings unvollständigen und inzwischen teilweise veralteten) Normbereinigungsteil eines Gesetzesantrags der GAL-Fraktion an die Hamburger Bürgerschaft vom 8. Mai 1996, Drucksache 15/5451, entnehmen.
- ⁶⁰ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der PDS, Unterschiedliche Regelungen für Ausländer und Deutsche in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestags-Drucksache 14/735 vom 7. April 1999
- ⁶¹ Vgl. Bericht der Beauftragten, vorgelegt 1997, IV.5.3, S. 109 und Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer: Diskriminierung von Ausländern in der Kfz-Versicherung, Bonn, Dezember 1995.

-
- ⁶² OLG Düsseldorf, Urteil vom 30. April 1999, Geschäfts-Nr.: 14 U 238/98 (vorangehend: LG Duisburg vom 29. September 1998, Geschäfts-Nr. 1 O 195/98)
- ⁶³ Zum Standort der Vorschriften in den Europäischen Verträgen vgl. folgende Endnote.
- ⁶⁴ Bisher nur veröffentlicht als Ratsdokument 13844/98, JAI 41, vom 4. Dezember 1998; eine Veröffentlichung im Amtsblatt der EG ist vorgesehen.
- ⁶⁵ Siehe zusammenfassende Dokumentation in der vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen "Textsammlungen der Entschlüsse des Rates der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union im Bereich Wanderung (Aufnahme)" - Stand: Januar 1998 -; inhaltlich ausführliche Darstellung bei Haberland, Jürgen, "Die Entschlüsse der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union im Bereich der Aufnahme", ZAR 1996 Seite 3ff. (1. Teil) und Seite 56ff. (2. Teil); im einzelnen: "Entscheidung bezüglich der Harmonisierung der nationalen Politiken im Bereich der Familienzusammenführung" vom 01./02.06.1993, "Entscheidung des Rates vom 20.06.1994 über die Beschränkungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder in die Mitgliedstaaten zur Ausübung einer Beschäftigung", "Entscheidung des Rates vom 30.11.1994 in Bezug auf die Beschränkungen für die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit", "Entscheidung des Rates vom 30.11.1994 betreffend die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Aufnahme eines Studiums", alle vorstehenden veröffentlicht im Abl. EG C 274 vom 19.09.1996; "Entscheidung des Rates über die Rechtstellung von Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auf Dauer aufhältig sind", Abl. EG C 80/02 vom 18.03.1996; "Entscheidung des Rates über Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinehen", Abl. EG C 382 vom 16.12.1997; vgl. aber auch sog. Schülerbeschluss, Beschluss des Rates vom 30.11.1994 über die vom Rat aufgrund von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrages über die Europäische Union beschlossene gemeinsame Maßnahme über Reiseerleichterungen für Schüler von Drittstaaten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, Abl. EG Nr. L 327/1 vom 19.12.1994, der in Deutschland durch § 4 Abs. 3 DVAuslG umgesetzt worden ist.
- ⁶⁶ Vorschlag für einen Rechtsakt des Rates über die Ausarbeitung des Übereinkommens zur Regelung der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, vom 30.09.1997 KOM (97) 387 endg; 97/0227 (CNS); Ratsdok. Nr. 10994/97 ASIM 185 vom 27.09.1997
- ⁶⁷ Vgl. Kugelmann, D.: Spielräume und Chancen einer europäischen Einwanderungspolitik in: ZAR, 1998, S. 243 ff.
- ⁶⁸ Vorschlag einer Verordnung (EG) des Rates zur Ausdehnung der Verordnung (EG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, auf Staatsangehörige von Drittländern, KOM (97) 561 endg.; Ratsdok. 13485/97
- ⁶⁹ Vgl. hierzu auch Bundesrats-Drucksache 4/98 und 4/98 (Beschluss)
- ⁷⁰ Richtlinie des EP und des Rates über die Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern mit Staatsangehörigkeit eines dritten Landes im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen, KOM (99) endg.; Ratsdok. 6079/99
- ⁷¹ Richtlinie des Rates zur Ausdehnung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit auf in der Gemeinschaft niedergelassene Staatsangehörige dritter Länder, KOM (99) endg.; Ratsdok. 6079/99
- ⁷² C-43/93; Slg. 1994, I-3803
- ⁷³ Vgl. Art. 2 Abs. 1 Unterabs. 4 i.V.m. Art. 5 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union
- ⁷⁴ Siehe dazu Marx, R.: Zum rechtlichen Schutz traumatisierter Flüchtlinge, Manuskript erhältlich über das Büro der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen.

-
- ⁷⁵ Vgl. Lagebericht Bosnien-Herzegowina, Stand 12. Mai 1999
- ⁷⁶ Zu dieser Bewertung kommt auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung: Integration junger Ausländer in das Bildungssystem kommt kaum noch voran, Berlin, 11. Juni 1998, S. 426; siehe auch Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Berufsbildungsbericht 1999, Bonn, Mai 1999.
- ⁷⁷ Ausführlicher zu den Ursachen für das niedrige Bildungsniveau von Migrantenkindern: Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer: In der Diskussion: Integration oder Ausgrenzung? Zur Bildungs- und Ausbildungssituation von Jugendlichen ausländischer Herkunft, Bonn, April 1997.
- ⁷⁸ Die Bildungsstatistik ist bei nichtdeutschen Schülern und Auszubildenden weniger detailliert als bei deutschen. Beispielsweise gibt es immer noch keine Statistik über das Alter ausländischer Schüler, keine Nationalitätendifferenzierung der Schulabschlüsse, keine Abschluss-Statistik für ausländische Auszubildende und keine Angaben zur geschlechtsspezifischen Verteilung der ausländischen Lehrlinge auf die einzelnen Ausbildungsberufe. Hinzu kommt, dass das in der amtlichen Statistik zur Verfügung stehende Kriterium "ausländische Staatsangehörigkeit" als Indikator eines möglichen Integrationsbedarfs unzureichend ist. Damit sind nicht alle aus dem Ausland zugewanderten Kinder und Jugendliche anderer sprachlicher oder ethnischer Herkunftsgruppen erfasst, z. B. Kinder und Jugendliche kurdischer Herkunft, die in großer Zahl in der Bundesrepublik Deutschland leben, aber statistisch zur Gruppe Kinder und Jugendlicher türkischer Nationalität gerechnet werden. Eine Abweichung hiervon gibt es in Berlin durch die folgende Regelung: Im Schulgesetz wurde im April 1996 die zuvor verwendete Bezeichnung "ausländische Kinder" durch "Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache" ersetzt.
Vgl. zur Statistik: Statistisches Bundesamt (Hg.): Allgemeinbildende Schulen 1996/1997, Berufliche Schulen 1996/1997 und Berufliche Bildung 1996; Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Grund- und Strukturdaten 1998/1999; Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hg.): Ausländische Schüler und Schulabsolventen 1987 bis 1996, Dokumentation Nr. 143, Bonn 1997; Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Berufsberatung 1996/1997, Nürnberg 1998.
- ⁷⁹ Ebenda, S. 422.
- ⁸⁰ Bei der nationalitätenspezifischen Betrachtung der Schulabschlüsse stößt man an die Grenzen der amtlichen Statistik. Zwar wird die Art der besuchten Schule nach der jeweiligen Nationalität der Schüler ausgewiesen, allerdings können bei der Frage des erreichten Schulabschlusses nationalitätsspezifische Besonderheiten nicht analysiert werden. Auf der Grundlage der nationalitätenspezifischen Analyse der jeweils besuchten Schulart ist jedoch zu vermuten, dass insbesondere Schulabsolventen türkischer und italienischer Nationalität, da weniger häufig in mittleren bzw. höheren Bildungsgängen, auch seltener den Realschulabschluss bzw. die Hochschulreife erreichen als andere Nationalitäten. Vgl. zur nationalitätenspezifischen Bildungsbeteiligung Beer, Dagmar: Lage und Perspektiven von Kindern und Jugendlichen ausländischer Herkunft in Schule und Berufsausbildung, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin, Juli 1998, S. 14, nicht veröffentlichter Entwurf; Boos-Nünning, U.: Berufsausbildung von Jugendlichen ausländischer Herkunft, in: Jugend, Beruf, Gesellschaft, Bonn, 45. Jg., Heft 3, 1994, S. 156-157.
- ⁸¹ Vgl. zur Bildungssituation in Berlin insbesondere Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg: Die Situation junger Ausländer und Ausländerinnen in schulischer und betrieblicher Ausbildung in Berlin und Brandenburg, Berichtsjahr 1996/97.
- ⁸² Beer, Dagmar: Lage und Perspektiven, a.a.O., S. 18; Statistisches Bundesamt, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 1, Allgemeinbildende Schulen 1996/97.
- ⁸³ Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: Empfehlung "Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule"; Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 25.10.1996.
- ⁸⁴ Vgl. z. B. die Berliner Debatte über die Quotierung des Anteils von Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache in den Schulklassen, angestoßen u. a. durch die Ergebnisse der umstrittenen

“Sprachstandserhebung der Schülerinnen und Schüler aller 1. Klassen des Bezirks Wedding” im Herbst 1998.

- ⁸⁵ Andreas Pochert: Bericht über die Sprachstandserhebung der Schülerinnen und Schüler aller 1. Klassen des Bezirks Wedding von Berlin im Schuljahr 1998/99, Berlin 1998. Diese umstrittene Sprachstandserhebung im Herbst 1998 ergab, dass 46% der untersuchten Schülern einen “Förderbedarf” aufwiesen (71% der Schülerinnen nichtdeutscher Herkunftssprache, 11% der Schülerinnen deutscher Herkunftssprache). Ein vielbeachtetes Ergebnis war, dass sich die Kinder, die eine Vorklasse oder einen Kindergarten besucht hatten (insgesamt 90%) in bezug auf ihre Deutschkenntnisse nicht gravierend unterschieden von denen, die dies nicht getan hatten (10%). Methodik und die nachfolgende politische Instrumentalisierung der Erhebung wurden von Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) und Wissenschaftlern wie der Hamburger Professorin Ingrid Gogolin (die die verwendete Methode zu Beginn der 80er Jahre mitentwickelt hatte) scharf kritisiert. Kritisiert wird vor allem, dass die angewandte Methode längst bekanntlich untauglich und wissenschaftlich unseriös ist und deshalb die auf wissenschaftlich unhaltbare Weise gewonnenen Ergebnisse nicht zur Grundlage von Entscheidungen für die Schulpraxis genommen werden können.
- ⁸⁶ Professorin Ingrid Gogolin spricht von einem “monolingualen Habitus” der Schule entgegen der Multilingualität ihrer Schülerschaft. Vgl. dazu Gogolin, I.: Der monolinguale Habitus der multilingualen Schule, Münster 1994.
- ⁸⁷ Bereits in den 80er Jahren gab es konkrete Forderungen hinsichtlich des muttersprachlichen Unterrichtes. So forderte die Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände (BAGIV) zweisprachige Kindergärten bzw. Kindergruppen, Alphabetisierung in zwei Sprachen und Muttersprachenunterricht als reguläres Pflichtfach. Auch die Gewerkschaft, Erziehung und Wissenschaft forderte zweisprachige Alphabetisierung, die Einführung eines Muttersprachenunterrichts als Pflichtfach in allen Schularten und Schulstufen unter deutscher Schulaufsicht sowie die Koordination des Muttersprachenunterrichts mit den andern Fächern, insbesondere dem Deutschunterricht. Vgl. BAGIV (Hg.): Muttersprachlicher Unterricht in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1985; GEW (Hg.): Handbuch multikulturelle Gesellschaft. Dokumentation von Beschlüssen der Bundesgremien von GEW und DGB 1977-1994, Frankfurt am Main 1995, S. 44ff.
- ⁸⁸ Palt, B.; Lutz R. Reuter; Alexander Witte: Schulbildung für Migrantenkinder und Kinder autochthoner Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Synopse schulrechtlicher Bestimmungen, Hamburg, Oktober 1998. Für das Projekt “Schulbildung für Migrantenkinder und Kinder autochthoner Minderheiten in der BRD. Eine Bestandsaufnahme” im Rahmen des FABER-Schwerpunktprogramms (Folgen der Arbeitsmigration für Bildung und Erziehung) der Deutschen Forschungsgemeinschaft erstellten unterschiedliche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Länderberichte, in denen Schulsystem und Minderheitenpolitik der einzelnen Bundesländer dargestellt werden. Das Projekt wurde von Prof. Gogolin (Universität Hamburg) und Prof. Neumann (Universität Hamburg) in Zusammenarbeit mit Prof. Reuter (Universität der Bundeswehr Hamburg) geleitet. Diese Länderberichte können über diese Wissenschaftler bezogen werden. Folgende Veröffentlichung ist in Vorbereitung: Gogolin, I.; Ursula Neumann, Lutz R. Reuter: Schulbildung für die Kinder von Minderheiten in Deutschland: Schulrecht, Schulorganisation, curriculare Fragen, sprachliche Bildung, Münster/New York, Waxmann 1999.
- ⁸⁹ In der Koalitionsvereinbarung der neuen Landesregierung ist jedoch die Absicht festgehalten, den Herkunftssprachenunterricht “auslaufen” zu lassen. Dies wäre ein integrationspolitischer Rückschritt, der die bisherigen Fortschritte zunichte macht.
- ⁹⁰ Beispielsweise umfasste in Schweden das Angebot an muttersprachlichem Unterricht im Jahre 1993 insgesamt 124 Sprachen und wurde in 80 Sprachen wahrgenommen. Der schwedische Staat bezahlt die Materialien und organisiert die Aus- und Weiterbildung der Lehrer. Vgl. Ingrid Gogolin: Sprache und Migration, in: Schmalz-Jacobsen, C.; Georg Hansen (Hg.): Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Lexikon, München 1995, S. 488 f.

-
- ⁹¹ Ausführlicher zu Diskriminierungsmechanismen in der Grundschule Michael Bommes/Frank-Olaf Radtke: Institutionalisierte Diskriminierung von Migrantenkindern. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, in: Zeitschrift für Pädagogik, 3/1993, S. 483-497; Mechthild Gomolla/Astrid Lentz/Astrid Libunda-Köster/Frank-Olaf Radtke: Mechanismen ethnischer Diskriminierung in der Organisation Schule. Vorläufiger Zwischenbericht für die DFG über die zweite Projektphase von Oktober 1992 bis Mai 1994. Universität Bielefeld: Zentrum für Lehrerbildung, 1994; Mechthild Gomolla: Mechanismen institutionalisierter Diskriminierung in der Schule. Forschungsergebnisse über die Herstellung von Ethnizität im Rahmen von Selektionsentscheidungen in der Primarstufe, in: Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.): Schulbildung und ausländische Jugendliche - schlechte Startchance für eine Berufsausbildung, Düsseldorf, Dezember 1997, S. 31-38; vgl. auch Beiträge in: Kommunale Ausländerinnen- und Ausländervertretung (KAV) der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Sonderschulen - Schulen für Migrantenkinder? Hintergründe einer Problematik. Möglichkeiten der Prävention. Dokumentation einer Anhörung am 21. November 1996, Mönchengladbach 1998.
- ⁹² Vgl. auch Kultusministerium Nordrhein-Westfalen: Unterricht für ausländische Schüler. BASS 13-63, Nr. 3, 1982.
- ⁹³ In der amtlichen Statistik werden die Bildungsinländer unter den ausländischen Studierenden seit dem Wintersemester 1992/93 getrennt ausgewiesen. Eine Differenzierung nach Studienrichtung und Staatsangehörigkeit zwischen Bildungsin- und Bildungsausländern gibt es erstmals seit dem Wintersemester 1996/97.
- ⁹⁴ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Wirtschaftliche und soziale Lage der ausländischen Studierenden in Deutschland. Ergebnisse der 15. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks (DSW) durchgeführt durch das Hochschul-Informationssystem (HIS), Bonn 1999, S. 25. Diese Erhebung bezieht sich nur auf Bildungsausländer.
- ⁹⁵ Ebenda, S. 47-58.
- ⁹⁶ Ebenda, S. 42.
- ⁹⁷ Abschlußbericht der studentischen Forschungsgruppe: Die Situation der ausländischen Studierenden an der Universität-Gesamthochschule Kassel, Dezember 1996.
- ⁹⁸ Kruse, O.; Battaglia, S. (Hg.:Der Ausländerbeauftragte der Thüringer Landesregierung): "Legt euch in den Kühlschrank, dann wisst ihr, wie das hier ist". Erfahrungen ausländischer Studierender in Thüringen. Eine Fragebogen- und Interviewstudie. Erfurt 1999.
- ⁹⁹ Ebenda, S. 140.
- ¹⁰⁰ Näheres zu Bildungsinländern siehe Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. 15. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Bonn 1998. Die Bildungsinländer werden nunmehr nicht mehr wie bisher unter ausländischen Studenten, sondern als Sonderthema unter der deutschen Studentenschaft behandelt.
- ¹⁰¹ Zentrum für Türkeistudien (Hg.): Der Studienwahlprozess bei türkischen Bildungsinländern an Hochschulen des Landes NRW, Opladen 1996.
- ¹⁰² Erwähnenswert ist der sich in Trier in Gründung (im November 1999) befindende "Bundesverband ausländischer Studierender" (BAS). Der Bundesverband versteht sich als eine bundesweite Interessenvertretung und möchte sich für eine Verbesserung der Lebenssituation von Bildungsausländern und Bildungsinländern einsetzen. An der Gründung sind Aktive aus Ausländerinnenreferaten und interessierte Einzelpersonen von rund 20 Hochschulen beteiligt.
- ¹⁰³ Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Berufsbildungsbericht 1999, a.a.O., S. 65-68.
- ¹⁰⁴ Zur Bewertung der Ausbildungssituation von nichtdeutschen Jugendlichen siehe Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Integration junger Ausländer in das Bildungssystem kommt kaum noch voran, Berlin, 11. Juni 1998, sowie zu den Ausführungen in den folgenden Aufsätzen: Granato, M.;

Rudolf Werner: Ausländische Jugendliche in Deutschland. Sinkende Ausbildungschancen für Jugendliche mit ausländischem Pass: motiviert, engagiert und dennoch weniger Chancen?, in: Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 16/1999, S. 1291-1296; Granato, M.: "In zwei Welten zu Hause" Ausbildung und Beruf - Sprungbrett für die weitere Lebensplanung junger Menschen eingewanderter Herkunft, in: Jugend, Beruf, Gesellschaft, Nr. 3-4, 1998, S. 191-197; dieselbe: Zufrieden - und doch nicht ganz zu Hause? Zur Bildungs- und Lebenssituation Jugendlicher ausländischer Herkunft, in: Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.): Berufsausbildung und ausländische Jugendliche, Düsseldorf, Dezember 1997, S. 21-25.

¹⁰⁵ Vgl. dazu Berufsbildungsbericht 1999.

¹⁰⁶ Vgl. dazu ebenda.

¹⁰⁷ Granato, M.; Rudolf Werner: Ausländische Jugendliche in Deutschland, a.a.O..

¹⁰⁸ Siehe zur Benachteiligung von Nichtdeutschen im Öffentlichen Dienst insbesondere Die Ausländerbeauftragte des Landes Bremen: Vor allem zuständig für deutsche Sauberkeit. Ausländische Beschäftigte im Öffentlichen Dienst, Bremen, Dezember 1995. Im Rahmen eines Forschungsprojektes an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin wurde das Thema des Zugangs von jungen Ausländern und Eingebürgerten zum öffentlichen Dienst untersucht (29 Berliner Ausbildungsbehörden wurden befragt, Rückläufe erfolgten von 21 Behörden). Die Studie stellt u.a. fest, dass die Migranten bereits bei den Bewerbungen stark unterrepräsentiert sind und dass von den befragten Behörden keine besonderen Schritte genannt werden, die dazu geeignet wären, das Interesse nichtdeutscher Absolventen Berliner Schulen am öffentlichen Dienst und damit für die Bewerbungen zu wecken. Daher wird empfohlen, Migranten durch gezielte Maßnahmen auf die Berufsmöglichkeiten, welche der öffentliche Dienst bietet, zunächst einmal aufmerksam zu machen, das Bewerberauswahlssystem im Hinblick auf ungewollte strukturelle Diskriminierungswirkungen zu überprüfen und ggf. zu ändern. Bemängelt wird auch, dass kein einheitliches System der Bewerbererfassung existiere, das unter integrationspolitischen Gesichtspunkten geeignet wäre, die Bewerber- und Einstellungszahlen von jungen Angehörigen aus ethnischen Minderheiten systematisch zu erfassen und damit Aufschluss über Erfolge und Misserfolge beim Zugang zum öffentlichen Dienst über einen längeren Zeitraum einschätzen zu können. Als größte rechtliche Hürde für den Zugang Nichtdeutscher zum Öffentlichen Dienst werden beamtenrechtliche Bestimmungen genannt. Aufgrund des fortschreitenden europäischen Einigungsprozesses musste diese Zugangshürde für EU-Bürger aufgehoben werden. Darüber hinaus sind Ausnahmefälle vorgesehen, "wenn für die Gewinnung des Beamten ein dringendes dienstliches Bedürfnis besteht". Damit bleibt vielen Nichtdeutschen aus Nicht-EU-Ländern auch weiterhin der Zugang zur Beamtenlaufbahn verschlossen. Der von der Ausländerbeauftragten des Berliner Senats geforderte Hinweis bei der Stellenausschreibung, dass die Bewerbung von Migranten erwünscht ist, wird durch Einstellungsbehörden mit Hinweis auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des Artikels 3 des Grundgesetzes immer wieder gestrichen. Die Studie betont, dass ein dringlicher gesellschaftlicher Bedarf, Bewerber ohne deutschen oder Eu-Pass in den Beamtenstatus aufzunehmen, bisher nur bei der Polizei und den Hochschulen erkannt wird. Entscheidende integrationspolitische Schritte oder gar ein Durchbruch ist nicht zu sehen - so das Fazit der Berliner Untersuchung. Vgl. Detlef Bischoff/Simone Franke: Der Zugang von Berliner Migrantenkinder zum öffentlichen Dienst, in: Landesbeilage der Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung. Ausbildung. Prüfung. Fortbildung (apf), Berlin, August 1998, S. 57-59; dieselben: Der Zugang von Berliner Migrantenkindern zum öffentlichen Dienst, in: Landesbeilage der Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung. Ausbildung. Prüfung. Fortbildung (apf), Berlin, Oktober 1998, S. 73-779.

¹⁰⁹ Granato, M.; Rudolf Werner: Ausländische Jugendliche in Deutschland, a.a.O., S. 1295; Troltsch u.a. kommen hingegen zu dem Ergebnis, dass 33% der ausländischen Jugendlichen dieses Alters keinen Berufsabschluss haben, wobei türkische Jugendliche mit 40% besonders hoch liegen; Jugendliche anderer Nationalität bleiben im Schnitt mit etwa 28% ohne Berufsabschluss. Vgl. Klaus Troltsch: Struktur- und Biographiemerkmale Jugendlicher ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Publikation in Vorbereitung (in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 4, 1999, herausgegeben von Bundesinstitut für Berufsbildung). Auch die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und

Sozialordnung durchgeführte Repräsentativuntersuchung '95 kommt zum Ergebnis, dass ein Drittel der jungen Ausländer (15-24 Jährige) trotz ihrer Bemühungen keine betriebliche Berufsausbildung in Deutschland aufnehmen konnte und die jungen Frauen bei ihren Bemühungen um eine Berufsausbildung sehr viel erfolgloser gewesen sind als die jungen Männer. Vgl. dazu Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung '95, a.a.O., S. 28.

- ¹¹⁰ Vgl. dazu Granato, M.: Junge Frauen der zweiten Generation. Ausbildung und Beruf, Tagungsband zur Fachtagung "Frauenbilder-Arbeitswelten" der Landeshauptstadt München, Sozialreferat Stadtjugendamt 1999, in Vorbereitung; dieselbe: "In zwei Welten zu Hause", a.a.O.; Stanger, B.(Hg.: Förderverband e.V.): Leben zwischen zwei Stühlen. Türkische Mädchen in Deutschland - ein handlungsorientiertes Forschungsprojekt, Mannheim 1994; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Integration junger Ausländer in das Bildungssystem kommt kaum noch voran, a.a.O..
- ¹¹¹ Muswieck, W.: Thesen zur Förderung der Berufsausbildung von Jugendlichen ausländischer Herkunft, in: Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 4. März 1998, S. 677-679. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Berufsberatung 1996/97, Nürnberg 1998, S. 21 ff.
- ¹¹² Vgl. zu strukturellen Benachteiligungen in der Bildungsbeteiligung von ausländischen Jugendlichen insbesondere Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hg.): In der Diskussion: Integration oder Ausgrenzung? Zur Bildungs- und Ausbildungssituation von Jugendlichen ausländischer Herkunft, Bonn, April 1997; Siehe dazu Die junge Generation fasst Fuß. Ausländer in Deutschland, in: Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 16. Dezember 1998, S. 4603-4606; Hermann, H.: Junge Ausländer in Deutschland - integriert oder ausgegrenzt?, Köln 1998, S. 10-11.
- ¹¹³ In der im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durchgeführten Repräsentativuntersuchung '95 hatten 11% der befragten ausländischen Jugendlichen (N=1023, Altersgruppe 15-24 Jahre) den Eindruck, dass der Arbeitgeber sie als Ausländer ausdrücklich abgelehnt hat. Siehe dazu Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1996, a.a.O., S. 38 und S. 40 (Tabelle 20). Hinsichtlich der Ursachen der geringen Ausbildungsbeteiligung von nichtdeutschen Jugendlichen erwähnt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung u. a. auch die Rolle von Ausbildungsbetrieben und betont: "Es gibt vereinzelt aber auch Vorbehalte bei den Anbietern von Ausbildungsplätzen gegenüber jungen Ausländern." Zitiert nach: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Wochenbericht 23/97, Berlin, 5. Juni 1997, S. 427.
- ¹¹⁴ Förderung der Ausbildung von Jugendlichen ausländischer Herkunft. Empfehlung des Bundesinstituts für Berufsbildung Berlin, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 39/1997, S. 2725-2728. Das BIBB spricht von 40% der Jugendlichen ausländischer Herkunft, die ohne berufliche bzw. schulische Ausbildung bleiben.
- ¹¹⁵ Vgl. dazu Granato, M.; Rudolf Werner: Ausländische Jugendliche in Deutschland, a.a.O; Granato, M.: Zufrieden - und doch nicht ganz zu Hause?, a.a.O..
- ¹¹⁶ Siehe näheres dazu insbesondere Dagmar Beer-Kern: Lern- und Integrationsprozess ausländischer Jugendlicher in der Berufsausbildung. Berichte zur beruflichen Bildung 151, Berlin 1993; dieselbe: Aspekte beruflicher und sozialer Förderung von ausländischen Jugendlichen, in: Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.): Berufsausbildung und ausländische Jugendliche, Düsseldorf, Dezember 1997, S. 26-32. Erfahrungen aus den Modellversuchen ergeben vorrangig zwei Problemkomplexe: die Schwierigkeit, überhaupt einen Ausbildungsplatz zu bekommen und den fachtheoretischen Anforderungen in der Ausbildung gewachsen zu sein. Problematisch war es, Betriebe zu finden, die bereit waren, junge Ausländer auszubilden. Die Suche nach einem Ausbildungsplatz ist für viele ein Weg ständiger Misserfolge.
- ¹¹⁷ Vgl. dazu Beer, Dagmar: Lage und Perspektiven von Kindern und Jugendlichen ausländischer Herkunft in Schule und Berufsausbildung, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin, Juli 1998, S. 50ff, nicht veröffentlichter Entwurf.

-
- ¹¹⁸ Vgl. dazu Landtag von Baden-Württemberg: Kleine Anfrage Bündnis 90/Die Grünen und Antwort des Wirtschaftsministeriums. Entwicklung des Ausbildungsplatzangebotes in Baden-Württemberg, Drucksache 12/206, Stuttgart, 16.07.1996, S. 3ff; Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit: Ausländer in Bayern, Juli 1995, S. 28-29; Bayerische Staatsregierung (Hg.: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit): Berufsbildungsprogramm, Fortschreibung 1997 S. 87.
- ¹¹⁹ Vgl. dazu Ministerium für Arbeit, Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Schau'n wir mal! Gleiche Qualifizierungschancen für Jugendliche aus Zuwandererfamilien NRW. Düsseldorf, September 1997.
- ¹²⁰ Siehe dazu Informations-, Dokumentations- und Aktionszentrum gegen Ausländerfeindlichkeit für eine multikulturelle Zukunft e. V./DGB-Jugend (Hg.): Interkulturelles Lernen in der beruflichen Ausbildung. Zwischenbericht und Projekt-Dokumentation, Düsseldorf, Dezember 1997; dieselben (Hg.): Interkulturelles Lernen in der beruflichen Ausbildung. Hintergründe und Handlungsmöglichkeiten für Betrieb und Berufsschule. Handreichung für Multiplikatorinnen der beruflichen Ausbildung, Düsseldorf, Dezember 1998. In den beiden Projektjahren 1997-98 konnte eine Vielzahl von Multiplikatoren der beruflichen Ausbildung angesprochen und sie in der Auseinandersetzung mit interkulturellen Inhalten sowie der Umsetzung für den beruflichen Alltag sensibilisiert werden.
- ¹²¹ In Berlin vermittelt das Projekt KUMULUS mit einem umfangreichen Beratungsangebot an Schülerinnen, arbeitslose Jugendliche und Auszubildende ausländischer Herkunft in Bildungsmaßnahmen und Auszubildendenverhältnisse. Vgl. dazu Gellhardt, H.: KUMULUS Bildungsberatung und Ausbildungsstellenvermittlung für Jugendliche ausländischer Herkunft. Jahresbericht 1997, Berlin, März 1998.
- ¹²² Insgesamt sind im von der Bundesregierung am 25. November 1998 beschlossenen "Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit - Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher" für 1999 Angebote für 100.000 Ausbildungsplatzsuchende oder arbeitslose Jugendliche vorgesehen. Eine Maßnahme angetreten haben Ende Mai 1999 141.792 Jugendliche. Der Ausländeranteil betrug 12,6% (17.931). Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit. Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher. Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Zwischenbilanz, Nürnberg, 7. Juli 1999, S. 2206.
- ¹²³ Das Aktionsprogramm wurde im Februar 1998 durch das BMBF gemeinsam mit der Bundesanstalt für Arbeit und Wirtschaftsverbänden gestartet. " Als erste Zwischenbilanz der Aktionen und Maßnahmen kann festgestellt werden, dass bundesweit einige hundert Ausbildungsbetriebe neu gewonnen werden konnten, von denen ca. 450 Lehrstellen angeboten wurden. Die akquirierten Lehrstellen liegen überwiegend im kaufmännischen Bereich mit den Schwerpunkten Großhandel, Einzelhandel, Bürokommunikation, Reiseverkehr und Gastgewerbe. Vgl. dazu Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Aktionsprogramm Mobilisierung von Lehrstellen bei ausländischen Unternehmen. Dokumentation des Workshops "Lehrstellenakquisition - die praktische Arbeit vor Ort" vom 27.1.1999, Köln, März 1999, S. 23; dasselbe: Aktionsprogramm Mobilisierung von Lehrstellen bei ausländischen Unternehmen. Dokumentation des Workshops vom 9.12.1997, Köln, Januar 1998.
- ¹²⁴ Siehe dazu Förderung der Ausbildung von Jugendlichen ausländischer Herkunft. Empfehlung des Bundesinstituts für Berufsbildung Berlin, a.a.O..
- ¹²⁵ Für eine Vergabe der Ausbildungsplätze und Stellen im öffentlichen Dienst für Jugendliche ausländischer Herkunft entsprechend ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung ("Quotierung") plädieren bereits Experten. Professorin Boos-Nünning betont: "Vorangiges Ziel der Quotierung ist nicht die Verbesserung der beruflichen und politischen Situation dieser Gruppe und erst recht nicht die Verbesserung der beruflichen Situation und damit der Lebensperspektiven der einzelnen Personen mit Migrationshintergrund, sondern das Präsentmachen und das Präsentwerden der ethnischen Minderheiten im beruflichen und öffentlichen Leben. Strukturelle Ungleichheiten, die durch Exklusionsstrategien entstanden sind und ständig neu entstehen, können nicht durch pädagogische Maßnahmen und selbst nicht durch Antidiskriminierungsverordnungen aufgehoben werden. Sie verlangen Zugänge, die geschlossen sind, durch politische Setzungen zu öffnen. Quotierung dient

daher nicht der (individuellen) Gerechtigkeit, aber sie dient dem inneren Frieden in Deutschland und sichert die Zukunft in dieser sich längst als multikulturell darstellenden Gesellschaft." Zitiert nach Ursula Boos-Nünning: Quotierung und Gerechtigkeit - Über die Verringerung der Diskriminierung von Jugendlichen ausländischer Herkunft beim Zugang in Ausbildung und Beruf, in: Landesarbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Nordrhein-Westfalen (Hg.): Schwung für unsere Zukunft. Jugendliche aus Zuwandererfamilien - Vielfalt als Chance in Ausbildung und Beruf, Düsseldorf, ohne Jahresangabe, S. 50-51; Granato: Junge Frauen der zweiten Generation: Ausbildung und Beruf, a.a.O..

- ¹²⁶ Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 1998 - Arbeitsmarktanalyse für die alten und die neuen Länder, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Nürnberg, Juni 1999.
- ¹²⁷ a. a. O., S.45.
- ¹²⁸ a. a. O.
- ¹²⁹ a. a. O., S. 121
- ¹³⁰ a. a. O., S. 123
- ¹³¹ "Zunehmende Selbständigkeit in Deutschland von 1990 bis 1996, starke Veränderungen im Bestand", DIW-Wochenbericht 38/98 vom 17. September 1998, S. 687
- ¹³² Löffelholz von, H. D.; Günther Köpp: "Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen nach Deutschland", Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Neue Folge Heft 63, S.142
- ¹³³ Hermann, H.: "Das Potential liegt zu oft brach; ausländische Unternehmer sind eine feste Wirtschaftsgröße, bilden aber kaum aus", in: Treffpunkt 2/1998, herausgegeben von der Landesbeauftragten für Ausländerfragen bei der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz und dem Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit Hessen, Büro für Einwanderer, Flüchtlinge und ausländische Arbeitnehmer, S. 7.
- ¹³⁴ iwd, Informationsbrief des Instituts für Deutsche Wirtschaft, 8. Januar 1998, S. 2.
- ¹³⁵ "Untersuchung zur Wirtschaftskraft der türkischen Erwerbsbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland", in: ZfT aktuell Nr. 57, Berichte des Zentrums für Türkeistudien, Essen, Februar 1998, S. 32
- ¹³⁶ Bundesanstalt für Arbeit (Hg.): Arbeitsmarkt 1998, a. a. O., S. 123
- ¹³⁷ Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, vorgelegt 1997, S. 48
- ¹³⁸ Zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gehören die EU-Staaten Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien sowie Island, Liechtenstein und Norwegen.
- ¹³⁹ Vgl. BMA-Pressestelle: "Diebstahl am Sozialstaat entschieden bekämpfen, Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung des Sozialmissbrauchs", Bonn, 22. September 1998 und Presse- und Informationsamt der Bundesregierung "Sozialpolitische Umschau" Nr. 99 vom 15. Mai 1999
- ¹⁴⁰ So z. B. Lederer, H. W. und Nickel, A. (Hg.:Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung): Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, August 1997;
Wilpert, C.: Migration and informal work in the new Berlin: new forms of work or new sources of labour?, in Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 24, No. 2, S. 269-294, April 1998;

Alt, J.: "Illegal in Deutschland", Forschungsprojekt zur Lebenssituation "illegaler" Migranten in Leipzig, (hg. vom Jesuit Refugee Service Europe), Karlsruhe 1999

¹⁴¹ Alt, a.a.O., S. 9

¹⁴² Vgl. Wöhler, A. und Gerd Heyer: Daten und Fakten, in: Bundesarbeitsblatt 12/1998, S. 11 ff.

¹⁴³ DGB-Bundesvorstand, Referat Migration (Hg.): Migrationspolitische Handreichungen, Diskriminierung am Arbeitsplatz - aktiv werden für Gleichbehandlung, S. 14

¹⁴⁴ Siehe auch Campos, M.: Die Verhinderung von Ausländerdiskriminierung und Förderung der Chancengleichheit am Arbeitsplatz - Handlungsmöglichkeiten des Betriebsrats, in: Arbeitsrecht im Betrieb, 1/98, S. 14 ff.

¹⁴⁵ Lohndumping auf dem Bau, Ergebnisse und Berichte des Projektes 'EU-Freizügigkeit und Aggressivität gegenüber Arbeitsmigranten am Beispiel ausländischer Bauarbeiter', gefördert und unterstützt durch die Europäische Kommission im Rahmen des Europäischen Jahres gegen Rassismus 1997, Gemeinschaftsprojekt von "kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt (kda)", "DGB-Bildungsstätte Flecken-Zechlin" und "RAA Brandenburg"); Potsdam 1998.

¹⁴⁶ Löffelholz von, H. D.; Günter Köpp: "Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen nach Deutschland", Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Neue Folge, Heft 63, Berlin 1998.

¹⁴⁷ Ebenda, S. 69 f.

¹⁴⁸ MARPLAN , a.a.O..

¹⁴⁹ Bundesanstalt für Arbeit nach einer Sonderveröffentlichung der Deutschen Bundesbank

¹⁵⁰ Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistik der Sozialhilfe, Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1997, Deutschland,, Wiesbaden, November 1998

¹⁵¹ Statistisches Bundesamt (Hg.): Ausländer in der Sozialhilfe- und der Asylbewerberleistungsstatistik, Wiesbaden 1999, S. 7.

¹⁵² Ebenda, S. 4f.

¹⁵³ Ebenda, S. 6.

¹⁵⁴ Ebenda, S. 7.

¹⁵⁵ Stübig, H.-J.: Zur Situation von älteren Ausländern in der Sozialhilfe, in: Sozialer Fortschritt 8/98, S. 210 ff.

¹⁵⁶ Ebenda, S. 213.

¹⁵⁷ Statistisches Bundesamt (Hg.): Asylbewerberleistungsstatistik, Empfänger und Empfängerinnen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz am 31.12.1997, Deutschland,, Wiesbaden, November 1998

¹⁵⁸ "Evaluation der Sprachförderung Deutsch für ausländische Arbeitnehmer", integrierter Endbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn, März 1999

¹⁵⁹ "Sprachförderung von Spätaussiedlern", Endbericht für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn, Dezember 1998

¹⁶⁰ Handelsblatt vom 29.06.1998

-
- ¹⁶¹ Vgl. z. B. Deutscher Caritasverband e. V. (Hg.): Sozialdienste der Caritas für Ausländische Arbeitnehmer, Auswertung der Arbeitsstatistik 1997", Freiburg 1998.
- ¹⁶² Vgl. Becker, A.; Franz Hamburger; Peter Franz Lenninger (Hg.): Anforderungsprofile und Qualifikationsmerkmale in der Sozialen Arbeit der Caritas mit MigrantInnen, Freiburg 1998.
- ¹⁶³ Abgedruckt in: Bundesarbeitsblatt 1/1999, S. 52 f.
- ¹⁶⁴ MARPLAN, a.a.O.
- ¹⁶⁵ Vgl. O. Razum, H. Zeeb: Epidemiologische Studien unter ausländischen Staatsbürgern in Deutschland - Notwendigkeit und Beschränkung, in: Gesundheitswesen, 60. Jg. (1998), S. 283-286
- ¹⁶⁶ Lechner, I.: Die Entwicklung des Bedarfs und der Inanspruchnahme von gesundheitlichen Versorgungsleistungen im Vergleich der deutschen und ausländischen Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland auf der Basis des Sozio-Ökonomischen Panels im Zeitraum 1984-1992, überarbeitete Fassung der Magisterarbeit, Postgraduiertenstudiengang "Öffentliche Gesundheit und Epidemiologie" der Ludwig-Maximilians-Universität München, 1998
- ¹⁶⁷ Lechner, I. a.a.O., S. 45.
- ¹⁶⁸ Ebenda, S. 52.
- ¹⁶⁹ Bericht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und über das Unfall- und Berufskrankheitengeschehen in der Bundesrepublik Deutschland 1997 - Unfallverhütungsbericht Arbeit 1997 -, Bundestags-Drucksache 14/156.
- ¹⁷⁰ Handelsblatt vom 26. Februar 1999.
- ¹⁷¹ Salman, R.; S. Tuna;, A. Lessing (Hg.): Handbuch interkulturelle Suchthilfe. Modelle, Konzepte, Ansätze der Prävention, Beratung und Therapie, Gießen 1999.
- ¹⁷² Stadt Nürnberg, Gesundheitsamt: Stadtteilgesundheitsbericht Gostenhof. Zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen. Nürnberg 1997.
- ¹⁷³ Zur Situation der Bielefelderinnen und Bielefelder ausländischer Herkunft. Bericht der Ausländerreferentin der Stadt Bielefeld, Reihe Stadtforschung in Bielefeld Heft 4, Statistisches Amt und Wahlamt, Stadt Bielefeld 1994.
- ¹⁷⁴ Stadt Münster, Gesundheitsamt: Zur Gesundheitssituation der Flüchtlingskinder. Statistische und epidemiologische Darstellung einiger ausgewählter Gesundheitsindikatoren. Gesundheitsberichte Band 7, 1998. Zahlen, die aus der Studie genannt werden, beziehen sich auf Flüchtlingskinder, die bereits in Münster geboren wurden.
- ¹⁷⁵ Ebenda, S. 27.
- ¹⁷⁶ Ebenda, S. 45.
- ¹⁷⁷ Alt, J., a.a.O, Kapitel 6.1.
- ¹⁷⁸ Der Reader "Gesundheit und Migration. Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen" (Hg.: Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis, Gesundheitsamt) kann bei der Beauftragten (Postfach 14 02 80, 53107 Bonn) bestellt werden.
- ¹⁷⁹ Zentrum für Türkeistudien: Medienkonsum der türkischen Bevölkerung in Deutschland. Essen 1997.
- ¹⁸⁰ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Repräsentativuntersuchung '95, a.a.O. S. 333ff., Tab. 224-226.

-
- ¹⁸¹ Lemmen, T.: Muslimische Spitzenorganisationen in Deutschland: Der Islamrat und der Zentralrat; Verlag für Christlich-Islamisches Schrifttum, Altenberge 1999. Ders.: Türkisch-islamische Organisationen in Deutschland, eine Handreichung; Verlag für Christlich-Islamisches Schrifttum, Altenberge 1998. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Türkische Muslime in Nordrhein-Westfalen; Duisburg 1997. Feindt-Riggers, N.; U. Steinbach: Islamische Organisationen in Deutschland, eine aktuelle Bestandsaufnahme und Analyse. Deutsches Orient-Institut Hamburg, 1997.
- ¹⁸² Muckel, S.: Muslimische Gemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Die Öffentliche Verwaltung, April 1995, Heft 8, S. 311-317.
- ¹⁸³ Im Verfassungsschutzbericht 1998 (Hg.: Bundesministerium des Innern, Bonn, Berlin 1999) werden folgende Gruppierungen (Mitglieder-/Anhängierzahlen in Klammern) genannt: Verband der islamischen Vereine und Gemeinden e.V., Köln (ICCB, 1.200), dessen Vorsitzender 1999 verhaftet wurde; Islamische Gemeinschaft Milli Görüs e.V. (IGMG, 27.000), die größter Mitgliedsverband im Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland ist; darüber hinaus zahlenmäßig kleine Organisationen nicht-türkischer Herkunft.
- ¹⁸⁴ Pressemitteilung des Zentralrats der Muslime in Deutschland, 14. Juli 1998.
- ¹⁸⁵ Müller, H. L.: Politischer Islam und Grundgesetz: Eine Herausforderung? Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesministerium des Innern (Hg.): Texte zur Innere Sicherheit, Band 1, Bonn 1997, S. 156-57.
- ¹⁸⁶ Grundgesetz Art. 7 (3): "Der Religionsunterricht ist in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach. Unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt." Die Ausnahmeregelung nach Art. 141 GG wird in Berlin, Bremen und Brandenburg angewandt.
- ¹⁸⁷ Oberverwaltungsgericht Berlin, OVG 7 B 4.98; siehe dort zu den weiteren Fragen der Repräsentanz, der verbindlichen Lehrmeinung und der Kontrolle der Lehrinhalte.
- ¹⁸⁸ Bundesverwaltungsgericht, Pressemitteilung Nr. 28/1999.
- ¹⁸⁹ Vgl. Karakaşoğlu-Aydin, Y.: "Kopftuch-Studentinnen" türkischer Herkunft an deutschen Universitäten. Impliziter Islamismusvorwurf und Diskriminierungserfahrungen, in: Bielefeldt, H.; W. Heitmeyer (Hg.): Politisierte Religion. Ursachen und Erscheinungsformen des modernen Fundamentalismus, Frankfurt a.M. 1998, S. 451-472.
- ¹⁹⁰ Vgl. z.B. zur Neutralitätspflicht des Richters: Röger, R.: Die Religionsfreiheit des Richters im Konflikt mit der staatlichen Neutralitätspflicht. Über die Unzulässigkeit des offensichtlichen Tragens religiöser Symbole oder religiös bedingter Bekleidung bei Ausübung des Richteramtes, in: Deutsche Richterzeitung, Dezember 1995, S 471-479. Zum Tragen bhagwan-typischer Kleidung durch Lehrer im Unterricht, versch. Urteile in: NVwZ 1986, Heft 5, S. 405ff. und 1988, Heft 10, S. 937 f.
- ¹⁹¹ Zu den Entwicklungen im Bereich des Rechtsextremismus vgl. Verfassungsschutzbericht 1998.
- ¹⁹² Fremdenfeindliche Straftaten werden als Delikte definiert, bei denen die Täter aus intoleranter Haltung heraus Menschen aufgrund ihrer tatsächlichen oder vermeintlichen Nationalität, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft oder ihres äußeren Erscheinungsbildes ein Bleibe- oder Aufenthaltsrecht in ihrem Wohnumfeld oder in Deutschland bestreiten.
- ¹⁹³ Verfassungsschutzbericht 1998, S. 21.
- ¹⁹⁴ Ganter; S.; Esser, H.(Hg.:Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik): Ursachen und Formen der Fremdenfeindlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland. , Bonn 1998.
- ¹⁹⁵ Verfassungsschutzbericht 1998, a.a.O., S. 22.

- ¹⁹⁶ MARPLAN; a.a.O.
- ¹⁹⁷ Europäische Kommission; Beschäftigung und soziale Angelegenheiten: Entwicklung einer interkulturellen Perspektive. Europäische Gemeinschaften 1997. Jugend gegen Rassismus. Europäische Gemeinschaften 1998. Projects in Practice. European Communities 1998.
- ¹⁹⁸ Zweiter Zwischenbericht der Enquête-Kommission "Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik", Bundestags-Drucksache 13/11460, S. 313
- ¹⁹⁹ Ebenda, a.a.O., S. 315
- ²⁰⁰ Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland, Bundestags-Drucksache 13/11369
- ²⁰¹ Ebenda, B 1.3.3
- ²⁰² Ebenda. C 5.1.2
- ²⁰³ Pochert, A.: Bericht über die Sprachstandserhebung der Schülerinnen und Schüler aller 1. Klassen des Bezirks Wedding von Berlin im Schuljahr 1998/99, a.a.O.
- ²⁰⁴ Ulich, M.: Sprachförderung in mehrsprachigen Kindergruppen. Fachkräfte zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: KiTa aktuell, S. 84.
- ²⁰⁵ Ebenda, S. 86f.
- ²⁰⁶ Vgl. z. B. die von Michaela Ulich und Pamela Oberhuemer herausgegebenen Bücher "Es war einmal, es war keinmal...", "Der Fuchs geht um auch anderswo" oder Ton- und Videokassetten
- ²⁰⁷ MARPLAN, a.a.O.
- ²⁰⁸ Heß-Meining, U.: Integration und Staatsangehörigkeit - Ergebnisse aus dem Survey "Jugendliche aus Migrantenfamilien", in: DJI Bulletin, Heft 47, Juni 1999, S. 8.
- ²⁰⁹ Goel, U.: Citizenship and Identity among Second Generation South Asians in Western Europe. Dissertation, University of London, 1998
- ²¹⁰ MARPLAN, a.a.O.
- ²¹¹ Folglich liegen Untersuchungen insbesondere zu Jugendlichen türkischer Herkunft und zur religiösen Orientierung Jugendlicher muslimischen Glaubens vor:
Hocker, R.: Türkische Jugendliche im ideologischen Zugriff. Zur Einflussnahme extremistischer Gruppierungen auf jugendliche Migranten türkischer Herkunft. In: Heitmeyer, W.; Dollase, R.: Die bedrängte Toleranz. Frankfurt a.M. 1996: 426-448.
Sag, E. A.: Üben islamisch-fundamentalistische Organisationen eine Anziehungskraft auf Jugendliche aus? In: Heitmeyer, W.; Dollase, R.: Die bedrängte Toleranz, a.a.O., S. 450-476.
Heitmeyer, W; Joachim Müller; Helmut Schröder: Verlockender Fundamentalismus, Frankfurt a.M. 1997.
Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales; Die Ausländerbeauftragte des Berliner Senat: Berliner Jugendliche türkischer Herkunft, Berlin, Oktober 1997.
- ²¹² Zehnter Kinder und Jugendbericht, Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland, a.a.O., Kapitel C 4
- ²¹³ Vgl. auch: Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit: Jugendsozialarbeit mit zugewanderten jungen Menschen. In: Jugend, Beruf, Gesellschaft, 49. Jg., (1998), Heft 3-4.

-
- ²¹⁴ Ebenda, S. 175 f
- ²¹⁵ Die Ausführungen in den Abschnitten 2.1-2.3 basieren weitgehend auf: Granato, M.: Frauen ausländischer Herkunft: Berufs- und Qualifizierungschancen?, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.): Frauen in der beruflichen Bildung, Pressereferat, Berlin/Bonn, Juli 1999; dieselbe: "In zwei Welten zu Hause". Ausbildung und Beruf - Sprungbrett für die weitere Lebensplanung junger Menschen eingewanderter Herkunft, in: Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit (Hg.): Jugend, Beruf, Gesellschaft, Heft 3-4, 49. Jg. (1998), S. 191-197; dieselbe: Junge Frauen der zweiten Generation: Ausbildung und Beruf, Tagungsband zur Fachtagung "Frauenbilder-Arbeitswelten" der Landeshauptstadt München, Sozialreferat Stadtjugendamt 1999, in Vorbereitung; dieselbe: Junge späteingereiste Frauen: Chancen und Möglichkeiten für eine berufliche Qualifizierung, Tagungsband zur Fachtagung "Frauenbilder-Arbeitswelten", a.a.O. in Vorbereitung.
- ²¹⁶ Granato, M.; Meissner, V.: Hochmotiviert und abgebremst. Junge Frauen ausländischer Herkunft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.): Berichte zur beruflichen Bildung, Bielefeld 1994.
- ²¹⁷ Thränhardt, D.: Die Lebenslage der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 35/95, 1995, S. 7-8, S. 13.
- ²¹⁸ Schulte, A.: Zur Lebenssituation und Integration von älteren Migranten in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wolfgang Seifert (Hg.): Wie Migranten leben. Lebensbedingungen und soziale Lage der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik, Berlin 1995, S. 61-63.
- ²¹⁹ Forschungsergebnisse, die auf der Basis von Untersuchungen bei jungen Frauen türkischer sowie deutscher Herkunft entstanden sind, belegen starke Arbeits-, Berufs- und Karriereorientierungen bei türkischen jungen Frauen, so dass ausbleibende Erfolge offenbar nicht aus ihren falschen Werten und Ansprüchen erklärt werden können. Näheres dazu Wilpert, C.: Berufskarrieren und Zugehörigkeiten: "Die Töchter der Gastarbeiter" Europa in Deutschland, in: Schäfers, B. (Hg.): Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa, Frankfurt/New York 1993, S. 103-113; dieselbe: Ausbildungs- und Berufssituation von Mädchen im interkulturellen Vergleich, in: AG Mädchen und junge Frauen im Wedding nach § 78 KJHG (Hg.): Zukunftschancen von Mädchen und Jungen in einem interkulturellen Bezirk: Berlin-Wedding. Dokumentation der Fachtagung vom 11.11.1997; dieselbe: Berufsorientierung und Berufsalternativen bei Töchtern türkischer Migranten, in: Castro-Varela, M. u.a. (Hg.): Dis-qualifiziert. Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt, Köln 1998.
- ²²⁰ Vgl. dazu Granato M.; Meissner, V.: Hochmotiviert, a.a.O., S. 47-51, S.60-64, S.69-71.
- ²²¹ Vgl. Granato, M.: Junge Frauen der zweiten Generation, a.a.O..
- ²²² Zitiert nach Seifert, W.: Die Mobilität der Migranten. Die berufliche, ökonomische und soziale Stellung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik, Berlin 1995, S.162.
- ²²³ Siehe dazu Morokvasic, M.: "In and out" of the labour market: Immigrant and minority women in Europe, in: New Community, Nr. 3, 1993, S. 459-483.
- ²²⁴ Näheres dazu Hillmann, F.: Türkische Unternehmerinnen und Beschäftigte im Berliner ethnischen Gewerbe, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, Dezember 1998.
- ²²⁵ Vgl. Beer, Dagmar.: Lern- und Integrationsprozess ausländischer Jugendlicher in der Berufsausbildung, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin 1992.
- ²²⁶ Granato, M.: Junge späteingereiste Frauen, a.a.O.; Andrea Nispel/Gudrun Reinhart: Eine Bilanz. Berufsausbildung für Frauen in der Migration. Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitung und des Modellträgers. Frankfurter Institut für Frauenforschung, Frankfurt 1995.
- ²²⁷ Rerrich, M. S.: Auf dem Wege zu einer internationalen Arbeitsteilung in Europa?, in: Schäfers, B. (Hg.): Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa, Frankfurt/New York 1993, S. 93-

-
- 103; Szablewski-Cavus, P.: Strukturelle Hürden auf dem Weg zur Qualifizierung, in: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (Hg.): Gleichberechtigte Berufschancen für Migrantinnen, Frankfurt 1995, S. 9-14; Reinhart, G.: Übertragung in die Regelförderung?, in: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, a.a.O., S. 44-47; Granato, M.: Junge späteingereiste Frauen, a.a.O..
- ²²⁸ Vgl. Faltblatt "Neue Berufschancen für Immigrantinnen". Ein Projekt im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative "Beschäftigung". Aktionsbereiche INTEGRA; Siehe auch Dokumentation der Internationalen Fachtagung "Interkulturelle Kompetenz - Schlüsselqualifikation von Immigrantinnen", herausgegeben von Bundesinstitut für Berufsbildung, Publikation in Vorbereitung.
- ²²⁹ Vgl. Faltblatt "InteressenGemeinschaft von Immigrantinnen Projekten" IGIP, Berlin.
- ²³⁰ Vgl. Granato, M.: Junge Frauen der zweiten Generation, a.a.O..
- ²³¹ Näheres dazu Frauenbeauftragte/Ausländerbeauftragte: "SIBILLE" Modellprojekt zur Verbesserung der beruflichen Bildung türkischer Mädchen in Ulm 1997-2000. Ulm, Zwischenbericht April 1999.
- ²³² Gümen, S.: Frauenbilder und geschlechtsspezifische Selbstbilder in interkulturell-vergleichender Perspektive, in: Zeitschrift für Frauenforschung, 3/1995, S. 43.
- ²³³ Siehe Granato, M.: Frauen ausländischer Herkunft, a.a.O..
- ²³⁴ Beratung, Betreuung und Hilfestellung für die neue Zielgruppe von Frauen aus Mittel- und Osteuropa in Frankfurt am Main und Umgebung leistet zum Beispiel das Projekt "Jiskra". Vgl. dazu Agisra e. V./Ökumenische Asiengruppe e. V. (Hg.): Die Situation mittel- und osteuropäischer Frauen in Frankfurt am Main und Umland. Eine Bestandsaufnahme von Anne-Margret Kießl, Frankfurt am Main 1996.
- ²³⁵ Bundesministerium für Frauen und Jugend (Hg.): Gewalt in der Ehe und Partnerschaft, Bonn, Dezember 1996, S. 179; Ausländerbeauftragte der Landeshauptstadt München: Männergewalt ohne Grenzen - Gewalt gegen ausländische Frauen, München 1995.
- ²³⁶ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.): Frauen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, März 1998, S. 171-172.
- ²³⁷ Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der Fraktion der SPD, Situation ausländischer Rentner und Senioren in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestags-Drucksache 12/5796
- ²³⁸ Dietzel-Papakyriakou, M.: Ältere Migranten: Daten zur Lebenslage und Überlegungen zur Nachfrage institutioneller Hilfeleistungen, in: Bundesstadt Bonn, Deutsches Rotes Kreuz (Hg.): Dokumentation der Fachtagung "Alt in der Fremde, fremd im Alter? Konzepte in der Betreuung und Pflege älterer Migrantinnen und Migranten" Bonn 1997, S. 9
- ²³⁹ Zweiter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Wohnen im Alter, Bundestags-Drucksache 13/9750, a.a.O., S. 230
- ²⁴⁰ MARPLAN, a.a.O.
- ²⁴¹ Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales: Älter werden in der Fremde. Wohn- und Lebenssituation älterer ausländischer Hamburgerinnen und Hamburger. Hamburg 1998
- ²⁴² Zweiter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Wohnen im Alter, a.a.O., S. 239 ff.
- ²⁴³ Dietzel-Papakyriakou, a.a.O., S. 12.
- ²⁴⁴ Freie und Hansestadt Hamburg, a.a.O., S. 96.

²⁴⁵ Ebenda, S. 97.

²⁴⁶ Olbermann, E.; Maria Dietzel-Papakyriakou (Hg.:Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung):
Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älter werdender und älterer
Ausländer, Dortmund 1995

²⁴⁷ Zweiter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Wohnen im
Alter, a.a.O., S. 237.

²⁴⁸ Ebenda, S. 234.

²⁴⁹ Ebenda, S.237.

²⁵⁰ Freie und Hansestadt Hamburg, a.a.O., S. 120 ff.