

Bericht

der Beauftragten der Bundesregierung
für Ausländerfragen
über die Lage der Ausländer
in der Bundesrepublik Deutschland

Berlin und Bonn, August 2002

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
Teil A: Aufriss der Migrations- und Integrationspolitik	17
I. Migrations- und Integrationspolitik auf Ebene der Europäischen Union	17
II. Nationale Zuwanderungsdiskussion und Neuordnung der Zuwanderungspolitik	23
1. <i>Zuwanderungsdebatte nach der „Green Card“-Ankündigung</i>	23
2. <i>Neue Zuwanderungskonzepte der Parteien und der Fachkommissionen</i>	26
3. <i>Zuwanderungsgesetz</i>	31
III. Integrationspolitik	34
1. <i>Entwicklung der Integrationsdebatte im Berichtszeitraum</i>	34
2. <i>Exkurs: Angebote des Bundes zur sozialen und beruflichen Integration</i>	36
2.1 Struktur der Angebote - historischer Aufriss	37
2.1.1 Ausländerbezogene Integrationspolitik	37
2.1.2 Integrationspolitik Aussiedler	38
2.1.3 Disparitäten	38
2.2 Struktur der Angebote - systematischer Aufriss	39
2.2.1 Ressortzuständigkeiten und Haushaltsmittel	40
2.2.2 Förderschwerpunkte des Bundes im Berichtszeitraum	43
3. <i>Neuregelung im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes</i>	46
Teil B: Einzelbereiche der Migrations- und Integrationspolitik	51
I. Staatsangehörigkeitsrecht	51
1. <i>Statistische Auswirkungen der Reform</i>	51
2. <i>Anwendung des neuen Rechtes</i>	53
2.1 Geburtsrecht (ius soli)	54
2.2 Übergangsanspruch für Kinder.....	55
2.3 Einzelprobleme der Auslegung und Gesetzesanwendung im Bereich Einbürgerung	56
2.3.1 Aufenthaltsstatus, gewöhnlicher Aufenthalt und anrechenbare Aufenthaltszeiten.....	56
2.3.2 Sprachkenntnisse	57

2.3.3	Staatenlosigkeit durch das Einbürgerungsverfahren (Einbürgerungszusicherung) ...	58
2.3.4	Lebensunterhaltssicherung.....	58
2.3.5	Minderjährige Flüchtlinge (Vorlage von Geburtsurkunden)	59
2.4	Hinnahme von Mehrstaatigkeit	60
2.4.1	Ausnahmen bei der Ermessenseinbürgerung	60
2.4.2	Kinder von Flüchtlingen	60
2.4.3	Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Gegenseitigkeit).....	61
2.4.4	Iranische Staatsangehörige	62
2.4.5	Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien.....	63
2.5	Zusammenfassung zur Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechtes	64
3.	<i>Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes auf das Staatsangehörigkeitsrecht</i>	<i>64</i>
II.	Ausländerrechtliche Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen	67
1.	<i>Drittstaatsangehörige im nationalen Ausländerrecht.....</i>	<i>67</i>
1.1	Eigenständiges Aufenthaltsrecht der Ehegatten (§ 19 AuslG)	67
1.2	Gleichgeschlechtliche Partnerschaften im Ausländerrecht	68
1.3	Ausweisungen von Inländern mit ausländischem Pass.....	69
1.4	Bleiberechtsregelungen für unterschiedliche Gruppen von Ausländern	69
1.4.1	Altfallregelung von 1999	70
1.4.2	Bleiberechtsregelung für traumatisierte Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina und dem Kosovo	71
1.4.3	Bleiberechtsregelung für erwerbstätige Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien	73
1.5	Die Diskussion um ausländerrechtliche Härtefälle	75
1.5.1	Härtefälle aufgrund bestehender gesetzlicher Hürden.....	76
1.5.2	Härtefälle aufgrund von Auslegungs- und Anwendungsproblemen im Ausländergesetz.....	77
1.5.3	Fortgang der Diskussion bis zum Zuwanderungsgesetz.....	78
1.6	Aufenthaltsstatus und -verfestigung von Kindern mit humanitären Aufenthaltsgründen	78
1.7	Visumsverfahren und Legalisation.....	79
1.7.1	Besuchsvisa	80
1.7.2	Familienzusammenführungen	80
1.7.3	„Problemstaaten“, Legalisation von Unterlagen und Schutz von Ehe und Familie bei Ausländern	81
1.7.4	Zusammenfassung Visumsverfahren	83
1.8	Terrorismusbekämpfungsgesetz	83
1.8.1	Änderungen des Ausländergesetzes	83

1.8.2	Ausländerzentralregistergesetz	85
1.8.3	Zusammenfassung Terrorismusbekämpfungsgesetz.....	86
1.9	Arbeitsgenehmigungsrecht	86
1.9.1	Arbeitsmarktzugang für geduldete Ausländer und Asylbewerber	87
1.9.2	Keine Vorrangprüfung bei der Verlängerung der Arbeitserlaubnis für den gleichen Arbeitgeber.....	87
1.9.3	Arbeitserlaubnisrechtliche Härtefallregelung für traumatisierte Ausländer	88
1.9.4	Globale Arbeitsmarktprüfung	88
1.9.5	Offengebliebene Punkte (geduldete Jugendliche, Personen mit Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG)	88
1.9.6	Zusammenfassung zum Arbeitsgenehmigungsrecht	89
1.10	Abschiebungshaft und Ausreisezentren.....	89
1.10.1	Abschiebungshaft.....	89
1.10.2	Ausreisezentren	91
1.11	„Illegale“ Ausländer	92
2.	<i>Zuwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz)</i>	93
2.1	Aufenthaltsstatus und Aufenthaltsverfestigung	94
2.1.1	Niederlassungserlaubnis	95
2.1.1.1	Allgemein zu den Integrationskriterien.....	95
2.1.1.2	Niederlassungserlaubnis für besondere Personengruppen.....	96
2.1.1.3	Verfestigung bei Ausländern mit humanitärem Aufenthaltsgrund (Kinder)	97
2.1.2	Befristete Aufenthaltsrechte.....	98
2.1.2.1	Befristete Aufenthaltserlaubnis und Bereich der bisherigen Aufenthaltserlaubnis.....	98
2.1.2.2	Nichtverlängerung der befristeten Aufenthaltserlaubnis als Sanktion für Nicht-Teilnahme am Integrationskurs	99
2.1.2.3	Befristete Aufenthaltserlaubnis zu humanitären Zwecken.....	100
2.1.2.4	Aufenthaltsrechtliche Härtefallregelung und Härtefallkommissionen.....	103
2.2	Familiennachzug	103
2.2.1	Nachzug zu Flüchtlingen und anderen Ausländern mit humanitärem Aufenthaltsrecht.....	104
2.2.2	Kindernachzug	106
2.2.3	Eigenständiges Aufenthaltsrecht für Lebenspartner auch in Härtefällen	108
2.3	Zugang zum Arbeitsmarkt	108
2.3.1	Vorrangprinzip als Grundsatz	109
2.3.2	Privilegierte Gruppen im Aufenthaltsgesetz	109
2.3.3	Weitere Ausnahmen durch Verordnung.....	110
2.3.4	Zusammenfassung Arbeitsmarktzugang.....	111

2.4	Gesamteinschätzung Zuwanderungsgesetz	111
3.	<i>Ausländerrecht auf europäischer Ebene</i>	112
3.1	Familienzusammenführung	112
3.1.1	Anforderungen an die bereits im Inland lebende Person	113
3.1.2	Nachzugsberechtigter Personenkreis	114
3.1.3	Status des aufgenommenen Familienangehörigen.....	116
3.1.4	Diskussion um die Inländerdiskriminierung.....	117
3.1.5	Zusammenfassung Familienzusammenführungsrichtlinie.....	117
3.2	Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.....	118
3.2.1	Voraussetzungen für die Gewährung des Dauerstatus.....	118
3.2.2	Rechte im (ersten) Aufnahmestaat	119
3.2.3	Gewährung von Freizügigkeitsrechten	121
III.	Aufenthaltsrecht der Unionsbürger	123
1.	<i>Diskussionen um das geltende Recht</i>	123
2.	<i>Zuwanderungsgesetz und Aufenthaltsrecht der Unionsbürger</i>	124
3.	<i>Reform der Rechtsstellung der Unionsbürger auf europäischer Ebene</i>	125
IV.	Europarechtliche Aufenthaltsrechte bestimmter Gruppen von Drittstaatsangehörigen ¹²⁷	
1.	<i>Assoziationsrecht mit der Türkei</i>	127
2.	<i>Europaabkommen mit Ländern Mittel- und Osteuropas</i>	128
3.	<i>Sektorenabkommen mit der Schweiz</i>	129
V.	Flüchtlinge	130
1.	<i>Allgemeine flüchtlings- und asylrechtliche Entwicklung in Deutschland</i>	130
1.1	Anerkennung von Flüchtlingen in Deutschland und Verfahrensdauer.....	130
1.2	Nichtstaatliche Verfolgung als Anerkennungsgrund nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und als rechtliches Abschiebungshindernis nach Artikel 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950	132
1.2.1	Die Entscheidung T.I. versus Vereinigtes Königreich des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 7. März 2000	133
1.2.2	Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. August 2000 zu politischer Verfolgung in Afghanistan.....	134
1.3	Rechtlicher Abschiebungsschutz und Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention für Opfer von geschlechtsspezifischer Verfolgung	135

1.3.1	Geschlechtsspezifische Übergriffe im Falle des Bestehens staatlicher Strukturen..	135
1.3.2	Geschlechtsspezifische Übergriffe im Bürgerkrieg.....	136
1.3.3	Zusammenfassung.....	136
1.4	Flüchtlingsschutz für Deserteure und Wehrdienstverweigerer aus der Bundesrepublik Jugoslawien während des Kosovo-Krieges	136
1.5	Kontakte zu Behörden des Herkunftslandes während des Asylverfahrens	138
1.5.1	Einholung von Auskünften und Übermittlung persönlicher Daten des Asylbewerbers durch das Auswärtige Amt an ausländische öffentliche Stellen	138
1.5.2	Pflicht zur Urkundenvorlage im Eheschließungsverfahren für Asylbewerber	139
1.6	Flughafenverfahren und die Unterbringung am Flughafen.....	141
1.7	Räumliche Beschränkung des Aufenthalts für Asylbewerber - „Residenzpflicht“.....	142
1.8	Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.....	143
1.9	Terrorismusbekämpfungsgesetz	144
1.9.1	Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft - § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG.....	144
1.9.2	Sonstige Änderungen im Asylverfahrensrecht.....	146
2.	<i>Flüchtlings- und asylrechtliche Änderungen durch das Zuwanderungsgesetz</i>	<i>146</i>
2.1	Nichtstaatliche Verfolgung als Anerkennungsgrund nach der Genfer Flüchtlingskonvention	146
2.2	Geschlechtsspezifische Verfolgung als Anerkennungsgrund nach der Genfer Flüchtlingskonvention	148
2.3	Regelmäßiger Ausschluss von Nachfluchtgründen im Asylfolgeverfahren.....	149
2.4	Einheit der Flüchtlingsfamilie nach der Genfer Flüchtlingskonvention.....	150
2.5	Verfahrensrechtliche Sanktionen für Asylbewerber bei Nichtbeachtung der Verfahrensobligationen.....	152
2.6	Abschaffung des Amtes des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und der Weisungsfreiheit der Einzelentscheider	153
2.7	Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen nach drei Jahren	155
2.8	Die räumliche Beschränkung des Aufenthalts für Asylbewerber - „Residenzpflicht“	156
3.	<i>Asylmaßnahmen nach Titel IV EG-Vertrag.....</i>	<i>157</i>
3.1	Verordnung zur Feststellung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist - „Dublin II-Verordnung“	157
3.2	Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten	159
3.3	Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen.....	161

3.4	Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft....	164
3.4.1	Der erste Richtlinienvorschlag der Kommission von September 2000	165
3.4.2	Der neue Richtlinienvorschlag der Kommission von Juni 2002	166
3.5	Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes	167
3.6	Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds	169
VI.	Rechtliche Aspekte der sozialen Sicherheit von Ausländern	172
1.	<i>Aktuelle Entwicklungen und Diskussionen.....</i>	<i>172</i>
1.1	Familienleistungen (Kindergeld, Erziehungsgeld)	172
1.1.1	Ausgangskonstellation: Gesetzliche Anknüpfung an den Aufenthaltsstatus.....	172
1.1.2	Reform des Bundeserziehungsgeldgesetzes.....	173
1.1.3	Bundes- und Landeserziehungsgeld sowie Kindergeld für türkische Arbeitnehmer (ARB 3/80)	174
1.1.4	Kindergeld und Abkommen mit den Anwerbestaaten	174
1.1.5	Vorläufiges Europäisches Abkommen über Soziale Sicherheit und Kindergeld	175
1.1.6	Kindergeld und Erziehungsgeld gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 für Flüchtlinge im Sinne der GFK und für Staatenlose, die unter den Schutz des Staatenlosenübereinkommens fallen	175
1.1.7	Zusammenfassung: Familienleistungen.....	176
1.2	Anwendung des § 120 Abs. 5 Satz 2 Bundessozialhilfegesetz bei Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention	177
1.3	Förderung einer Auslandsausbildung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	177
1.4	Rentenanwartschaften von ehemaligen DDR-Vertragsarbeitnehmern	177
1.5	Zu Studienzwecken in einem anderen Mitgliedstaat lebende Unionsbürger	178
1.6	Asylbewerberleistungsgesetz	178
2.	<i>Sozialrechtliche Zugänge im Zuwanderungsgesetz.....</i>	<i>180</i>
2.1	Zugang nach Aufenthaltzweck z.B. bei den Familienleistungen	181
2.2	Grundlegende Lösung für das Problem der „Schwebezeit“ zwischen zwei Aufenthaltstiteln.....	181
2.3	Bisherige Duldung und rechtmäßiger humanitärer Aufenthalt im Krankenversicherungsrecht.....	182
2.4	Geduldete, „Bescheinigte“ und Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz	182
2.5	Asylbewerberleistungsgesetz	183
3.	<i>Soziale Rechtsstellung von Drittstaaten auf der Ebene der Europäischen Union (Schwerpunkt: VO 1408/71)</i>	<i>184</i>

VII. Politische Partizipation und Einstellungen	186
1. <i>Politische Partizipation</i>	186
1.1 Kommunales Wahlrecht für Unionsbürger	186
1.2 Wahlrecht zum Europäischen Parlament für Unionsbürger.....	187
1.3 Ausländerbeiräte	188
1.4 Änderungen im Vereinsrecht	188
2. <i>Politische Einstellungen</i>	189
2.1 Politische Meinungsbildung	189
2.2 Interesse an politischen Parteien.....	190
2.3 Demokratieverständnis.....	191
2.4 Erwartungen an die Politik.....	191
VIII. Bildung und Qualifizierung	192
1. <i>Kindergärten</i>	193
1.1 Beteiligung an Kindertageseinrichtungen.....	193
1.2 Sprachentwicklung und interkulturelles Lernen in Kindertagesstätten.....	194
1.3 Resumée	196
2. <i>Schulische Bildung</i>	197
2.1 Bildungsbeteiligung	198
2.1.1 Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft	198
2.1.2 Verteilung ausländischer Schülerinnen und Schüler nach Schulart	199
2.1.3 Unterschiedliche Bildungsbeteiligung in den Bundesländern	200
2.1.4 Niveau der Schulabschlüsse	200
2.2 Ergebnisse der PISA-Studie	201
2.3 Empfehlungen zur Grundschule	203
2.4 Empfehlungen des Forum Bildung.....	203
3. <i>Hochschulbildung</i>	204
3.1 Bildungsausländer.....	206
3.2 Bildungsinländer.....	209
3.3 Empfehlungen	212
4. <i>Berufliche Bildung von Migranten</i>	213
4.1 Bedeutung der beruflichen Bildung für die gesellschaftliche Integration	213
4.2 Beteiligung an der beruflichen Bildung	214
4.2.1 Statistische Ausgangslage	214
4.2.2 Nationalitäts- und geschlechtsspezifische Ausbildungsbeteiligung	216
4.2.3 Ausbildungsbereiche und -branchen	217

4.2.4	Berufsspektrum	218
4.2.5	Interkulturelles Potential von Migrantinnen und Migranten.....	219
4.3	Situation von jungen Asylbewerbern und Flüchtlingen.....	220
4.4	Ausgewählte Projekterfahrungen und Empfehlungen der Beauftragten	221
5.	<i>Arbeitsförderung</i>	223
5.1	Förderung der Berufsausbildung	224
5.2	Job-AQTIV-Gesetz	225
5.3	Zuwanderungsgesetz	227
6.	<i>Sprachförderung</i>	227
6.1	Gesamtsprachkonzept.....	227
6.2	Zuwanderungsgesetz	230
IX.	Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste	234
1.	<i>Jugend- und Sozialarbeit</i>	234
1.1	Empfehlungen der Beauftragten.....	235
2.	<i>Gesundheitswesen</i>	236
2.1	Ansätze zur interkulturellen Öffnung.....	236
2.2	Gesundheitliche Versorgung	236
2.2.1	Psychosoziale Versorgung	237
2.2.1.1	Gründe für mangelnde Erfolge in der Therapie	238
2.2.1.2	Probleme rechtlicher Betreuung von Migranten	239
2.2.2	Suchtproblematik bei Migranten	240
2.2.2.1	Suchthilfeeinrichtungen	240
2.2.3	Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen	241
2.2.4	Inanspruchnahme von Rehabilitationsmaßnahmen	241
2.2.4.1	Kultursensible Rehabilitationsmaßnahmen	242
2.2.5	Versorgung von Flüchtlingen	243
2.2.6	Versorgung von "Illegalen"	243
2.2.6.1	Empfehlungen für eine bessere Versorgung.....	245
2.3	Empfehlungen der Beauftragten.....	245
X.	Religion im Integrationsprozess.....	247
1.	<i>Institutionelle Fragen</i>	247
1.1	Größe der Kirchen und Religionsgemeinschaften in Deutschland	247
2.	<i>Situation von Muslimen in Deutschland</i>	248
2.1.1	Organisationsformen: Vereine aber keine Körperschaften.....	250

2.1.1.1	Verbot religiöser Ausländervereine.....	252
2.1.2	Entwicklungen in der religiösen Infrastruktur	253
2.1.2.1	Islamischer Religionsunterricht/Islamische Religionskunde	253
2.1.2.2	Umgang mit religiösen Symbolen	255
2.1.2.3	Schächten	257
2.2	Fazit und Empfehlungen.....	258
3.	<i>Jüdische Gemeinden</i>	259
XI.	Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Antidiskriminierung	262
1.	<i>Politische und gesellschaftliche Ausgangslage</i>	262
1.1	Erscheinungsformen.....	264
1.2	Probleme der Erfassung von Diskriminierung und einschlägiger Straftaten: die „Opferperspektive“	267
2.	<i>Maßnahmen und Initiativen gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und Diskriminierung</i>	268
2.1	Initiativen der Zivilgesellschaft.....	269
2.2	Nationale Maßnahmen	270
2.3	Europäische Union	272
2.3.1	Antidiskriminierungspolitik der Europäischen Union: Institutionelle und informationelle Anforderungen im nationalen Rahmen	272
2.3.1.1	Beispiel für regionale Strukturen: Antidiskriminierungsarbeit in Nordrhein-Westfalen	274
2.3.1.2	Initiativen zur Information und Sensibilisierung.....	275
2.4	Das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierung.....	275
2.5	Europarat	276
2.6	Vereinte Nationen.....	277
3.	<i>Fazit</i>	278
4.	<i>Rechtssetzung gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung</i>	279
4.1	Allgemeines zu rechtlichen Maßnahmen gegen Diskriminierung	279
4.2	EU-Richtlinien.....	281
4.2.1	Inhalte der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.....	282
4.2.2	Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf	283
4.3	Diskussion um Änderungen des nationalen Rechts (BMJ-Entwurf)	284
4.3.1	Anwendungsbereich des zivilrechtlichen Benachteiligungsverbotes	284

4.3.2	Verbotene Differenzierungskriterien	286
4.3.3	Zulässige Unterscheidungen (sachliche Gründe)	288
4.3.4	Beweislast	289
4.3.5	Sanktionen	289
4.3.6	Zusammenfassung Antidiskriminierungsgesetz	290
Teil C: Sozialberichterstattung und Forschung		291
I. Sozialdaten		294
1.	<i>Daten zur ausländischen Wohnbevölkerung.....</i>	294
1.1	Nationalitäten	294
1.2	Geschlecht, Altersgruppen, in Deutschland geborene Ausländer	295
1.3	Geburtenentwicklung und Sterbefälle	296
1.4	Eheschließungen.....	296
1.5	Haushalte und Familien	297
2.	<i>Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsstatus</i>	299
3.	<i>Flüchtlingsgruppen</i>	300
4.	<i>Wanderungen im Zeitverlauf.....</i>	301
4.1	Ehegatten- und Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen	302
II. Familien.....		304
1.	<i>Struktur und Rollenwandel von Familien im Zeitverlauf</i>	304
1.1	Partnerwahl und Eheschließung.....	304
1.2	Veränderungen in den Ehegattenbeziehungen.....	305
1.3	Erwartungen der Eltern an die Kinder.....	306
1.4	Generatives Verhalten und Familienbildungsprozess	306
2.	<i>Erziehung - Wertbeständigkeit und Wertewandel</i>	307
3.	<i>Integrationsleistungen von Familien</i>	308
4.	<i>Seniorinnen und Senioren</i>	310
4.1	Datenlage.....	310
4.2	Einbindung in die Familie	313
4.3	Einstellungen zu Alteneinrichtungen.....	313
4.4	Sozialberatung, Altenhilfe, Altenpflege	314
4.5	Empfehlungen der Beauftragten.....	315
III. Frauen		317

1.	<i>Frauen und Mädchen</i>	317
1.1	Frauen der Einwanderergeneration	317
1.2	Frauen der nachfolgenden Generationen	318
1.3	Migrantinnen in der gesellschaftlichen Wahrnehmung.....	319
1.4	Gewalt gegen Frauen	321
1.4.1	Häusliche Gewalt	321
1.4.2	Beschneidung bei Mädchen und Frauen	321
1.5	Empfehlungen	322
2.	<i>Frauenhandel</i>	324
2.1	Formen des Frauenhandels.....	325
2.2	Strafverfolgung und Opferschutz	326
2.3	Rechtliche Regelungen	327
2.4	Internationale Zusammenarbeit gegen Frauenhandel.....	329
IV.	Kriminalität	332
1.	<i>Datenlage</i>	332
2.	<i>Jugendkriminalität</i>	334
V.	Beschäftigung und wirtschaftliche Lage	336
1.	<i>Arbeitsmarkt</i>	336
1.1	Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials und der Ausländererwerbstätigkeit ...	336
1.1.1	Arbeitsgenehmigungen.....	339
1.1.2	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	339
1.1.3	Geringfügig beschäftigte Ausländer.....	341
1.1.4	Migrantenbeschäftigung im öffentlichen Dienst.....	342
1.1.5	Selbständige Erwerbstätigkeit	343
1.1.6	Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer	345
1.1.7	Green Card	346
1.2	Illegale Beschäftigung	347
1.3	Arbeitslosigkeit	348
1.4	Betriebliche Integration.....	350
2.	<i>Wirtschaftliche Situation</i>	351
2.1	Einkommenssituation	351
2.2	Sparverhalten und Heimatüberweisungen	353
2.3	Bezug von Sozialhilfe und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	353
VI.	Gesundheitsberichterstattung	356

1.	<i>Indikatoren des Gesundheitsstatus</i>	356
1.1	Säuglingssterblichkeit.....	356
1.2	Schwangerschaft (Altersuntersuchung)	357
1.3	Tuberkulosehäufigkeit	357
1.4	AIDS.....	357
1.5	Suchtverhalten	358
1.6	Subjektive Einschätzung der Gesundheit bei Migrantinnen und Migranten.....	359
1.7	Empfehlungen der Beauftragten.....	359
VII.	Wohnen	361
1.	<i>Wohnsituation und Wohnwünsche</i>	361
VIII.	Mediennutzung und Freizeitverhalten	365
1.	<i>Medien</i>	365
1.1	Zielgruppenspezifische Medienangebote.....	365
1.2	Mediennutzung.....	366
2.	<i>Freizeitverhalten</i>	368
2.1	Wünsche und Sorgen von Jugendlichen.....	371
	Anmerkungen.....	373
	Anhang	411

Einleitung

Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen erstattet hiermit dem Deutschen Bundestag gemäß § 91c Abs. 2 Ausländergesetz ihren fünften Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland.

Dieser Bericht verfolgt wie die früheren Berichte 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 für Integration.

Im Berichtszeitraum hat zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eine umfassende Diskussion über die Neuordnung der Zuwanderung und der Integration stattgefunden, deren Ergebnis sich im Zuwanderungsgesetz niederschlägt. Zugleich hat die Bedeutung der europäischen Ebene für die Migrations- und Integrationspolitik weiter zugenommen. Diesen Entwicklungen trägt die, gegenüber früheren Berichten teilweise abweichende, Gliederung Rechnung, ohne jedoch die Kontinuität der Berichterstattung seit nunmehr fast einem Jahrzehnt zu beeinträchtigen. Gleichzeitig ist auch dieser Bericht wieder aus sich alleine heraus verständlich und kann ohne Kenntnis der früheren Berichte gelesen werden.

In den Kapiteln zum Staatsangehörigkeitsrecht, zu den Drittstaatsangehörigen, den Unionsbürgern, den Flüchtlingen und den rechtlichen Aspekten der sozialen Sicherheit von Ausländern werden in einem Dreischritt zunächst die Entwicklungen des geltenden Rechtes im Berichtszeitraum, anschließend die Regelungen des am 1. Januar 2003 in Kraft tretenden Zuwanderungsgesetzes und abschließend die Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union dargestellt. Wie schon in den früheren Berichten nimmt auch diesmal die Berichterstattung zum Thema Integration breiten Raum ein. Diese umfasst über die bereits erwähnten Rechtskapitel hinaus die Bereiche politische Partizipation, Bildung und Qualifizierung ebenso wie die interkulturelle Öffnung sozialer Dienste, Religion und Antidiskriminierung. Darüber hinaus wird erstmals ein Überblick über die Angebote des Bundes zur sozialen und beruflichen Integration gegeben. Im Unterschied zu früheren Berichten, in denen gelegentlich die schlechte und veraltete Datenlage beklagt wurde, konnte sich der vorliegende Bericht auf eine wesentlich breitere Datenbasis beziehen. Eine Übersicht über die Fülle der im Berichtszeitraum erschienenen einschlägigen Berichte, Untersuchungen und Datenzusammenstellungen ist deshalb Teil C (Sozialberichterstattung und Forschung) vorangestellt.

Der Begriff „Ausländer“ wird in diesem wie in allen vorangegangenen Berichten allein in rechtlichen und statistischen Zusammenhängen verwendet, da der Begriff „Ausländer“ im Sinne von nichtdeutscher Staatsangehörigkeit dort Teil der Fachsprache ist. Ansonsten wird der international übliche Begriff „Migrant“ verwendet. Dieser umfasst sowohl in Deutschland lebende Personen ausländischer Staatsangehörigkeit als auch Eingebürgerte. Die Bezeichnung von Kindern und Jugendlichen als Migranten bereitet besondere Schwierigkeiten, da sie oftmals nicht selber über Migrationserfahrungen verfügen, sondern vielfach in Deutschland geboren und aufgewachsen sind. Für sie wurden daher Bezeichnungen wie Jugendliche mit Migrationshintergrund, mit ausländischem Pass oder Kinder von Migranten gewählt.

Der Bericht bemüht sich so weit wie möglich um eine geschlechtsspezifische Sprache. Einschränkungen werden dort gemacht, wo die gesetzlichen Regelungen nur den männlichen Begriff verwenden.

Teil A: Aufriss der Migrations- und Integrationspolitik

Im Berichtszeitraum hat es einen grundlegenden Wandel und eine Intensivierung der öffentlichen Debatte in den Aufgabenbereichen der Beauftragten gegeben:

- Erstmals ist auch in einer breiten Öffentlichkeit vertieft über eine Neustrukturierung der Integrationspolitik nachgedacht worden.
- Erstmals haben nahezu alle politischen Parteien und gesellschaftlichen Gremien diskutiert, ob sich Deutschland als Zuwanderungsland definieren muss und deshalb auch das Ausländerrecht grundlegend überarbeitet werden sollte.
- Schließlich ist noch konkreter deutlich geworden, dass der Bezugsrahmen der Migrations- und Integrationspolitik kein nationaler, sondern zunehmend ein europäischer ist.

Bevor in den Fachkapiteln des Berichtes (Teil B) Einzelbereiche näher dargestellt werden, werden deshalb im Folgenden kurz diese grundlegenden Umbrüche im Politikbereich der Beauftragten zusammenfassend dargestellt und eingeordnet.

I. Migrations- und Integrationspolitik auf Ebene der Europäischen Union

Die Beauftragte hat in ihren letzten Berichten über die wachsenden Kompetenzen der Europäischen Union auf dem Gebiet der Migrationspolitik berichtet und insbesondere die neuen Rechtsgrundlagen der Europäischen Union nach dem Amsterdamer Vertrag ausführlich dargestellt (vgl. Bericht 2000, III.1). Nur kurz konnte allerdings im letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, III.2) angerissen werden, dass zur Ausfüllung dieser Kompetenz vom Europäischen Rat in Tampere im Oktober 1999 grundlegende politische Vorgaben gemacht worden sind. Diese Vorgaben hat die Kommission im Berichtszeitraum in einem Konzept mit zahlreichen Rechtssetzungsvorhaben ausgefüllt.

Folgende wesentlichen Ergebnisse hat der Europäische Rat von Tampere nach den Schlussfolgerungen¹ des Vorsitzes (im Folgenden: SF) für die Migrations- und Integrationspolitik der Europäischen Union gebracht:

- Die Europäische Union soll eine umfassende Asyl- und Einwanderungspolitik entwickeln und dabei der Notwendigkeit der Kontrolle der Außengrenzen Rechnung tragen (3. der SF).
- Der Europäische Rat bekennt sich gerade auch für den Bereich Flucht und Asyl umfassend zur Genfer Flüchtlingskonvention und zu den einschlägigen Menschenrechtsübereinkünften (4. der SF).

- Es soll ein gemeinsames Konzept zur Integration von Drittstaatsangehörigen erarbeitet werden, die ihren Wohnsitz rechtmäßig in der Union haben (4. der SF).
- Die gemeinsame Integrationspolitik soll darauf gerichtet sein, den rechtmäßig in der Union ansässigen Drittstaatsangehörigen „vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen“ (18. der SF). Deshalb soll insbesondere die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen - jedenfalls nach bestimmten Aufenthaltszeiten - derjenigen von EU-Bürgern angenähert werden (21. der SF: „so nah wie möglich“).
- Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung (18., 19. und 21. SF) im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben erfordert dabei nach Meinung des Rates auch, dass konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus auf den Weg gebracht werden.

Der Europäische Rat hat damit Vorgaben für die gemeinsame Politik der Europäischen Union gemacht, die sich mit den integrationspolitischen Vorstellungen der Beauftragten decken.

Auch im Konzept der Europäischen Kommission und in ihren Vorschlägen spiegeln sich die genannten politischen Vorgaben des Europäischen Rates deutlich wider. Folgende wesentliche bereits verabschiedete Rechtsakte und vorgelegte, oder geplante Kommissionsvorschläge sind besonders zu nennen:²

- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung³: Der Richtlinienentwurf will die Familiennachzugsvoraussetzungen harmonisieren, betont die integrationspolitische Bedeutung des Rechtes auf Familiennachzug und orientiert sich dabei an den menschenrechtlichen Vorgaben. Die Diskussion und Entwicklung dieses wichtigen Kommissionsvorschlages wird unten ausführlicher dargestellt (siehe B.II.3.1).
- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen⁴: Der Richtlinienentwurf will Drittstaatsangehörigen nach bestimmten Aufenthaltszeiten ein sicheres Aufenthaltsrecht gewähren, ihren Rechtsstatus auch bei den sozialen Rechten dem der Unionsbürger annähern und ihnen insbesondere - wie Unionsbürgern - unter bestimmten Voraussetzungen innerhalb der Europäischen Union Freizügigkeit gewähren. Auch dieser Kommissionsvorschlag wird unten ausführlicher dargestellt (siehe B.II.3.2).
- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit⁵: Der Richtlinienentwurf will grundlegend regeln, wann und

unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedstaaten Ausländer aus Drittstaaten zu wirtschaftlichen Zwecken zulassen können.

- Angekündigter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für Einreise und Aufenthalt zum Zwecke eines Studiums oder der Berufsausbildung.⁶
- Angekündigter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates für Einreise und Aufenthalt zur Aufnahme einer unbezahlten Tätigkeit.⁷
- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren⁸: Auch der Inhalt dieses Richtlinienentwurfs wird im Teil C des Berichtes (siehe C.III.2.4) näher erläutert.
- Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Erweiterung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 auf Staatsangehörige aus Drittländern, die ausschließlich wegen ihrer Nationalität nicht bereits von den Bestimmungen dieser Verordnung abgedeckt sind.⁹ Der Verordnungsentwurf will Drittstaatsangehörige in das System der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme der Europäischen Union einbeziehen (siehe B.VI.3).
- Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat¹⁰: Der Verordnungsentwurf will die bisher zwischenstaatlich festgelegten Zuständigkeitsregelungen für die Durchführung von Asylverfahren zwischen den EU-Staaten auf eine gemeinschaftsrechtliche Grundlage stellen. Die Verordnung soll das sogenannte Dubliner Abkommen ablösen und wird im Wesentlichen dessen Grundprinzipien übernehmen (siehe B.V.3.1).
- Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten¹¹: Der Richtlinienentwurf will den Umfang und die Form der Gewährung staatlicher Hilfeleistungen an Asylbewerber im Falle ihrer Bedürftigkeit sowie ihren Zugang zu Beschäftigung, Ausbildung und medizinischen Leistungen während des Asylverfahrens regeln (siehe B.V.3.2).
- Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen¹²: Der Richtlinienentwurf will die Anwendung des Flüchtlingsbegriffes der Genfer Flüchtlingskonvention sowie die Gewährung subsidiären Schutzes, der aus anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen wie z.B. der EMRK erwachsen kann, die die Mitgliedstaaten eingegangen sind, zwischen den Mitgliedstaaten harmonisieren. Er regelt darüber hinaus in Teilen auch die Rechtsstellung dieser aus rechtlichen Gründen schutzbedürftigen Personen (siehe B.V.3.3).

- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft¹³: Der Richtlinienentwurf hat die Etablierung vergleichbarer Asylverfahren in den Mitgliedstaaten zum Ziel. Er legt u.a. Mindestverfahrensrechte von Asylsuchenden fest und regelt weitere Fragen des Rechtsschutzes von Asylbewerbern gegen asylverfahrensrechtliche Entscheidungen der zuständigen Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten (siehe B.V.3.4).
- (Verabschiedete) Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten¹⁴: Die Richtlinie schafft im Falle einer Massenflucht die Möglichkeit, Vertriebene und Flüchtlinge nach einem Beschluss des Rates in der Europäischen Union koordiniert vorübergehend aufzunehmen, ohne dass individuelle Asylverfahren durchgeführt werden müssen. Darüber hinaus ermöglicht sie, durch eine Massenflucht besonders belastete Mitgliedstaaten finanziell zu entlasten (siehe B.V.3.5).
- Entscheidung des Rates über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds¹⁵: Die Einrichtung des Flüchtlingsfonds hat zum Ziel, noch vor den Verhandlungen über die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen eine Annäherung der Aufnahmebedingungen und den Aufbau von funktionierenden Aufnahmestrukturen in den Mitgliedstaaten zu befördern. Der Europäische Flüchtlingsfonds ermöglicht Zuwendungen aus der Gemeinschaft an die Mitgliedstaaten soweit die zu fördernden Maßnahmen bzw. Projekte im Bereich der Aufnahme, Integration und Rückkehr von Flüchtlingen von den Mitgliedstaaten kofinanziert werden (siehe B.V.3.6).
- (Verabschiedete) Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft¹⁶ (siehe B.XI.4.2.1) sowie
- (verabschiedete) Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf¹⁷: Die Richtlinien verpflichten alle Mitgliedstaaten zu ersten konkreten Schritten für eine umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung und -politik. Auch sie werden deshalb unten näher dargestellt (siehe B.XI.4.2.2).

Inhalt und Umfang der Vorhaben verdeutlichen aus Sicht der Beauftragten, dass die Kommission die vom Europäischen Rat vorgegebene Linie (umfassende Asyl- und Einwanderungspolitik, Integration durch Annäherung von Rechten sowie eine konkrete Antidiskriminierungspolitik) umzusetzen sucht. Dennoch deutet schon der zeitliche Verlauf mancher Verhandlungen darauf hin, dass die konkrete Diskussion der Vorhaben erhebliche

Probleme aufwirft. So datiert etwa der erste Kommissionsvorschlag zum Bereich der Familienzusammenführung aus dem November 1999. Eine Verabschiedung ist dennoch immer noch nicht erfolgt (zur inhaltlichen Diskussion unten B.II.3.1). Sicher trägt hierzu bei, dass bei allen noch nicht verabschiedeten Richtlinien für den Beschluss im Rat Einstimmigkeit erforderlich ist.

Ebenso wichtig dürfte aber sein, dass der migrationspolitische Blickwinkel in den Mitgliedstaaten manchmal noch sehr eng mit der nationalen Rechtslage und Diskussion verbunden ist. So kann es - wenn man nur aus europäischer Sicht auf Deutschland sieht - möglicherweise sogar manchen verwundern, dass in Deutschland eine umfassende nationale Zuwanderungsgesetzgebung diskutiert und auf den Weg gebracht wurde, während das Thema doch zugleich in vollem Umfang auf der europäischen Ebene zu debattieren war und ist. In der innenpolitischen Diskussion um Einwanderungs- und Asylpolitik ist es zudem immer wieder schwer zu vermitteln, dass das Ziel einer europäischen Harmonisierung auf einem hohen Niveau - zumindest mittelbar - auch eine gleichmäßige Verteilung der Belastungen auf die Mitgliedstaaten befördern würde, die mit der Aufnahme von Drittstaatsangehörigen - insbesondere auch von Asylsuchenden - verbunden sein können. Eine Politik, die eine Harmonisierung auf einem möglichst hohen Niveau anstrebt, ist insoweit nicht nur in den Einzelfragen sinnvoll, in denen auf nationaler Ebene eine Harmonisierung „nach unten“ - z.B. aufgrund verfassungsrechtlicher oder menschenrechtlicher Schranken in einem Mitgliedstaat - tatsächlich nicht in Betracht kommt. Sie entspräche vielmehr auch der europäischen Tradition, völkerrechtliche Verpflichtungen möglichst weitgehend zu erfüllen sowie die Grund- und Menschenrechte in einer umfassenden Weise zu gewähren. Schließlich würden damit auch Standards gesetzt, die insbesondere für die Migrations- und Flüchtlingspolitik der Beitrittsländer von großer Bedeutung sein würden.

Erkennbar ist jedoch, dass zum Teil im nationalen Rahmen schon Vorbehalte dagegen bestehen, dass die Europäische Union ein umfassendes Konzept im Bereich der Migrationspolitik verabschiedet.¹⁸ Auch deshalb fällt es sicher manchmal schwer, im europäischen Zusammenhang einen menschenrechtlichen Grundsatz oder das Prinzip der Gleichbehandlung zu akzeptieren, wenn diese Prinzipien auf europäischer Ebene konkret verankert werden sollen. Im Vordergrund der nationalen Betrachtung können dann zum Beispiel ganz punktuelle Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung stehen. Dies aber kann aus Sicht der Beauftragten nicht die auf Ebene der Europäischen Union verfolgte Linie sein. Denn wenn alle Mitgliedstaaten ihre Ausnahmen und Beschränkungen im Rahmen der europäischen Harmonisierung verankern wollten, so wäre das Niveau des Harmonisierungsprozesses ganz zwangsläufig ein niedriges und damit integrationspolitisch fatal.

Deshalb bleibt aus Sicht der Beauftragten insgesamt festzuhalten, dass auf der Linie der Vorgaben des Europäischen Rates in Tampere und auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission eine gesamteuropäische Integrations- und Migrationspolitik entwickelt werden muss. Dabei ist natürlich klar, dass die Mitgliedstaaten ihr jeweiliges - oft aufgrund schwieriger nationaler Diskussionen zu Stande gekommenes - Recht zur Grundlage ihrer Verhandlungsposition in Brüssel machen. Vernünftige Ergebnisse werden jedoch nur zu erreichen sein, wenn alle Mitgliedstaaten bereit sind, auch punktuelle Abweichungen von ihrem Recht hinzunehmen. Erforderlich ist ein klarer europäischer Blick, der die zunehmende politische Integration durch den Amsterdamer Vertrag und die Festlegung durch die Schlussfolgerungen von Tampere in diesem Bereich anerkennt.

II. Nationale Zuwanderungsdiskussion und Neuordnung der Zuwanderungspolitik

Die Ankündigung von Bundeskanzler Schröder im Februar 2000, eine „Green Card“ (Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung) für ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (sog. IT-Fachkräfte) einzuführen, löste eine breite öffentliche Debatte um Ausländer- und Zuwanderungspolitik aus. Erstmals seit dem Anwerbestopp 1973 wurde mit der „Green Card“ ein Bedarf an ausländischen Fachkräften von offizieller Seite öffentlich formuliert und in begrenztem Umfang für deren Anwerbung plädiert. Im Unterschied zu vorangegangenen Debatten stand damit nicht mehr länger und allein die Begrenzung von Zuwanderung im Vordergrund. In viel stärkerem Maße als je zuvor wurde die Debatte bestimmt von der Perspektive auf die Gestaltung von Zuwanderung, die auch zukünftig als notwendig, zumindest aber unvermeidlich betrachtet wurde. Die Verschiebung vom Ob zum Wie der Zuwanderung war der Einsicht geschuldet, dass das Migrationsgeschehen der letzten Jahrzehnte einen unumkehrbaren Einwanderungsprozess darstellte, der sich auch in Zukunft weiter fortsetzen wird. Die Nachfrage nach ausländischen IT-Fachkräften wurde zum Beleg für die Notwendigkeit einer zukunftsfähigen Gestaltung von Zuwanderungspolitik, insbesondere im Bereich der Arbeitsmigration, und eines grundsätzlichen Modernisierungsbedarfs in diesem Politikfeld. Der Reformbedarf wurde im Unterschied zu vorangegangenen Diskussionen, wie etwa der Asyldebatte zu Beginn der 1990er Jahre, auch nicht für nur einen Migrationsbereich postuliert, sondern auf das gesamte Migrationsgeschehen einschließlich der Integrationspolitik bezogen. Der Vorwurf, mit der „Green Card“ lediglich eine singuläre Lösung für eine Wirtschaftsbranche geschaffen zu haben, wurde ergänzt durch den Ruf nach einem migrationspolitischen Gesamtkonzept, dem durch die Vorlage zahlreicher Konzepte von Parteien und Verbänden und schließlich durch die Vorlage und Verabschiedung eines Zuwanderungsgesetzes Rechnung getragen wurde.

1. Zuwanderungsdebatte nach der „Green Card“-Ankündigung

Auch vor der IT-Debatte waren in Wissenschaft und Politik durchaus Überlegungen und Konzeptionen für eine Neuordnung der Zuwanderungspolitik im Rahmen eines Einwanderungs- bzw. Zuwanderungsgesetzes diskutiert worden. Bereits Anfang der 1990er Jahre plädierten Wissenschaftler für eine langfristige und gezielte Migrationspolitik und ein Einwanderungsgesetz.¹⁹ In der 13. Legislaturperiode wurden verschiedene Gesetzentwürfe und Anträge in Bundestag und Bundesrat eingebracht, die jedoch keine Mehrheiten fanden und daher keine Gesetzeskraft erlangten.²⁰

Bei vielen Unterschieden im Detail war allen parlamentarischen Konzepten gemeinsam die Vorstellung einer Einwanderungsregelung im Rahmen von Quoten, die - entweder als Teilquoten für bestimmte Zuwanderungstatbestände oder als Gesamtquote - aufgrund objektivierbarer Kriterien durch die Politik festgelegt werden sollten. Auch in der Öffentlichkeit war deshalb der Begriff „Einwanderungsgesetz“ eng verbunden mit der Vorstellung eines Quotensystems. Diesen parlamentarischen Vorstößen für ein Ein- bzw. Zuwanderungsgesetz wurde damals jedoch noch mit dem Hinweis begegnet, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei und kein Bedarf an zusätzlicher Einwanderung bestehe. Erst mit der erwähnten Ankündigung vom Februar 2000, den Arbeitsmarkt für ausländische Computerspezialisten zu öffnen, erhielt die Debatte um die Neuordnung von Zuwanderungspolitik einen neuen Impuls.

In der öffentlichen Kommentierung setzte sich im Folgenden sehr schnell der eingängige Titel „Green Card“-Debatte durch, während auf Seiten des Gesetzgebers bei der Zulassungsregelung für IT-Kräfte eine der amerikanischen „Green Card“ vergleichbare unbefristete Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung nicht in Erwägung gezogen wurde. Vielmehr sehen die entsprechenden Verordnungen²¹ zur Zulassung von Fachkräften der Informations- und Kommunikationstechnologie, die zum 1. August 2000 in Kraft traten, eine auf höchstens fünf Jahre befristete Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis²² für bis zu 20 000 Arbeitskräfte aus Drittstaaten vor, die unter der Voraussetzung zugelassen werden können, dass sie einen einschlägigen Hochschulabschluss oder (alternativ) ein vereinbartes Jahresgehalt von mehr als 100 000 DM nachweisen können (vgl. auch C.V.1.1.7). Nach Ablauf der in den IT-Verordnungen vorgesehenen maximalen Aufenthaltsdauer von fünf Jahren bestimmt sich der weitere Aufenthalt nach den allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen. Im Zusammenhang mit der Zulassungsregelung wurden auch die Defizite in der Ausbildung und Qualifizierung im Inland thematisiert.

Die Debatte blieb jedoch nicht auf den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie beschränkt. Insbesondere von Wirtschaftsvertretern wurde darauf verwiesen, dass in der international verflochtenen Wirtschaft in vielen Bereichen längst ein weltweiter Wettbewerb um hochmobile Spezialisten herrsche und die deutsche Rechtslage hier eher ein Standortnachteil sei. Gefordert wurde die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für ausländische Fachkräfte auch in anderen Branchen und eine grundsätzlich großzügigere Zuwanderungspolitik. In einem regelrechten Wettbewerb um die unbürokratischste Zugangslösung reagierte das Land Bayern auf die „Green Card“-Verordnungen mit der

Ankündigung einer „Blue Card“ für Wissenschaftler und Fachkräfte auch in anderen Bereichen, mit der im Wesentlichen nur das Visumverfahren beschleunigt wird.²³

Nachdem in Fachkreisen bereits seit langem auf die sich abzeichnende demographische Entwicklung in Deutschland, die drohende Überalterung und daraus resultierende Konsequenzen für den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme hingewiesen worden war, fand dieser Punkt nun auch in der Öffentlichkeit breitere Aufmerksamkeit. Die Schaffung eines Einwanderungsgesetzes, das die Arbeitsmigration vor allem von qualifizierten Fachkräften auf eine gesetzliche Grundlage stellt und das bisherige System der Ausnahmeverordnungen ablöst, wurde in der öffentlichen Kommentierung zu einem Modernisierungsprojekt, das keinen Aufschub duldet.

Diese Diskussion hatte Auswirkungen auch auf bereits im Inland befindliche Ausländer, insbesondere auf Asylsuchende und geduldete Flüchtlinge. Das generelle Arbeitsverbot für nach 1997 eingereiste Flüchtlinge erschien nun nicht nur unter integrationspolitischen Gesichtspunkten, sondern auch in wirtschaftspolitischer Perspektive obsolet und wurde Ende 2000 aufgehoben (vgl. B.II.1.9.1). Vor dem Hintergrund von Forderungen vor allem mittelständischer Betriebe, die bei ihnen teilweise seit Jahren beschäftigten Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien von der Rückführung auszunehmen, wurden im Frühjahr 2001 zudem entsprechende Bleiberechtsregelungen erlassen (vgl. B.II.1.4.3). Gleichfalls debattiert wurden im Berichtszeitraum Möglichkeiten zur Legalisierung von illegal tätigen Hilfskräften in Privathaushalten mit Pflegebedürftigen; Anfang 2002 wurde hier auf dem Verordnungswege²⁴ eine vorübergehende Regelung geschaffen, die diesem Bedarf - auch durch Vermittlung von Kräften aus dem Ausland - Rechnung zu tragen sucht. Auch die strikte Vorgabe, dass ausländische Hochschulabsolventen nach Abschluss eines Studiums an einer deutschen Hochschule das Land zwingend verlassen müssen und eine anschließende Beschäftigung somit ausgeschlossen ist, geriet angesichts des inländischen Fachkräftemangels in die Kritik - dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die IT-Verordnungen eine solche Beschäftigungsmöglichkeit für Hochschulabsolventen dieses Bereiches vorsehen.

Vor allem von konservativer Seite wurde den Überlegungen zur Neuregelung der Arbeitskräftezuwanderung die Forderung nach Zuwanderungsbegrenzung in anderen Bereichen gegenüber gestellt. Mit dem Ziel, die Gesamtzahl der Zuwanderer insgesamt nicht zu erhöhen, wurden Vorschläge zum Abbau des Flüchtlingsschutzes bis hin zur Änderung des Asylgrundrechtes und zu Einschränkungen des Familiennachzuges gemacht. Ähnlich wie den Modellen einer Gesamtquote für Zuwanderung liegt dieser Aufrechnung unterschiedlichster Zuwanderergruppen die Vorstellung einer objektiven Höchstgrenze zugrunde, die keinesfalls

überschritten werden darf.

Diese Vorstellung einer „passgenauen“ Einwanderung, die keine Integrationsprobleme mehr verursacht, negiert aus Sicht der Beauftragten die rechtlichen Voraussetzungen vieler Zugänge in die Bundesrepublik und überschätzt zudem den nationalen Gestaltungsspielraum für Migrationspolitik. Der überwiegende Teil der Zuwanderung nach Deutschland basiert auf individuellen Rechtsansprüchen (z.B. Grundrecht auf Asyl, Familiennachzug), die nicht quotierbar sind, bzw. resultiert aus Verpflichtungen, die sich aus internationalen Verträgen (z.B. Genfer Flüchtlingskonvention, EU-Freizügigkeit) ergeben. Internationales Völkerrecht und europäische Harmonisierung stehen nationalen Alleingängen bei der Zuwanderungspolitik entgegen. Der Ruf nach Quoten und Begrenzung „unerwünschter“ Zuwanderung geht somit von einer Vorstellung der Steuerbarkeit aus, die weder den rechtlichen Ansprüchen auf Zugang noch den Realitäten einer offenen Gesellschaft Rechnung trägt.

Die gesellschaftliche Diskussion um die Neuordnung der Zuwanderungspolitik und das Modernisierungsprojekt Zuwanderungsgesetz standen im Sommer 2000 trotz zahlreicher ausländerpolitischer Diskussionen in der Vergangenheit erst am Anfang. Zwar war im öffentlichen Bewusstsein deutlich geworden, dass Einwanderung auch eine ökonomische und demographische Notwendigkeit sein und die Gestaltung von Zuwanderung im wohlverstandenen gesellschaftlichen Eigeninteresse liegen kann. Doch ausdifferenzierte und umsetzbare Konzepte, die der komplexen Zuwanderungsrealität hätten gerecht werden können, lagen allenfalls ansatzweise vor.

2. Neue Zuwanderungskonzepte der Parteien und der Fachkommissionen

In den folgenden Monaten wurde die öffentliche Debatte durch eine Vielzahl von migrationspolitischen Konzeptionen und Positionspapieren bereichert, die in Kommissionen und Arbeitsgruppen auf Regierungsebene, in den Parteien, aber auch in Verbänden erarbeitet wurden. Eine umfassende Darstellung dieser Konzepte ist an dieser Stelle nicht möglich; auf einige dieser konzeptionellen Überlegungen soll im Weiteren in chronologischer Folge der Vorlagen eingegangen werden.

Die FDP hatte in der 14. Legislaturperiode bereits vor Beginn der „Green Card“-Debatte einen Gesetzentwurf²⁵ zu diesem Thema in den Bundestag eingebracht. In diesem Entwurf für ein „Zuwanderungsbegrenzungs-gesetz“ wurde die Festlegung einer jährlich festzusetzenden Gesamthöchstzahl von Zuwanderern und die Aufteilung dieser Gesamtquote in Teilquoten vorgeschlagen, die jedoch nur für bestimmte Zuwanderungsgruppen, wie nachziehende Familienangehörige und Arbeitsmigranten, vorgesehen waren. Die Zahl der Asylberechtigten

und nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannten Flüchtlinge (Vorjahreszahl) sollte nach Vorstellung der FDP zwar auf die Gesamtquote angerechnet werden und sich damit auf die Berechnung der Teilquoten anderer Zuwanderergruppen auswirken; eigene Teilquoten waren hier jedoch nicht vorgesehen. Kriterien für die Auswahl von Arbeitsmigranten sollten u.a. Alter, Qualifikation, Gesundheitszustand und Sprachkenntnisse sein; berücksichtigt werden sollten ferner der Nachweis eines konkreten Arbeitsplatzangebotes oder eines durch Inländer nicht zu deckenden Arbeitskräftebedarfes im Berufszweig des Antragstellers.

Nach Beginn der „Green Card“-Debatte brachte die FDP einen zweiten Gesetzentwurf²⁶ praktisch gleichen Inhalts in den Bundestag ein. Nach Vorlage des Berichts der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ überarbeitete sie ihr Konzept²⁷ dann grundlegend und rückte gänzlich vom Gesamt- und Teilquotenmodell ab. Der neue Entwurf sieht vor, ausländischen Arbeitskräften die Zuwanderung ohne Kontingentierung grundsätzlich dann zu ermöglichen, wenn ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und diese Stelle nicht durch eine inländische Arbeitskraft besetzt werden kann. Zusätzlich ist aus demographischen Gründen die Zuwanderung junger, gut ausgebildeter Menschen auch ohne konkreten Arbeitsplatznachweis im Rahmen einer Quote vorgesehen. Das Grundrecht auf Asyl solle uneingeschränkt und unquotiert beibehalten werden.

Bündnis 90/Die Grünen legten im Herbst 2000 ein Zuwanderungskonzept²⁸ vor. Darin wird zwischen drei Säulen der Einwanderung unterschieden, die getrennt voneinander geregelt werden sollen. Eine Gesamtquote wird abgelehnt. Stattdessen wird vorgeschlagen, Arbeitsmigration (erste Säule) zuzulassen und hierfür flexible Steuerungsinstrumente einzuführen, die für einzelne Wirtschaftsbereiche variieren können. Die zweite Säule bildet die Einwanderung aus politischen oder humanitären Gründen. In diese Kategorie fallen u.a. Spätaussiedler, Bürgerkriegsflüchtlinge oder auch Einzelpersonen zur medizinischen Versorgung. Für die auf Dauer angelegte Aufnahme in diesem Bereich wird die Festlegung einer Quote vorgeschlagen. Die Einwanderung aufgrund von Rechtsansprüchen bildet die dritte Säule. Rechtsansprüche sollen weiterhin gewährt und z.T. noch ausgebaut werden (Familiennachzug). Das Grundrecht auf Asyl und die Genfer Flüchtlingskonvention sollen uneingeschränkt gewährleistet bleiben und die Qualität der Asylverfahren verbessert werden. Flüchtlinge sollen, unabhängig davon nach welcher Rechtsvorschrift ihnen Schutz erteilt wird, einen einheitlichen Flüchtlingsstatus erhalten, der ihnen Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Integrationsangeboten und zu sozialem Schutz gewährleistet. Dies gilt auch für Opfer von nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung.

Die CDU setzte im November 2000 als Reaktion auf die durch das Bundesministerium des Innern eingesetzte Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (Süssmuth-Kommission) eine parteiinterne Zuwanderungskommission ein, die vom saarländischen Ministerpräsidenten Müller geleitet wurde. Die Kommission legte im Frühjahr 2001 einen Bericht²⁹ vor, der weitgehend inhaltsgleich zur Grundlage eines Beschlusses des Bundesausschusses der CDU³⁰ wurde. Die CDU hält hier grundsätzlich am Grundrecht auf Asyl fest, will aber die Asylverfahren beschleunigen und abgelehnte Asylbewerber konsequent zurückführen. Während des Asylverfahrens sollen Asylbewerber ausschließlich Sachleistungen erhalten und in Sammelunterkünften untergebracht werden. Das Recht auf Familiennachzug soll bestehen bleiben, allerdings soll das Nachzugsalter für Kinder von zur Zeit 16 Jahre auf sechs, maximal zehn Jahre reduziert werden. Arbeitsmigration wird befürwortet, der Aus- und Weiterbildung einheimischer Arbeitskräfte aber Vorrang eingeräumt. Für qualifizierte Fachkräfte sind flexible Zuwanderungskontingente vorgesehen, sofern es Bedarfe gibt, die nicht durch inländische Arbeitskräfte zu decken sind. Für die Auswahl der Zuwanderer innerhalb dieser Kontingente wird ein Punktesystem vorgeschlagen. hoch Qualifizierte sollen durch attraktive und großzügige Aufnahmebedingungen (u.a. Daueraufenthaltsgenehmigungen) im Rahmen von Sonderkontingenten angeworben werden. Die Zuwanderung Niedrigqualifizierter wird weitgehend ausgeschlossen, hier soll ausschließlich auf einheimische Potenziale zurückgegriffen werden.

CDU und CSU bearbeiteten das Migrationsthema zunächst getrennt voneinander und formulierten erst im Verlauf ihrer jeweiligen Positionsfindung einen gemeinsamen Standpunkt. Der wesentlichste Unterschied der im April 2001 vorgelegten Position der CSU³¹ zu den Positionierungen der Schwesterpartei ist die Infragestellung des Grundrechts auf Asyl (Artikel 16a Absatz 1 GG) und der Rechtswegegarantie des Grundgesetzes (Artikel 19 Absatz 4 GG). Für den Fall, dass durch einfachgesetzliche Änderungen eine Beschleunigung der Asylverfahren nicht erreicht werden kann, hält die CSU eine entsprechende Grundgesetzänderung für unabdingbar. In den gemeinsamen Stellungnahmen von CDU und CSU³² ist diese Forderung dahingehend abgeschwächt, dass sie hier lediglich als Prüfauftrag formuliert ist.

Eine zentrale Rolle nahm die durch den Bundesminister des Innern im Herbst 2000 eingesetzte Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ unter der Leitung der früheren Bundestagspräsidentin Süssmuth ein, die bis zum Sommer 2001 ein umfassendes Zuwanderungs- und Integrationskonzept erarbeiten sollte. Der Kommission gehörten 21 Vertreter unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppen, so der Parteien, der Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und Kirchen sowie Wissenschaftler an. Diese

Zusammensetzung sollte eine gesamtgesellschaftlich akzeptable Konsensfindung ermöglichen. In drei Arbeitsgruppen wurden die Themen Arbeitsmigration, Ausländer- und Asylrecht und Integration bearbeitet. Es wurden zahlreiche Experten gehört, darunter auch die Beauftragte und ihre Mitarbeiter, und eine Reihe von Gutachten in Auftrag gegeben.

In ihrem Bericht³³ macht die Kommission differenzierte Vorschläge zur zukünftigen Regelung von Zuwanderung und Integration. Im Bereich Arbeitsmigration werden verschiedene Zuwanderungsverfahren vorgeschlagen. Erstens sollen über ein Punktesystem junge, gut ausgebildete Zuwanderer ohne konkretes Arbeitsplatzangebot zuwandern können, um so die demographisch bedingten Arbeitsmarktbedarfe zu mildern und einen Beitrag zur Stabilisierung der Sozialsysteme zu leisten. Als Auswahlkriterien für das Punktesystem werden Alter, Qualifikation und Sprachkenntnisse vorgeschlagen. Dieser Zuwanderergruppe soll ein Daueraufenthalt gewährt werden. Da die Kommission davon ausgeht, dass die Auswirkungen der demographischen Entwicklung erst ab ca. 2010 spürbar werden, wird vorgeschlagen, frühzeitig unterschiedliche Zuwanderungsmodelle mit kleinen Quoten zu implementieren und die Erfahrungen im Hinblick auf zukünftige Erfordernisse auszuwerten, um dann die Verfahren fortzuentwickeln. Zweitens wird ein Modell arbeitsmarktbezogener Zuwanderung zur Deckung kurzfristiger Engpässe auf dem Arbeitsmarkt vorgeschlagen. Voraussetzung für die Zuwanderung als Engpassarbeitskraft soll ein konkretes Arbeitsplatzangebot sein, das auf einen tatsächlichen Mangel an inländischen Arbeitskräften im jeweiligen Bereich zurückzuführen ist. Diesen Zuwanderern soll nur eine befristete Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden, sie sollen aber die Möglichkeit haben, sich im Rahmen des Punktesystems um einen Daueraufenthalt zu bewerben. Drittens sollen Hoch qualifizierte zunächst einen befristeten und bei Fortbestand des Beschäftigungsverhältnisses später einen Daueraufenthalt bekommen können. Diese Gruppe soll außerhalb des Punktesystems einreisen können.

Ein weiterer Themenschwerpunkt der Kommission waren ausländer- und asylrechtliche Fragen. Die Kommission empfiehlt im Bereich Asylrecht von einer Grundgesetzänderung abzusehen, und plädiert stattdessen für eine effiziente Verfahrensbeschleunigung bei den Asylverfahren und eine wirkungsvollere Rückführungspraxis abgelehnter Asylbewerber. Gleichzeitig empfiehlt sie aus integrationspolitischen Gründen die Abschaffung von Kettenduldungen, die Schaffung von Bleibereichtsperspektiven für Flüchtlinge mit rechtlichen und tatsächlichen Abschiebungshindernissen und die Angleichung der Rechtsfolgen bei der Schutzgewährung für Asylberechtigte und Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Darüber hinaus spricht sich die Kommission für einen vollständigen Ausweisungsschutz für im Inland geborene oder aufgewachsene Kinder, Jugendliche und Heranwachsende aus Migrantenfamilien aus.

Die SPD legte kurz nach der Vorstellung des Berichts der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ ebenfalls ein Zuwanderungs- und Integrationskonzept³⁴ vor. Hier werden drei Hauptziele formuliert: Die Qualifikation der einheimischen Bevölkerung und die Zulassung von Arbeitsmigration in Bereichen, in denen inländische Arbeitskräfte fehlen, die Förderung der Integration sowie die Wahrnehmung humanitärer Verpflichtungen. Für die Arbeitsmigration wird die Festlegung einer zunächst kleinen Quote vorgeschlagen. Die Auswahl der Arbeitsmigranten soll über ein Punktesystem erfolgen. Das Grundrecht auf Asyl soll unangetastet bleiben; Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung sollen besser geschützt werden. Beim Kindernachzugsalter wird eine Heraufsetzung der Altersgrenze auf 18 Jahre gefordert.

Das Konzept der PDS³⁵ unterscheidet sich weitgehend von den Vorstellungen der anderen Parteien und den Konzepten der Kommissionen. Die PDS fordert offene Grenzen für Menschen in Not und als langfristiges Ziel eine weltweite Freizügigkeit. Punktesysteme und Quotierung nach Maßstäben des wirtschaftlichen Eigeninteresses werden abgelehnt. Zugelassen werden sollen alle, die völkerrechtliche Ansprüche geltend machen können, eine Ausbildung oder ein Studium in Deutschland beginnen wollen, eine Unternehmensgründung planen, einen Arbeitsplatz vorweisen oder ihren Lebensunterhalt eigenständig bestreiten können. Auch wer sich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung suchen möchte, soll zunächst einwandern können.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass alle genannten Konzepte Abstand nehmen von in der Vergangenheit vorherrschenden singulären Betrachtungsweisen und Lösungsansätzen für einzelne Zuwanderungsgruppen und -tatbestände wie etwa das Asylrecht oder den Spätaussiedlerzuzug. Ziel aller Vorschläge waren Gesamtkonzeptionen, die die Zuwanderungsfrage mit anderen gesellschaftlichen Themenbereichen wie Bildung und Qualifizierung, Arbeitsmarktpolitik oder Familienpolitik verknüpft.

Überwog noch im Vorjahr die Vorstellung, man müsse eine Gesamtquote für Zuwanderung festlegen, die aus einer anhand objektiver Faktoren zu bestimmenden gesellschaftlichen Integrations- und damit Aufnahmekapazität abgeleitet werden könne, so setzte sich nun die Erkenntnis durch, dass die Festlegung einer Gesamtquote kein sinnvolles Instrument zur Regelung von Zuwanderung und gesellschaftliche Integrationskapazität keine statische Größe ist. Die Koppelung von Arbeitsmigration an die tatsächlichen Zuwanderungszahlen der Vorjahre wurde nun nicht mehr für sinnvoll gehalten, da mit diesem Modell z.B. Bürgerkriege mit erheblichen Fluchtbewegungen die notwendige Arbeitsmigration von hoch Qualifizierten verhindert hätten. Auch von der Vorstellung, dass die Zuwanderung dringend benötigter Fachkräfte die Abschaffung des Grundrechts auf Asyl erfordere, wurde Abstand genommen -

dies nicht zuletzt auch deshalb, weil deutlich wurde, welche Rolle völkerrechtliche Verpflichtungen und insbesondere die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) für Standards und Praxis der Asyl- und Schutzgewährung in Deutschland spielen. In allen politischen Lagern wurde der Übergang vollzogen hin zu differenzierenden Konzepten mit unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten für die einzelnen Zuwanderungstatbestände.

Ein entscheidender Perspektivwechsel betrifft den Bereich der Arbeitsmigration: Die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte sollte nicht länger im Rahmen von Ausnahmeregelungen zu einem generell geltenden Anwerbestopp, sondern auf gesetzlicher Grundlage geregelt werden. So herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass die Zuwanderung Höchstqualifizierter sinnvoll ist und diese Gruppe nur durch attraktive Zuwanderungsbedingungen wie z.B. eine sofortige Aufenthaltsverfestigung gewonnen werden kann. Keines der Konzepte ging allerdings davon aus, dass demographische Probleme allein über Zuwanderung zu lösen seien; vielmehr bestand Konsens, dass es hier verstärkt familienpolitischer Maßnahmen und Investitionen in die Aus- und Weiterbildung der bereits in Deutschland lebenden Bevölkerung bedarf. Ferner betonten alle genannten Vorschläge die Notwendigkeit, Zuwanderung mit einer möglichst frühzeitigen Integrationsförderung zu verbinden. Es wurden jedoch auch unterschiedliche Auffassungen deutlich, etwa in der Frage, bis zu welchem Alter der Nachzug von Kindern zu ihren Eltern möglich sein soll.

3. Zuwanderungsgesetz

Noch im August 2001 stellte das Bundesministerium des Innern einen ersten Referentenentwurf für ein Zuwanderungsgesetz vor, der zahlreiche Vorstellungen der Kommissionen und Parteien berücksichtigte. Ein überarbeiteter Entwurf wurde am 7. November 2001 im Kabinett verabschiedet und im Dezember 2001 in Bundestag und Bundesrat in erster Lesung beraten. Nach weiteren Überarbeitungen, die einem Teil der zahlreichen Änderungsanträge der Länderkammer und den Ergebnissen einer Expertenanhörung im Innenausschuss des Bundestages Rechnung trugen, verabschiedeten der Bundestag am 1. März und der Bundesrat am 22. März 2002 das Gesetzespaket. Das Zuwanderungsgesetz wurde am 20. Juni 2002 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und am 25. Juni 2002 im Bundesgesetzblatt verkündet³⁶.

Das Zuwanderungsgesetz vollzieht eine grundlegende Novellierung des bestehenden Ausländerrechtes, umfasst ferner die Neufassung des Freizügigkeitgesetzes für EU-Bürger sowie Änderungen des Asylverfahrens- und des Asylbewerberleistungsgesetzes sowie weiterer Gesetze und soll zum 1. Januar 2003 in Kraft treten.

Kernstück ist die umfassende Neuregelung des Ausländerrechtes. Das geltende Ausländergesetz wird durch ein „Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)“ ersetzt, in das auch die wesentlichen Bestimmungen des Arbeitsgenehmigungsrechtes aufgenommen sind.

Mit Regelungen zum Arbeitskräftezugang vollzieht das Gesetz zudem den Perspektivwechsel in der Zuwanderungsdebatte nach - weg von einem generellem Anwerbestopp mit Ausnahmeregelungen hin zu gesetzlichen Optionen, Arbeitsmigration zuzulassen - ohne bereits über den konkreten Zeitpunkt und Umfang der zuzulassenden Arbeitskräftezuwanderung zu entscheiden. Die Neuregelungen stellen einen flexiblen „Instrumentenkasten“ zur Gestaltung künftiger Zuwanderung im Bereich der Arbeitsmigration bereit.

Die bisher bestehenden Ausnahmeregelungen im Bereich der Arbeitsmigration werden durch gesetzlich verankerte Verfahren ersetzt. Neben dem flexibilisierten Regelverfahren des Arbeitsmarktzuganges mit Vorrangprüfung durch die Arbeitsverwaltung bestehen besondere Zugänge für hoch Qualifizierte (z.B. Ingenieure, Informatiker, Mathematiker sowie Führungspersonal in Wissenschaft und Forschung), für die die Gewährung eines Daueraufenthaltes von Anfang an vorgesehen ist. Ergänzend werden Voraussetzungen geschaffen, im Bedarfsfall eine begrenzte Zahl besonders geeigneter Zuwanderer über ein Auswahlverfahren im Rahmen eines Punktesystems aufzunehmen, das von einem neu zu schaffenden Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführt wird. Ferner wird die Arbeitsaufnahme von ausländischen Studienabsolventen ermöglicht und eine rechtliche Grundlage für die Zuwanderung von Selbständigen geschaffen.

Zum ersten Mal werden damit die entscheidenden Bestimmungen zum Aufenthaltsrecht und zum Arbeitsgenehmigungsrecht für Ausländer in einem Gesetz zusammengefasst. Die Zahl der Aufenthaltstitel wird auf zwei reduziert (die unbefristete Niederlassungserlaubnis und die befristete Aufenthaltserlaubnis); je nach Aufenthaltswert gibt es jedoch nach wie vor zahlreiche Abstufungen und Unterschiede in der rechtlichen Stellung der Betroffenen.

Eingang in die Regelungen des Zuwanderungsgesetzes fanden auch die Konsense der Diskussion um Asylrecht und Flüchtlingsschutz. Nach langjähriger Auseinandersetzung um das Grundrecht auf Asyl und die vermeintliche Einzigartigkeit des deutschen Asylrechtes ist nunmehr - nicht zuletzt aufgrund der Empfehlungen der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (s.o.) - die Bedeutung der völkerrechtlichen Verpflichtungen und insbesondere der GFK für den Flüchtlingsschutz in Deutschland deutlich geworden. Zudem öffnete die Debatte - im Vergleich der Anwendung der GFK in Deutschland und in anderen EU-

Mitgliedstaaten - den Blick für Schutz- und Statuslücken im deutschen Flüchtlingsrecht. Um diese zu schließen, wird die Notwendigkeit, nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung bei der Anwendung der GFK zu berücksichtigen, vom Gesetzgeber im Zuwanderungsgesetz deutlich unterstrichen und die Rechtsfolgen der Anerkennung für Asylberechtigte und für Konventionsflüchtlinge weitgehend angeglichen.

Während die Frage der Duldung lange Zeit vorwiegend unter dem Aspekt des mangelnden Vollzugs von Ausreiseverpflichtungen diskutiert worden war und integrationspolitische Aspekte allenfalls bei Altfallregelungen eine Rolle spielten, ermöglichte die jüngste Diskussion einen differenzierteren Blick auf diese Problematik. Im Zuwanderungsgesetz wird daher die Duldung gänzlich abgeschafft und eine stärkere Differenzierung zwischen Aufhältigen, bei denen die Ausreise möglich und zumutbar ist, und solchen mit rechtlichen und tatsächlichen Abschiebungshindernissen, denen aus integrationspolitischen Gründen eine Aufenthaltsperspektive in Deutschland gewährt werden sollte, rechtlich verankert.

Nicht alle Empfehlungen der Kommissionen und Parteien fanden jedoch Eingang in das Zuwanderungsgesetz. So wurde der vielfach geforderte generelle Ausweisungsschutz für im Inland geborene und aufgewachsene Ausländer nicht in das Regelwerk übernommen.

Zusammenfassend lässt sich aus Sicht der Beauftragten feststellen, dass im Berichtszeitraum - ausgehend von einer singulären Regelung für ausländische IT-Fachkräfte - eine umfassende und sachliche Diskussion um die Neuordnung der Zuwanderungspolitik geführt wurde, die zum Teil zu Perspektivwechseln, zumindest aber zu begrüßenswerten Verschiebungen in der Problemsicht geführt und durchaus auch Eingang in die Gesetzgebung gefunden hat. Jenseits der Bewertung der Reform im Detail (vgl. hierzu Teil B) wurde mit der Diskussion um das Zuwanderungsgesetz endlich eine lange überfällige, grundsätzliche Debatte um die Zukunft der Einwanderungsgesellschaft Deutschland angestoßen und Abschied genommen von der Vorstellung eines Nicht-Einwanderungslandes.

III. Integrationspolitik

1. Entwicklung der Integrationsdebatte im Berichtszeitraum

Mit der Zuwanderungsdebatte ist auch der politische und gesellschaftliche Diskurs über „Integration“ in eine neue Phase getreten. Auf politischer Ebene setzte sich zunehmend die Einsicht durch, dass parallel zur Gestaltung von Zuwanderung eine Systematisierung und Verstärkung von Integrationspolitik erforderlich sei. Dies hatte die Beauftragte bereits im Januar 2000 in ihren „Leitlinien zur Integration“ angeregt (vgl. auch Bericht 2000, „Anstöße zum Thema Integration III“), gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass Integration, verstanden als ein komplexer gesellschaftlicher Interaktionsprozess, nicht nur gezielter Fördermaßnahmen in den unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen (Bildungspolitik, Arbeitsförderung, Sozialpolitik/Sozialberatung, Frauen- und Jugendpolitik) bedarf, sondern in starkem Maße rechtliche Gleichstellung und insbesondere gleichberechtigte Zugänge zu Bildung und Erwerbsarbeit voraussetzt. Während auf EU-Ebene unter dem Vorzeichen „Integration“ vor allem Initiativen zur Angleichung der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen stehen (vgl. A.I), bezog sich die parallel laufende deutsche Integrationsdebatte im Berichtszeitraum fast ausschließlich auf Aspekte sozialer Integration; Konzepte von Rechtsangleichung, politischer Partizipation und Antidiskriminierungspolitik spielten dagegen keine bedeutende Rolle.

Angestoßen durch die Berliner Rede des Bundespräsidenten³⁷, in der dieser für eine gesetzliche Regelung bestimmter Integrationsangebote plädierte, entbrannte im Berichtszeitraum eine - durchaus kontroverse - Diskussion um das Ob und Wie von Integrationsgesetzgebung, die sich vor allem um die Frage der Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen und zum Spracherwerb von Neuzuwanderern rankte. Die Forderung nach aufenthalts- und sozialleistungsrechtlichen Sanktionen³⁸ bei Nichtteilnahme an Sprachkursen fand Befürworter und Kritiker quer durch die politischen Lager. In welchem Maße das Nachdenken über Integration das gesellschaftliche Selbstverständnis berührt, belegen die gelegentlichen ideologischen Verwerfungen dieser Debatte, für die u.a. der Begriff der „Leitkultur“ und die Extremposition stehen, auch den Familiennachzug an das Kriterium deutsche Sprachkenntnisse zu knüpfen. Engagierte Kritiker konnten sich des Eindrucks nicht erwehren, dass hier Sprache nicht mehr als Medium von Integration verstanden, sondern als Instrument der Zuwanderungssteuerung missbraucht werden sollte. Obwohl sich im Verlaufe der Debatte die Einsicht durchsetzte, dass solcherart Sanktionen engste rechtliche Grenzen gesetzt sind, konnte der Ansatz, Angebote zur Integrationsförderung mit negativen Sanktionen zu verknüpfen, nicht grundsätzlich überwunden werden.

Die Beauftragte bemühte sich mit eigenen Eckpunkten für ein Integrationsgesetz³⁹ vom Dezember 2000 um eine Versachlichung und Konkretisierung der Diskussion und setzte dem Sanktionsansatz ein Konzept von Rechtsansprüchen auf Integrations- und Beratungsangebote und von positiven Anreizen im Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungsrecht entgegen, das u.a. bei Kirchen und Wohlfahrtsverbänden auf positive Resonanz stieß. Auch die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ plädierte in ihrem Bericht für ein mit Anreizen ausgestattetes Erstfördermodell mit weitreichenden Rechtsansprüchen auf Förderung, das allerdings verpflichtend sein sollte.

Aber auch die Befürworter obligatorischer Lösungen räumten ein, dass jegliche Verpflichtung zum Spracherwerb ein ausreichendes Angebot an Sprachkursen voraussetzt und ohne einen Ausbau der vorhandenen Infrastruktur gegenstandslos ist. In der Folge wurden unterschiedliche Modelle der Finanzierung von Integrationsangeboten zur Diskussion gestellt, darunter solche zur Beteiligung der Wirtschaft und der Teilnehmer selbst. Mit Blick auf die föderalen Kompetenzen bestand zwar ein grundsätzlicher Konsens, dass sich sowohl der Bund als auch die Länder wie bisher an den Kosten von Integrationsmaßnahmen zu beteiligen hätten. Nicht unumstritten war jedoch die konkrete Verteilung der Finanzierungszuständigkeiten hinsichtlich der diskutierten Erstfördermodelle, zumal diese in der Regel auf das sogenannte „Gesamtsprachkonzept“ der Bundesregierung (vgl. B.VIII.6.1) Bezug nahmen, in dessen Rahmen ausschließlich die bundesfinanzierte Sprachförderung von Ausländern und Spätaussiedlern vereinheitlicht werden sollte (zur konkreten Finanzierungsregelung im Zuwanderungsgesetz vgl. Punkt 3 dieses Abschnitts).

Weiterer Bezugspunkt der unterschiedlichen Erstförderkonzepte, die sich auch in einer Reihe der Positionspapiere der Fraktionen und Parteien (vgl. A.II) wiederfinden, war in starkem Maße das sogenannte „Niederländische Modell“, ein 1998 in den Niederlanden eingeführtes flächendeckendes Eingliederungsprogramm, das für bestimmte Neuzuwanderergruppen obligatorisch ist und neben Sprachunterricht und Staatsbürgerkunde auch berufliche Orientierungs- und Vermittlungsangebote und soziale Betreuung umfasst. Während die durchweg positive Rezeption des niederländischen Modells in der Bundesrepublik sich in erster Linie auf die Konzeption bezog, mehrten sich in den Niederlanden selbst nach der Einführung kritische Stimmen, die die praktische Umsetzung und in der Folge auch Aspekte des Konzepts selbst in Frage stellten. Diese Kritik wurde inzwischen durch zwei vom niederländischen Innenministerium in Auftrag gegebene Evaluationsstudien⁴⁰ zum Teil bestätigt. Zentrale Kritikpunkte sind hier die mangelnde Flexibilität und Bedarfsdifferenzierung der Angebote und die zu starke Betonung der Sprachanteile des Programmes. Die Studien kamen u.a. zu dem Ergebnis, dass die Mehrheit der Neuzuwanderer nicht das gewünschte Sprachniveau erreicht,

das für ein Anschlussprogramm oder den Arbeitsmarkt qualifiziert, und dass die bei Nichtteilnahme vorgesehenen Sanktionen wenig effektiv sind und von einem Großteil der Gemeinden auch nicht angewendet werden. Vorgeschlagen werden u.a. die stärkere Kopplung von Sprachausbildung und beruflicher Bildung bzw. Eingliederung, der Ausbau der sozialen und psychosozialen Betreuung und die Flexibilisierung der Kinderbetreuungsangebote sowie die Aufnahme von Anreizen in das Programm. Vor diesem Hintergrund ist die - vor allem von Fachverbänden und Ausländerbeauftragten⁴¹ immer wieder vorgetragene - Warnung, dass Integrationsförderung nicht auf die Förderung des Spracherwerbs von Neuzuwanderern reduziert werden dürfe, durchaus nachvollziehbar.

Konkrete Beispiele für das Bemühen um Gesamtkonzepte zur sozialen Integration und um administrative Vernetzung finden sich im Berichtszeitraum verstärkt auch in den Ländern und Kommunen. Als Beispiele seien hier nur das Ende 2001 vorgestellte Integrationskonzept der Landesregierung Schleswig-Holstein genannt, das neben einer Bestandsaufnahme vorhandener Angebote ein auf alle Migrantengruppen bezogenes und auf Vernetzung bestehender Angebote und Trägerstrukturen gerichtetes Arbeitsprogramm skizziert, sowie die ähnlich weitreichenden, Anfang 2002 verabschiedeten Integrationsleitlinien der Landesregierung Baden-Württemberg und - für die kommunale Ebene⁴² - das Ende 2001 beschlossene Konzept „Bündnis für Integration“ der Stadt Stuttgart, das Integrationsförderung als kommunale Querschnittsaufgabe konkretisiert.

Es bleibt zu hoffen, dass die öffentliche Debatte um Integration, die - trotz gelegentlicher Zuspitzungen - in weiten Teilen sehr sachlich geführt wurde, künftig mit gleicher Intensität auch zu anderen Aufgabenschwerpunkten von Integrationspolitik geführt wird. Aus Sicht der Beauftragten stehen hier vor allem Maßnahmen zur rechtlichen und politischen Integration, zum Abbau von gesellschaftlicher und institutioneller Diskriminierung sowie verstärkte Initiativen zur Herstellung von Chancengleichheit im Bildungssystem auf der Agenda.

2. Exkurs: Angebote des Bundes zur sozialen und beruflichen Integration

Da die Integrationsdebatte im Berichtszeitraum in starkem Maße in der Perspektive auf Defizite bei den öffentlichen Angeboten zur sozialen und beruflichen Integration geführt wurde, konnte gelegentlich der Eindruck entstehen, als gäbe es solcherart Angebote gar nicht. Deshalb sollen im Folgenden zumindest für die Bundesebene⁴³ die rechtlichen, strukturellen und haushaltstechnischen Rahmensetzungen für diese Bereiche der Integrationsförderung - auch in ihrer historischen Genese - skizziert werden.

2.1 Struktur der Angebote - historischer Aufriss

2.1.1 Ausländerbezogene Integrationspolitik

Die Struktur der ausländerbezogenen Integrationsangebote des Bundes erklärt sich nur vor dem Hintergrund der Anwerbepolitik und dem in dieser Phase zum politischen Paradigma erhobenen „Gastarbeitermodell“, das davon ausging, dass die Bundesrepublik kein Einwanderungsland sei, sondern Migration in erster Linie arbeitsmarktbezogen stattfinde und in der Regel transitorisch sei. Die Vorstellung der Rotation wurde zwar mit zunehmender Aufenthaltsdauer der „Gäste“ und dem wachsenden Familiennachzug in vielen Bereichen durch pragmatische Akzeptanz ersetzt; doch blieben die ausländerbezogenen Integrationsangebote des Bundes - auch nach dem Anwerbestopp und trotz der seit den 1980er Jahren völlig veränderten Zusammensetzung von Zuwanderung - lange fast ausschließlich auf Arbeitsmigranten und ihre Familienangehörigen konzentriert.

Parallel zu den Anwerbeabkommen und verstärkt dann mit dem Einsetzen des Familiennachzuges entstand eine Vielzahl von nichtstaatlichen, halbstaatlichen und staatlichen Maßnahmen zum Ausgleich sozialer Migrationsfolgen und von Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungssystem, die als weitgehend eigenständige Angebotsstruktur neben den sozialen und psychosozialen Regelangeboten etabliert wurde. Nicht zuletzt durch das Engagement von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden⁴⁴ und Gewerkschaften wurde Integrationspolitik zunehmend in das Geflecht korporativer Sozialpolitik eingebunden.⁴⁵

Anknüpfend an die Tradition der Ausländerseelsorge der Kirchen und die Vertriebenenbetreuung wurden in der Phase der Anwerbepolitik zuerst die Wohlfahrtsverbände (vor allem Caritas, Diakonisches Werk und Arbeiterwohlfahrt) aktiv und übernahmen - gestützt auf Laienarbeit und ehrenamtliches Engagement - vielfältige Betreuungs- und Beratungsaufgaben. Die Unterstützung der Sozialberatung für Arbeitsmigranten bildete den ersten Baustein der ausländerbezogenen Integrationsangebote des Bundes. Die 1984 zusammen mit den Ländern erlassenen und 1999 fortgeschriebenen „Grundsätze zur Ausländersozialberatung“⁴⁶ spiegeln den Prozess der Professionalisierung und Differenzierung der klassischen Sozialberatung, die im Laufe der Zeit immer mehr zu einem Maßnahmentyp unter anderen in einem umfassenden Netz von Migrantensozialarbeit wurde.

Obwohl der Bund in der Folge durchaus differenziertere Finanzierungsverantwortung in diesem Bereich übernahm, ist ein großer Teil der Angebote nicht rechtlich fixiert, sondern freiwillige Leistung. Rechtsansprüche auf explizite Integrationsleistungen entstanden nur für die Ausländergruppen, die - wie die Asylberechtigten und Kontingentflüchtlinge - in das

Fördersystem für Aussiedler (s.u.) eingebunden wurden. Zudem entstanden durch die Einbeziehung der Arbeitsmigranten in die Sozialversicherungspflicht und mit zunehmender Differenzierung der Zugangsrechte zum Arbeitsmarkt abgeleitete Ansprüche im Rahmen der Arbeitsförderung.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Bund sein Engagement in der Integrationsförderung von Ausländern - anders als im Aussiedlerbereich, für den eine eindeutige Bundeszuständigkeit zumindest hinsichtlich der allgemeinen Integrationsangebote besteht - bisher ausschließlich unter Bezug auf sonstige Bundeskompetenzen (z.B. berufliche Eingliederung, Jugendhilfeplanung, Finanzierung der Wohlfahrtsverbände) konkretisierte. Dies ist einer der Gründe für die - von Seiten der Praxis immer wieder kritisierte - Segmentierung der Bundesangebote.

2.1.2 Integrationspolitik Aussiedler

Anders als die Ausländermigration wurde die Zuwanderung von Aussiedlern aus Osteuropa durch eine umfassende und systematische sozialstaatliche Eingliederungspolitik des Bundes begleitet, die in der rechtlichen Behandlung der Aussiedler als Deutsche begründet ist. Erst nachdem der Aussiedlerzuzug aufgrund des Zusammenbruchs der kommunistischen Staaten in Mittel- und Osteuropa beträchtlich zunahm, wurden - parallel zur gesetzlichen Einschränkung des Zuzuges und zur Einführung des Spätaussiedlerstatus Anfang der 1990er Jahre - auch die Eingliederungsangebote reduziert. Während den Aussiedlern vorher im Grundsatz die Leistungspalette der Arbeitslosenversicherung sowie eine Reihe von kompensatorischen Sozialprogrammen zur Verfügung standen, wurde das Integrationsangebot nun schrittweise dem für ausländische Migranten angenähert, wenn auch eine gewisse Privilegierung⁴⁷ erhalten blieb und die Finanzierungs- bzw. Förderquote auch heute in der Regel noch höher liegt als bei Ausländermaßnahmen. Die Tatsache, dass Aussiedler und ihre ausländischen Familienangehörigen in der öffentlichen Wahrnehmung wie in der administrativen Praxis tendenziell zu einer Migrantengruppe unter anderen werden, ist insofern nachvollziehbar als sich ihre Einwanderungssituation und ihre Integrationsprobleme nicht grundsätzlich von denen ausländischer Zuwanderer unterscheiden und zudem der Anteil mitziehender ausländischer Familienangehöriger kontinuierlich steigt.

2.1.3 Disparitäten

Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklungslinien weist der Bund Ansprüche auf Integrations- und Qualifizierungsangebote für Zuwanderer und Flüchtlinge nach einer nach wie vor eher strikten, am Rechtsstatus bzw. an den Aufenthaltstiteln orientierten Hierarchie zu,

während sich in der Praxis der Fachorganisationen - bei informeller Duldung durch Bund und Länder - langsam eine Überwindung der strengen Zielgruppentrennung in Arbeitsmigranten, Flüchtlinge und Spätaussiedler durchsetzt. Die diesbezügliche Kritik der Verbände und das immer wieder vorgetragene Anmahnen einer integrierten, stärker an Integrationsbedarfen und konkreten Bleibeperspektiven orientierten Förderung ist insofern nachvollziehbar. Es ist erfreulich, dass in den letzten Jahren zumindest in einigen Förderbereichen explizit mit einer Öffnung der Zielgruppenbindung reagiert wurde (z.B. 1999 Öffnung der Ausländersozialberatung, der Modellprojekte und der Frauenkurse des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für Ausländer mit einem auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus, Ende 2002 Öffnung der aussiedlerspezifischen Maßnahmen nach Kinder- und Jugendplan für „Jugendliche mit Migrationshintergrund“).

Die Beauftragte hat in der Vergangenheit immer wieder den Ausschluss bestimmter Statusgruppen - vor allem von Flüchtlingen - aus der Integrationsförderung moniert. Während Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge weitgehende Zugangsrechte zu Integrationsangeboten besitzen und Konventionsflüchtlinge zumindest ansatzweise in die Förderung eingebunden sind, trifft dies bereits für De-facto-Flüchtlinge mit rechtlichen Abschiebungshindernissen nicht mehr zu. Sie werden auch nach Jahren des Aufenthaltes als temporär Aufhältige definiert und bleiben von Integrations- und Qualifizierungsangeboten weitgehend ausgeschlossen. Auch die in einigen Bundesländern inzwischen - an sich mit dem Ziel der Öffnung der Förderung für Flüchtlinge - praktizierte Unterscheidung zwischen „gesichertem“ und „ungesichertem“ Aufenthaltsstatus als Kriterium für den Zugang zu Integrationsangeboten kann diesen Widerspruch zwischen Integrationserfordernissen und rechtlichen Setzungen nicht grundsätzlich lösen.

Thematisiert wurde dieses Problem im Berichtszeitraum vor allem im Zusammenhang der Ressortabstimmungen zum Gesamtsprachkonzept (vgl. B.VIII.6.1). Während für die nach § 51 Abs. 1 AuslG anerkannten Konventionsflüchtlinge im Rahmen der Eckpunkte zum Gesamtsprachkonzept Einvernehmen hinsichtlich ihrer Einbeziehung in die Sprachförderung hergestellt werden konnte, ist dies - trotz intensiver Bemühungen der Beauftragten - für die nach § 53 AuslG Geduldeten nicht abschließend gelungen, obwohl Einigkeit darüber herrschte, dass in diesen Fällen regelmäßig von einer dauerhaften Bleibeperspektive ausgegangen werden kann.

2.2 Struktur der Angebote - systematischer Aufriss

In der aktuellen Debatte wird die „Integrationsförderung des Bundes“ in der Regel mit Sprachförderung gleichgesetzt.⁴⁸ Dies entspricht nicht den Realitäten. In der Bundesförderung kommt den Bereichen soziale Beratung und Betreuung, Jugend- und Familienhilfe, berufsvorbereitende und berufliche Qualifizierung sowie zunehmend auch gemeinwesenorientierten Maßnahmen ein mindestens gleicher Stellenwert zu.

2.2.1 Ressortzuständigkeiten und Haushaltsmittel

Zuständig für die Integrationsangebote⁴⁹ des Bundes sind vor allem das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sowie das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Bundesministerium des Innern (BMI).

Vor dem Hintergrund seiner Zuständigkeit für Arbeitsmigration und berufliche Eingliederung fördert das BMA zum einen auf freiwilliger Basis Maßnahmen zur sozialen und beruflichen Integration.

- Ein wesentlicher Baustein ist hier die - gemeinsam mit den Ländern⁵⁰ geleistete - Bezuschussung der von den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege getragenen Ausländersozialberatung. Ein kleinerer Betrag fließt in diesem Zusammenhang zudem an den DGB für Beratung und Informationsarbeit zu Ausländerfragen. Seit 1998 stehen in diesem Titel⁵¹ gleichbleibend 36 Mio. DM (18,4 Mio. €) bereit. Seit Beginn der Sozialberatungsförderung hat das BMA die Einbindung der Migrantenbetreuung in die allgemeinen Dienste im Blick gehabt; seit 1998 werden deshalb aus dem Beratungstitel auch Modellprojekte der Wohlfahrtsverbände zur Kooperation und Vernetzung der Migrantensozialarbeit mit der sozialen Regelversorgung bezuschusst. Hierzu ist grundsätzlich anzumerken, dass eine stärkere interkulturelle Öffnung der Regeleinrichtungen zwar unabdingbar ist, migrantenspezifische Angebotsstrukturen jedoch - nicht zuletzt mit Blick auf die Sparvorgaben für die öffentlichen Haushalte - bis auf weiteres unverzichtbar bleiben. Für bestimmte Gruppen und Aufgaben (z.B. Erstberatung nach Einreise, Sprachangebote, psychosoziale Flüchtlingsbetreuung, Betreuung unbegleiteter Minderjähriger) sind auch langfristig spezielle Angebotsstrukturen sachlich geboten.
- Ein weiterer Schwerpunkt der freiwilligen Leistungen des BMA sind Projektförderungen zur sozialen und beruflichen Integration von Ausländern mit einem auf Dauer angelegten Aufenthalt. Hierzu gehören ein spezielles Kursangebot für ausländische Frauen, Maßnahmen zur beruflichen Integration (soweit nicht nach SGB III förderfähig) und die sogenannte Mobilitäts- und Rückkehrförderung, die neben Beratung gezielte Qualifizierung für die Arbeitsmärkte in den Herkunftsländern (inkl. Arbeitsvermittlung und

Existenzgründungsförderung) umfasst. Zudem wird aus diesem Titel auch die interkulturelle Qualifizierung von Multiplikatoren und in der Ausländerarbeit Tätigen finanziert. Die für diese Maßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel⁵² sind seit 1998 mit rund 21 Mio. DM (11 Mio. €) relativ konstant.

- Am meisten noch Instrument der klassischen „Gastarbeiterförderung“ sind die vom BMA geförderten Sprachkurse „Deutsch für ausländische Arbeitnehmer“ des Sprachverbandes Deutsch e.V. (vormals: „Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V.“; im Folgenden: Sprachverband), deren Teilnehmerkreis faktisch auf Arbeitsmigranten aus den Anwerbeländern und ihre Familienangehörigen⁵³ beschränkt geblieben ist. Einzig in Schleswig-Holstein werden - finanziert über einen direkten Landeszuschuss (in 2000 850 000 DM) - über den Sprachverband auch Sprachkurse für Flüchtlinge verwaltet. Der Mittelansatz⁵⁴ für die Kurse wurde (einschließlich der institutionellen Förderung des Sprachverbandes) seit 1998 kontinuierlich erhöht. Während 1998 28,8 Mio. DM zur Verfügung standen, belief sich der Ansatz in 2001 auf 36,5 Mio. DM, wurde jedoch nachträglich noch einmal um 10 Mio. DM aufgestockt. In 2002 stehen rund 50 Mio. DM (25 Mio. €, davon 2,5 Mio. € für Modellprojekte zur Erprobung zielgruppenoffener Förderung im Vorgriff auf das Gesamtsprachkonzept) bereit.

Neben den freiwilligen Förderangeboten ist das BMA zuständig für die im III. Sozialgesetzbuch (SGB III) geregelten gesetzlichen Förderungen.

- Dies ist zum einen die Sprachförderung für Spätaussiedler und deren Ehegatten und Abkömmlinge (nach § 7 BVFG), in die Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge⁵⁵ eingebunden sind. Diese Individualförderung, die über die Arbeitsämter abgewickelt wird, umfasst eine - im Verhältnis zu sonstigen Sprachförderungen - weitreichende Kostenübernahme (Kosten für ganztägige Sprachkurse von bis zu 6-monatiger Dauer, für Lehrmittel, sozialpädagogische Betreuung, Fahrtkosten und ggf. für auswärtige Unterbringung und Kinderbetreuung). Die Ausgaben orientieren sich hier, da auf Rechtsansprüchen basierend, an der konkreten Nachfrage. Während die Planzahl⁵⁶ seit 1999 - mit Verweis auf die rückläufigen Spätaussiedlerzahlen - mit 240 Mio. DM relativ niedrig angesetzt ist, lagen die realen Ausgaben aus diesem Titel in den letzten Jahren mit rund 250 Mio. DM in 1998, 256 Mio. DM in 1999, rund 282 Mio. DM in 2000 und 256 Mio. DM in 2001 wesentlich höher.
- Hinzu kommen Mittel für die sogenannte Eingliederungshilfe, die als Unterhaltsleistung nicht nur, aber auch während der Kursteilnahme gezahlt wird. Hier sind die Planzahlen⁵⁷ zwar seit Ende der 1990er Jahre massiv reduziert worden von 895 Mio. DM in 1998 über 560 Mio. DM in 1999/2000 auf knapp 503 Mio. DM (257 Mio. €) in 2002; die realen

Ausgaben lagen allerdings immer deutlich unter den Haushaltsansätzen. Die Restmittel können für die Verstärkung des Sprachfördertitels verwendet werden.

- Zudem können Migranten - wenn sie die Voraussetzungen nach SGB III erfüllen - an Regelmaßnahmen der Arbeitsförderung teilnehmen (z.B. Trainingsmaßnahmen, Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung). Über die für Ausländer aufgewandten Ausgabenanteile liegen keine genauen Zahlen vor.

Das BMFSFJ bindet seine Integrationsangebote an die Zuständigkeit für die Förderung der Wohlfahrtsverbände und von Jugendmaßnahmen. Neben die klassische Zielgruppe der (jugendlichen) Spätaussiedler traten im Laufe der Zeit zunehmend auch junge Flüchtlinge.

- Zentrales Instrument ist das Eingliederungsprogramm für junge Spätaussiedler nach Kinder- und Jugendplan, das sich allerdings seit Ende 2000 nicht mehr ausschließlich auf Aussiedlerjugendliche, sondern generell auf Jugendliche mit Migrationshintergrund bezieht. Die Mittel fließen in starkem Maße an die Jugendgemeinschaftswerke von AWO, Caritas, DPWV und Diakonie für Beratungs- und Betreuungsangebote. Zudem fördert das BMFSFJ aus diesem Titel seit 1999 bis Ende 2002 das zielgruppenoffene Programm „Interkulturelles Netzwerk“, das an die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen angebunden ist. Das Eingliederungsprogramm⁵⁸ ist seit 1998 relativ konstant mit etwas mehr als 50 Mio. DM ausgestattet.
- Aus den Mitteln des über die Länder umgesetzten Garantiefonds Schule/Berufsbildung werden im Zuständigkeitsbereich des BMFSFJ zudem Maßnahmen für junge Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge zur sprachlichen, schulischen, beruflichen und sozialen Eingliederung finanziert, darunter auch zehn- bis zwölfmonatige Sprachkurse.⁵⁹ Die Ausgaben für Sprachkurse beliefen sich in den letzten Jahren durchschnittlich auf rund 45 Mio. DM.
- Aus Mitteln des Garantiefonds Hochschule fördert die Otto Benecke Stiftung im Auftrag des BMFSFJ studienvorbereitende Maßnahmen (u.a. Beratung, Sprachkurse) und Maßnahmen zur Anpassung von Akademikerqualifikationen. Zielgruppen sind auch hier Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge bis zum Alter von 30 Jahren sowie seit Anfang 2002 auch junge Flüchtlinge mit Abschiebeschutz nach § 51 Abs. 1⁶⁰. Die hierfür im BMFSFJ-Haushalt angesetzten Mittel⁶¹ sind seit 1998 von über 40 Mio. DM auf rund 34 Mio. DM in 2001 reduziert worden. Der Anteil der Sprachkursmittel im Rahmen des Hochschulfonds wird vom BMFSFJ derzeit auf rund 11 Mio. DM p.a. beziffert.
- Seit den 1970er Jahren finanziert das BMFSFJ zudem Beratungsstellen der Wohlfahrts- und Vertriebenenverbände für die Beratung erwachsener Spätaussiedler. Die Planzahlen⁶² sanken hier von 30 Mio. DM in 1998 über 25 Mio. DM in 2000/2001 auf knapp 24,5 Mio. DM (12,5 Mio. €) in 2002.

- Außerdem ist dem BMFSFJ der einzige explizit auf die Förderung von Flüchtlingsarbeit gerichtete Titel des Bundes⁶³ zugeordnet. Seit 1980 fließen hier Mittel in eine Reihe bundeszentraler Maßnahmen (Koordinierung der Sozialberatung von Flüchtlingen durch die Wohlfahrtsverbände, Therapiezentren für Folteropfer). Seit 1999 stehen im BMFSFJ-Haushalt⁶⁴ hierfür konstant rund 4 Mio. DM bereit.

Seit Mitte der 1980er existiert das beim BMBF angesiedelte und gleichfalls über die Otto Benecke Stiftung organisierte Akademikerprogramm, dessen Förderung sich an Spätaussiedler und seit 1996 auch an Kontingentflüchtlinge zwischen 30 und 50 Jahren richtet, die in den Herkunftsländern bereits eine Hochschulausbildung absolviert haben. Die Einbindung von Asylberechtigten ist ab 2003 beabsichtigt. Das Programm⁶⁵, das seit 1998 mit jährlich knapp 11 Mio. DM (5,6 Mio. €) ausgestattet ist, dient der Anpassung von Qualifikationen zur besseren Eingliederung in den Arbeitsmarkt (u.a. Fach-/Aufbausprachkurse, Praktika, Aufbaustudium, Orientierungsmaßnahmen, Stipendien).

Beim BMI angesiedelt ist ein vom Bundesverwaltungsamt verwalteter Titel für Integrationsmaßnahmen für Spätaussiedler, an denen inzwischen allerdings auch andere Migrantengruppen teilnehmen können. Gefördert wird vor allem die netzwerk- und gemeinwesenorientierte Projektarbeit. In diesem Förderzusammenhang wurde erstmals das Modell der „Integrationsvereinbarung“ umgesetzt. Parallel zur zunehmenden Thematisierung der Integrationsbedarfe von Spätaussiedlern wurden die für diesen Förderbereich zur Verfügung stehenden Mittel⁶⁶ seit 1998 beträchtlich erhöht von 32 Mio. DM in 1998, auf 45 Mio. DM in 2000 und 52 Mio. DM (27 Mio. €) in 2001/2002.

Seit 2000 verfügt auch das BMI zudem über einen - relativ kleinen - Projekttitel zur Förderung von Projekten zur Ausländerintegration⁶⁷, der 2000 mit 1 Mio. DM und 2001/2002 mit 1,5 Mio. DM (767 Ts. €) ausgestattet wurde.

2.2.2 Förderschwerpunkte des Bundes im Berichtszeitraum

Die derzeit aktuelle Nachfrage nach Gesamtzahlen zu den Integrationsausgaben von Bund und Ländern lässt sich aufgrund der Komplexität der Förderstrukturen und Ressortzuständigkeiten nicht befriedigen. Schon für den Bund lässt sich keine Größe X für Integration angeben.

Quantifizieren lassen sich lediglich die Maßnahmen und Aufwendungen, die explizit auf Migranten gerichtet sind, wobei es hier - vor allem bei den gesetzlichen Leistungen - zum Teil erhebliche Differenzen zwischen den Planzahlen des Haushalts und den realen Aufwendungen

gibt. Mit der Öffnung der Spätaussiedlerförderung für andere Migrantengruppen und der sich ändernden Zusammensetzung des Spätaussiedlerzuzugs selbst wird es zudem zunehmend schwieriger, zwischen Mitteln für die Integration von Ausländern und denen für die Eingliederung von Statusdeutschen zu unterscheiden. Da die tradierten Begründungszusammenhänge für diese Förderbereiche - trotz tendenzieller Auflösung der starren Zielgruppenbindungen - hier jedoch immer noch tragen, ist diese Unterscheidung zur Zeit durchaus noch von Belang. Auch Aussagen zum - inzwischen wahrscheinlich nicht unerheblichen - Anteil von Migrantenförderung im Rahmen von übergreifenden Zielgruppenprogrammen bzw. der Regelangebote des Bundes (so z.B. der allgemeinen beruflichen Qualifizierung, der Frauen- und Bildungsförderung oder von Maßnahmen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz) lassen sich mangels entsprechender Daten nicht machen. Hinzu kommt, dass der Bund - u.a. aufgrund föderaler Kompetenzzuweisungen - einen verhältnismäßig großen Anteil seiner Förderung nicht als Infrastrukturförderung, sondern in Form von Projektförderungen mit kurzen Laufzeiten vergibt; dies ist bei haushaltsjahrgelunden Quantifizierungen bzw. Übersichten zur Ausgabenentwicklung in Rechnung zu stellen.

Gleichwohl lassen sich für den Berichtszeitraum Tendenzsagen zu den expliziten Mittelaufwendungen/-ansätzen des Bundes für Integration und zu den zugrunde liegenden politischen Schwerpunktsetzungen machen. Seit 1998 wurde der Bereich der klassischen Ausländerintegrationsförderung relativ aufgewertet, die addierten Haushaltsansätze wuchsen hier bis 2001 um über 20 Mio. DM. Dagegen sanken im gleichen Zeitraum die Ausgaben für die traditionellen - zum großen Teil jedoch inzwischen für Ausländer geöffneten - Spätaussiedlerprogramme (einschl. Eingliederungshilfe nach SGB III) in der Gesamtbetrachtung um rund 85 Mio. DM. Die Reduzierungen betrafen allerdings vor allem Programme des BMFSFJ und die Ausgaben für die Eingliederungshilfe nach SGB III, während der Ansatz des BMI für soziale Integrationsmaßnahmen und Gemeinwesenarbeit in diesem Zeitraum beträchtlich stieg.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die explizite Förderung von Eingliederungsmaßnahmen für Spätaussiedler, die in der Vergangenheit eng mit der - seit 1993 kontinuierlich reduzierten - Förderung der Vertriebenenorganisationen und der kulturellen Vertriebenenarbeit verknüpft war, zwar grundsätzlich an diesem Abbau Teil hat, ihr andererseits aber als eigenständigem Förderbereich, der in zunehmendem Maße auch anderen Migrantengruppen offen steht, in den letzten Jahren politisch mehr Gewicht zugewiesen wurde. Dies spricht für ein langsames Umstellen auf ein Gesamtkonzept zur Migrantenintegration, dem u.a. in den letzten Jahren

auch durch die Zusammenlegung von bisher nach Zielgruppen getrennten Haushaltstiteln Rechnung getragen wurde.

Dass die historisch gewachsene Gewichtung der Förderverpflichtungen des Bundes für die einzelnen Migrantengruppen jedoch noch in starkem Maße fortbesteht, belegen die absoluten Zahlen der für die Integration von Ausländern und von Spätaussiedlern eingestellten Bundesmittel: Während in 2001 für die traditionellen Programme zur Ausländerintegration des BMA sowie das relativ neue BMI-Programm rund 105 Mio. DM zur Verfügung standen, addierten sich die Ansätze für die traditionell in erster Linie auf Spätaussiedler gerichteten Programme (einschl. der Eingliederungshilfe nach SGB III) auf immerhin noch knapp 1,1 Mrd. DM⁶⁸.

Betrachtet man die Bundesmittel unabhängig von der Zielgruppenbindung nach Förderbereichen, so standen im Jahr 2002 Sprachmittel des Bundes für die Förderung nicht mehr schulpflichtiger Migranten (ohne Eingliederungshilfe nach SGB III und ohne die spezielle Sprachförderung Hochschulbereich/Akademiker; aber inkl. Kinderbetreuungsmittel) von rund 350 Mio. DM (179 Mio. €) bereit, die auch bereits länger im Land lebenden Migranten zu Gute kamen. Dem standen sonstige Integrationsmittel in Höhe von rund 305 Mio. DM (156 Mio. €) für Maßnahmen der Beratung, Betreuung und Migrantensozialarbeit sowie der Berufsvorbereitung und Anpassung beruflicher Qualifikationen gegenüber. Hier wird deutlich, dass auch auf Bundesebene der sozialen und beruflichen Integration ein zentraler Stellenwert beigemessen wird.

Die von den Fachverbänden immer wieder angemahnte⁶⁹ grundsätzliche konzeptionelle und strukturelle Zusammenführung der Bundesförderung für Migranten und ihre Harmonisierung mit den Förderstrukturen der Länder und Kommunen steht noch aus. Parallel zu den Bundesmitteln bringen Länder und kommunale Gebietskörperschaften beträchtliche Eigenmitteln für Integrationsangebote auf. Hinzu kommen Projektmittel des Europäischen Sozialfonds, die wiederum durch Komplementärmittel der Arbeitsverwaltung, der Länder und Kommunen ergänzt werden, sowie sonstige EU-Mittel. Nach Aussage der Fachorganisationen führt vor allem die mangelnde Transparenz bei den Finanzierungszuständigkeiten und die zunehmende Befristung von Finanzierungen zu einem überproportionalen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Träger.

Angesichts der Komplexität der Förder- und Finanzierungszuständigkeiten hält die Beauftragte es für empfehlenswert, dass die bestehende Finanzierungsstruktur auf Bundesebene (und parallel auch in den Ländern) hinsichtlich der Zielgruppenbeschränkungen weiter geöffnet und

flexibilisiert wird und die Mittelflüsse der unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen besser aufeinander abgestimmt werden. Zudem ist in Abstimmung mit den Ländern zu überlegen, welche Förderbereiche im Interesse einer langfristigen Bedarfsabdeckung stärker auf institutionelle Förderung umzustellen sind.

Dass es bei integrierter Förderung weniger um zentralistische Strukturen als vielmehr um Koordination von Angeboten und die Schaffung von Schnittstellen gehen kann, belegt die Entwicklung in mehreren Bundesländern (u.a. Brandenburg, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hessen), in denen Integrationsförderung zunehmend als Querschnittsaufgabe verstanden und die administrative Struktur entsprechend angepasst wird.

3. Neuregelung im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes

Mit dem Zuwanderungsgesetz (§ 43 Abs. 1 AufenthG) wird erstmals eine gesetzliche Selbstverpflichtung des Bundes und der Länder zur Förderung der Integration von Ausländern⁷⁰ formuliert, wie sie vorher vergleichbar nur für den Aussiedlerbereich existierte⁷¹. Diese Selbstverpflichtung ist aus Sicht der Beauftragten Ausdruck eines grundlegend neuen Verständnisses von Integrationsförderung als gesamtstaatlicher Aufgabe und sollte als Ansatzpunkt für den weiteren Ausbau koordinierter Förderangebote der föderalen Zuständigkeitsebenen nicht unterschätzt werden.

Mit der im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes erfolgten Einbindung von Erstförderangeboten in den zugewanderungs- und ausländerrechtlichen Regelungszusammenhang des Aufenthaltsgesetzes einerseits und der Übernahme von parallelen Regelungen für Spätaussiedler in das Bundesvertriebenengesetz andererseits wird zudem ein Schritt in Richtung auf ein Gesamtkonzept zur sozialen und beruflichen Integration aller Migranten getan. Zumindest für die Erstangebote für Neuzuwanderer (zu den Detailregelungen vgl. B.VIII.6.2.) vollzieht das Gesetz bis zu einem gewissen Maß die Vereinheitlichung von Ansprüchen und überwindet damit die überkommene Zielgruppenbindung der bisherigen Bundesförderung.

Kritisiert wurde von Seiten der Fachverbände allerdings die beschränkte Reichweite der Integrationsregelungen des Zuwanderungsgesetzes, sowohl was die Regelung für die mit Rechtsansprüchen ausgestatteten Zielgruppen (vgl. B.VIII.6.2.) als auch die gesetzlich vorgesehenen Angebote angeht. Die gesetzliche Regelung bezieht sich ausschließlich auf ein Grundangebot (Integrationskurs), mit dem Neuzuwanderer „an die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland“ herangeführt werden sollen (§ 43 Abs. 2 AufenthG). Sonstige Angebote sind als Ermessensleistungen vorgesehen, darunter auch

solche, die - wie die sozialpädagogische Betreuung und Kinderbetreuung - bisher fester Bestandteil der rechtlich begründeten Sprachförderangebote des Bundes waren. Vor allem die Wohlfahrtsverbände hatten an das Gesetz die Erwartung einer weiter reichenden gesetzlichen Absicherung der Infrastruktur von Migrantensozialarbeit geknüpft und plädierten im Gesetzgebungsverfahren für die Aufnahme auch sonstiger bisher von Bund und Ländern finanzierter Angebote, insbesondere von Integrationsberatung und -begleitung.⁷²

Auch die Beauftragte bedauert, dass das Gesetz - trotz eines weit reichenden politischen Konsenses hinsichtlich der Notwendigkeit verstärkter Integrationsangebote für bereits seit längerem in Deutschland lebende Migranten - aufgrund von Haushaltsgegebenheiten letztlich ausschließlich Angebote für Neuzuwanderer verpflichtend vorsieht, während der Bereich der „nachholenden Integration“, der bisher einen Schwerpunkt der ausländerbezogenen Förderung des Bundes bildete, abhängig bleibt von den jeweiligen Haushaltsvorgaben (Ausländer, die einen Teilnahmeanspruch nicht oder nicht mehr besitzen, können im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen werden). Vor diesem Hintergrund ist die Sorge der Fachverbände, dass angesichts der strikten Sparvorgaben für die öffentlichen Haushalte die sonstigen Integrationsmittel des Bundes und der Länder zu Gunsten der Sprachförderung reduziert werden könnten, nicht unberechtigt. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass das Gesetz erstmals eine Rechtsgrundlage für ein umfassendes und zwischen den föderalen Ebenen abgestimmtes Integrationsprogramm schafft (§ 43 Abs. 5 AufenthG).

Allerdings bezieht sich die im Gesetz vorgesehene Regelung zur Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern ausschließlich auf die Erstförderung für Neuzuwanderer. Während für die Erstangebote im Ausländerbereich eine geteilte Zuständigkeit von Bund und Ländern vorgesehen ist, die sich nicht nur auf die Finanzierung, sondern auch auf die Organisation der Angebote bezieht, bleibt im Bereich Spätaussiedler die alleinige Bundeszuständigkeit für alle Angebote erhalten. Diese vor allem mit Blick auf die Finanzierungsverpflichtungen eingeführte Differenzierung stieß auf Kritik der Verbände, die zum einen vor dem erheblichen Koordinierungs- und Verwaltungsaufwand warnen und zum anderen darauf hinweisen, dass diese Zweiteilung dem Konzept einer einheitlichen Grundförderung für alle Zuwanderergruppen mit dauerhafter Bleibeperspektive entgegensteht. Auch unter dem Gesichtspunkt der bedarfsgerechten Differenzierung der Angebote und mit Blick auf die allseits geforderte modulare Organisation der Kurse wird ein zweigeteiltes System für wenig sinnvoll und praktikabel gehalten.

Strittiger Punkt war im Gesetzgebungsverfahren vor allem auch die Kostenverteilung zwischen den föderalen Ebenen.⁷³ Entsprechend der Zuständigkeitszuweisung im Gesetz werden die

Kosten der Erstförderung im Ausländerbereich künftig etwa hälftig vom Bund und von den Ländern getragen. Da die Bundesaufwendungen - einschließlich der im Fördersegment Spätaussiedler entstehenden Kosten - aus Gründen der Haushaltskonsolidierung zumindest im Haushalt 2003 den Kostenrahmen der bisher für die Sprachförderung erwachsener Migranten im Bundeshaushalt vorgesehen Mittel nicht überschreiten soll, sind der qualitativen Ausgestaltung des Angebots enge Grenzen gesetzt. Dies ist aus Sicht der Beauftragten angesichts der Tatsache, dass sich die Zahl der Migranten mit Rechtsanspruch auf Erstförderung im Verhältnis zur bisherigen Bundesförderung durch das Gesetz wesentlich erhöht⁷⁴, nicht unproblematisch und gibt zu der Befürchtung Anlass, dass sich fakultative Angebote für im Gesetz nicht mit Rechtsansprüchen ausgestattete Migrantengruppen (vgl. auch B.VIII.6.2.) zumindest mittelfristig nur schwer werden realisieren lassen.

Auch mit Blick auf die Privilegierung der Spätaussiedler in der bisherigen Bundesförderung (bei Erwachsenen Ansprüche auf eine Gesamtförderung von bis zu 900 Stunden, bei Jugendlichen von bis zu 2000 Stunden) ist der enge Finanzrahmen nicht unproblematisch und erfordert aus Sicht der Beauftragten eine gewisse Sensibilität in der Anpassung bzw. Überleitung der alten Fördersysteme.⁷⁵ Bedauerlich ist zudem, dass die Finanzierungszuständigkeit für die im Zusammenhang mit der Erstförderung vorgesehenen Ermessensleistungen (sozialpädagogische Betreuung und Kinderbetreuung) im Gesetz nicht eindeutig geregelt ist. Da - angesichts ausgeweiteter Rechtsansprüche und der im Gesetz unter gewissen Voraussetzungen vorgesehenen Teilnahmeverpflichtung (vgl. B.VIII.6.2.) - ein steigender Bedarf bei diesen Leistungen absehbar ist, plädiert die Beauftragte dafür, dem auch haushaltsmäßig Rechnung zu tragen. Hinsichtlich der im Gesetz vorgesehenen - im Gesetzgebungsverfahren politisch allerdings nicht unumstrittenen - Kann-Bestimmung zur Kostenbeteiligung eines Teils der Teilnehmer der Erstförderangebote (§ 43 Abs. 3 AufenthG) hat die Beauftragte im Verfahren darauf gedrungen, dass bei der ggf. anstehenden Ausgestaltung der Regelung die Grundsätze der Sozialverträglichkeit und Gleichbehandlung im Vordergrund stehen sollten.

Das Gesetz sieht auch eine weitreichende Neuregelung der Zuständigkeiten für Integrationspolitik und -förderung auf Bundesebene vor. Das bisherige Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) wird zu einem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ausgebaut (§ 75 AufenthG) und übernimmt u.a. organisatorische und operationelle Aufgaben im Bereich der Integrationsförderung, darunter auch solche, die bisher vom Bundesverwaltungsamt bzw. dem Sprachverband wahrgenommen wurden.

Vor allem von Seiten der NGOs und Fachorganisationen ist im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens hinterfragt worden, ob es mit Blick auf die Querschnittsaufgabe Integration und die in 40 Jahren Integrationsförderung gewachsenen Kompetenzen der bisher zuständigen Ressorts sinnvoll sei, das BAMF allein im Geschäftsbereich des BMI anzusiedeln.⁷⁶ Auf eine gewisse Skepsis stießen auch das ausschließlich dem BMI vorbehaltene Vorschlagsrecht für den im Gesetz vorgesehenen Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (§ 76 AufenthG) sowie die wenig konkreten Ausführungen zur Einbindung der Fachorganisationen und gesellschaftlichen Gruppierungen in die Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms (§ 43 Abs. 5 AufenthG), in dessen Rahmen die fragmentierten Angebote der Bundesressorts, der Länder, kommunalen Gebietskörperschaften und freien Träger zusammengebunden und weiterentwickelt werden sollen.

Mit Blick auf den in diesem Zusammenhang anstehenden politischen Koordinierungsbedarf und die notwendige öffentliche Vermittlung von Integrationspolitik stärkt das Gesetz auch die Rolle der Beauftragten (§§ 92-94 AufenthG) durch Umbenennung des Amtes in „Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration“ und durch Ausweitung ihrer Zuständigkeiten im Bereich Integration auf alle „im Bundesgebiet ansässigen Migranten“ (vorher: „ausländische Bevölkerung“).

Abschließend lässt sich sagen, dass im Gesetzgebungsprozess ein weitgehender, fraktionenübergreifender Konsens zum Stellenwert von Integrationspolitik hergestellt wurde, der über die im Zuwanderungsgesetz geschaffenen Regelungen zu den Erstangeboten für Neuzuwanderer hinausweist. Integrationspolitik wird auch künftig Querschnittsaufgabe bleiben, die - auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen - Zuständigkeiten verschiedenster Politikbereiche tangiert (von Gesundheitspolitik über Bildungspolitik bis hin zu Fragen von Arbeitsmarktzugang, beruflicher Qualifizierung, Altenpflege und Wohnungsbau). Über die Konkretisierung der Erstförderung von Zuwanderern hinaus sind auf Bundesebene wie auch in den Ländern weitere integrationspolitische Bemühungen erforderlich. Auf der integrationspolitischen Agenda stehen aus Sicht der Beauftragten vor allem:

- die Institutionalisierung der - künftig in hohem Maße erforderlichen - integrationspolitischen Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Gebietskörperschaften und die stärkere Vernetzung der verschiedenen integrationspolitischen Akteure und Trägerverbände;
- gezielte Initiativen im Bereich der „nachholenden Integration“ der bereits lange in der Bundesrepublik lebenden Migranten;⁷⁷

- eine integrative Bildungspolitik, die alle Bildungsinstitutionen vom Kindergarten bis zur beruflichen Weiterbildung und Nachqualifizierung umfasst, sowie eine integrative Arbeitsmarktpolitik;
- die interkulturelle Öffnung der sozialen Regeldienste (von den Kindergärten bis zu den Einrichtungen der Altenpflege) und der gezielte Ausbau interkultureller Kompetenzen im öffentlichen Dienst;
- Maßnahmen im Bereich der Antidiskriminierung und zur weiteren rechtlichen Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen.

Teil B: Einzelbereiche der Migrations- und Integrationspolitik

I. Staatsangehörigkeitsrecht

In ihrem letzten Bericht hat die Beauftragte ausführlich über die Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes und ihre historische Bedeutung berichtet (vgl. Bericht 2000, II.1). Im Folgenden wird die Anwendung des neuen Rechtes näher beleuchtet. Bevor dabei auf rechtliche Einzelfragen und Probleme näher eingegangen wird (2.), werden zunächst die zahlenmäßigen Auswirkungen der Reform zusammenfassend dargestellt und eingeordnet (1.). Abschließend werden kurz die Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes auf das Staatsangehörigkeitsrecht zusammengefasst (3.). Darüber hinaus ist vorab darauf hinzuweisen, dass aufgrund des Gesetzes zur Beseitigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften (Lebenspartnerschaften) seit dem 1. August 2001 die Regelung über die Einbürgerung ausländischer Ehegatten Deutscher (§ 9 StAG) auch auf Lebenspartner Anwendung findet.

1. Statistische Auswirkungen der Reform

Die Marplan-Studie⁷⁸ aus dem Jahr 2000 belegt ein nachhaltiges Interesse in Deutschland lebender Ausländer am Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit. So hatten 57 % der befragten Erwachsenen Interesse an einem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit (davon 19 % sehr interessiert). Andere Untersuchungen zeigen, dass bei jüngeren Zuwanderern ein noch stärkeres Interesse an der Einbürgerung besteht.⁷⁹ Bereits vor der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes hat sich dieser Wunsch nach Einbürgerung in einem stetigen Steigen der Einbürgerungszahlen niedergeschlagen. Die Einbürgerungen sind von 1994 (61 709) - mit Ausnahme des Jahres 1997 - bis 2000 (186 688) ständig gestiegen. Die höchsten Steigerungsraten gab es 1998 (+ 28,8 %), 1999 (+ 34,2 %) und 2000 (+ 30,3 %). Die Einbürgerungsquoten (Anteil der Eingebürgerten an der ausländischen Bevölkerung) stiegen dementsprechend in diesen Jahren von 1,46 % (1998) über 1,95 % (1999) auf 2,56 % (2000) an (vgl. Tabelle 1 im Anhang). Bereits 1999 war mit 143 267 Einbürgerungen ein Einbürgerungsrekord zu verzeichnen. Dieser ging nach Einschätzung der Beauftragten auch auf den Abbau eines „Ausbürgerungsstaus“ bei türkischen Staatsangehörigen zurück, nachdem die türkischen Stellen die zuvor langwierigen Bearbeitungszeiten durch eine Änderung der Entlassungspraxis beschleunigen konnten. So waren von den 143 267 Einbürgerungen im Jahr 1999 103 900 Einbürgerungen früherer türkischer Staatsangehöriger.

Hervorzuheben ist, dass sich der positive Trend auch unter Geltung des neuen Staatsangehörigkeitsrechtes im Jahr 2000 fortgesetzt hat. Mit 186 688 eingebürgerten Personen und damit einer nochmaligen Steigerung von knapp über 30 % gegenüber dem Vorjahr, war ein Höchststand an Einbürgerungen zu verzeichnen. Auch die Antragszahlen (nicht über alle im Jahre 2000 gestellten Anträge konnte noch im gleichen Jahr entschieden werden) sind unter dem neuen Recht deutlich gestiegen. Zu berücksichtigen ist bei den Einbürgerungszahlen für das Jahr 2000 allerdings, dass sich hier auch kurzfristige Effekte niedergeschlagen haben, die in den folgenden Jahren nicht oder nicht dauerhaft in gleichem Umfang auftreten werden. So wurde Kindern, die die Voraussetzung des Geburtsrechtes (Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland) erfüllt hätten, wenn diese Regelung schon bei ihrer Geburt gegolten hätte, ein besonderer Anspruch auf Einbürgerung nur dann eingeräumt, wenn sie im Jahr 2000 einen entsprechenden Antrag gestellt haben (vgl. ausführlich Bericht 2000, II.1.2.1, und siehe unten 2.2). Im Jahr 2000 wurden allein 20 181 Kinder auf dieser Rechtsgrundlage eingebürgert. Darüber hinaus waren auch auf „Altfälle“ (nicht entschiedene alte Einbürgerungsanträge) die punktuellen Erweiterungen - insbesondere für politische Flüchtlinge (vgl. Bericht 2000, I.1.2.2.3) - bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit anwendbar. Über viele schon seit längerem anhängige Verfahren aus diesem Bereich konnte daher im Jahre 2000 problemlos und schnell entschieden werden. Dies gilt insbesondere auch für Fälle iranischer Staatsangehöriger, bei denen ohne Zustimmung des Iran (aufgrund eines Abkommens mit diesem Staat) Mehrstaatigkeit - egal wie unkooperativ der Iran im Einzelfall ist - im Ergebnis nur hingenommen werden kann, wenn der Fall sich im Bereich der gesetzlichen Regelungen über die Anspruchseinbürgerung bewegt (zu dieser Fallgruppe siehe auch unten 2.4.4). Durch die Verkürzung der generellen Frist für einen Anspruch auf Einbürgerung von 15 Jahren Aufenthalt auf 8 Jahre konnten damit auch viele noch anhängige Problemfälle aus diesem Bereich gelöst werden. Dieses „Abarbeiten“ problematischer Altfälle dürfte ein wichtiger Grund dafür sein, dass es im Jahre 2000 im Rahmen der Einbürgerung zu der relativ hohen Quote von 44,9 % bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit gekommen ist (siehe im Einzelnen Tabelle 2 im Anhang). Diese Zahl ist mithin aus Sicht der Beauftragten kein Indiz, dass Mehrstaatigkeit wahllos und ohne Grund hingenommen wird, sondern ein Beleg, dass bestimmte problematische (Alt-) Fälle endlich und im Einklang mit den Zielen des Gesetzgebers gelöst werden.

Auch für das Jahr 2001 ist mit 178 098 (davon 92 579 Männer und 85 519 Frauen) eine hohe Zahl von Einbürgerungen zu verzeichnen. Sie liegt um rund 25 % über der des Jahres 1999 (vor der Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechtes). Vermutlich aufgrund der zuvor genannten kurzfristigen Auswirkungen der Reform (Abarbeiten von „Altfällen“ gerade im Jahr

2000) ist die Zahl der Einbürgerungen jedoch gegenüber dem Jahr 2000 leicht gesunken (- 4,6 %).

Festzustellen ist besonders, dass die positiven Auswirkungen der Reform bundesweit spürbar waren. In fast allen Bundesländern sind die Einbürgerungszahlen - allerdings in unterschiedlichem Umfang - gestiegen (vgl. Tabelle 3 im Anhang). Allein im Bundesland Berlin war im Jahr 2000 ein Sinken der Einbürgerungszahlen festzustellen (- 29,2 %). Dieser Trend ist auch im Jahre 2001 nicht korrigiert worden (bundesweit: - 4,6 %; Berlin: - 6,8 %). Aus Sicht der Beauftragten ist diese Berliner Besonderheit angesichts der eklatanten Abweichung vermutlich nur mit einem Ursachenbündel zu erklären (etwa auch Umstrukturierung der Berliner Behörden). Deshalb sind aus ihrer Sicht die Berliner Behörden (das Staatsangehörigkeitsrecht wird von den Bundesländern eigenverantwortlich ausgeführt) gefordert, genau zu eruieren, ob die niedrigen Einbürgerungszahlen ihre Ursachen auch in restriktiven Auslegungen des Staatsangehörigkeitsrechtes - etwa in den nachfolgend (2.) dargestellten Bereichen - haben könnten, die die Einbürgerung unnötig erschweren. Eine Umorientierung der Berliner Praxis ist dabei nach Presseberichten bereits eingeleitet.⁸⁰

Abschließend ist zur statistischen Würdigung der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes festzustellen, dass die vorstehend dargestellten Einbürgerungszahlen den entscheidenden Reformschritt nicht widerspiegeln. Mit der Reform erwerben erstmals auf deutschem Boden geborene Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen automatisch (ohne Einbürgerungsantrag) mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit (siehe dazu unten 2.1 und vgl. Bericht 2000, I.1.2.1). Diese Regelung verhindert, dass auf Dauer Minderheiten in Deutschland entstehen, die von der vollen staatsbürgerlichen Partizipation ausgeschlossen sind. Sie ist auch ein großer integrationspolitischer Schritt, weil die Betroffenen sich sicher sein können, dass sie dauerhaft und gleichberechtigt zur deutschen Gesellschaft gehören. Wie groß die Bedeutung dieser Regelung ist, wird deutlich, wenn man sich vor Augen hält, dass allein im Jahr 2000 aufgrund dieses Geburtsrechtes 41 257 Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben.

2. Anwendung des neuen Rechtes

Im Folgenden wird aus Sicht der Beauftragten die Anwendung des neuen Rechtes problemorientiert dargestellt. Diese Darstellung sollte nicht den Blick dafür verstellen, dass die Erfahrungen (siehe 1.) mit dem neuen Recht grundsätzlich positiv sind. Die Beauftragte hält es jedoch im Hinblick auf die noch ausstehende Gesamtreform des Staatsangehörigkeitsrechtes (vgl. Bericht 2000, II.1.5.3) für sinnvoll, auch Probleme darzustellen, für die noch keine endgültige Lösung gefunden wurde.

2.1 Geburtsrecht (ius soli)

Das Geburtsrecht (Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland) ist daran geknüpft, dass zumindest ein Elternteil bestimmte Anforderungen an die Aufenthaltszeit (seit acht Jahren rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt) und den Aufenthaltsstatus (Aufenthaltsberechtigung oder seit mindestens drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis) erfüllt (§ 4 Abs. 3 StAG). Insoweit hat es in zwei Konstellationen Diskussionen um die Regelung gegeben:

Es sind Fälle aufgetreten, in denen die Voraussetzung, dass mindestens ein Elternteil die unbefristete Aufenthaltserlaubnis drei Jahre besessen haben muss, als unbillig empfunden wurde. In Deutschland aufwachsende Ausländer können eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis nämlich grundsätzlich erst mit Vollendung des 16. Lebensjahres erhalten (§ 26 AusIG). Wird nun eine Person aus dieser Gruppe mit 18 Jahren Mutter oder Vater, ist das Kind - sofern die deutsche Staatsangehörigkeit nicht über den anderen Elternteil erworben werden kann - zwangsläufig nicht in das Geburtsrecht einbezogen, weil der Elternteil die unbefristete Aufenthaltserlaubnis nicht drei Jahre besessen haben kann. Diese Regelung war den Betroffenen (der Beauftragten wurden Einzelfälle berichtet) nicht vermittelbar, weil die Bindungen der Eltern an Deutschland besonders eng waren, da diese in Deutschland aufgewachsen waren. Deshalb sollte auch aus Sicht der Beauftragten die Voraussetzung - dreijähriger Besitz eines unbefristeten Aufenthaltstitels - gestrichen werden, jedenfalls weil der Elternteil sich ohnehin acht Jahre in Deutschland aufgehalten haben muss (zur Behandlung der Problematik im Zuwanderungsgesetz siehe unten 3.).

Auch die zweite zeitliche Anforderung an den Aufenthalt der Eltern - seit acht Jahren rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt - hat sich in der Praxis als nicht ganz unproblematisch erwiesen. Das Wort „seit“ deutet darauf hin, dass es sich grundsätzlich um einen ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalt gehandelt haben muss. Hiervon geht auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV)⁸¹ aus. Damit können Fälle auftreten, in denen der Elternteil sich zwar seit vielen Jahren in Deutschland aufgehalten hat und er einen unbefristeten Aufenthaltstitel besitzt, er jedoch zwischenzeitlich die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis - möglicherweise auch nur einen oder einige Tage - zu spät beantragt hatte. In diesen Fällen ist der Aufenthalt bis zu einer Entscheidung der Ausländerbehörde zunächst nicht rechtmäßig (vgl. § 69 AusIG). Deshalb lässt sich vertreten, dass in diesen Fällen eine Unterbrechung des rechtmäßigen Aufenthaltes eingetreten ist und die alten Aufenthaltszeiten nicht mitgerechnet werden können, auch wenn die Aufenthaltserlaubnis trotz der Unterbrechung nach § 97 AusIG (ggf. unbefristet) verlängert

worden ist. Die Betroffenen empfinden eine derartige Auslegung als kleinlich und können nicht verstehen, warum etwas, das die Ausländerbehörde als unschädlich betrachtet, nunmehr im Staatsangehörigkeitsrecht schädlich sein soll. Tatsächlich lässt sich aus Sicht der Beauftragten diskutieren, ob die staatsangehörigkeitsrechtliche Bewertung in derartigen Fällen nicht einfach der ausländerrechtlichen Entscheidung (§ 97 AuslG) mit dem Ergebnis folgen könnte, dass die Unterbrechung unschädlich ist. Dies könnte man auch aus den Zielen des Gesetzes ableiten.⁸² Das Erfordernis eines achtjährigen Mindestaufenthaltes der Eltern ist ein zeitliches Indiz für die Integration der Eltern. Ob einige Tage dieser acht Jahre nicht rechtmäßig waren, beeinträchtigt diese Indizwirkung nicht, wenn die Eltern bereits eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung haben. Ebenso ist zu erwägen, ob derartige Fälle nicht mit einer entsprechenden Anwendung des § 89 Abs. 3 AuslG gelöst werden können, der für die Einbürgerung nach dem Ausländergesetz vorsieht, dass bestimmte Unterbrechungen des Aufenthaltes unschädlich sind (zur Integration dieser Vorschrift in das StAG siehe unten 3.). Solche Lösungen werden in der Rechtsprechung bereits vereinzelt vertreten.⁸³ Auch kann sich in bestimmten Fallgruppen - bei Unionsbürgern und türkischen Staatsangehörigen - die Frage stellen, ob die Betroffenen unabhängig vom Besitz und der zu späten Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis einen rechtmäßigen Aufenthalt unmittelbar aus dem Europarecht hatten, da die Aufenthaltserlaubnis bei freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern und punktuell auch bei türkischen Staatsangehörigen nur deklaratorisch ist (zur europarechtlichen Rechtsstellung türkischer Staatsangehöriger siehe unten B.IV.1). Insgesamt wird es sicher noch Zeit brauchen, bis alle geschilderten Rechtsfragen durch die Rechtsprechung geklärt sind. Schon deshalb könnte es aus Sicht der Beauftragten sachgerecht sein, diesen Punkt bei der Gesamtreform des Staatsangehörigkeitsrechtes einer eindeutigen Lösung im Sinne der Betroffenen zuzuführen.

2.2 Übergangsanspruch für Kinder

Die Regelung über den Geburtserwerb (siehe 2.1.) ist erst ab dem 1. Januar 2000 wirksam geworden. Kinder, die vorher geboren worden sind, haben deshalb die deutsche Staatsangehörigkeit nicht automatisch durch Geburt erworben. Deshalb hat der Gesetzgeber einem Teil dieser Gruppe in § 40b StAG einen besonderen Anspruch auf Einbürgerung eingeräumt (zu den Voraussetzungen vgl. Bericht 2000, I.1.2.2.1). Ein entsprechender Antrag musste allerdings bis zum 31. Dezember 2000 gestellt werden. Diese Frist wurde vielfach als zu kurz empfunden, um alle Betroffenen über die Einbürgerungsmöglichkeit zu informieren und sie davon zu überzeugen, dass eine Antragstellung im Interesse der Kinder liegt. Diese Probleme wurden dabei noch verstärkt, weil die gesetzliche Regelung - anders als bei der Miteinbürgerung von Kindern üblich (§ 90 AuslG, § 38 Abs. 2 Satz 2 StAG) - grundsätzlich eine hohe Gebühr von 500 DM vorsah (§ 38 Abs. 2 Satz 1 StAG). Zwar war eine Reduzierung der Gebühr im Einzelfall rechtlich möglich (§ 38 Abs. 2 Satz 4 StAG) und aus Sicht der Beauftragten

schon wegen des relativ geringen Verwaltungsaufwandes dieser Einbürgerung auch sachgerecht. Von dieser Möglichkeit wurde jedoch nicht überall Gebrauch gemacht. Die genannten Probleme haben den Bundestag veranlasst, eine gesetzliche Verlängerung der Frist und eine Reduzierung der Gebühr vorzuschlagen. Das entsprechende Gesetz hat jedoch bedauerlicherweise keine Mehrheit im Bundesrat gefunden. Trotz dieser Probleme war die Regelung des § 40b StAG insgesamt erfolgreich. Im Jahr 2000 wurden 20 181 Anträge und im Jahr 2001 23 403 Anträge positiv entschieden. Darüber hinaus war die Regelung nach Einschätzung der Beauftragten in einer Reihe von Fällen Anlass für die Eltern, mit der Einbürgerungsbehörde ins Gespräch zu kommen, so dass letztlich eine Einbürgerung der ganzen Familie (unter Miteinbürgerung der Kinder) vorgenommen wurde.

2.3 Einzelprobleme der Auslegung und Gesetzesanwendung im Bereich Einbürgerung

Im Folgenden werden eine Reihe von Einzelproblemen aus dem Bereich der Einbürgerung erläutert, die die Beauftragte im Berichtszeitraum beschäftigt haben. Die Diskussionen um die Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Einzelfallkonstellationen werden - da sie immer wieder einen Schwerpunkt der Debatte bilden - weiter unten gesondert behandelt (2.4).

2.3.1 Aufenthaltsstatus, gewöhnlicher Aufenthalt und anrechenbare Aufenthaltszeiten

Die Anspruchseinbürgerung (§ 85 AuslG) setzt voraus, dass im Zeitpunkt der Einbürgerung ein bestimmter Aufenthaltsstatus vorliegt (Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung). Der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis (Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen) oder einer Aufenthaltsbewilligung (zweckgebundener Aufenthaltstitel) im Zeitpunkt der Einbürgerung reicht daher nicht aus. Bereits vor der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes setzte die Anspruchseinbürgerung darüber hinaus voraus, dass während eines bestimmten Zeitraumes (damals grundsätzlich 15 Jahre) ein rechtmäßiger „gewöhnlicher Aufenthalt“ bestanden haben muss (§ 85 AuslG: nunmehr 8 Jahre). Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht bereits vor längerem in mehreren Entscheidungen abstrakt zum Begriff des „gewöhnlichen Aufenthaltes“ Stellung genommen.⁸⁴ Die Praxis der Länder ist nach Einschätzung der Beauftragten in diesem Bereich jedoch nicht ganz einheitlich bei der Beantwortung insbesondere der Frage, ob und wann Zeiten der Aufenthaltsbewilligung, die etwa zum Zwecke des Studiums erteilt wurde, einen „gewöhnlichen Aufenthalt“ begründen und bei der Einbürgerung mitgerechnet werden können. Jedenfalls rechtspolitisch gibt es Konstellationen, in denen aus Sicht der Beauftragten nichts gegen eine Einbeziehung dieser Zeiten spricht: Ist z.B. bereits eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt oder zu erwarten, dass diese bei einem normalen Lauf der Dinge erteilt werden wird, spricht nichts dagegen, auch Zeiten der Aufenthaltsbewilligung im Rahmen

der Einbürgerung einzurechnen, da diese unzweifelhaft zur Integration beitragen können und es keinen Sinn macht, die Einbürgerung zeitlich zu verzögern.

Ein besonderes Anrechnungsproblem besteht bei Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Eine Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG wird hier - in Erfüllung des völkerrechtlichen Gebotes, die Einbürgerung dieser schutzbedürftigen Gruppe zu erleichtern - bereits nach sechs Jahren Aufenthalt ermöglicht.⁸⁵ Anders als bei Asylberechtigten können jedoch die Zeiten des Asylverfahrens (es sei denn, es wurde eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach § 35 AuslG erteilt) nicht mitgerechnet werden, weil § 55 Abs. 3 AsylVfG dem entgegen steht. Damit ist die gewährte Vergünstigung - Einbürgerung nach sechs Jahren - in Fällen, in denen das Asylverfahren länger gedauert hat, praktisch wirkungslos. Die Beauftragte würde es auch aus integrationspolitischen Gründen begrüßen, wenn die genannten Zeiten künftig in Erfüllung des völkerrechtlichen Gebotes, die Einbürgerung dieser Gruppe zu erleichtern, mitgerechnet werden könnten. Dies setzt eine Änderung des Asylverfahrensgesetzes in diesem Punkt voraus (zum Zuwanderungsgesetz siehe unten 3.).

2.3.2 Sprachkenntnisse

Im letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, II.1) hat die Beauftragte auch über die bei der Anspruchseinbürgerung neu statuierte Voraussetzung „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“ (§ 86 Nr. 1 AuslG) und die Auslegung dieses Merkmales durch die Verwaltungsvorschrift berichtet. Festzustellen ist hier zunächst, dass die Praxis der Bundesländer in diesem Bereich jedenfalls hinsichtlich des Verfahrens nicht vollständig einheitlich ist. Während einige Bundesländer (für die Fälle, in denen nicht ohnehin eine hinreichende Bescheinigung über die Sprachkenntnisse vorgelegt werden kann) formalisierte Prüfungen durch externe Stellen (Volkshochschulen) vornehmen lassen, wird in anderen Ländern das Merkmal im Normalfall durch den jeweiligen Sachbearbeiter im Gespräch mit dem Betroffenen abgeprüft. Für endgültige Bewertungen ist es dabei - angesichts des kurzen Erfahrungszeitraumes - aus Sicht der Beauftragten noch zu früh. Insgesamt lässt sich allerdings feststellen, dass das neue Merkmal bisher nirgendwo zu tiefergehenden Problemen geführt hat. Allerdings deuten Gespräche darauf hin, dass in Einzelfällen eine gesonderte und formalisierte Prüfung abschreckende Wirkung haben könnte. Eine solche formalisierte Praxis kann auch dazu führen, dass den Besonderheiten des Einzelfalls nicht immer so flexibel Rechnung getragen wird, wie dies sinnvoll wäre.⁸⁶ Positiv hervorzuheben ist allerdings das Bemühen der Bundesländer, problematische Konstellationen zu lösen. So bietet Bayern⁸⁷ für Analphabeten einen gesonderten Test an, der auf das Prüfen schriftlicher Kenntnisse verzichtet, ohne ansonsten vom allgemein geltenden Niveau abzuweichen.

Besonders ist darauf hinzuweisen, dass der Beauftragten von Einzelfällen berichtet worden ist, in denen die Einbürgerung Betroffener letztlich nicht möglich war, weil sie besonders schwerwiegend (sprach-) behindert waren. Zwar sieht die Verwaltungsvorschrift⁸⁸ vor, dass „auf Behinderungen, die dem Einbürgerungsbewerber das Lesen oder Sprechen nachhaltig erschweren, ... Rücksicht zu nehmen“ ist. Ob dies aber auch - bei besonders schwer behinderten Menschen - ein gänzliches Absehen von der Voraussetzung ermöglicht, erscheint sehr zweifelhaft. Deshalb wäre es aus Sicht der Beauftragten wünschenswert, im Rahmen der Gesamtreform des Staatsangehörigkeitsrechtes insoweit zu klaren Ausnahmeregelungen zu kommen (zum Parallelproblem bei der Aufenthaltsverfestigung siehe II.2.1.1.1).

2.3.3 Staatenlosigkeit durch das Einbürgerungsverfahren (Einbürgerungszusicherung)

Bereits in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, I.1.5.1) hat die Beauftragte auf ein Problem aufmerksam gemacht, dass sich aus der Praxis des deutschen Einbürgerungsverfahrens ergibt. Im Berichtszeitraum sind erneut vereinzelt problematische Einzelfälle aus diesem Bereich bekannt geworden. Viele Einbürgerungsbewerber erhalten zunächst nur eine Zusicherung, die ihnen die Einbürgerung für den Fall zusagt, dass sie aus der anderen Staatsangehörigkeit entlassen werden. Mit dieser Zusage können sie dann bei dem anderen Staat um eine Entlassung ersuchen. Allerdings wird die Einbürgerungszusicherung immer unter dem Vorbehalt einer Änderung der Sach- oder Rechtslage erteilt. Das heißt, wird der Betroffene vom anderen Staat zwar entlassen, hat sich aber die Situation zwischenzeitlich so geändert, dass eine Einbürgerung nicht mehr möglich ist, kann die Einbürgerung - trotz Zusicherung - nicht mehr erfolgen. In diesem Fall werden die Betroffenen staatenlos. Staatenlosigkeit ist aber völkerrechtlich unerwünscht. Darüber hinaus führt die nur relative (nicht bei Änderung der Sach- und Rechtslage) Bindung der Zusicherung dazu, dass die Einbürgerungsbehörden auch nach Erteilung der Zusicherung die Einbürgerungsvoraussetzungen weiter überprüfen. Das jetzige Verfahren ist daher auch Ursache für eine - in einer Vielzahl von Fällen unnötige - Belastung der Verwaltung. Die Beauftragte hält es daher für sachgerecht, bei der ausstehenden Gesamtreform des Staatsangehörigkeitsrechtes zu diskutieren, ob eine ausnahmslose Bindung an die Einbürgerungszusicherung zu verankern ist.

2.3.4 Lebensunterhaltssicherung

Bei der Prüfung, ob der Lebensunterhalt eines Einbürgerungsbewerbers gesichert ist, sind die rechtlichen Voraussetzungen bei der Anspruchseinbürgerung nach dem Ausländergesetz (§ 85 AuslG) und der Einbürgerung nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz (§§ 8, 9 StAG) nicht einheitlich ausgestaltet. Insbesondere sind bei der Einbürgerung nach dem Ausländergesetz Ausnahmen zu machen, wenn der Betroffene den Leistungsbezug nicht zu vertreten hat.

Insoweit wäre es aus Sicht der Beauftragten wünschenswert, wenn diese Ausnahmen auch bei der Ermessenseinbürgerung (§ 8 StAG) und der Einbürgerung von Ehegatten Deutscher (§ 9 StAG) angewandt werden könnten. Auch dieser Punkt wird bei der Gesamtreform des Staatsangehörigkeitsrechtes zu diskutieren sein.

Weiterhin weist die Beauftragte angesichts ihrer vorliegenden Beschwerden darauf hin, dass es bei der Anspruchseinbürgerung nach dem Wortlaut des Ausländergesetzes und der Verwaltungsvorschrift⁸⁹ regelmäßig nur auf die Frage ankommt, ob die entsprechenden Sozialleistungen in Anspruch genommen werden. Umständliche Prüfungen, ob der Betroffene theoretisch diese Leistungen in Anspruch nehmen könnte, müssen hier daher grundsätzlich nicht vorgenommen werden. Bei der Beachtung dieser Vorgabe kann Betroffenen und Behörden großer Aufwand (etwa wiederkehrende Vorlage von Gehalts- und Steuerbescheinigungen) erspart werden. Hinzuweisen ist aus gegebenem Anlass auch darauf, dass aus Sicht der Beauftragten die Ausnahmeklausel (Unschädlichkeit der Inanspruchnahme der Leistungen, wenn deren Bezug nicht zu vertreten ist) bei der Anwendung im Blick sein sollte. So ist etwa regelmäßig die Diskussion der Frage, ob die Inanspruchnahme von Leistungen in besonderen Lebenslagen durch Behinderte grundsätzlich einen Versagungsgrund begründet, müßig: Behinderte haben ihre Behinderung und damit den Bezug dieser Leistungen regelmäßig nicht zu vertreten.

Ferner ist im Bereich der Voraussetzung „Lebensunterhaltssicherung“ folgendes Auslegungsproblem aufgetreten: Bei der Anspruchseinbürgerung nach dem Ausländergesetz braucht bei Ausländern, die das 23. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht geprüft zu werden, ob der Lebensunterhalt in dem vorgenannten Sinne gesichert ist. Hier ist die Praxis der Bundesländer nicht einheitlich bei der Frage, auf welchen Zeitpunkt hinsichtlich des Alters abzustellen ist (Stellen des Antrages oder Zeitpunkt der Einbürgerung). Praktikabel ist dabei aus Sicht der Beauftragten nur die Lösung, die auf den Antragszeitpunkt abstellt. Andernfalls müssen - z.B. auch nach Erteilung der Einbürgerungszusicherung (siehe 2.3.3) - Fragen geprüft werden, die zuvor keine Rolle gespielt haben, wenn der Betroffene im Verlauf des Einbürgerungsverfahrens die Altersgrenze überschreitet. Anzumerken ist ergänzend, dass das Bundesverwaltungsgericht in vergleichbaren Konstellationen (Kindernachzugsalter) gleichfalls auf den Zeitpunkt der Antragstellung abstellt.⁹⁰

2.3.5 Minderjährige Flüchtlinge (Vorlage von Geburtsurkunden)

Bei als asylberechtigt anerkannten minderjährigen Flüchtlingen ist im Berichtszeitraum das Problem aufgetreten, dass eine Einbürgerungsbehörde in einem Einbürgerungsverfahren von diesen verlangte, ihre Identität durch - aufgrund der Flucht nicht vorhandene - Geburtsurkunden

nachzuweisen. Diese Unterlagen hätten die Betroffenen allenfalls durch Kontaktaufnahme mit dem Herkunftsstaat erlangen können. Eine solche aber sieht das Einbürgerungsrecht bei Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen noch nicht einmal zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit als angemessen an. Überdies sind die Schwierigkeiten dieser Flüchtlingsgruppen, Unterlagen aus dem Verfolgerstaat zu besorgen, auch in Erfüllung des völkerrechtlichen Gebotes, die Einbürgerung dieser Gruppen zu erleichtern, zu berücksichtigen.⁹¹ Die Beauftragte begrüßt es daher, dass das Bundesministerium des Innern sich ihrer Auffassung angeschlossen hat, in derartigen Fällen grundsätzlich die Identitätsfeststellungen aus dem Asylverfahren als für eine Einbürgerung ausreichend zu erachten. Die Beauftragte hofft, dass die Praxis dem folgen wird.

2.4 Hinnahme von Mehrstaatigkeit

Die Beauftragte hat in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000,I.1.2.2.3) dargestellt, dass der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit auch bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes erhalten geblieben ist und die Ausnahmegründe nur punktuell erweitert worden sind. Die neuen Ausnahmegründe haben dabei durchaus zur Lösung problematischer Fallgruppen beigetragen (siehe oben 1.). Im Folgenden werden Fallgruppen dargestellt, bei denen es im Berichtszeitraum Änderungen der Praxis oder Diskussionen gegeben hat.

2.4.1 Ausnahmen bei der Ermessenseinbürgerung

Die gesetzlichen Voraussetzungen der Ermessenseinbürgerung verlangen nicht, dass der Einbürgerungsbewerber die alte Staatsangehörigkeit aufgeben muss. Da der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit aber sogar bei der Anspruchseinbürgerung zu beachten ist, wird er selbstverständlich auch im Rahmen der Ermessensausübung berücksichtigt. Nicht ganz eindeutig ist dabei, ob umgekehrt alle Ausnahmen, die bei der Anspruchseinbürgerung (§ 87 AuslG) gelten, auch zwingend bei der Ermessenseinbürgerung zu beachten sind.⁹² Hier hat die Beauftragte mit einem Landesinnensenator über den Fall eines anerkannten Flüchtlings diskutiert, in dem die Behörde Mehrstaatigkeit nicht hinnehmen wollte. Letztlich konnten die Innenbehörden überzeugt werden, dass in diesem Fall Mehrstaatigkeit hinzunehmen war. Aus Sicht der Beauftragten gilt allgemein, dass kein sachlicher Grund erkennbar ist, warum Tatbestände, die die Hinnahme von Mehrstaatigkeit im Rahmen der Anspruchseinbürgerung rechtfertigen, nicht auch bei der Ermessenseinbürgerung anwendbar sein sollten.

2.4.2 Kinder von Flüchtlingen

An die Beauftragte sind Fälle von Kindern herangetragen worden, deren Eltern als Asylberechtigte oder GFK-Flüchtlinge unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert werden konnten (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 AuslG). Die Kinder selbst hatten jedoch nicht den Flüchtlingsstatus im Sinne des § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 AuslG. Hier stellt sich daher die Frage, ob auch bei diesen Kindern Mehrstaatigkeit hinzunehmen ist. Da diese Kinder regelmäßig nicht ohne ihre Eltern aus der alten Staatsangehörigkeit entlassen werden oder doch zumindest die erziehungsberechtigten Eltern mit dem Verfolgerstaat Kontakt aufnehmen müssen, um eine Entlassung vorzunehmen, liegen insoweit aus Sicht der Beauftragten „unzumutbare Bedingungen“ für die Entlassung vor. Denn den Eltern soll ja gerade - wie § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 AuslG zeigt - eine Kontaktaufnahme mit dem Verfolgerstaat nicht zugemutet werden. Ob die Praxis dieser Einschätzung der Beauftragten überall folgen wird, ist noch nicht abschließend klar.

2.4.3 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Gegenseitigkeit)

Bei Ausländern mit der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union soll nach der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes Mehrstaatigkeit hingenommen werden, wenn „Gegenseitigkeit“ besteht (§ 87 Abs. 2 AuslG). Durch diese Regelung wollte der Gesetzgeber das Ziel der europäischen Integration durch besondere Anreize zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit verstärken.⁹³ Nach der bundesweit geltenden Verwaltungsvorschrift besteht „Gegenseitigkeit“ und ist daher Mehrstaatigkeit hinzunehmen, wenn der andere Staat generell oder nur für andere Staatsangehörige der Europäischen Union oder für eine bestimmte Personengruppe, zu der der jeweilige Antragsteller zählen muss, gleichfalls Mehrstaatigkeit hinnimmt.⁹⁴ Allerdings wollen einige Bundesländer - abweichend von der Haltung des Bundes - Mehrstaatigkeit nur hinnehmen, wenn der andere Staat in der jeweiligen Konstellation dem deutschen Recht vergleich- und einklagbare Ansprüche auf Einbürgerung bereitstellt. Da ein vergleichbares Anspruchssystem (das deutsche Anspruchssystem hat seinen Grund aus Sicht der Beauftragten auch in der bundesstaatlichen Ordnung, die es erforderlich macht, eine einheitliche Praxis durch bindende gesetzliche Vorschriften zu sichern) in Europa kaum zu finden sein dürfte, würde die Vorschrift bei einer solchen Auslegung - entgegen den Intentionen des Gesetzgebers - weitgehend leer laufen.

In Bundesländern, die der gerade dargestellten Auslegung des Bundes folgen, kann hingegen nach jetziger Einschätzung Mehrstaatigkeit hingenommen werden bei Staatsangehörigen Irlands, Portugals, Griechenlands und des Vereinigten Königreiches und darüber hinaus in manchen Konstellationen bei niederländischen Staatsangehörigen (die Niederlande nehmen nicht generell Mehrstaatigkeit hin, wohl aber für besondere Personengruppen). Zu diesen Ländern wird voraussichtlich im Laufe des Jahres noch Schweden hinzutreten, das seine Praxis

bei der Vermeidung von Mehrstaatigkeit gerade ändert. Ferner wird zum Ende des Jahres im Verhältnis zu Frankreich und Belgien die deutsche Kündigung des Mehrstaaterübereinkommens wirksam werden. Damit wird dann im Ergebnis auch bei Staatsangehörigen dieser Länder, die in Deutschland eingebürgert werden, Mehrstaatigkeit eintreten. Auch Italien hat Interesse bekundet, Gegenseitigkeit herzustellen. So findet zur Zeit ein Notenaustausch mit Italien statt, der es ermöglichen soll, nach Ablauf der Kündigungsfrist des Mehrstaaterübereinkommens Ende des Jahres auch im Verhältnis zu Italien Mehrstaatigkeit hinzunehmen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass eine großzügige Haltung bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Unionsbürgern im Inland entsprechende Auswirkungen auch für im EU-Ausland lebende Deutsche hat. Diese können - werden sie dort eingebürgert - in vergleichbaren Fällen vor der Einbürgerung eine Beibehaltungsgenehmigung beantragen und erhalten. Das heißt, auch sie verlieren die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung in die andere Staatsangehörigkeit nicht und können im anderen EU-Staat dennoch die vollen Bürgerrechte erlangen, wenn der andere Staat Mehrstaatigkeit hinnimmt. Die Regelung trägt daher insgesamt zu einem Zusammenwachsen Europas bei.

2.4.4 Iranische Staatsangehörige

Die Fälle iranischer Staatsangehöriger, die einerseits extreme Schwierigkeiten hatten, die alte Staatsangehörigkeit aufzugeben, und die andererseits aufgrund eines Übereinkommens mit dem Iran (ohne Zustimmung des Irans) nur dann unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert werden konnten, wenn ein Anspruch auf Einbürgerung vorlag, haben immer wieder auch zahlreiche Abgeordnete und die Petitionsausschüsse von Bundestag und Länderparlamenten beschäftigt. Diese problematischen Fälle dürften eine entscheidende Triebfeder auch der generellen Debatte um die Hinnahme von Mehrstaatigkeit gewesen sein. Durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes hatte es hier zunächst die Erleichterung gegeben, dass in mehr Fällen überhaupt die Chance bestand, über die Frage zu diskutieren, ob die Ausnahmeregelungen des deutschen Rechtes über die Hinnahme von Mehrstaatigkeit anwendbar sind. Denn die Frist für einen Einbürgerungsanspruch wurde von 15 auf 8 Jahre verkürzt. Damit ist in mehr Fällen iranischer Staatsangehöriger eine Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit überhaupt möglich, weil diese nicht von vorneherein durch das deutsch-iranische Übereinkommen verhindert wird, das im Bereich der Anspruchseinbürgerung nicht gilt.

Aus Sicht der Beauftragten indizierten dabei schon die hohen Zahlen der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei iranischen Staatsangehörigen, die die Statistik ausweist (vgl. Tabelle 2 im

Anhang), dass darüber nachgedacht werden musste, ob hier nicht eine Fallgruppe vorlag, in der der andere Staat die „Entlassung regelmäßig verweigert“ (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AuslG). Darüber hinaus hat eine genauere Überprüfung der offiziellen Zahlen durch die Innenbehörden ergeben, dass als einigermaßen gesichert gelten kann, dass bei 14 410 Einbürgerungen iranischer Staatsangehöriger tatsächlich letztlich nur 42 Iraner entlassen wurden. Bis auf ein Bundesland sind daher nunmehr alle übrigen dazu übergegangen, Mehrstaatigkeit bei iranischen Staatsangehörigen nach § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AuslG hinzunehmen, wenn ein Entlassungsantrag zur Weiterleitung an die iranische Seite übergeben wird. Damit hat die überwiegende Mehrzahl der Bundesländer eine höchst problematische Fallgruppe endlich sachgerecht gelöst. Dies dürfte auch die generelle Debatte um die Hinnahme von Mehrstaatigkeit weiter entspannen. Es ist daher zu hoffen, dass sich auch die verbleibenden Bundesländer bald entschließen können, diese Fallgruppe pragmatisch zu lösen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass im Bereich der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei iranischen Staatsangehörigen in einem weiteren Punkt keine bundeseinheitliche Praxis besteht. Wie bereits mehrfach erwähnt, kann bei iranischen Staatsangehörigen Mehrstaatigkeit aufgrund eines Übereinkommens mit dem Iran nur hingenommen werden, wenn ein Anspruch auf die Einbürgerung besteht. Insoweit ist umstritten, ob die besondere Einbürgerungsregelung für Ehegatten deutscher Staatsangehöriger (§ 9 StAG) einen solchen Anspruch darstellt. Nach der Regelung „soll“ die Einbürgerung vorgenommen werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Abweichungen von diesem „Sollen“ sind nur in „atypischen Fällen“⁹⁵ möglich. Damit entspricht § 9 StAG materiell einer Vorschrift, die eine Einbürgerung „in der Regel vorsieht“, da hier gleichfalls Ausnahmen nur in atypischen Fällen zugelassen sind. Es ist daher darauf hinzuweisen, dass auch die von CDU, CSU und FDP getragene Bundesregierung bereits beim ursprünglichen Regelanspruch des Ausländergesetzes davon ausging, dass dieser die vom Bundesverwaltungsgericht⁹⁶ geforderten Voraussetzungen für eine Ausnahme vom deutsch-iranischen Übereinkommen erfüllte.⁹⁷ Dass beim Regelanspruch („soll“) des § 9 StAG nunmehr nach Auffassung einiger Länder anderes gelten soll, kann die Beauftragte nur schwer nachvollziehen.

2.4.5 Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien

Auch bei jugoslawischen Staatsangehörigen weist die offizielle Einbürgerungsstatistik eine hohe Quote der Hinnahme von Mehrstaatigkeit aus (vgl. Tabelle 2 im Anhang). Nach Einschätzung der Beauftragten erfolgen Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit hier in einer Reihe von Fällen, weil

- die Gebühren für die Entlassung in Einzelfällen die zumutbaren Grenzen (ein durchschnittliches Bruttomonatseinkommen des Einbürgerungsbewerbers und mindestens 2 500 DM⁹⁸) überschreiten (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AuslG) oder
- der andere Staat die Entlassung von der Leistung des Wehrdienstes abhängig macht (§ 87 Abs. 3, § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AuslG⁹⁹).

Daneben treten in Einbürgerungsverfahren aber auch andere Schwierigkeiten auf. So gibt es nach wie vor Fälle, in denen unklar ist, welchem (wenn überhaupt einem) Nachfolgestaat des ehemaligen Jugoslawiens ein Einbürgerungsbewerber zugeordnet ist. Die Beauftragte schließt nicht aus, dass es insoweit Fälle gibt, in denen die Betroffenen letztlich staatenlos sind, weil kein Staat sie als seine Staatsangehörigen ansieht. In dieser Situation könnte es aus Sicht der Beauftragten hilfreich sein, wenn den Betroffenen eine amtliche Unterstützung ihrer Bemühungen gegenüber den anderen Staaten zur Feststellung, ob und ggf. welche andere Staatsangehörigkeit vorhanden ist, angeboten werden könnte.

Gleiches gilt auch für andere Konstellation, in denen Eingaben an die Beauftragte auf extreme Probleme hindeuten. Hier berichten Kosovo-Albaner, dass sie Schwierigkeiten hätten, ihr Entlassungsverfahren voranzutreiben. Eine beispielhafte Konstellation sei hier zur Verdeutlichung der Problematik benannt: Die jugoslawischen Behörden verlangen für die Entlassung eine Bescheinigung, dass der Betroffene keine Steuerschulden hat. Wo und wie er eine solche Bescheinigung erhalten kann, wird ihm jedoch nicht gesagt. Die Beauftragte ist insoweit dankbar, dass sich das nordrhein-westfälische Innenministerium - von ihr anlässlich von Fällen aus diesem Bundesland auf diese Probleme angesprochen - sofort bereit erklärt hat, im Gespräch mit der dortigen jugoslawischen Vertretung zu erörtern, ob sich derartige Fälle lösen lassen. Sollte dies nicht flächendeckend möglich sein, wird aus Sicht der Beauftragten auch bei Kosovo-Albanern vermehrt über die Hinnahme von Mehrstaatigkeit nachgedacht werden müssen.

2.5 Zusammenfassung zur Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechtes

Insgesamt hat sich das neue Staatsangehörigkeitsrecht bewährt. Einzelne Fallgruppen bereiten jedoch noch Probleme und werden entweder in der praktischen Anwendung oder bei der ausstehenden Gesamtreform des Staatsangehörigkeitsrechtes zu lösen sein.

3. Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes auf das Staatsangehörigkeitsrecht

Das Zuwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz) konstituiert ein neues System ausländerrechtlicher Titel (siehe ausführlich unten B.II.2.1). Schon weil das Staatsangehörigkeitsrecht an mehreren Stellen (siehe oben 2.1 und 2.3.1) auf den Aufenthaltsstatus abstellt, waren daher im Zuwanderungsgesetz (Art. 5) Folgeänderungen erforderlich. Grundsätzlich beschränken sich die Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechtes durch das Zuwanderungsgesetz auf diese redaktionellen Folgeänderungen. Über darüber hinausgehende, nicht unwesentliche inhaltliche Änderungen und Folgewirkungen wird im Folgenden berichtet. Klarstellend ist dabei anzumerken, dass auch nach Auffassung des Gesetzgebers diese Änderungen die Notwendigkeit einer systematischen Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes unberührt lassen.¹⁰⁰

Auf folgende Änderungen und Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes ist hinzuweisen:

- Beim Geburtsrecht (siehe oben 2.1) reicht es künftig aus, dass die Eltern (wenn sie vorher acht Jahre rechtmäßig ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hatten) im Zeitpunkt der Geburt des Kindes einen unbefristeten Aufenthaltsstatus (Niederlassungserlaubnis) besitzen. Entfallen ist damit das oben beschriebene Problem, das daraus resultierte, dass die Eltern den unbefristeten Status drei Jahre besessen haben mussten (siehe oben 2.1). Dies ist aus Sicht der Beauftragten zu begrüßen. Ferner wird als Konsequenz aus tiefgreifenden ausländerrechtlichen Änderungen im Status der Unionsbürger (siehe unten B.III.2) bei diesen nur noch auf das materielle Aufenthaltsrecht abgestellt und bei ihren drittstaatsangehörigen Familienangehörigen auf den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis-EU.
- Bei der Ermessenseinbürgerung kann aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung einer besonderen Härte von einzelnen Einbürgerungsvoraussetzungen nach Ermessen abgesehen werden (§ 8 Abs. 2 StAG). Die Regelung ermöglicht (wann sie angewandt werden wird, ist offen) damit auch die Lösung problematischer Einzelfälle, die sich aus der mangelnden Bindungswirkung der Einbürgerungszusicherung ergeben (siehe oben 2.3.3.). Wenn damit auch das Problem nicht endgültig und absolut - wie oben vorgeschlagen - gelöst sein wird, ist die Regelung aus Sicht der Beauftragten doch ein Fortschritt.
- Die Einbürgerungsvorschriften des Ausländergesetzes werden aus dem (aufgehobenen) Ausländergesetz in das Staatsangehörigkeitsgesetz überführt (§§ 10 bis 12b StAG). Dabei bleiben wie bisher (Ausschluss von Ausländern mit Aufenthaltsbefugnis und Aufenthaltbewilligung) Ausländer, die sich im Zeitpunkt der Einbürgerung aus bestimmten Gründen im Inland aufhalten, von der Anspruchseinbürgerung ausgeschlossen (z.B. Ausländer, die sich zu Studienzwecken in Deutschland aufhalten; vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 2 StAG).

- Im Rahmen der Gleichstellung von Flüchtlingen im Sinne der GFK mit Asylberechtigten (siehe ausführlich unten B.II.2.1.1.2) reicht nunmehr auch bei der Anspruchseinbürgerung der am Anfang (nach der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft) beiden Gruppen erteilte befristete Aufenthaltstitel (siehe unten B.II.2.1.1.2) für die Einbürgerung aus. Wichtiger noch ist, dass im Rahmen dieser Gleichstellung auch § 55 Abs. 3 AsylVfG geändert wurde. Damit ist nunmehr auch bei GFK-Flüchtlingen eine Anrechnung ihrer Aufenthaltszeiten bei der Ermessenseinbürgerung möglich (zu diesem Problem siehe oben 2.3.1).
- Die Frist für die Anspruchseinbürgerung wird bei Teilnahme an einem Integrationskurs (siehe dazu unten B.VIII.6.2) von acht auf sieben Jahre verkürzt (§ 10 Abs. 3 StAG).
- Bei Staaten, die regelmäßig nicht aus ihrer Staatsangehörigkeit entlassen (zu einem solchen Fall siehe oben 2.4.4), muss künftig vor einer Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit kein Entlassungsantrag mehr zur Weiterleitung an den anderen Staat übergeben werden (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 StAG), da dieser Antrag ohnehin nicht zu einer Entlassung führte und mithin eine unnötige Belastung (Weiterleitung an die andere Seite) der deutschen Verwaltung bedeutet.
- Aus der Integration des bisherigen § 89 AuslG (Unterbrechungen des rechtmäßigen Aufenthaltes) in das Staatsangehörigkeitsgesetz (nunmehr § 12 b StAG) ergibt sich ein neues Argument für die Anwendung dieser Vorschrift im Rahmen des Geburtsrechtes (siehe dazu oben 2.1). Denn nur Absatz 2 der Vorschrift bezieht sich auf die Einbürgerung. Es spricht daher viel dafür, dass die Absätze 1 und 3 dieser Vorschrift nunmehr unmittelbar auf den Geburtserwerb angewandt werden können.
- Schließlich ergibt sich aus dem Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens auch ein neues Argument dafür, dass es bei der Einbürgerung junger Ausländer auf den Antragszeitpunkt ankommt (siehe oben 2.3.4). Denn einem Antrag des Bundesrates¹⁰¹, das Gegenteil zu verankern, ist der Bundestag nicht gefolgt.

Insgesamt bringt das Zuwanderungsgesetz daher eine Reihe positiver Regelungen auch im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechtes, ohne jedoch die Notwendigkeit einer Gesamtreform dieses Rechtsgebietes zu beseitigen.

II. Ausländerrechtliche Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen

Im Folgenden wird die Diskussion um das Ausländerrecht - soweit es die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen (Ausländer, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union haben) regelt - dargestellt. Zum Ausländerrecht werden dabei auch diejenigen Bestimmungen gerechnet, die den Arbeitsmarktzugang von Drittstaatsangehörigen steuern. Die Darstellung beginnt mit den Einzelpunkten (außerhalb des Zuwanderungsgesetzes), in denen im Berichtszeitraum die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen diskutiert und teilweise verändert wurde. Im Anschluss werden zentrale Punkte des Zuwanderungsgesetzes dargestellt, bevor die Diskussion um ein harmonisiertes europäisches Ausländerrecht näher beleuchtet wird. Über die Rechtsstellung von Flüchtlingen und Asylsuchenden wird unten in einem gesonderten Kapitel (B.V.) berichtet.

1. Drittstaatsangehörige im nationalen Ausländerrecht

Im Folgenden werden Diskussionen und Entwicklungen bis zum Zuwanderungsgesetz (dazu 2.) dargestellt.

1.1 Eigenständiges Aufenthaltsrecht der Ehegatten (§ 19 AusIG)

Die Beauftragte hatte in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, II.2.1.2.1) darüber berichtet, dass die bisherige Regelung, die Ehegatten unter bestimmten Voraussetzungen bei Auflösung der ehelichen Lebensgemeinschaft ein weiteres - eigenständiges - Aufenthaltsrecht gewährt, jedenfalls in ihrer praktischen Anwendung vielfach als unbefriedigend empfunden wurde, auch weil unklar war, ob Misshandlungen des Ehegatten ausreichen, um eine „außergewöhnliche Härte“ zu begründen, oder ob Umstände im Herkunftsland hinzutreten müssen.

Der Gesetzgeber hat deshalb § 19 AusIG mit Wirkung zum 1. Juni 2000 wie folgt geändert:

- Ein eigenständiges Aufenthaltsrecht besteht nunmehr grundsätzlich bereits, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft seit mindestens zwei Jahren (bisher: vier Jahre) rechtmäßig im Bundesgebiet bestanden hat.
- Vor Ablauf der zwei Jahre ist ein eigenständiges Aufenthaltsrecht anzunehmen, wenn eine „besondere“ (bisher „außergewöhnliche“) Härte vorliegt. Diese kann dabei nach der gesetzlichen Klarstellung in § 19 Abs. 1 Satz 2 AusIG sowohl in im Ausland liegenden Umständen als auch in der Unzumutbarkeit des Festhaltens an der ehelichen Gemeinschaft ihren Grund haben.

Nach In-Kraft-Treten der Neuregelung hat sich die Zahl der Eingaben an die Beauftragte zu diesem Themenbereich deutlich reduziert. Die Beauftragte geht daher nach jetziger Einschätzung davon aus, dass die Gesetzesanwendung grundsätzlich den Zielen der Reform, möglichst alle relevanten Härtefälle zu lösen, entspricht. Eine bundesweite Festlegung der Anwendung durch eine Änderung der Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz hat es allerdings noch nicht gegeben.

Ferner ist auf zwei Punkte, in denen es Auslegungsprobleme gegeben hat, hinzuweisen:

- Die Beauftragte ist ebenso wie das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz davon ausgegangen, dass die Reform nach allgemeinen Grundsätzen und angesichts der Ziele des Gesetzgebers auch alle noch nicht bestandskräftig entschiedenen Altfälle erfasst. Dem ist die Rechtsprechung nicht in allen Bundesländern gefolgt.¹⁰²
- Das neue Recht enthält - ebenso wie das alte - die Ausschlussklausel, dass die Härtefallregelung nicht anzuwenden ist, wenn für den Ausländer, zu dem der Ehegattennachzug erfolgt ist, die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen ist. Hier ist vertreten worden, damit seien z.B. Menschen aus dem Anwendungsbereich der Härtefallregelung ausgeschlossen, deren Ehegatte sie misshandelt hätte und die deshalb mit einer Ausweisung oder Nichtverlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis zu rechnen hätten (= Erteilung der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis an den Ehegatten letztlich wegen Misshandlung ausgeschlossen). Mit einer solchen Auslegung würde aus Sicht der Beauftragten Sinn und Zweck der Regelung über das eigenständige Aufenthaltsrecht in ihr Gegenteil verkehrt. Aus Sicht der Beauftragten sollten schon angesichts des Wortlautes der Regelung nur die Fälle erfasst werden, in denen der Ehegatte von Anfang an nicht mit einem Daueraufenthalt rechnen durfte, weil der Ausländer, zu dem der Nachzug erfolgte, trotz Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis aufgrund einer Verordnung nach § 10 Abs. 2 Satz 2 AuslG („die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung ausschließen“) gleichfalls nicht mit einem Daueraufenthalt rechnen durfte.¹⁰³

Trotz der vorgenannten Einzelprobleme hat die Neuregelung nach Einschätzung der Beauftragten insgesamt jedoch zu einer deutlichen Entspannung der Situation in diesem Bereich geführt.

1.2 Gleichgeschlechtliche Partnerschaften im Ausländerrecht

Bereits bisher konnte im Einzelfall der Nachzug des ausländischen Partners zur Herstellung einer gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft auf der Grundlage der allgemeinen Ermessensregelung des Ausländergesetzes zugelassen werden (vgl. Bericht 2000, II. 2.1.2.2).

Mit dem Gesetz zur Beseitigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften¹⁰⁴ (Lebenspartnerschaften) wurde auch im Ausländergesetz eine wesentliche Änderung vorgenommen. Für eingetragene Lebenspartner gelten nunmehr die ausländergesetzlichen Regelungen für Ehegatten grundsätzlich entsprechend. Damit gibt es nunmehr auch für diese Gruppe der Bevölkerung eine begrüßenswerte Rechtssicherheit und Klarheit auch im Ausländerrecht.

Auch nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz (zum Zuwanderungsgesetz siehe unten 2.) gilt allerdings die oben dargestellte Regelung über das eigenständige Aufenthaltsrecht in Härtefällen nicht für den ausländischen Partner einer Lebenspartnerschaft (vgl. im Einzelnen § 27a AuslG). Daneben sind auch noch einige Folgeregelungen im Verordnungsrecht sinnvoll. So ist etwa in der Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz (§ 9 DVAuslG) noch nicht ausdrücklich klargestellt, dass die Regelungen, die für Ehegatten gelten, auch bei Lebenspartnern Anwendung finden. Deshalb kann es vorkommen, dass Betroffene von Ausländerbehörden in einigen Fällen auf eine Antragstellung im Ausland verwiesen werden, in denen bei Ehegatten eine Aufenthaltserlaubnis im Inland erteilt werden würde. Aus Sicht der Beauftragten sollten die erforderlichen Klarstellungen im Verordnungsrecht, bei denen allerdings die Mitwirkung des Bundesrates erforderlich ist, möglichst bald vorgenommen werden.

1.3 Ausweisungen von Inländern mit ausländischem Pass

Die Beauftragte hat in ihren vorangegangenen Berichten (vgl. zuletzt Bericht 2000, II. 2.1.2.6) darauf hingewiesen, dass sie es - auch im Hinblick auf die menschenrechtliche Dimension - für wünschenswert hielte, Ausländer, die im Inland aufgewachsen sind, unter keinen Umständen auszuweisen. Zu grundlegenden Änderungen ist es insoweit im Berichtszeitraum nicht gekommen.

Allerdings hat es im Berichtszeitraum Entscheidungen von Verwaltungsgerichtshöfen gegeben, die die strikten Regelungen des deutschen Rechtes unter Hinweis auf Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemildert haben: In Einzelfällen wurde z.B. eine Ausnahme vom Regelausweisungsgrund angenommen oder sogar eine einschränkende Auslegung der Ist-Ausweisung für notwendig gehalten.¹⁰⁵ Dennoch ist aus Sicht der Beauftragten nach wie vor eine klare und generelle gesetzliche Regelung, die den Betroffenen absoluten Ausweisungsschutz gibt, erforderlich..

1.4 Bleiberechtsregelungen für unterschiedliche Gruppen von Ausländern

Das geltende Ausländergesetz sieht in § 32 die Möglichkeit vor, Gruppen von Ausländern nach politischen Entscheidungen ein Aufenthaltsrecht einzuräumen. Auf die gesetzliche Bestimmung des § 32 AuslG wurde im Berichtszeitraum vom Bund und von den Ländern mehrmals zurückgegriffen. Insgesamt erhielten etwa 57 500 Personen in Anwendung dieser Bleiberechtsregelungen eine Aufenthaltsbefugnis.¹⁰⁶ Vor diesem Hintergrund und als Folge der Rückkehr vor allem in die Gebiete des ehemaligen Jugoslawiens hat sich die Zahl der geduldeten Personen zwischen Ende 1999 und Ende 2001 gemäß den Angaben des Ausländerzentralregisters um 70 000 reduziert.¹⁰⁷

1.4.1 Altfallregelung von 1999

In ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte nochmals auf die Notwendigkeit einer Altfallregelung hingewiesen und die auf der Konferenz der Innenminister und -senatoren in Görlitz im November 1999 erfolgte Einigung begrüßt (vgl. Bericht 2000, IV.1).¹⁰⁸ Viele Flüchtlinge lebten nach Ablehnung ihres Asylantrages über Jahre hinweg mit einem unsicheren Status in Deutschland und hatten 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 Arbeitnehmer für eine bestimmte Stelle zur Verfügung stehen (vgl. B.II.1.9.1). Aber selbst diejenigen, denen es trotz der schwierigen Bedingungen gelungen war, sich auch beruflich in das gesellschaftliche Leben der Bundesrepublik Deutschland zu integrieren, hatten regelmäßig keinen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel, sondern lebten oftmals 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 von Flüchtlingsinitiativen, Kirchen und Wohlfahrtsorganisationen aufgegriffen, denen die Probleme dieses Personenkreises aus ihrer Beratungsarbeit vertraut sind.

Die Hoffnung der Beauftragten, dass die Regelung einen wichtigen Beitrag leistet zur Integration von ausländischen Staatsangehörigen, die sich bereits lange im Bundesgebiet aufhalten und häufig keine Perspektive für eine Rückkehr in ihr Herkunftsland haben und faktisch integriert sind, hat sich größtenteils erfüllt. Anfang November des Jahres 2000 konnten bereits bundesweit 14 438 im Rahmen der Altfallregelung erteilte Aufenthaltsbefugnisse registriert werden. Dieser positive Trend setzte sich bis heute weiter fort, wobei die Zahl der erteilten Aufenthaltsbefugnisse auf knapp 30 000 anstieg.¹⁰⁹

Gleichwohl ist von Bundesland zu Bundesland eine unterschiedliche Praxis bei der Umsetzung der Altfallregelung vom November 1999 zu beobachten. Selbst wenn man die unterschiedliche Verteilung bestimmter Ausländergruppen sowie die schon vor der Altfallregelung differierende Erteilungspraxis von Aufenthaltsbefugnissen nach § 30 Abs. 3 und 4 AuslG berücksichtigt, fällt

auf, dass die ausländer- und integrationspolitische Bedeutung der Altfallregelung offenbar unterschiedlich bewertet wird.¹¹⁰

Die wiederkehrende Verabschiedung von Altfallregelungen macht deutlich, dass sowohl eine zu enge Anerkennungspraxis im Asylrecht als auch eine restriktive Erteilungspraxis im Bereich humanitärer Aufenthaltsgenehmigungen im Berichtszeitraum dazu beigetragen haben, dass die Gruppe der Ausländer ohne Aufenthaltsgenehmigung, die gleichwohl aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher Abschiebungshindernisse absehbar nicht abgeschoben werden kann oder nicht abgeschoben werden darf, Ziel integrationspolitischer Bemühungen sein sollte, insbesondere weil es sich oftmals um Familien mit Kindern handelt.

Die Problematik ist und war Gegenstand der ausländer- und asylpolitischen Diskussion im Berichtszeitraum und konnte teilweise gelöst werden.¹¹¹ Während im Zuwanderungsgesetz eine großzügigere und flexiblere Erteilung eines Aufenthaltstitels im humanitären Bereich vorgesehen ist, wurden die Türen für eine großzügigere Anerkennungspraxis im Asylrecht durch das Bundesverfassungsgericht aufgestoßen.¹¹² Mit seiner Entscheidung zur Verfolgung von Flüchtlingen, die vor dem Taliban-Regime in Afghanistan geflohen waren, trug das Bundesverfassungsgericht entscheidend dazu bei, die Zahl der Fälle zu reduzieren, in denen eine Anerkennung von politischer Verfolgung allein deswegen versagt worden war, weil die Verfolgung nach der bis dahin geltenden Einschätzung von nichtstaatlichen Akteuren ausging (vgl. B.V.1.2 und B.V.2.1). Inwieweit die Afghanistan-Entscheidung auf andere Herkunftsländer von Asylbewerbern in Deutschland Auswirkungen haben wird, ist noch offen.

1.4.2 Bleiberechtsregelung für traumatisierte Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina und dem Kosovo

Im November 2000 verabschiedete die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder eine Bleiberechtsregelung für Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina, die aufgrund von Ereignissen während des Krieges in Bosnien und Herzegowina unter einer posttraumatischen Belastungsstörung leiden.¹¹³ Die Regelung und die entsprechende Umsetzung in den Erlassen der jeweiligen Bundesländer sehen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vor, wenn die betreffende Person aus Bosnien und Herzegowina nach fachärztlicher Feststellung unter einer „bürgerkriegsbedingten schweren Traumatisierung“ leidet und deswegen bereits mindestens seit dem 1. Januar 2000 in fachärztlicher Behandlung war. Die Regelung erstreckt sich auch auf den Ehegatten und die Kinder des Betroffenen, soweit sie noch mit ihm in einer Haushaltsgemeinschaft leben. Im Hinblick auf den Anknüpfungspunkt „schwere Traumatisierung“ wurde davon abgesehen, die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis unter den Vorbehalt der Unabhängigkeit von Sozialhilfe zu stellen. Die Aufenthaltserlaubnis

wurde danach zunächst für die Höchstdauer von zwei Jahren erteilt; eine erneute Überprüfung der Traumatisierung bei der Verlängerung der Befugnis nach zwei Jahren ist - so ausdrücklich der Beschluss der Innenminister - nicht vorgesehen.

Weiter enthält der Beschluss den Hinweis auf schwer traumatisierte Flüchtlinge aus dem Kosovo und auf die Möglichkeit, diesen Personen nach Ermessen eine Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Abs. 3 oder 4 AuslG zu erteilen. Durch diesen Hinweis wird zu Recht klargestellt, dass die Gefahr einer Retraumatisierung im Fall einer Rückkehr in das Herkunftsland ein Abschiebungshindernis darstellt und unter weiteren Voraussetzungen zur Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung führen kann.

Abschließende Zahlen zur Umsetzung der Bleiberechtsregelung für traumatisierte Bosnier liegen noch nicht vor. Nach einer Erhebung haben Ende 1999 etwas mehr als 8 000 bosnische Flüchtlinge als behördlich anerkannte Traumatisierte oder Familienangehörige von Traumatisierten in Deutschland gelebt.¹¹⁴ Nach Einschätzung der Beauftragten ist die Bleiberechtsregelung weitgehend umgesetzt worden. Probleme wurden allerdings insbesondere aus dem Land Berlin berichtet, wo die Behörden das Vorliegen einer ausländerrechtlich relevanten Traumatisierung nur nach Bestätigung durch den Polizeiärztlichen Dienst des Landes akzeptierten. Die Qualifikation der dort tätigen Ärzte und die Qualität der Begutachtungen waren fachlich allerdings sehr umstritten: Wegen dieser Kritik ist in der Zwischenzeit die Bewertung der Traumatisierung in Zweifelsfällen an fachärztliche Einrichtungen delegiert worden.

Der Beschluss der Innenministerkonferenz vom November 2000 und die Umsetzung in den Bundesländern bilden das Ende einer langen Diskussion um den weiteren Verbleib traumatisierter bosnischer Flüchtlinge in Deutschland. Die Beauftragte hatte bereits in ihrem letzten Bericht eine Regelung für diesen Personenkreis angemahnt (vgl. Bericht 2000, IV.4.2.2). Die Einschätzung der Beauftragten wurde auf einer öffentlichen Anhörung, die sie gemeinsam mit der Bundesministerin für Gesundheit in Berlin veranstaltete, durch zahlreiche Experten bestätigt.¹¹⁵ Bei der Anhörung wurde deutlich, dass die psychotherapeutischen Behandlungsmöglichkeiten in Bosnien und Herzegowina nicht Maßstab für die Entscheidung sein können, ob die Rückkehr für einen chronisch traumatisierten Flüchtling zumutbar ist. Diese Personen laufen bei einer erzwungenen Rückkehr vielmehr Gefahr, aufgrund der vielen Anknüpfungspunkte im Herkunftsland an die schwere Vorverfolgung erneut schwer traumatisiert zu werden. Der Deutsche Bundestag hatte sich in einem fraktionsübergreifenden Antrag ebenfalls für ein Bleiberecht in Deutschland für Traumatisierte mit fachärztlicher Beurteilung und für sog. Lagerinsassen ausgesprochen.¹¹⁶ Auch der Bundesinnenminister hatte im Mai 2000 in

einem Schreiben an die Innenminister und -senatoren der Länder auf die Notwendigkeit einer stabilen aufenthaltsrechtlichen Lage für schwer traumatisierte Personen hingewiesen.

Die Beauftragte hat den Beschluss der Innenministerkonferenz zum weiteren Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen aus Bosnien und Herzegowina begrüßt. Die Regelung stützt sich auf den in der Genfer Flüchtlingskonvention verankerten humanitären Grundgedanken, dass ein Flüchtling trotz substanzieller Verbesserung der Situation in seinem Herkunftsland dann nicht zu einer Rückkehr gezwungen werden sollte, wenn er Opfer schwerer Verfolgung geworden ist (vgl. Art. 1 C Nr. 5 Genfer Flüchtlingskonvention).¹¹⁷ Ein nicht unerheblicher Teil der Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina ist nach schwerer Verfolgung geflohen. Besonders bekannt ist die Gruppe der sog. ehemaligen Inhaftierten, die wegen ihrer Volkszugehörigkeit zu Beginn des Krieges über mehrere Monate in Lagern in Bosnien und Herzegowina inhaftiert wurden und dabei Opfer schwerster Menschenrechtsverletzungen wurden. Diese Personen hätten in Deutschland im Rahmen eines Flüchtlingsanerkennungsverfahrens kaum Aussicht auf Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention gehabt. Dies lag zum einen an der damaligen Bewertung der drohenden bzw. erlittenen Verfolgung als sog. nichtstaatliche Verfolgung; zum anderen hatte das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge die Asylverfahren bosnischer Staatsangehöriger vom Juli 1993 bis zum Herbst 1996 ausgesetzt. In der Folge wurden die ehemaligen Inhaftierten und andere schwere Gewaltopfer in Deutschland zwar über eine Abschiebestoppregelung geschützt; aufgrund der fehlenden Anerkennung als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention konnten sie jedoch den besonderen Schutz für Schwerverfolgte im Falle einer Verbesserung der Situation im Herkunftsland nicht geltend machen. Diese Schutzlücke ist durch die Bleiberechtsregelung jedenfalls zu einem erheblichen Teil geschlossen worden.

1.4.3 Bleiberechtsregelung für erwerbstätige Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien

Die Konferenz der Innenminister und -senatoren schloss die Lücke der Altfallregelung des Jahres 1999, die durch den Ausschluss von Personen aus Bosnien und Herzegowina sowie der Bundesrepublik Jugoslawien entstanden war, mit ihren Beschlüssen vom Februar und Mai 2001. Mit Beschluss vom Mai 2001 wurde die im Februar 2001 beschlossene Bleiberechtsregelung für erwerbstätige Staatsangehörige aus Bosnien und Herzegowina auch auf Staatsangehörige der Bundesrepublik Jugoslawien ausgeweitet.¹¹⁸ Im Grundsatz sieht der Beschluss vom Mai 2001 vor, dass ausreisepflichtige Staatsangehörige Bosnien und Herzegowinas und der Bundesrepublik Jugoslawien eine Aufenthaltsbefugnis bekommen können, wenn sie sich am 15. Februar 2001 seit sechs Jahren ununterbrochen im

Bundesgebiet aufgehalten und in den letzten zwei Jahren in einem dauerhaften Beschäftigungsverhältnis gestanden haben. Ehegatten und Kinder des Betroffenen sind ebenfalls in die Regelung einbezogen worden; die Kinder müssen allerdings zum Zeitpunkt ihrer Einreise minderjährig gewesen sein. Parallel zu der Regelung für bosnische Staatsangehörige sieht die Regelung weiter die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis für jugoslawische Staatsangehörige vor, die im Bundesgebiet leben, zum Erlasszeitpunkt älter als 65 Jahre sind und keine Sozialhilfe beziehen.

Der Erlass einer Bleiberechtsregelung für die angeführten Gruppen war nach Auffassung der Beauftragten dringend geboten. Ein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung gegenüber erwerbstätigen ausreisepflichtigen Staatsangehörigen anderer Staaten, die von der Altfallregelung 1999 erfasst worden waren, ließ sich nur schwer rechtfertigen. Die beschlossene Regelung würdigt die tatsächlich erfolgte soziale und wirtschaftliche Integration vieler Staatsangehöriger Bosniens und Herzegowinas sowie Jugoslawiens einschließlich des Kosovos, die trotz äußerst schwieriger rechtlicher Rahmenbedingungen erfolgte. Die Regelung vermeidet - jedenfalls für bestimmte Personen - unnötige humanitäre Härten durch eine erzwungene Rückkehr in das Herkunftsland; dies gilt insbesondere für Kinder, die in Deutschland ihre Schullaufbahn durchlaufen und sich deshalb sehr gut integriert haben. Schließlich trägt sie auch dem Anliegen vieler Arbeitgeber Rechnung, länger eingearbeitete Arbeitskräfte nicht zu verlieren. Im Hinblick auf dieses Anliegen hatten Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sogar ursprünglich Regelungen vorgeschlagen, die lediglich an eine zweijährige Erwerbstätigkeit anknüpften, eine darüber hinaus gehende Mindestaufenthaltsdauer aber nicht vorsahen.¹¹⁹ Zahlen zur Umsetzung der Bleiberechtsregelungen liegen noch nicht vor. Schätzungen gehen jedoch von etwa 24 000 Erwerbstätigen einschließlich ihrer Familienangehörigen aus, die von der Regelung erfasst worden sind.¹²⁰

Die Aufenthaltsbefugnis wird zunächst für einen Zeitraum von zwei Jahren erteilt. Sie wird nur verlängert, sofern die Voraussetzungen - also insbesondere das Fortbestehen des Erwerbstätigkeitsverhältnisses - zum Verlängerungszeitpunkt weiter gegeben sind.

Die Beauftragte hat die Nachbesserung des Beschlusses vom 15. Februar 2001 auch im Hinblick auf die Familienangehörigen begrüßt. Soweit in den Vorjahren Familienangehörige bereits in das Herkunftsland zurückgekehrt waren, um damit den weiteren Verbleib eines hier im Bundesgebiet erwerbstätigen Familienangehörigen sicherzustellen,¹²¹ wird dieser Personenkreis nicht - wie ursprünglich vorgesehen - vom Anwendungsbereich der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen. Nach Auffassung der Beauftragten war und ist eine großzügige Umsetzung in der Praxis erforderlich, um Härtefälle auszuschließen, in denen die

Personen bestimmte Voraussetzungen ohne eigenes Verschulden nicht erfüllen konnten. Dies gilt beispielsweise, wenn sie ihren Arbeitsplatz aufgrund des ausländerrechtlichen Verbotes, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, verloren haben. Gleiches sollte gelten für Familien mit mehreren Kindern, bei denen das Einkommen nicht vollständig zur Deckung des Lebensunterhaltes ausreicht und die deshalb ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt in Anspruch nehmen müssen.

Mit der Umsetzung der Bleiberechtsregelung ist die Rückkehr bosnischer Flüchtlinge weitgehend abgeschlossen. Von ursprünglich geschätzten 345 000 bosnischen Flüchtlingen, die während des Krieges in Bosnien und Herzegowina nach Deutschland gekommen sind, haben sich Ende 2001 19 277 Personen mit einer Duldung und damit ausreisepflichtig in Deutschland aufgehalten.¹²² Nach den Erhebungen des gemeinsamen Expertenausschusses zur Umsetzung des deutsch-bosnisch-herzegowinischen Rückübernahmeabkommens sind etwa 180 000 bosnische Staatsangehörige seit Ende 1995 registriert und organisiert nach Bosnien und Herzegowina zurückgekehrt, weitere 50 000 sind in die Vereinigten Staaten, nach Kanada oder nach Australien weitergewandert. Ca. 5 500 Staatsangehörige Bosnien und Herzegowinas seien seit der Durchführung von Abschiebungen im Dezember 1996 nach Bosnien und Herzegowina abgeschoben worden. Die übrigen Personen haben entweder im Rahmen der Bleiberechtsregelungen oder anderen ausländerrechtlichen Regelungen ein Aufenthaltsrecht in Deutschland erhalten oder sind außerhalb geregelter Verfahren nach Bosnien und Herzegowina zurückgekehrt.

Bei jugoslawischen Staatsangehörigen wurde nach Ende des Krieges im Kosovo im Juni 1999 die Zahl der in Deutschland lebenden ausreisepflichtigen Personen aus dem Kosovo auf etwa 180 000 geschätzt. Bis Ende 2001 sind etwa 85 000 Personen als freiwillige Rückkehrer registriert worden,¹²³ etwa 11 000 Personen sind in diesem Zeitraum abgeschoben worden.

1.5 Die Diskussion um ausländerrechtliche Härtefälle

Nach der Einigung über eine ausländerrechtliche Altfallregelung auf der Konferenz der Innenminister und -senatoren in Görlitz im November 1999 (vgl. hierzu B.II.1.4.1) wurde die bis dahin einvernehmlich ausgesetzte Beratung über eine bessere Lösung von ausländerrechtlichen Härtefällen fortgeführt. Auch aufgrund der Aktivitäten in diesem Bereich, die im letzten Bericht der Beauftragten dargestellt worden sind (vgl. Bericht 2000, IV.2), wurde die Beauftragte in eine von der Innenministerkonferenz eingerichtete Länderarbeitsgruppe eingeladen, um ihre Position zu dem Problemkreis darzustellen. Die Länderarbeitsgruppe hatte den Auftrag, den gesamten Problemkreis auszuleuchten und z.B. durch die Überarbeitung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz einen angemesseneren Umgang mit

ausländerrechtlichen Härtefallkonstellationen zu ermöglichen. Darüber hinaus sollte die Arbeitsgruppe die Frage beantworten, ob hierfür unter Umständen eine Änderung des Ausländergesetzes erforderlich sei. Ohne von ihrer grundsätzlichen Position abzurücken, dass bestimmte als Härtefälle zu bezeichnende Konstellationen ohne eine gesetzliche Änderung nicht angemessen behandelt werden können, legte die Beauftragte im Rahmen des Treffens mit den Vertretern der Länder zahlreiche Änderungsvorschläge zu der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz vor.

Bei den von der Beauftragten als Härtefälle eingestuften Konstellationen lassen sich zwei Fallkonstellationen unterscheiden:

1.5.1 Härtefälle aufgrund bestehender gesetzlicher Hürden

Schwierigkeiten bereiten in der Praxis und in der Öffentlichkeit immer wieder Fälle, in denen davon ausgegangen werden kann, dass die Ausreise oder Abschiebung für den Ausländer eine Härte darstellt, jedoch schon die Voraussetzungen für die Erteilung einer Duldung nicht vorliegen und die Ausreiseverpflichtung damit behördlich durchzusetzen wäre. Hier sind an die Beauftragte im Berichtszeitraum etwa folgende unterschiedliche Konstellationen herangetragen worden:

1. Fälle von Asylbewerbern, deren Asylverfahren sich unverschuldet jahrelang hinzieht, die mit ihrer Familie gleichwohl sehr gut integriert sind und deren Asylantrag dann - z.B. weil die Rechtsprechung zu oder die tatsächliche Situation in dem Herkunftsland sich ändert - schließlich abgelehnt wird.
2. Fälle von Flüchtlingen, die z.B. nach den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt worden sind und sich integriert haben, in denen dann jedoch die Flüchtlingsanerkennung wegen einer Änderung der Situation im Herkunftsland widerrufen wird und in der Folge kurz vor Ablauf der Acht-Jahres-Frist aus § 35 Abs. 1 AuslG auch die Aufenthaltsbefugnis widerrufen bzw. nicht mehr verlängert wird. In solchen Konstellationen wird die Grenze zu einer widerrufsfesten Aufenthaltsverfestigung von den Betroffenen trotz des langen rechtmäßigen Aufenthaltes im Bundesgebiet nicht erreicht.
3. Fälle ehemaliger Asylbewerber, die in Deutschland Opfer schwerer rechtsradikaler Übergriffe geworden und im Asylverfahren abgelehnt worden sind.

Im Kern sind es drei ausländerrechtliche Regelungen, die den Ausländerbehörden vor Ort eine Lösung solcher Fälle versperren:

- § 30 Abs. 2 AuslG sieht vor, dass eine Aufenthaltsbefugnis nur erteilt werden darf, wenn ein rechtmäßiger Aufenthalt vorliegt. Daran fehlt es jedoch in den obengenannten Fällen 1 und 3. Darüber hinaus stellt nach § 30 Abs. 2 AuslG auch die Dauer des bisherigen

Aufenthaltes keinen dringenden humanitären Grund dar, der eine außergewöhnliche Härte begründen könnte, wenn der Betreffende - z.B. als Asylbewerber - von vorneherein nicht mit einem weiteren Aufenthalt im Bundesgebiet rechnen durfte.

- § 30 Abs. 5 i.V.m. § 55 Abs. 4 AuslG - gekoppelt mit der Bindungswirkung der ablehnenden Entscheidung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (§§ 4, 42 AsylVfG) - sperrt die Erteilung einer Duldung aus dringenden humanitären und persönlichen Gründen für ehemalige Asylbewerber, es sei denn, es liegen rechtliche oder tatsächliche Abschiebungshindernisse außerhalb des Asylverfahrens vor (Fälle 1-3).
- § 34 Abs. 2 AuslG schließt eine Verlängerung einer erteilten Aufenthaltsbefugnis zwingend aus, wenn die Gründe für ihre Erteilung entfallen sind (Fall 2).

1.5.2 Härtefälle aufgrund von Auslegungs- und Anwendungsproblemen im Ausländergesetz

In vielen Fällen ist bei geduldeten Ausländern der Grund für die aus integrationspolitischer Sicht problematische Versagung einer Aufenthaltsgenehmigung der Bezug von Sozialhilfe. Daher kommt es auch bei langen Aufenthaltszeiten nicht zu einer Aufenthaltsverfestigung. Viele der Betroffenen, die über Jahre hinweg lediglich „Kettenduldungen“ bekommen, haben jedoch ihren Sozialhilfebezug nicht zu vertreten. Davon ist etwa auszugehen, wenn die Bemühungen, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten, aufgrund der Vorrangprüfung nach § 285 Abs. 1 Nr. 2 SBG III dauerhaft erfolglos bleiben. Solche Konstellationen treten bedauerlicherweise auch bei Flüchtlingen auf, für die zwingende Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG festgestellt worden sind sowie bei unbegleiteten minderjährigen Ausländern, die aus anderen Gründen nicht in ihr Herkunftsland abgeschoben werden dürfen. In beiden Fällen sprechen integrationspolitische Gründe, in letzterem Fall - zusätzlich - auch die Beachtung des Kindeswohls für eine Regelung, die entweder ausländerrechtlich die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis regelmäßig erleichtert oder arbeitsgenehmigungsrechtlich einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang für die betreffenden Gruppen vorsieht. Eine solche Regelung würde auch zur Vermeidung von Sozialhilfebezug beitragen.

„Kettenduldungen“ sind schließlich auch festzustellen, wenn der betreffende Ausländer die Anforderungen zur Beseitigung des vorliegenden Abschiebungshindernisses nicht erfüllt, obwohl dies - aus Sicht der Ausländerbehörde - vertretbar erscheint. Die Beauftragte hat insbesondere hinsichtlich zweier Konstellationen Bedenken an der Anwendung von § 30 Abs. 4 AuslG geltend gemacht: Zum einen, wenn - etwa im Falle staatenloser Familien - auch noch den im Bundesgebiet geborenen oder größtenteils aufgewachsenen und nun volljährigen Kindern aufgegeben wird, sich um die ehemalige Staatsangehörigkeit ihrer Eltern zu bemühen,

um im Bundesgebiet die Voraussetzungen zu erfüllen, einen rechtmäßigen Aufenthalt erlangen zu können. Zum anderen in Fällen, in denen die von der Ausländerbehörde aufgegebene Einbürgerung im Ausland dazu führen würde, dass der betreffende Ausländer nicht mehr in das Gebiet zurückkehren kann, aus dem er stammt bzw. er die Staatsangehörigkeit eines Landes annehmen müsste, in dem er nie gelebt hat. In der Praxis sind dies Fälle, in denen etwa ein russischer Volkszugehöriger, der aus dem Gebiet des heutigen Lettland stammt und erfolglos versucht hat, die lettische Staatsangehörigkeit anzunehmen, sich nun auch noch um die russische Staatsangehörigkeit bemühen soll.

1.5.3 Fortgang der Diskussion bis zum Zuwanderungsgesetz

Die Diskussion der Härtefallkonstellationen in der Länderarbeitsgruppe und die daran anschließende Abstimmung zwischen den Bundesländern führte jedoch in der Folge nur zu wenigen Änderungsvorschlägen, die in ihrer Reichweite auch weit hinter den Vorschlägen der Beauftragten zurückblieben. Das Ziel der Konferenz der Innenminister und -senatoren, die konsentierten Änderungsvorschläge zügig in die Verwaltungsvorschrift umzusetzen, wurde zuletzt auch wegen der Beratungen über das neue Zuwanderungsgesetz noch nicht erreicht.

Mit dem Ziel, sich einen vollständigen Überblick über die Erscheinungsformen ausländerrechtlicher Härtefälle zu verschaffen und um die Forderungen der Nichtregierungsorganisationen und Kirchen ausreichend berücksichtigen zu können, wurde im Sommer 2000 von Seiten der Beauftragten ein Treffen zum Themenkreis „Härtefälle“ initiiert. Im Rahmen der Veranstaltung wurde erneut deutlich, dass die eingeladenen Organisationen ausnahmslos eine gesetzliche Änderung für notwendig erachteten, wenn künftig die Fälle gelöst werden sollten, mit denen die Organisationen und ihre Einrichtungen vor Ort konfrontiert werden. Dieser Einschätzung entspricht es auch, dass seit 1997 dem Bundesrat ein Gesetzesantrag des Landes Schleswig-Holstein¹²⁴ vorliegt, der eine Änderung des § 30 Abs. 2 und Abs. 5 Ausländergesetz vorsieht. Der von dem Land Schleswig-Holstein vorgeschlagene Weg wurde von den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden Diakonisches Werk und Caritas¹²⁵ aufgegriffen und ausdifferenziert. Vor diesem Hintergrund begann im Rahmen der Diskussionen um ein Zuwanderungsgesetz auch die fachliche Auseinandersetzung innerhalb der Bundesregierung (vgl. hierzu B.II.2.1.2.4).

1.6 Aufenthaltsstatus und -verfestigung von Kindern mit humanitären Aufenthaltsgründen

Aufgrund zahlreicher Eingaben und Gesprächen vor Ort weist die Beauftragte gesondert auf die Probleme des Status von Kindern und Jugendlichen hin, bei denen Abschiebungshindernisse

bestehen. Zunächst stellt sich für sie das oben erwähnte Problem (1.5) angesichts ihrer Minderjährigkeit besonders, dass schon die Gewährung eines rechtmäßigen Aufenthaltes an einer mangelnden Existenzsicherung scheitern kann. Ein rechtmäßiger - und nicht nur geduldeter - Aufenthalt ist aber nach geltendem Recht (§ 2 Abs. 3 ArGV) Voraussetzung dafür, dass die Betroffenen den erforderlichen gleichrangigen Zugang zum Arbeits- und insbesondere zum Ausbildungsmarkt erhalten (zur Diskussion um das Arbeitsgenehmigungsrecht siehe unten 1.9). Damit stehen den Betroffenen, solange sie nur geduldet werden, nicht diejenigen Entwicklungschancen zur Verfügung, die ihnen im Hinblick auf das Kindeswohl jede Gesellschaft gewähren sollte.

Selbst wenn es aber gelingt, den Betroffenen einen rechtmäßigen Aufenthalt (Aufenthaltsbefugnis) zu verschaffen, so ist ihnen nach bisherigem Recht (zum Zuwanderungsgesetz siehe unten 2.) eine Aufenthaltsverfestigung sogar in manchen Konstellationen nicht möglich, in denen sich die Betroffenen in hohem Maße integriert haben. So fehlt es in § 35 AuslG an einer Regelung, nach der sich der Aufenthalt von Kindern auch ohne in Deutschland lebende Eltern (zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen vgl. V.1.9) oder unabhängig von den Eltern ebenso verfestigen kann wie der ihrer Klassenkameraden, die im Wege des Familiennachzuges gekommen sind (vgl. § 26 AuslG). Insgesamt bedürfen die ausländerrechtlichen Regelungen in diesem Bereich daher dringend einer Änderung (zum Zuwanderungsgesetz siehe 2.).

1.7 Visumsverfahren und Legalisation

Die Beauftragte hat in ihrem letzten Bericht (Bericht 2000, II.2.1.3) umfassend über das Spannungsfeld Visumsverfahren und bestehende Problemkonstellationen informiert. Die intensiven Kontakte mit dem Auswärtigen Amt zur Frage, wie das Ziel der Zuwanderungssteuerung und -begrenzung mit dem Ziel, ein weltoffenes Land zu sein, austariert werden kann, wurden fortgesetzt. Insbesondere hat das Auswärtige Amt der Beauftragten die Gelegenheit gegeben, auf den nunmehr regelmäßig stattfindenden Botschafterkonferenzen in Berlin an der Sensibilisierung der deutschen Auslandsvertretungen mitzuwirken. Ebenso wichtig war, dass die Beauftragte zur Mitwirkung bei Regionalkonferenzen von Praktikern der Auslandsvertretungen eingeladen wurde, die der Beauftragten auch einen Einblick in die teilweise schwierigen Bedingungen (personelle und sächliche Ausstattung der Visastellen) gegeben haben, unter denen die Beschäftigten arbeiten müssen. Die genannten intensiven Kontakte haben aus Sicht der Beauftragten eine Entspannung der Situation bewirkt. Ein Indiz hierfür ist, dass die Zahl der problematischen Eingaben zum Visumsbereich gesunken ist. Neben den genannten Maßnahmen dürfte diese Verbesserung der Situation insbesondere dem Erlass des Auswärtigen Amtes vom März 2000 zu verdanken sein, der eine Reihe

wichtiger Klarstellungen gebracht hat, die - neben anderen Änderungen der Praxis - im Folgenden näher erläutert werden.

1.7.1 Besuchsvisa

In ihrem letzten Bericht (Bericht 2000, II. 2.1.3.1) hat die Beauftragte betont, dass die Möglichkeit von Besuchsaufenthalten ihrer ausländischen Verwandten und Bekannten für viele in Deutschland lebende Menschen wichtig ist. Dabei wurde auch die grundlegende Problemkonstellation dargestellt: Wird über ein Visum zu Besuchszwecken entschieden, so berücksichtigen die Auslandsvertretungen im Rahmen der Ermessensausübung, wie sicher es ist, dass der oder die Betroffene bei Ablauf des Visums Deutschland wieder verlassen wird (Stichwort: „Rückkehrbereitschaft“). Dabei kann es vorkommen, dass ein Visum z.B. versagt wird, wenn der Besucher kein dauerhaftes Arbeitsverhältnis oder keine engen Bindungen im Herkunftsland hat. Dies bewerten die Betroffenen, besonders aber auch die in Deutschland lebenden Angehörigen, oft als unbegründetes Misstrauen.

In dieser Situation hat der Erlass des Auswärtigen Amtes vom März 2000 u.a. folgende Klarstellungen gebracht:

- War der Betroffene bereits früher in der Europäischen Union oder Ländern, die in einer vergleichbaren Situation wie Deutschland sind, und ist bei Ablauf des damaligen Visums problemlos ausgereist, so gibt es keinen Grund zu unterstellen, er werde sich künftig nicht ordnungsgemäß verhalten.
- Hat der Betroffene nahe Angehörige in Deutschland, so muss dies bei der Ermessensausübung besonders berücksichtigt werden.
- Nicht jeder entfernte Zweifel, der Betroffene werde möglicherweise nicht zurückkehren, kann eine Visumsversagung begründen.

Diese Klarstellungen haben aus Sicht der Beauftragten zur deutlichen Verbesserung der Praxis beigetragen, ohne dass Beeinträchtigungen öffentlicher Interessen erkennbar wären.

1.7.2 Familienzusammenführungen

Auch bei Familienzusammenführungen hat der Erlass des Auswärtigen Amtes vom März 2000 positive Auswirkungen gehabt. So hat es früher vereinzelt Fälle gegeben, in denen die örtliche Ausländerbehörde den Familiennachzug aufgrund ihrer genaueren Kenntnis der familiären Situation befürwortete, die Auslandsvertretung aber dennoch zu einer Ablehnung kam. Insoweit stellt der Erlass nunmehr klar, dass eine Ablehnung grundsätzlich nicht ohne den Rückhalt der örtlichen Ausländerbehörde erfolgen soll.

Den Forderungen der Beauftragten entspricht es ferner (vgl. Bericht 2000, II. 2.1.3.5), dass die Betroffenen nach dem Erlass des Auswärtigen Amtes vom März 2000 nunmehr bei einer Ablehnung ihres Antrages auf Familienzusammenführung über die Gründe hierfür informiert werden.

Schließlich hat ein weiterer Erlass des Auswärtigen Amtes vom Februar 2001 in dem besonders sensiblen Feld der Verhinderung der Familienzusammenführung bei sogenannten „Scheinehen“ ein deutliches Mehr an Rechtsklarheit gebracht. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung¹²⁶ auch des Bundesverfassungsgerichtes wird dort detailliert dargelegt, wann eine Prüfung, ob eine „Scheinehe“ vorliegt, möglich ist, und welche rechtlichen Grenzen einer solchen Überprüfung gesetzt sind. Aus Sicht der Beauftragten sind insbesondere folgende Hinweise für die Praxis hilfreich:

- Bei einer wirksam geschlossenen Ehe ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Absicht der Ehepartner, die eheliche Gemeinschaft in Deutschland herstellen zu wollen, auch in die Tat umgesetzt werden soll. Eine behördliche Prüfung, ob eine Scheinehe vorliegt, darf deshalb nur bei einem triftigen Anlass vorgenommen werden.
- Auch wenn es Zweifel gibt, dürfen die Anforderungen an die Betroffenen, zur Aufklärung beizutragen, nicht überspannt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes¹²⁷ wäre es unzulässig, den Eheleuten die Last aufzuerlegen, darzutun und zu belegen, dass ihr wirklicher Wille auf das Führen einer ehelichen Lebensgemeinschaft gerichtet ist.
- Lässt sich nicht beweisen, dass eine Scheinehe vorliegt, können aber auch umgekehrt die Zweifel, ob wirklich eine familiäre Lebensgemeinschaft in Deutschland aufgenommen werden soll, nicht ausgeräumt werden, so muss bei der Entscheidung der hohe Rang des Grundrechtes aus Art. 6 GG (Schutz von Ehe und Familie) und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz berücksichtigt werden. Dies kann es notwendig machen, den Familiennachzug zunächst zu erlauben, um dann im Inland weiter zu überprüfen, ob die eheliche Lebensgemeinschaft auch wirklich geführt wird.

Mit den vorstehenden Regelungen wurden aus Sicht der Beauftragten eine Reihe wichtiger Fragen der Praxis geklärt.

1.7.3 „Problemstaaten“, Legalisation von Unterlagen und Schutz von Ehe und Familie bei Ausländern

Bereits in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, II. 2.1.3.3) hatte die Beauftragte dargestellt, dass in bestimmten Staaten Afrikas und Asiens keine „geordneten“ Verwaltungsstrukturen bestehen, 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. Bei diesen Ländern ist das Auswärtige Amt dazu übergegangen, eine Legalisierung - d.h. die Bestätigung der deutschen Auslandsvertretung, dass die Urkunde von der zuständigen Behörde ausgestellt wurde - nicht mehr vorzunehmen. Begründung für diese Maßnahme ist, dass durch die Legalisation bei deutschen Behörden der Eindruck entsteht, auch der Inhalt der Urkunde sei richtig.

Unterlagen aus dem Herkunftsland benötigen Ausländer aus diesen Staaten in Deutschland aber für viele Zwecke. Beispielsweise sind die Fälle, dass eine Ehe geschlossen werden soll und der Ausländer für die Eheschließung eine Bescheinigung staatlicher Stellen über seine Identität benötigt oder zu diesem Zweck die Frage geklärt werden muss, ob er bereits verheiratet ist, keineswegs selten. Gleiches gilt etwa für die Konstellation, dass im Rahmen des Familiennachzuges nachgewiesen werden muss, dass der Betroffene im Herkunftsland wirksam mit dem in Deutschland lebenden Ehegatten eine Ehe geschlossen hat.

Die genannten Fälle zeigen, dass eine ersatzlose Streichung des Legalisationsverfahrens nur schwer denkbar ist. Z.B. muss eine Eheschließung mit einem Deutschen möglich bleiben, auch wenn es im Herkunftsland des Ehegatten keine geordneten Verwaltungsstrukturen gibt. Deshalb bietet das Auswärtige Amt statt des Legalisationsverfahrens in den „Problemstaaten“ einen anderen Service an. Auf Anfrage der zuständigen deutschen Behörde wird oft unter Einschaltung eines Vertrauensanwaltes überprüft, ob die Angaben in den vorgelegten Urkunden inhaltlich richtig sind. Dies wird bescheinigt. Die Bescheinigung kann später auch für andere Zwecke genutzt werden, weil der Urkunde eine Referenzangabe beigegeben wird, die deutlich macht, dass sie bereits im Hinblick auf bestimmte Fragestellungen überprüft worden ist. Die Kosten des Verfahrens tragen regelmäßig die Betroffenen.

Nach Überzeugung des Auswärtigen Amtes hat sich das dargestellte Verfahren bisher grundsätzlich bewährt. Allerdings habe es noch Probleme gegeben, insbesondere weil der Verfahrensablauf nicht allen inländischen Standesämtern bekannt gewesen sei. Auch müsse sich die Kostenabwicklung noch einspielen. Schließlich gebe es auch Fälle, in denen das Prüfverfahren mehrere Monate dauere.

Aus Sicht der Beauftragten muss schon im Hinblick auf den zuletzt genannten Gesichtspunkt (Dauer der Verfahren) weiter genau beobachtet werden, wie sich die Praxis entwickelt. Ferner muss sichergestellt sein, dass sich die Kosten für die aufwendigen Überprüfungsverfahren nicht so entwickeln, dass z.B. im Bereich der Eheschließung oder der Familienzusammenführung wesentliche Hürden für die Wahrnehmung des Rechtes auf Ehe und Familie errichtet werden. Insoweit wird es im Ergebnis nicht möglich sein, der deutschen Verwaltung entsprechende Parallelstrukturen in den „Problemstaaten“ aufzubauen und diese von den in Deutschland

lebenden Familienangehörigen finanzieren zu lassen. Dies würde die Finanzkraft der Betroffenen deutlich überbeanspruchen. Die Beauftragte wird daher bemüht sein, derartigen Fehlentwicklungen - so sie auftreten sollten - entgegenzuwirken.

1.7.4 Zusammenfassung Visumsverfahren

Im Bereich des Visumsverfahrens hat es wesentliche Verbesserungen und Klarstellungen gegeben. Die Beauftragte sieht sich insoweit darin bestätigt, dass ein stetiger Diskussionszusammenhang zu Fortschritten führt. Sie hält es deshalb für sinnvoll, den Dialog mit dem Auswärtigen Amt und seinen Auslandsvertretungen fortzusetzen, um die positive Entwicklung fortzuführen und möglichen Problemen entgegenzuwirken.

1.8 Terrorismusbekämpfungsgesetz¹²⁸

Nach den Ereignissen vom 11. September 2001 in New York und Washington standen alle Sicherheitsgesetze auf dem Prüfstand. Fast zwangsläufig waren dabei auch die Regelungen des Ausländerrechtes Gegenstand der Debatte. Als Ergebnis dieser Diskussionen hat es zahlreiche Änderungen des Ausländergesetzes und des Ausländerzentralregistergesetzes gegeben. Die Schwerpunkte dieser Änderungen werden im Folgenden näher dargestellt. Flüchtlingsspezifische Änderungen des Ausländergesetzes durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz werden unter V.1.9 dargestellt (zu Änderungen des Vereinsgesetzes ferner B.VII.1.4).

1.8.1 Änderungen des Ausländergesetzes

Das Ausländergesetz wurde durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz an zahlreichen Stellen geändert. So wurden z.B. die Anforderungen an Papiere, die den Betroffenen von Ausländerbehörden ausgestellt werden, verschärft (Aufenthaltsgenehmigung: § 5 Abs. 2 bis 5 AuslG; Ausweisersatz: § 39 Abs. 1 AuslG; Duldung: § 56a AuslG). Aufenthaltsgenehmigung und Ausweisersatz enthalten in Zukunft eine Zone für das automatische Lesen, Duldungen können sie enthalten. Behörden können so auf im Papier gespeicherte Daten maschinell zugreifen. Außerhalb der Zone für das automatische Lesen können in die Papiere zudem u.a. - in verschlüsselter Form - Angaben zu „biometrischen Merkmalen“ (also z.B. Fingerabdrücke) des Betroffenen aufgenommen werden. Welche Daten eingebracht werden, wird dabei in einer Verordnung des Bundesministeriums des Innern festgelegt, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Insoweit besteht eine nicht unwesentliche Abweichung von der entsprechenden Regelung für deutsche Staatsangehörige. Zwar können auch in deren Pass biometrische Daten aufgenommen werden (§ 4 Abs. 3 PassG). Ob dies geschieht und welche biometrischen Merkmale aufgenommen werden, ist jedoch durch Gesetz - und nicht nur durch

Verordnung - zu entscheiden (§ 4 Abs. 4 PassG). Diese Differenzierung zwischen Deutschen und Ausländern ist von einigen Verbänden kritisiert worden, da das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung auch für Ausländer gelte. Die Beauftragte geht allerdings davon aus, dass es schon aus Praktikabilitätsgründen im Ergebnis nicht zu einer Abweichung bei den gespeicherten Merkmalen kommen wird.

Durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz wurde ferner eine Praxis rechtlich verankert, die schon bisher in der Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten in Ansätzen existierte. Bundesministerium des Innern und Auswärtiges Amt können durch Verwaltungsvorschrift festlegen, dass bei Staatsangehörigen bestimmter Staaten vor der Erteilung eines Visums eine besondere Überprüfung vorgenommen wird. Zur Feststellung von sicherheitsrelevanten ausländerrechtlichen Versagungsgründen (§ 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG) dürfen Daten an die Sicherheitsbehörden übermittelt werden. Die Beauftragte geht davon aus, dass die zuständigen Ministerien mit diesem Instrument sensibel umgehen werden und insbesondere auch bei Angehörigen bestimmter Staaten dem möglichen Eindruck eines Generalverdachtes gegenüber Betroffenen und Einlader entgegenwirken.

Schließlich wurden durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz neue Versagungs- und Ausweisungsgründe (insbesondere: § 8 Abs. 1 Nr. 5; § 47 Abs. 2 Nr. 4 und 5) verankert, die sicherstellen sollen, dass Terroristen keine Aufenthaltsgenehmigung (auch kein Visum) erteilt wird und dass sie ggf. aus Deutschland ausgewiesen werden. Um die konkrete Ausgestaltung dieser Regelungen hat es dabei eine intensive Diskussion gegeben. Aus Sicht der Beauftragten war in der Debatte wichtig, sich zunächst die Rechtsfolgen der Regelungen vor Augen zu halten: Vorgesehen ist im Grundsatz eine zwingende Versagung der Aufenthaltsgenehmigung (§ 8 Abs. 1: „wird versagt“) und eine fast zwingende Ausweisung (§ 47 Abs. 2 AuslG: „in der Regel“). Diese strikten Rechtsfolgen machen es erforderlich, dass der Tatbestand der Norm eine hinreichende Eingriffsschwelle vorsieht. An einem Beispiel kann dies verdeutlicht werden: Aus Sicht der Beauftragten geht es nicht an, dem Ehegatten eines Deutschen den Zuzug nach Deutschland zu verwehren, nur weil ein entfernter Angehöriger der Familie Kontakte zu terroristischen Straftätern hatte. Allein ein entfernter Verdacht darf in dieser Konstellation schon im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht ausreichen, um die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung zu versagen. Deshalb ist es wichtig, dass die genannten Maßnahmen in einer wichtigen Fallgruppe nur in Betracht kommen, wenn „Tatsachen belegen“, dass der Betroffene einer terroristischen Vereinigung angehört oder diese unterstützt (vgl. im Einzelnen: § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG). Sichergestellt ist damit, dass die strikten Rechtsfolgen nur bei echten Gefahren eintreten.

Allerdings wird aus Sicht der Beauftragten trotz dieser vernünftigen Eingriffsschwelle dennoch genau zu beobachten sein, wie sich die Praxis entwickelt. Ursache hierfür ist u.a., dass der Begriff des „internationalen Terrorismus“ bisher nicht in der deutschen Rechtsordnung definiert ist und daher die praktische Anwendung der neuen Regelungen noch nicht ganz sicher prognostiziert werden kann.

1.8.2 Ausländerzentralregistergesetz

Das Ausländerzentralregister (AZR) ist eine Sonderdatei für in Deutschland lebende Ausländer, die Angaben primär über den ausländerrechtlichen Status für ausländerrechtliche Zwecke enthält. Ihre Rechtfertigung hat diese Datei im Grundsatz darin, dass auf Ausländer besondere gesetzliche Regelungen (Ausländerrecht, insbesondere das Ausländergesetz) Anwendung finden und die zuständigen Behörden bei dieser Personengruppe daher besondere Informationen benötigen.

Von Datenschützern¹²⁹ und Betroffenenverbänden ist dabei schon die bisherige Grundkonzeption des AZR mit verfassungsrechtlichen Argumenten kritisiert worden. Kurz zusammengefasst wenden die Kritiker ein, dass das AZR eine Zentraldatei für Ausländer ist, es eine vergleichbare Datei bei Deutschen nicht gibt und diese Datei nicht nur ausländerrechtlichen Zwecken dient, sondern schon bisher eine Vielzahl von Zugriffsmöglichkeiten auch für andere Sicherheitsbehörden bietet. Dies halten sie für bedenklich, weil das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung Deutsche wie Ausländer schützt. Eine endgültige Klärung, ob diese Kritik berechtigt ist, hat es dabei bisher nicht gegeben. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht¹³⁰ eine Verfassungsbeschwerde gegen das Ausländerzentralregistergesetz nicht zur Entscheidung angenommen. Der Grund für die Nichtannahme war jedoch primär, dass die Beschwerdeführer nicht vor der Verfassungsbeschwerde den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten beschritten hatten. Zu den angesprochenen inhaltlichen Fragen konnte das Verfassungsgericht deshalb nur Folgendes feststellen: „Über die von der Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen, durchaus gewichtigen verfassungsrechtlichen Fragen kann daher nicht entschieden werden.“

Durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz sind Erweiterungen des Ausländerzentralregistergesetzes (AZRG) vorgenommen wurden. Für die Politik galt nach den Ereignissen des 11. September 2001, dass unabhängig von den dargestellten Grundsatzfragen ein hoher und verständlicher Druck bestand, jede vorhandene Datensammlung möglichst einfach und effizient zur Terrorismusbekämpfung zu nutzen. Unter dieser Prämisse können die im Folgenden auszugsweise und kurz dargestellten Änderungen als verantwortbar angesehen werden:

- Das AZR wird künftig mehr Daten enthalten als bisher. So wird die Religionszugehörigkeit gespeichert werden können (§ 3 Nr. 5 AZRG). Wichtig ist dabei aus Sicht der Beauftragten, dass dies nur möglich sein wird, wenn der Betroffene diese Angaben freiwillig gemacht hat. Noch wichtiger ist, dass der Gesetzgeber der von manchem erhobenen Forderung, auch die ethnische Herkunft des Betroffenen solle gespeichert werden, nicht nachgegeben hat. Schon im Hinblick auf Art. 3 Abs. 3 GG darf die ethnische Herkunft für staatliches Handeln grundsätzlich keine Relevanz haben.
- Die Eingriffsschwelle bei der Gruppenauskunft (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchstabe a AZRG) wurde von „einer im Einzelfall bestehenden Gefahr“ auf die Abwehr von „Gefahren“ abgesenkt, weil nach der Lageeinschätzung nach dem 11. September 2001 nicht von einer konkreten Gefahr ausgegangen werden konnte.¹³¹
- Punktuell werden der Kreis der zugriffsberechtigten Behörden (§ 15 Abs. 1 AZRG: Luftfahrtbehörden) sowie der Zugriffsumfang auch beim Abruf im automatisierten Verfahren erweitert (nach § 22 können die Dienste mehr Daten als bisher direkt - ohne schriftliche Anfrage - abrufen).
- Der Inhalt der speziellen Visadatei, die Angaben zum Visumsverfahren enthält, wird erweitert (§ 29 Abs. 1 AZRG). Gleichfalls ausgeweitet wird der Kreis der Behörden, die Daten aus dieser Datei erhalten können (§ 32 Abs. 1 Nr. 5 bis 7 AZRG).

1.8.3 Zusammenfassung Terrorismusbekämpfungsgesetz

Insgesamt können die hier dargestellten Änderungen des Ausländerrechtes durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz angesichts der Bedeutung des Anlasses als besonnen angesehen werden. Die praktischen Auswirkungen der Änderungen müssen aber in einigen Konstellationen genau beobachtet werden. Beim Ausländerzentralregistergesetz hängt die Beurteilung der getroffenen Maßnahmen ferner auch von der Antwort auf die - noch nicht verfassungsgerichtlich entschiedene - Frage ab, ob die Grundkonzeption des Registers mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar ist.

1.9 Arbeitsgenehmigungsrecht

In ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, II. 4.) hat die Beauftragte umfassend die Rechtslage beim Arbeitsmarktzugang von Ausländern dargestellt und auf aktuelle Problembereiche und Diskussionen hingewiesen. Im Folgenden wird berichtet, in welchen Punkten - außerhalb des Zuwanderungsgesetzes (dazu 2.) - es im Berichtszeitraum beim Arbeitsmarktzugang von im Inland befindlichen Ausländern (zu punktuellen „Green Card“ Änderungen beim Außenzugang vgl. C.V.1.1.7) Fortschritte gegeben hat und wo es weiter offene Punkte gibt, denen die Beauftragte besondere Bedeutung beimisst. Einleitend ist dabei angesichts aktueller

Diskussionen zu betonen, dass dem Arbeitsmarktzugang zentrale Bedeutung für die Integration der Betroffenen zukommt. Im Grundsatz gilt aus Sicht der Beauftragten: Nur wenn Ausländer, die sich auf Dauer oder nicht absehbare Zeit in Deutschland aufhalten, auch rechtlich eine realistische Chance auf einen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, kann eine Inanspruchnahme staatlicher Sozialleistungen verhindert werden. Insoweit sind vernünftige Regeln beim Arbeitsmarktzugang auch ein Mittel, um eine „Zuwanderung in die sozialen Sicherungssysteme“ (zu diesem Begriff ferner unten C.V.1.1) zu verhindern.

1.9.1 Arbeitsmarktzugang für geduldete Ausländer und Asylbewerber

Seit dem Frühjahr 1997 wurde neu eingereisten Asylbewerbern und geduldeten Ausländern (später auch bestimmten Ausländergruppen mit Aufenthaltsbefugnis) der Zugang zum Arbeitsmarkt durch eine generelle Weisung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung an die Bundesanstalt für Arbeit absolut versperrt (vgl. Bericht 2000, II. 4.3.5 und 4.3.6). Unabhängig davon wie lange sich die Betroffenen in Deutschland aufhielten und wie sicher der Arbeitgeber nachweisen konnte, dass für den konkreten Arbeitsplatz keine anderen Arbeitnehmer zur Verfügung standen, wurde eine Arbeitserlaubnis nicht erteilt. Schon weil gegen diese Praxis auch gravierende rechtliche Bedenken bestanden, war eine Änderung aus Sicht der Beauftragten zwingend (vgl. Bericht 2000, II. 4.3.5).

Diese Änderung ist im Dezember 2000 erfolgt. Die dargestellte Weisung wurde aufgehoben. Als Kompensation für diese Aufhebung wurden allerdings durch die Erste Verordnung zur Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung¹³² (ArGV) in § 3 ArGV Wartezeiten von einem Jahr u.a. für Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung (Asylbewerber) oder Duldung eingefügt. Nach Ablauf dieses Jahres haben die Betroffenen nunmehr eine Chance auf den Arbeitsmarkt zu kommen, wenn für den konkreten Arbeitsplatz kein Deutscher oder anderer bevorzogter Arbeitnehmer zur Verfügung steht (sogenannte Vorrangprüfung). Dies ist im Ergebnis ein deutlicher Fortschritt gegenüber der vorangegangenen Praxis.

1.9.2 Keine Vorrangprüfung bei der Verlängerung der Arbeitserlaubnis für den gleichen Arbeitgeber

In ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, II. 4.3.1) hatte die Beauftragte bereits von der einvernehmlichen Forderung der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften berichtet, bei der Verlängerung einer Arbeitserlaubnis nach einem Jahr für den gleichen Arbeitgeber nicht erneut eine Arbeitsmarktprüfung vorzunehmen. Diese Praxis hatte auch nach Auffassung der Beauftragten bürokratische Hemmnisse für die Beschäftigung von Ausländern zur Folge, die auch nicht durch Belange des Arbeitsmarktes zu rechtfertigen waren. Deshalb ist es zu

begrüßen, dass mit der unter 1.9.1 erwähnten Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 2 ArGV) eine Praxisänderung erfolgte und eine erneute Vorrangprüfung nunmehr in dieser Konstellation nicht mehr vorgenommen wird.

1.9.3 Arbeitserlaubnisrechtliche Härtefallregelung für traumatisierte Ausländer

In ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, II.4.3.4) hatte die Beauftragte darauf hingewiesen, dass es für aufgrund von Geschehnissen im Herkunftsstaat (z.B. Krieg oder Bürgerkrieg) traumatisierte Personen, die wegen der Traumatisierung oder anderen Gründen nicht abgeschoben werden können, auch zu ihrer Stabilisierung wichtig ist, dass sie einen sicheren und gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Es ist daher zu begrüßen, dass die Härtefallregelung des § 1 Abs. 2 Nr. 1 ArGV seit dem auf einer Weisung des BMA beruhenden Runderlass¹³³ der Bundesanstalt für Arbeit vom 8. Januar 2001 nicht nur auf bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge angewandt wird, sondern auch für vergleichbare Fallgruppen, wenn

- durch eine Bestätigung des behandelnden Facharztes feststeht, dass die Beschäftigung Bestandteil der Therapie ist, und
- durch Rückfrage bei der zuständigen Ausländerbehörde geklärt ist, dass keine Aufenthaltsbeendigung innerhalb der nächsten drei Monate konkret bevorsteht.

1.9.4 Globale Arbeitsmarktprüfung

Weiterhin hat die Beauftragte die sogenannte globale Arbeitsmarktprüfung problematisiert (§ 285 Abs. 1 Nr. 1 SGB III). Diese erlaubt es, auch wenn für einen konkreten Arbeitsplatz festgestellt ist, dass keine bevorrechtigten (z.B. deutschen) Arbeitnehmer zur Verfügung stehen (dazu § 285 Abs. 1 Nr. 2 SGB III), dennoch die Erteilung einer Arbeitserlaubnis mit der Begründung zu versagen, die Beschäftigung habe nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Hierzu war zumindest in einem Landesarbeitsamtsbezirk versucht worden, die Bestimmung dahin zu füllen, dass derartige nachteilige Auswirkungen regelmäßig bei bestimmten Berufsgruppen vorlägen (sogenannte Berufslisten) und damit die Arbeitserlaubnis versagt werden müsse. Demgegenüber hat die Beauftragte vertreten, dass keine Nachteile für den Arbeitsmarkt entstehen können, wenn ein Arbeitsplatz, der anders nicht besetzt werden kann, mit einem Ausländer besetzt wird. Es ist daher erfreulich, dass die beschriebene Praxis eingestellt worden ist.

1.9.5 Offengebliebene Punkte (geduldete Jugendliche, Personen mit Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG)

Nicht alle Forderungen, die die Beauftragte in der Diskussion um das Arbeitsgenehmigungsrecht vertreten hat, konnten unmittelbar mit den erläuterten Änderungen (1.9.1 bis 1.9.4) realisiert werden. So hatte die Beauftragte darauf hingewiesen, dass - auch aufgrund der punktuellen Enge der deutschen Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention (zu Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes siehe V.2) - viele Flüchtlinge nur Abschiebungsschutz nach § 53 AuslG wegen Gefahr für Leib oder Leben oder aufgrund der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten erhielten. Sie hatte deshalb gefordert, dieser Gruppe einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang zu geben, weil auch bei dieser regelmäßig eine Beendigung des Aufenthaltes nicht absehbar ist. Ein gleichrangiger Arbeitsmarktzugang für diese Gruppe wäre deshalb integrationspolitisch sinnvoll.

Ebenfalls nicht durchgesetzt wurde die Forderung der Beauftragten, auch geduldeten Jugendlichen einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang zu geben. Aus Sicht der Beauftragten ist es - auch im Hinblick auf die humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland - nicht hinnehmbar, dass jungen Menschen, die in Deutschland aufwachsen, die Entwicklungschancen genommen werden, indem ihnen der Zugang zur beruflichen Ausbildung verweigert wird. Diese Einschätzung teilte zwar auch das für das Arbeitsgenehmigungsrecht federführende Bundesministerium für Arbeit grundsätzlich, verwies jedoch darauf, dass das Problem dadurch gelöst werden könne, dass den Betroffenen eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werde.

Schließlich konnte vor dem Zuwanderungsgesetz (dazu unten 2.3.2) noch nicht durchgesetzt werden, dass ausländische Ehegatten unmittelbar einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang erhalten, wenn ihre dauerhafte Perspektive dadurch dokumentiert ist, dass der Ehegatte bereits einen unbefristeten Aufenthaltstitel besitzt. Integrationspolitisch hält es die Beauftragte für sinnvoll, den Betroffenen möglichst früh eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

1.9.6 Zusammenfassung zum Arbeitsgenehmigungsrecht

Zwar konnten nicht alle Forderungen der Beauftragten realisiert werden. Dennoch sind im Arbeitsgenehmigungsrecht - schon vor dem Zuwanderungsgesetz - Fortschritte erkennbar, die zu einer Verbesserung der Integration von Ausländern und zu einer Entbürokratisierung beitragen.

1.10 Abschiebungshaft und Ausreisezentren

1.10.1 Abschiebungshaft

Im Berichtszeitraum ist es nicht zu gesetzlichen Änderungen im Bereich der Abschiebungshaft gekommen. Gleichwohl werden in Fachkreisen, in einigen Länderparlamenten, in zuständigen Aufsichtsgremien zur Abschiebungshaft¹³⁴ sowie bei Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen die Fragen

- der Beantragung der Abschiebungshaft durch die Ausländerbehörden,
- der Anordnungspraxis der Gerichte sowie schließlich
- der gerichtlichen Überprüfung der Anordnungen und damit Fragen des Rechtsschutzes diskutiert.

In der Diskussion spielt die Frage der Verhältnismäßigkeit von Abschiebungshaft eine große Rolle.¹³⁵ Insbesondere wird betont, dass Abschiebungshaft letztendlich nur den Zweck verfolgt, die Vollstreckung eines bestehenden Verwaltungsaktes abzusichern, nicht aber Bestrafungscharakter haben sollte. Vor diesem Hintergrund erscheint vielen Kritikern bereits die in § 57 Abs. 3 AuslG festgelegte Höchstdauer der Abschiebungshaft von bis zu 18 Monaten - selbst wenn diese in der Praxis nur selten ausgeschöpft wird - sehr lang.

In Einzelfällen werden rechtliche Fragen in Zusammenhang mit der Abschiebungshaft vor deutschen Gerichten bis hin zum Bundesverfassungsgericht entschieden. Im Berichtszeitraum sind insbesondere zwei höchstrichterliche Entscheidungen ergangen, die u.a. Fragen der Verhältnismäßigkeit sowie des wirksamen Rechtsschutzes von Ausländern in Abschiebungshaft bundesweit geklärt und die Rechte der betreffenden Ausländer deutlich gestärkt haben.¹³⁶

Neben der rechtlichen Auseinandersetzung über die Notwendigkeit von Abschiebungshaft in Einzelfällen hält die Beauftragte eine rechtspolitische und rechtswissenschaftliche Diskussion, die bundesweit eine angemessene Praxis bei der Beantragung, der Anordnung und der Durchführung von Abschiebungshaft ermöglicht, für dringend erforderlich. In einer solchen Diskussion darf nicht übersehen werden, dass es in der Praxis oftmals notwendig ist, die Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung im Interesse einer zügigen Abschiebung auch mit der Anordnung von Abschiebungshaft zu sichern. Die Anwendung milderer Mittel kann in einigen Fällen tatsächlich eingeschränkt sein. Neben solchen Überlegungen werden aus Sicht der Beauftragten jedoch auch folgende Themenkreise eine Rolle spielen müssen:

- Die Rolle der Ausländerbehörden bei der Beantragung der Anordnung von Abschiebungshaft, insbesondere die Frage, ob die Verhängung von Abschiebungshaft zu oft und für eine zu lange Zeitspanne beantragt wird.
- Überlegungen zu milderer Mitteln gegenüber der Abschiebungshaft (wie z.B. die Festlegung einer Residenz- oder Meldepflicht statt der Beantragung der Anordnung von

Abschiebungshaft, Möglichkeiten der Freilassung auf Kaution oder der Freilassung bei Stellung eines Bürgen).¹³⁷

- Die zeitliche Deckelung der Haftdauer deutlich unter die bisher bestehende gesetzliche Grenze von 18 Monaten sowie die Begrenzung der Zeitspannen, für die jeweils Haft angeordnet wird.
- Die Verhältnismäßigkeit und Kostenintensität der Inhaftierung von Frauen, die minderjährige Kinder haben, die Inhaftierung von Schwangeren sowie die Inhaftierung von Kindern.
- Die Frage der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit für die Anordnung und Überprüfung von Abschiebungshaft.
- Die medizinische und psychosoziale Betreuung von Ausländern in Abschiebungshaft, insbesondere im Vergleich zu den Bedingungen in der Strafhaft.
- Das Verhältnis von § 14 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 AsylVfG zu § 57 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 5 AuslG, insbesondere die Frage, ob § 57 Abs. 2 Nr. 1 AuslG gestrichen werden sollte.¹³⁸
- Rechtsschutzprobleme von Abschiebungshäftlingen, insbesondere die Frage eines Anspruches auf Beiordnung eines Pflichtanwaltes.
- Die Anordnung von Abschiebungshaft, die sich direkt an eine verbüßte Strafhaft anschließt, insbesondere in Fällen, in denen die Ausländerbehörden die Zeit der Strafhaft nicht dafür genutzt haben, die für die Abschiebung notwendigen Papiere zu besorgen.
- Erfahrungen anderer europäischer Länder im Umgang mit der Problematik der Abschiebungshaft im Sinne eines „best-practice-Vergleichs“.¹³⁹

1.10.2 Ausreisezentren

Die Beauftragte ist der Auffassung, dass Ausreisezentren, die im Rahmen von Pilotprojekten in einigen Bundesländern bereits eingerichtet worden sind,¹⁴⁰ als milderes Mittel gegenüber der Abschiebungshaft ausgestaltet werden können und sollen. Im Falle der Einrichtung von Ausreisezentren in den Ländern sollte deshalb - neben einer fachlich geschulten Beratung und Betreuung, die auch von einem unabhängigen (freien) Träger übernommen werden kann - eine zeitliche Befristung der Anordnung der Maßnahme vorgesehen werden. Insgesamt sollte die Förderung einer tatsächlich bestehenden Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise im Einzelfall Voraussetzung für die behördliche Anordnung der Maßnahme sein, damit Ausländer, die nicht ausreisen können bzw. wollen, aber für die auch keine Gründe für die Anordnung von Abschiebungshaft vorliegen, nicht ohne weiteres für unbestimmte Zeit in ein Ausreisezentrum gebracht werden können. Die Praxis in den Ländern, die sich für die Einrichtung von Ausreisezentren entscheiden, sollte schließlich in jedem Fall von unabhängigen Gremien in den Ländern begleitet und dem Landesparlament periodisch berichtet werden.

Im Zuwanderungsgesetz ist für die Bundesländer die Möglichkeit gesetzlich festgeschrieben worden, Ausreisezentren einzurichten (vgl. § 61 Abs. 2 AufenthG), in denen durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert und die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden soll. Aus Sicht der Beauftragten ermöglicht es diese gesetzliche Grundlage, Ausreisezentren ggf. konzeptionell so zu strukturieren wie oben dargestellt.

1.11 „Illegale“ Ausländer

In ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte erstmalig das Thema der sogenannten „illegalen“ Ausländer aufgegriffen (vgl. Bericht 2000, V.9.3.3). Es ist insbesondere der evangelischen und der katholischen Kirche sowie ihren Wohlfahrtsverbänden zu verdanken, dass das politische Thema „Menschen ohne Papiere“ zunehmend in die Öffentlichkeit und in die Wahrnehmung der Behörden Eingang findet. Neben der polizei- und ordnungsrechtlichen Dimension des Themas, die auch das deutsche Ausländerrecht umfasst, ist aus Sicht der Beauftragten insbesondere eine menschenrechtlich orientierte Bewertung der Situation dieser Menschen erforderlich.

Die Studie von Alt und Fodor¹⁴¹ legt dar, dass ein eingeschränkter Blick auf die aufenthaltsrechtliche Dimension des Themas „Illegalität“ oftmals dazu beitragen kann, dass Rechte der betroffenen Ausländer in anderen Lebensbereichen nicht hinreichend zur Kenntnis genommen werden. So führt Fodor in seinem Rechtsgutachten aus, welche Rechtspositionen „illegale“ Ausländer in den Bereichen

- abhängiger Beschäftigung,
- staatlicher Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt (vgl. B.IX.2.2.6) und
- der Beschulung an öffentlichen Schulen

tatsächlich haben.¹⁴²

Fodor kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass auch ein „illegaler“ Ausländer, der keine Arbeitserlaubnis besitzt, unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Zahlung des vereinbarten Lohns hat, den er selbstverständlich auch gerichtlich durchsetzen kann. Ebenso stellt Fodor klar, dass das Asylbewerberleistungsgesetz (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. § 4) im Falle von Krankheit, Schwangerschaft und Geburt grundsätzlich Leistungen gewährt. Wichtig sei in diesem Zusammenhang darüber hinaus, dass - so Fodor - der betreffende Ausländer, der seine Rechte in Anspruch nehme, nicht in jedem Fall damit zu rechnen habe, dass sein illegaler Aufenthalt im Bundesgebiet einer Ausländerbehörde gemeldet werden müsse. Die Darstellung trägt insoweit mittelbar auch zur Verdeutlichung bei, wie weit die Verpflichtungen etwa von Verwaltungsangestellten in Gesundheitseinrichtungen, Ärzten, Schulleitern, Lehrern und

Arbeitgebern gegenüber „illegalen“ Ausländern einerseits sowie etwaige Melde- und Anzeigepflichten gegenüber öffentlichen Stellen andererseits gehen.

Aufgrund der Ausführungen des Rechtsgutachtens zu den Rechtspositionen „illegaler“ Ausländer ergeben sich aus Sicht der Beauftragten zumindest in den drei aufgeführten Bereichen für die Politik Ansatzpunkte für die Verbesserung der Situation dieser Menschen. Diese Einschätzung wird auch dadurch unterstrichen, dass freie Einrichtungen des Gesundheitswesens - oftmals unter Verwendung erheblicher Eigenmittel - zunehmend Ressourcen bereitstellen und Kapazitäten vorhalten, die eine medizinisch angemessene Versorgung von „illegalen“ Ausländern ermöglichen. Daran anschließend wird auch die Forderung nach einer Änderung der §§ 76 und 92 a AuslG erhoben, um die Gewährung der notwendigen Hilfen für „illegale“ Ausländer von der Übermittlungspflicht bzw. von der Strafbewehrung ausdrücklich auszunehmen. Auch die vom Bundesminister des Innern eingesetzte Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ hat dieses Thema aufgegriffen und Klarstellungen sowohl im Bereich von Meldepflichten (keine Meldepflichten von Schulen und Lehrern) sowie im Bereich des § 92a AuslG (keine Strafbarkeit bei Hilfen aus humanitären Gründen) angeregt.¹⁴³

Im ausländerrechtlichen Bereich wird durch das neue Zuwanderungsgesetz die Situation „illegaler“ Ausländer verbessert. Zum einen wird die umfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und die damit sichergestellte Berücksichtigung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung bei der Flüchtlingsanerkennung auf mittlere Sicht dazu beitragen können, dass weniger Asylbewerber im Asylverfahren abgelehnt werden und danach - weil sie aus Angst vor drohender nichtstaatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung nicht ausreisen wollen - in die Illegalität gehen (vgl. V.2.1 und V.2.2).¹⁴⁴ Zum anderen mag auch die aufenthaltsrechtliche Härtefallregelung (vgl. II.2.1.2.4) dazu beitragen, dass dringende humanitäre und persönliche Gründe der Betroffenen künftig angemessener berücksichtigt werden können. Das Aufenthaltsgesetz schafft mit neuen Zuwanderungsregelungen, insbesondere im Bereich der Arbeitsmigration, darüber hinaus Anreize, ein Leben in der Legalität zu führen.

2. Zuwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz)

Mit dem im Zuwanderungsgesetz enthaltenen Aufenthaltsgesetz (AufenthG) wird das bisher im Ausländergesetz (AuslG) verankerte und für Drittstaatsangehörige geltende Ausländerrecht in eine grundlegend neue Form gegossen (zur Rechtsstellung von Unionsbürgern siehe B.III.2). Entsprechend der Aufgabenstellung der Beauftragten stehen im Vordergrund der folgenden Darstellung nicht die Neugestaltung der Zugangsregelungen im Bereich der wirtschaftlichen

Migration (dazu A.II.3), sondern die für die Integration der in Deutschland lebenden Ausländer wichtigen Regelungen über die Ausgestaltung des Aufenthaltsrechtes und des Familiennachzuges (zum Rechtsanspruch auf Deutsch- und Integrationskurse siehe B.VIII.6.2). Ergänzend ist vorab zu bemerken, dass wichtige andere Änderungen des Ausländerrechtes in dieser Legislaturperiode (siehe oben 1.1; 1.2; 1.9) durch das Zuwanderungsgesetz im Wesentlichen nicht tangiert werden. Berichtet wird daher über diese Punkte im Folgenden nur, soweit es Modifikationen gegeben hat.

2.1 Aufenthaltsstatus und Aufenthaltsverfestigung

Sicherheit über den Aufenthalt ist eine grundlegende Bedingung, damit Integration überhaupt stattfinden kann. Deshalb spielte schon bisher eine zentrale Rolle, welchen Aufenthaltsstatus ein Ausländer besaß.

Das noch geltende System des Ausländergesetzes ist dabei extrem ausdifferenziert. Es konstituiert drei befristete Aufenthaltsgenehmigungen:

- Die Aufenthaltsbewilligung, die eng an einen bestimmten Zweck gebunden ist. Bei Erreichen des Zweckes musste der Ausländer Deutschland grundsätzlich verlassen.
- Die befristete Aufenthaltserlaubnis, die sich regelmäßig verfestigen konnte (Erreichen einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung) und also Grundlage für einen Daueraufenthalt ist.
- Die Aufenthaltsbefugnis, die für humanitäre Aufenthaltsw Zwecke erteilt wird und die - je nach den Umständen des Einzelfalls - eine Aufenthaltsverfestigung zulässt.

Neben diesen drei befristeten Aufenthaltsgenehmigungen gibt es unter Geltung des Ausländergesetzes noch die (gleichfalls befristete) Duldung. Diese wird erteilt, wenn eine Abschiebung - z.B. aus humanitären oder tatsächlichen Gründen - nicht möglich ist. Sie begründet - im Unterschied zur Aufenthaltsbefugnis, die für vergleichbare Zwecke erteilt wird - keinen rechtmäßigen Aufenthalt im Sinne des Ausländergesetzes. In Abgrenzung zur Aufenthaltsbefugnis hatte der Gesetzgeber bei der Konzeption des Ausländergesetzes geplant, die Duldung nur für kurzfristige Abschiebungshindernisse zu erteilen.

Neben diesen drei (rechnet man die Duldung ein, so sind es vier) Aufenthaltsstatus konstituiert das noch geltende Ausländergesetz zwei unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen:

- Die unbefristete Aufenthaltserlaubnis wird grundsätzlich - unter weiteren Voraussetzungen - nach fünfjährigem Besitz der Aufenthaltserlaubnis erteilt. Sie kann ferner nach achtjährigem Besitz der Aufenthaltsbefugnis erteilt werden.
- Die Aufenthaltsberechtigung wird - unter weiteren Voraussetzungen - in der Grundkonstellation nach achtjährigem Besitz der Aufenthaltserlaubnis erteilt.

Dieses System wird durch das Zuwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz) grundlegend umgestaltet. Es gibt nur noch einen befristeten Aufenthaltstitel (Aufenthaltserlaubnis) und einen unbefristeten Aufenthaltstitel (Niederlassungserlaubnis). Im Folgenden wird dargestellt, welche Konsequenzen daraus für die Betroffenen folgen und wie das neue Aufenthaltsgesetz mit Bereichen umgeht, die bisher Probleme bereitet haben (siehe 1.5; 1.7).

2.1.1 Niederlassungserlaubnis

Die Niederlassungserlaubnis wird künftig der Endpunkt der ausländerrechtlichen Verfestigung des Aufenthaltes sein. Sie bescheinigt dem Betroffenen endgültig, dass er ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in Deutschland hat. Im Folgenden wird dargestellt, wie dieser Titel in unterschiedlichen Konstellationen erworben werden kann.

2.1.1.1 Allgemein zu den Integrationskriterien

Bereits das bisherige Recht knüpft die Aufenthaltsverfestigung daran, dass bestimmte zeitliche Anforderungen (grundsätzlich fünf Jahre bei der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis und acht Jahre bei der Aufenthaltsberechtigung) und weitere (bei der Aufenthaltsberechtigung mehr als bei der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis) Integrationskriterien vorliegen. Da die beiden bisherigen unbefristeten Aufenthaltstitel nunmehr in einem zusammengefasst werden sollten, war zu entscheiden, welche Anforderungen in zeitlicher und sonstiger Hinsicht für den Erwerb dieses Titels (Niederlassungserlaubnis) zu erfüllen sind. Das Aufenthaltsgesetz (§ 9) sieht insoweit grundsätzlich vor, dass die zeitlichen Voraussetzungen der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis gelten (also wie bei der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich 5 Jahre und nicht wie bei der Aufenthaltsberechtigung 8 Jahre), im Übrigen aber die strengeren Anforderungen der Aufenthaltsberechtigung zu erfüllen sind. Zu diesen Kriterien treten dann noch neue bzw. strengere Anforderungen hinzu, die ihren Grund in dem Konzept der Integrationsförderung (zu Sprach- und Integrationskursen unten B.VIII.6.2) haben, welches das Gesetz verfolgt. Da ein Kursangebot zur Vermittlung ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache sowie von Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland vorgesehen ist (§§ 43 ff AufenthG), sollen diese Kenntnisse künftig auch Voraussetzung sein, um die Niederlassungserlaubnis zu erreichen (§ 9 Abs. 2 Nr. 7 und 8 AufenthG). Im Ergebnis sind daher nunmehr auch bei der Aufenthaltsverfestigung - wie bisher bei der Einbürgerung - „ausreichende“ Deutschkenntnisse erforderlich (bisher: „auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen“, vgl. § 24 Abs. 1 Nr. 4 AuslG).

In der Diskussion um die Konzeption des Gesetzentwurfes hat die Beauftragte besonders darauf hingewiesen, dass insoweit über zwei Punkte Klarheit bestehen muss:

- Für Ausländer, die sich bereits rechtmäßig in Deutschland aufhalten, können die Voraussetzungen für eine Aufenthaltsverfestigung nicht nachträglich verschärft werden. Dies wäre schon im Hinblick auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes bedenklich. Überdies könnte eine nachträgliche Verschärfung bei den Betroffenen den falschen und integrationspolitisch unerwünschten Eindruck erwecken, sie könnten sich auf den deutschen Staat nicht verlassen. Schließlich haben die seit langem in Deutschland lebenden Ausländer (sog. „Altfälle“) keinen Rechtsanspruch auf Zugang zu den Integrationskursen (Ausländer, die einen Teilnahmeanspruch nicht oder nicht mehr besitzen, können nur im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen werden). Deshalb ist es aus Sicht der Beauftragten erforderlich, sie von den neuen strengeren Anforderungen auszunehmen.
- Auch die besten Integrationskurse können nicht verhindern, dass es immer Menschen gibt, die die geforderten Kenntnisse nicht erreichen können. Zu denken ist hier etwa an Behinderte oder an bildungsferne Menschen (etwa Analphabeten), die auch bei aller gebotenen Anstrengung das geforderte Niveau nicht erreichen können.

Insoweit ist es u.a. auf Anregung der Beauftragten - aber auch des Bundesrates - gelungen, für beide vorgenannten Konstellationen hinreichende Ausnahmeregelungen für bereits im Inland lebende Ausländer im Gesetz zu verankern (vgl. allgemein: § 9 Abs. 2 Satz 3 bis 5 und für „Altfälle“: § 102 Abs. 2 AufenthG). Damit gilt zunächst der Grundsatz, „niemand soll rechtlich schlechter gestellt werden“ (zu diesem Grundsatz vgl. auch § 99 Abs. 1 AufenthG).

Befürchtungen, die z.B. von türkischen Verbänden vorgetragen worden sind, treffen daher nicht zu. Daneben ist der Beauftragten wichtig, dass über die Fälle der Behinderung hinaus auch Ausnahmen für die Fälle vorgesehen worden sind, in denen die Betroffenen die Voraussetzungen wegen schlechter Ausgangsbedingungen nicht erfüllen können, obwohl sie Anstrengungen unternommen haben, um das Ziel zu erreichen (§ 9 Abs. 2 Satz 4 AufenthG). Da diese Ausnahmeregelung den Behörden Ermessen einräumt, wird es darauf ankommen, wie diese Regelungen in der Praxis angewendet werden. Die Beauftragte wird sich insoweit für eine den Zielen der Regelung entsprechende Praxis einsetzen. Generell gilt, dass die Anwendung gerade auch der Integrationskriterien des Gesetzes nach einer gewissen Zeit überprüft werden sollte. Dies gilt insbesondere für Voraussetzungen (z.B. § 9 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG: Vorliegen von Berufserlaubnissen), bei denen schon im Gesetzgebungsverfahren auch vom Bundesrat¹⁴⁵ bezweifelt worden ist, dass sie notwendig sind.

2.1.1.2 Niederlassungserlaubnis für besondere Personengruppen

Für bestimmte Gruppen sieht das Zuwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz) abweichend von den gerade erwähnten Voraussetzungen vor, dass eine Niederlassungserlaubnis sofort oder doch zumindest nach kürzeren Aufenthaltszeiten erteilt werden kann. Dies gilt zunächst für

Personengruppen, um die Deutschland sich im vielzitierten „Wettbewerb um die besten Köpfe“ aktiv bemühen will (§ 19: bei hoch Qualifizierten sofortige Erteilung; § 20: bei Zuwanderung im Auswahlverfahren sofortige Erteilung; § 21: Selbständige, die in Deutschland investieren, nach drei Jahren) und denen deshalb optimale Sicherheit über ihren Aufenthalt geboten werden soll.

Jüdische Zuwanderer erhielten bereits bisher mit der Zuwanderung einen Status entsprechend dem Kontingentflüchtlingsgesetz und damit eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Diese Gruppe wird auch künftig nach § 23 Abs. 2 AufenthG sofort einen unbefristeten Aufenthaltstitel in Form der Niederlassungserlaubnis erhalten.

Eine Erteilung der Niederlassungserlaubnis abweichend von den allgemeinen Kriterien ist darüber hinaus auch bei anderen schutzbedürftigen Personen vorgesehen. Bisher erhielten Asylberechtigte nach ihrer Anerkennung sofort einen unbefristeten Aufenthaltsstatus, während ebenso schutz- und integrationsbedürftige Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention hierauf acht Jahre warten mussten. Die Beauftragte hatte diese Behandlung von Flüchtlingen im Sinne der Genfer Konvention nicht für integrationsförderlich gehalten und einen einheitlichen Status für schutzbedürftige Personen vorgeschlagen.¹⁴⁶ Für die Gruppe der GFK-Flüchtlinge macht das Zuwanderungsgesetz in diesem Punkt einen deutlichen Schritt nach vorne. Flüchtlinge im Sinne der GFK erhalten nunmehr eine Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren (§ 26 Abs. 3 AufenthG), wenn die Schutzbedürftigkeit fortbesteht (zur Annahme der Schutzbedürftigkeit nach drei Jahren siehe: B.V.2.7). Gleiches gilt nunmehr allerdings auch für Asylberechtigte, die nach dem neuen Recht gleichfalls drei Jahre auf einen unbefristeten Status warten müssen. Dies war erforderlich, um einen politischen Konsens in der Frage des einheitlichen Flüchtlingsstatus zu erreichen. Insgesamt ist aus Sicht der Beauftragten festzustellen, dass - wegen der Gleichstellung der GFK-Flüchtlinge - die Ausgestaltung eines einheitlichen Rechtsstatus von Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen ein deutlicher Rechtsfortschritt ist.

2.1.1.3 Verfestigung bei Ausländern mit humanitärem Aufenthaltsgrund (Kinder)

Bisher war eine Aufenthaltsverfestigung von Ausländern mit humanitärem Aufenthaltsgrund nach acht Jahren Aufenthalt im Wege des Ermessens möglich. Nach dem Zuwanderungsgesetz werden es nunmehr nur noch sieben Jahre sein. Von größerer Bedeutung ist jedoch eine andere Änderung. Die Beauftragte hat (siehe oben 1.6.) erläutert, dass es einen deutlichen Mangel des noch geltenden Ausländergesetzes darstellt, dass sich der Aufenthaltsstatus von Kindern mit humanitärem Aufenthaltsgrund nicht ebenso eigenständig (unabhängig von den möglicherweise gar nicht in Deutschland befindlichen Eltern) verfestigen kann, wie der ihrer im Wege des Familiennachzuges nach Deutschland eingereisten Klassenkameraden. Auch

aufgrund von Bemühungen der Beauftragten enthält das Zuwanderungsgesetz nunmehr eine deutliche Verbesserung. Junge Ausländer mit humanitärem Aufenthaltsgrund können nach § 26 Abs. 4 Satz 4 AufenthG eine Niederlassungserlaubnis unter den gleichen Voraussetzungen erhalten, die bei Ausländern gelten, die als Kinder im Wege des Familiennachzuges nach Deutschland gekommen sind. Allerdings handelt es sich bei der neuen Regelung um eine Ermessensregelung. Es wird daher darauf ankommen, wie in der Praxis mit der Vorschrift umgegangen wird. Die Beauftragte wird insoweit darauf dringen, dass die Vorschrift nach Möglichkeit bei allen angewandt wird, deren Heimat - durch den Aufenthalt im jugendlichen Alter - Deutschland ist.

2.1.2 Befristete Aufenthaltsrechte

Im Folgenden wird näher erläutert, welche Konsequenzen das neue System im Bereich der (zunächst) befristeten Aufenthaltsrechte hat.

2.1.2.1 Befristete Aufenthaltserlaubnis und Bereich der bisherigen Aufenthaltsbewilligung

Im noch geltenden Ausländerrecht gibt es mit der Aufenthaltsbewilligung einen befristeten Aufenthaltsstatus, der eng zweckgebunden ist und den Betroffenen schon damit signalisiert, dass sie nach Erreichen des Zweckes grundsätzlich Deutschland verlassen müssen. Auch dieser Status geht im Zuwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz) in der befristeten Aufenthaltserlaubnis auf. Damit enthält das Aufenthaltsgesetz selber für den Bereich der bisherigen Aufenthaltsbewilligung keine generelle Vorgabe mehr, dass in bestimmten Fällen keine Verlängerung des Aufenthaltstitels und damit kein Daueraufenthalt möglich sein wird. Allerdings gibt das Gesetz den Ausländerbehörden im Einzelfall die Möglichkeit, die weitere Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis auszuschließen (§ 8 Abs. 2 AufenthG). Konkrete Vorgaben macht das Gesetz für den Gebrauch dieser Ermächtigung nicht. Die Beauftragte geht insoweit davon aus, dass der Gesetzgeber einen zurückhaltenden Gebrauch dieser Ermächtigung vor Augen hatte. Dies schließt sie zunächst daraus, dass bei der Arbeitsmigration keine Ermächtigung mehr im Gesetz enthalten ist, aufgrund einer Verordnung eine Aufenthaltsverfestigung für bestimmte Gruppen generell auszuschließen (anders das geltende Ausländergesetz, vgl. § 10 Abs. 2 Satz 2 AuslG). Die Beauftragte ist der Auffassung, dass schon aus integrationspolitischen Gründen (vgl. zu anderen Argumenten die Diskussion um die „Green Card“, A.II.) gerade bei der Arbeitsmigration grundsätzlich eine dauerhafte Zuwanderung - und kein Rotationssystem - angestrebt wird. Darüber hinaus macht das Gesetz für den praktisch häufigen Fall des Aufenthaltes zu Studienzwecken deutlich, dass nach den Zielen des Gesetzgebers die weitere Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach Erreichen des Studienzweckes künftig in mehr Fällen als bisher Normalität sein soll. Denn erfolgreichen

Studienabsolventen wird die - bisher grundsätzlich nicht bestehende - Möglichkeit zur Arbeitsplatzsuche eingeräumt (§ 16 Abs. 4 AufenthG), damit sie, wenn sie einen Arbeitsplatz finden, von den allgemeinen Zugangsregelungen für ausländische Arbeitnehmer (§§ 18-20 AufenthG) Gebrauch machen können. Dies setzt voraus, dass von der Ermächtigung, eine Aufenthaltsverlängerung auszuschließen, zumindest nicht flächendeckend Gebrauch gemacht wird. Demgemäß enthält die Begründung des Gesetzes den Hinweis, dass ein Ausschluss der Verlängerung nicht mehr pauschal für ganze Personengruppen verfügt werden soll. Z.B. bei Studenten soll dies nur möglich sein, wenn dies aus besonderen entwicklungspolitischen Gründen - etwa Einreise mit einem deutschen Stipendium - sinnvoll ist. Ob in der Praxis die Ermächtigung entsprechend den dargestellten Zielen eingesetzt wird, wird genau zu beobachten sein.

2.1.2.2 Nichtverlängerung der befristeten Aufenthaltserlaubnis als Sanktion für Nicht-Teilnahme am Integrationskurs

Solange Ausländer im Besitz eines befristeten Aufenthaltstitels sind, bestimmt sich die Sicherheit ihres Aufenthaltes danach, dass und für wie lange ihr Titel weiter verlängert wird. Korrespondierend zur Einführung von Ansprüchen auf Sprach- und Integrationskurse (dazu B.VIII.6.2) sieht das Zuwanderungsgesetz insoweit vor, dass eine Nicht-Teilnahme am Kurs entgegen bestehender Verpflichtung „bei der Entscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt werden“ soll (§ 8 Abs. 3 AufenthG).

Die Beauftragte hatte bereits im Vorfeld der Debatte um das Zuwanderungsgesetz öffentlich vertreten, dass gerade ausländerrechtliche Sanktionsmodelle in zweifacher Hinsicht Bedenken unterliegen können. Zum einen kann eine Praxis, bei der Ausländerbehörden zu pauschal mit Nicht-Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis drohen, das ohnehin mancherorts angespannte Klima in Ausländerbehörden nachteilig beeinflussen. Gerade darum wird viel davon abhängen, ob sich die Ausländerbehörden - wie vom Gesetz angestrebt (vgl. § 82 Abs. 3 AufenthG zur gesteigerten Beratungspflicht der Ausländerbehörden) - weg von einer „Gefahrenabwehrbehörde“ hin zu einer modernen Dienstleistungsstelle entwickeln. Zum andern können Sanktionen nicht für alle Gruppen gelten (so sieht das Zuwanderungsgesetz für Unionsbürger zu Recht keine Teilnahmepflicht und damit auch keine Sanktionen vor). Zumindest nicht in ihrer ganzen Schärfe können Sanktionen auf Familienangehörige deutscher Staatsangehöriger angewandt werden: Es wird - wie auch die Gesetzesbegründung ausführt - nicht statthaft sein, eine Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis bei Personen vorzunehmen, die einen Rechtsanspruch auf ihre Verlängerung haben.

Insgesamt wird damit zu beobachten sein,

- ob das Sanktionsmodell überhaupt erforderlich ist (die Beauftragte geht bei vernünftiger Ausgestaltung der Kurse von der Teilnahmebereitschaft der Betroffenen aus),
- ob es negative Konsequenzen hat und
- ob die Drohung mit bestimmten Sanktionen - wie z.B. auch von der Zuwanderungskommission diskutiert - besser nur punktuell im Sozialleistungsbereich (Arbeitslosen-, Sozialhilfe) verankert worden wäre.

2.1.2.3 Befristete Aufenthaltserlaubnis zu humanitären Zwecken

Ein zentrales Anliegen der Novellierung des Systems der Aufenthaltstitel im Zuwanderungsgesetz war die Überwindung des im Ausländergesetz zu beobachtenden und eigentlich nicht gewollten Phänomens, in bestimmten Konstellationen tatsächlich über Jahre hinweg nur Duldungen (sog. „Kettenduldungen“) zu erteilen. Stattdessen sollen nun vermehrt befristete Aufenthaltstitel erteilt werden, wenn eine Ausreise bzw. Abschiebung der Betroffenen aus dem Bundesgebiet nicht absehbar sind (vgl. hierzu unter B.II.1.4 und B.II.1.5).¹⁴⁷ Dieses Ziel wird auch durch die Ausgestaltung der Bescheinigung nach § 60 Abs. 11 AufenthG unterstrichen. Ausländer, die im Besitz einer Bescheinigung sind, sollen weder einen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, noch Freizügigkeit im Bundesgebiet haben. Dies verdeutlicht, dass die Bescheinigung grundsätzlich nur für einen kurzen Zeitraum erteilt werden soll.

Das Zuwanderungsgesetz sieht aus Sicht der Beauftragten durchaus Regelungen vor, die das Anliegen, im humanitären Bereich öfter einen rechtmäßigen Aufenthalt zu ermöglichen, erreichbar erscheinen lassen. Zum einen wird künftig Opfern von geschlechtsspezifischer oder nichtstaatlicher Verfolgung nicht mehr lediglich das Vorliegen von Abschiebungshindernissen bescheinigt, sondern sie erhalten in Anwendung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention eine Flüchtlingsanerkennung und damit eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG (vgl. hierzu unter B.V.2.1 und B.V.2.2).

Zum anderen sieht § 25 Abs. 3 AufenthG bei Vorliegen anderer rechtlicher oder humanitärer Abschiebungshindernisse (z.B. nach der EMRK) nunmehr vor, dass eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll. Die Regelungen des § 30 Abs. 3 und 4 AuslG sahen hingegen auch für diese Fälle nur die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung in Form der Aufenthaltsbefugnis im Wege einer Ermessensentscheidung vor. Die neue Regelung ist aus Sicht der Beauftragten ein großer integrationspolitischer Fortschritt.¹⁴⁸ Flankiert werden die neuen Bestimmungen zusätzlich dadurch, dass in den angeführten Fällen künftig von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen - wie etwa der Sicherung des Lebensunterhaltes oder der Erfüllung der Passpflicht - abzusehen ist (vgl. § 5 Abs. 3 AufenthG).¹⁴⁹ Auch dies ist eine deutliche

Verbesserung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand: Der Bezug von Sozialhilfe war in diesen Fällen bisher ein sog. Regelversagungsgrund; Personen, die keinen gültigen Pass hatten, hatten ebenfalls Schwierigkeiten, eine Aufenthaltsbefugnis zu erhalten, obwohl sie die Passlosigkeit jedenfalls dann nicht zu vertreten hatten, wenn es ihnen wegen der schwerwiegenden Bedrohung nicht zumutbar war, sich mit den Behörden des Herkunftslandes wegen einer Passausfertigung in Verbindung zu setzen.¹⁵⁰

Eine rechtliche Einengung im Bereich der Erteilung eines humanitären Aufenthaltstitels, die jedoch aus Sicht der Beauftragten in der Praxis gleichwohl nur in sehr wenigen Fällen zur Anwendung kommen dürfte, ist wohl in Satz 2 des § 25 Abs. 3 AufenthG zu sehen. Trotz des Vorliegens von rechtlichen oder humanitären Abschiebungshindernissen bezüglich des Herkunftslandes ist die Erteilung des Aufenthaltstitels gemäß dieser Bestimmung zu versagen, wenn die Ausreise in einen anderen - dritten - Staat möglich und zumutbar ist. Aus Sicht der Beauftragten wird eine sachgerechte Anwendung dieser Regelung wohl erfordern, dass ein Verweisen auf einen anderen Staat und die damit verbundene Versagung der Erteilung eines Aufenthaltstitels in Deutschland jeweils nur dann in Frage kommen, wenn die zu schützende Person in diesen anderen aufnahmebereiten Staat enge - z.B. familiäre - Verbindungen hat und ihr dort ein legaler Aufenthalt mit Bleibeperspektive tatsächlich auch gewährt wird.¹⁵¹ Dies kam in der Vergangenheit nur in wenigen Fällen in Betracht.¹⁵² Schließlich muss jedenfalls insbesondere die Prüfung, ob in dem anderen Staat die Anwendung der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in dem konkreten Einzelfall sichergestellt ist, positiv ausgefallen sein. Im Falle des Verweizens auf einen konkreten anderen Staat, muss die Gefahr einer Kettenabschiebung in das Herkunftsland ausgeschlossen sein. Insgesamt sollte bei der Anwendung der gesamten Vorschrift jedenfalls das vorrangige Ziel des Gesetzgebers im Auge behalten werden, nach § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG zu schützende Personen - anders als in der Vergangenheit - regelmäßig einen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland zu ermöglichen und diese nicht lediglich auf die Aussetzung der Abschiebung zu verweisen.

Nicht einfach zu prognostizieren ist die Anwendung der in § 25 Abs. 5 AufenthG vorgesehenen Regelungen zur Erteilung eines humanitären Aufenthaltstitels, wenn die Ausreise des ausreisepflichtigen Ausländers aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Hinsichtlich des neuen Kriteriums einer aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen unmöglichen Ausreise unterstützt die Beauftragte nachdrücklich das Anliegen des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, dass bei der Prüfung der Ausreisemöglichkeit auch die subjektive Möglichkeit - und damit implizit auch die Frage der Zumutbarkeit der Ausreise - zu prüfen ist.¹⁵³

Vor dem Hintergrund des eingangs erwähnten Ziels, im Falle des Vorliegens von rechtlichen oder tatsächlichen Abschiebungs- bzw. Ausreisehindernissen grundsätzlich verstärkt Aufenthaltstitel zu erteilen, statt lediglich die Aussetzung der Abschiebung zu bescheinigen, begrüßt die Beauftragte - vor allem aus integrationspolitischen Überlegungen - die Aussage im Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, dass Personen, die die Voraussetzungen des § 25 Abs. 5 AufenthG erfüllen, spätestens nach zwei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis erhalten sollen. Mit Blick auf die Berücksichtigung des Kindeswohls und aus integrationspolitischen Überlegungen weist sie schließlich auf die vom Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung in einem Entschließungsantrag vom 26. Februar 2002 verabschiedete Empfehlung hin, minderjährigen Flüchtlingen, insbesondere wenn sie ohne ihre Eltern in Deutschland leben, umgehend eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, die einen Zugang zu Ausbildungs- und späteren Arbeitsplätzen ermöglicht.¹⁵⁴ Die Beauftragte begrüßt, dass diese Empfehlung auch in den angeführten Bericht des Innenausschusses Eingang gefunden hat. Die Klarstellungen und Empfehlungen der Ausschüsse des Bundestages müssten aus Sicht der Beauftragten in der noch auszuarbeitenden Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz berücksichtigt werden. Ferner müsste sichergestellt werden, dass in den beiden angesprochenen Konstellationen, in denen die Betroffenen oftmals nur eine Bescheinigung nach § 60 Abs. 11 AufenthG besitzen und deswegen nicht über ausreichendes eigenes Einkommen verfügen werden, vom Vorliegen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen regelmäßig abgesehen werden muss.¹⁵⁵

Die Bestimmungen zur vorübergehenden Gewährung eines Aufenthaltes aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder aufgrund erheblichen öffentlichen Interesses (§ 25 Abs. 4 AufenthG) bilden - anders als die eingeführte Härtefallregelung in § 25 Abs. 4 a AufenthG (vgl. hierzu unten B.II.2.1.2.4) - zum großen Teil Regelungen im Ausländergesetz ab. Die Regelung über die mögliche Verlängerung des erteilten humanitären Aufenthaltstitels im Falle des Vorliegens einer außergewöhnlichen Härte dürfte jedoch zumindest insoweit eine Verbesserung darstellen. Im Gegensatz zum bisher geltenden Recht ist nicht mehr im Gesetzestext vorgesehen, dass bei der Frage der Verlängerung bzw. Erteilung des Aufenthaltstitels die Dauer des bisherigen Aufenthaltes des Ausländers und seiner Familienangehörigen dann nicht als dringende humanitäre Gründe anzusehen sind, wenn der Ausländer nicht mit einem weiteren Aufenthalt im Bundesgebiet rechnen durfte.¹⁵⁶

Die Beauftragte ist zusammenfassend der Ansicht, dass die Bewertung des Zuwanderungsgesetzes insgesamt maßgeblich davon abhängen wird, inwieweit es tatsächlich gelingt, die Praxis der sog. „Kettenduldungen“ zu überwinden. Die Zahl der Ausländer, die lediglich eine mit der früheren Duldung vergleichbare Bescheinigung nach § 60 Abs. 11

AufenthG erhalten werden, sollte sich durch Änderungen bzw. Klarstellungen im materiellen Flüchtlingsrecht sowie der allgemeinen Bestimmungen zur Erteilung eines humanitären Aufenthaltstitels stark verringern. Dies gilt wohl auch für die Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4 AufenthG beim Vorliegen vorübergehender dringender humanitärer oder persönlicher Gründe oder eines erheblichen öffentlichen Interesses, die eine weitere Anwesenheit des Betreffenden im Bundesgebiet erfordern. Bei der Rechtsanwendung der Regelungen in § 25 Abs. 5 AufenthG sind jedenfalls die Empfehlungen und Klarstellungen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages vollständig zu beachten, wenn im Bereich des humanitären Aufenthaltes die aus integrationspolitischer Sicht problematischen „Kettenbescheinigungen“ tatsächlich vermieden werden sollen. Dafür wird sich die Beauftragte einsetzen.

2.1.2.4 Aufenthaltsrechtliche Härtefallregelung und Härtefallkommissionen

Die in den Verhandlungen über das Zuwanderungsgesetz zwischen den Koalitionsfraktionen gefundene Lösung in § 25 Abs. 4 a AufenthG¹⁵⁷ sieht für die Bundesländer die Möglichkeit vor, Härtefallkommissionen einzurichten, die im Falle des Vorliegens einer dringenden humanitären oder persönlichen Härte eine Empfehlung an die zuständige Ausländerbehörde geben können. Der Ausländerbehörde wird für die Entscheidung über die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis durch die Regelung Ermessen eingeräumt. Sie darf bei ihrer Entscheidung von den allgemeinen Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen abweichen. Aus Sicht der Beauftragten kann und sollte dieses neue Verfahren auf Landesebene so geregelt und ausgestaltet werden (vgl. § 98 Abs. 4 AufenthG), dass erhebliche Verzögerungen, insbesondere bei der Durchsetzung von Ausreiseverpflichtungen, vermieden werden. Die Regelung bietet die Möglichkeit, auch Fälle zu lösen, in denen z.B. die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen (§ 5 AufenthG) nicht erfüllt werden, die Ausreise oder Abschiebung aus dem Bundesgebiet für den betroffenen Ausländer bzw. seine Angehörigen jedoch gleichwohl eine Härte darstellen würden.¹⁵⁸ Den Anliegen des Landes Schleswig-Holstein und der Verbände wird damit entsprochen (vgl. unter B.II.1.5).

2.2 Familiennachzug

Die Regelungen über den Familiennachzug wurden nur punktuell inhaltlich verändert. Auf bedeutendere Abweichungen vom alten Rechtszustand wird im Folgenden hingewiesen. Nicht näher dargestellt werden Punkte, in denen es zwar - im Hinblick auf Anregungen¹⁵⁹ der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ und Vorschläge auf europäischer Ebene (ausführlich unten 3.) - Diskussionen gegeben hat und in denen auch die Koalitionsfraktionen Änderungen ernsthaft erwogen haben, wenn in diesen Punkten - auch im Hinblick auf die

Konsensfähigkeit des Entwurfes - noch keine Änderungen vorgenommen wurden. Ein Beispiel für einen solchen Regelungsbereich, über den weiter diskutiert werden muss, ist die punktuelle Schlechterstellung deutscher Staatsangehöriger gegenüber Unionsbürgern im Bereich des Familiennachzuges (vgl. Bericht 2000, II.2.2.1.4). Diese Punkte stehen jedoch auch auf der europäischen Ebene weiter auf der Agenda (siehe unten 3.).

2.2.1 Nachzug zu Flüchtlingen und anderen Ausländern mit humanitärem Aufenthaltsrecht

Für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention bringt das Gesetz eine wichtige Klarstellung. Sie haben künftig - wie bereits bisher Asylberechtigte - einen gesetzlich verankerten Anspruch auf Familienzusammenführung mit minderjährigen ledigen Kindern und dem Ehegatten (§ 30 Abs. 1 Nr. 2, § 32 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG), während nach der Regelung des Ausländergesetzes nominell über den Nachzug zu GFK-Flüchtlingen nach Ermessen zu entscheiden war (§ 31 AuslG). Eine Zunahme des Familiennachzuges ist durch diese Regelung allerdings nicht zu erwarten, weil schon die bisherige Praxis nach der Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz den Nachzug regelmäßig ermöglichen musste, wenn eine Familienzusammenführung im Verfolgerstaat nicht möglich ist. Dennoch hat die Klarstellung aus Sicht der Beauftragten eine wichtige Bedeutung. Ihre Klarheit wird es Deutschland nunmehr auf europäischer Ebene ermöglichen, sich für einen europaweiten Schutz von Ehe und Familie auch von GFK-Flüchtlingen noch deutlicher einzusetzen (zur Richtlinie Familienzusammenführung 3.).

Beim Familiennachzug zu Ausländern mit einem rechtmäßigen Aufenthalt (§ 25 Abs. 3 AufenthG), bei denen Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG (drohende Folter, Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, Gefahr für Leib und Leben), festgestellt worden sind, hat sich nichts Wesentliches geändert. Allerdings sind die Ausgangsbedingungen für diese Gruppe insoweit besser geworden, als sie nunmehr regelmäßig einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel erhalten (vgl. 2.1.2.3 zur Regelung des § 25 Abs. 3 AufenthG) und damit eine Mindestanforderung für den Familiennachzug voraussichtlich in mehr Fällen erfüllt werden wird. Im Übrigen ist bei dieser Gruppe weiterhin nach Ermessen über den Familiennachzug zu entscheiden, wenn „völkerrechtliche oder humanitäre Gründe“ für den Nachzug sprechen (siehe im Einzelnen: § 29 Abs. 3 AufenthG). Hier wird es also auf die Anwendung der Regelung in der Praxis ankommen. Dabei wird aus Sicht der Beauftragten in vielen Fällen im Hinblick auf Art. 8 EMRK und Art. 6 GG zu beachten sein, dass die Betroffenen wegen ihrer Schutzbedürftigkeit nicht auf eine Familienzusammenführung an anderen Orten verwiesen werden können. Ebenso wird oft für den Familiennachzug sprechen, dass es integrationspolitisch unsinnig wäre, Betroffene darauf zu verweisen, sie sollten den

Familiennachzug bis zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis zurückstellen (vgl. § 30 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG): Wenn nicht absehbar ist, dass das Abschiebungshindernis entfällt, spricht integrationspolitisch alles dafür, den Familiennachzug nach Deutschland zuzulassen, da die Anwesenheit der Familie zur Integration beiträgt.

Noch nicht konkret abschätzen lassen sich aus Sicht der Beauftragten die Auswirkungen des § 29 Abs. 3 Satz 2 AufenthG, der den Familiennachzug zu Ausländern ausschließt, die aus anderen als den zuvor genannten Gründen eine Aufenthaltserlaubnis zu humanitären Zwecken haben. Ein Familiennachzug für diese Gruppen ist daher erst möglich, wenn ihnen - nach längeren Aufenthaltszeiten - eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird. Die Gründe für diese Regelung sind differenziert zu betrachten:

- Bei der Konstellation des § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG ist der Aufenthaltsgrund des Betroffenen schon nach der gesetzlichen Definition ein vorübergehender. Dies stellt aus Sicht der Beauftragten einen zureichenden Rechtfertigungsgrund dar, da bei sehr kurzfristigen Aufenthalten eine Familienzusammenführung nicht erforderlich ist.
- Anders verhält es sich mit den anderen Erteilungsgründen des § 25 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 AufenthG (z.B. tatsächliches Ausreisehindernis). Auch den Ausschluss des Familiennachzuges bei diesen Gruppen hat der Gesetzgeber allerdings im Wesentlichen damit begründet, es handele sich um Fälle eines vorübergehenden Aufenthaltes.¹⁶⁰ Aus Sicht der Beauftragten kann (auch unter Berücksichtigung der klarstellenden Regelungen im Bereich der Anerkennungsgründe nach der Genfer Konvention, vgl. B.V.2.1 und 2.2., die möglicherweise auch dazu führen, dass mehr Personen einen Status erhalten, der auch einen Familiennachzug ermöglicht) nicht ganz ausgeschlossen werden, dass es im Bereich des § 25 Abs. 5 AufenthG Fälle gibt, in denen Aufenthaltserlaubnisse auch für längere Zeiträume erteilt werden müssen. Sollte es bei Angehörigen dieser Gruppe, die nicht ausreisen können, Einzelfälle geben, in denen etwa ein allein im Heimatland lebendes Kind existenziell auf die Betreuung seiner in Deutschland lebenden Eltern angewiesen ist, könnte der Ausschluss des Familiennachzuges in einem Spannungsverhältnis zu Art. 6 GG und zu Art. 8 EMRK stehen, weil eine Familienzusammenführung in dieser Konstellation nur in Deutschland möglich ist. Die Beauftragte wird daher in diesem Punkt die Auswirkungen der Änderungen genau beobachten und dem Deutschen Bundestag gegebenenfalls berichten.

Insgesamt ist im Bereich der Familienzusammenführung zu Ausländern mit humanitären Aufenthaltsrechten festzustellen, dass das Zuwanderungsgesetz wichtige und begrüßenswerte Klarstellungen gebracht hat (Familiennachzug zu GFK-Flüchtlings), in bestimmten Konstellationen jedoch die praktische Anwendung der Regelungen genau zu beobachten bleibt.

2.2.2 Kindernachzug

Das Kindernachzugsalter war einer der zentralen Punkte in der öffentlichen Diskussion um das Zuwanderungsgesetz. In der öffentlichen Wahrnehmung entstand dabei folgendes Bild:

- Zahlreiche - vor allem türkische Staatsangehörige - würden ihre Kinder im Herkunftsland aufwachsen lassen oder diese sogar dorthin schicken, um sie dann erst später nach Deutschland zu holen.
- Genau dies sei schädlich für die Integration der Kinder, weil es eine Erfahrungstatsache sei, dass die Bildungschancen um so besser seien, je früher ein Kind nach Deutschland komme.

Mit diesen Argumenten wurde eine Annäherung des Kindernachzugsalters an das auf europäischer Ebene (siehe 3.) diskutierte Niveau von 18 Jahren abgelehnt und stattdessen eine Absenkung unter das im noch geltenden Ausländergesetz grundsätzlich verankerte Niveau von 16 Jahren gefordert. Beide Argumente decken sich dabei nach Auffassung der Beauftragten nicht vollständig mit dem tatsächlichen Befund:

- In Deutschland lebende türkische Staatsangehörige bezogen im Jahre 2001 für 708.166 Kinder Kindergeld. Von diesen Kindern lebten nur 7.363 Kinder in der Türkei.
- Die wissenschaftliche Betrachtung¹⁶¹ zeigt, dass nicht nachweisbar ist, dass ein späterer Kindernachzug pauschal zu schlechteren Bildungschancen führt.

Aus Sicht der Beauftragten ist damit festzustellen: Der Prozess des Kindernachzuges nach Deutschland ist weitgehend abgeschlossen. Es gibt keinerlei Anzeichen dafür, dass ausländische - insbesondere türkische - Eltern ihre Kinder massenhaft ins Ausland schicken und damit die Bildungschancen der Kinder schmälern. Vielmehr belegt das Zahlenmaterial, dass sich die Auslandsaufenthalte im normalen Rahmen halten. Im Ergebnis dürfte es sich um Situationen handeln, in denen auch deutsche Eltern sich - vorübergehend - aus Gründen der familiären Situation oder der Ausbildung der Kinder von ihren Kindern trennen.

In der öffentlichen Diskussion war der dargestellte undramatische Befund nur schwer vermittelbar. Vielmehr zählte das Kindernachzugsalter zu den Punkten, an denen die Reform im Bundesrat zu scheitern drohte. In dieser Situation hat der Gesetzgeber folgenden Kompromiss beim Kindernachzug gefunden:

In einer Reihe von Konstellationen gibt das Gesetz einen Anspruch auf Kindernachzug bis zum 18. Lebensjahr (siehe im Einzelnen § 32 Abs. 1 und 2 AufenthG). Dies gilt für die schon bisher im Grundsatz so geregelten Fälle der Kinder deutscher Staatsangehöriger und Asylberechtigter (zur Gleichstellung von GFK-Flüchtlings siehe 2.2.1) ebenso wie für Fälle, in denen das Kind seinen Aufenthalt zusammen mit den Eltern nach Deutschland verlegt oder in denen es bereits vor der Einreise über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt. Darüber hinaus

gibt es einen Anspruch auf Nachzug bis zum 18. Lebensjahr auch für Kinder, die zu denjenigen Ausländern zuwandern wollen, die als hoch Qualifizierte oder im Rahmen des Auswahlverfahrens gemäß § 20 AufenthG nach Deutschland gekommen sind (vgl. § 32 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Für die verbleibenden Fälle gibt es einen Anspruch auf Familiennachzug nur bis zum 12. Lebensjahr. Ist das Kind älter oder liegt die in einer Reihe von Konstellationen (§ 32 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 und Abs. 3 AufenthG) erforderliche Anspruchsvoraussetzung, dass beide Elternteile oder - falls nur ein Elternteil in Deutschland lebt - der alleinsorgeberechtigte Elternteil in Deutschland leben müssen, nicht vor, so ist über den Nachzug nach Ermessen zu entscheiden (§ 32 Abs. 4 AufenthG). Die Vorschrift weist dabei besonders darauf hin, dass bei der Ausübung des Ermessens - je nach den Umständen des Einzelfalls - das Kindeswohl, die familiäre Situation sowie die Integrationschancen des Kindes entscheidungserhebliche Aspekte sein können.

Aus Sicht der Beauftragten ist im Grundsatz positiv hervorzuheben, dass das Gesetz in einer Reihe von Konstellationen über das bisherige Maß hinaus einen Anspruch auf Kindernachzug bis zum 18. Lebensjahr einräumt. Dies sind Konstellationen, in denen niemand vernünftigerweise die Notwendigkeit einer solchen Regelung bestreiten können wird: Wer die Zuwanderung eines Ausländers neu zulässt, kann ihm nicht entgegen halten, dass er seine Kinder nicht vor dem 16. oder 12. Lebensjahr nach Deutschland gebracht hat, wenn sie mit ihm - also zum frühest möglichen Zeitpunkt - nach Deutschland kommen. Wer sich um hoch Qualifizierte bemühen will, wird dies kaum erfolgversprechend tun können, wenn den noch nicht volljährigen Kindern der hoch Qualifizierten ein sicherer Zugang nach Deutschland verwehrt wird. Wer einen Kindernachzug nach Deutschland nach einer bestimmten Altersgrenze im Hinblick auf die Bildungschancen des Kindes ablehnt, hat jedenfalls kein Argument mehr, wenn das Kind schon vor der Einreise über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt.

Für die genannten zusätzlichen Fälle eines Anspruchs auf Kindernachzug bis zum 18. Lebensjahr war im Rahmen der Kompromissbildung der „Preis zu zahlen“, dass in den verbleibenden Fällen ein Anspruch auf Nachzug nur noch bis zum 12. Lebensjahr (bisher 16. Lebensjahr) bestehen wird. Dies wäre aus Sicht der Beauftragten dann bedenklich, wenn

- hiervon auch Ausländer betroffenen würden, die schon in Deutschland leben und die noch - im Vertrauen auf die bisherige Regelung - Kinder im Ausland haben oder
- nicht hinreichend sichergestellt werden könnte, dass mit der Regelung denjenigen „zuvörderst“ (Art. 6 Abs. 2 GG) von den Eltern zu verantwortenden Entscheidungen Rechnung getragen werden kann, die diese zur Wahrung des Kindeswohles und im Hinblick auf die familiäre Situation zu treffen haben.

Für beide Konstellationen hält das Gesetz jedoch Lösungen bereit. Nach § 102 Abs. 3 AufenthG ist in den „Altfällen“ das alte Recht anzuwenden, soweit es günstigere Regelungen enthält. Im zweiten Fall bietet die oben erläuterte Ermessensregelung des § 32 Abs. 4 AufenthG hinreichend Spielraum, um problematische Fälle zu lösen. Insgesamt ist der Kompromiss aus Sicht der Beauftragten daher tragfähig, wenn hinreichend sichergestellt wird, dass diese Ermessensregelung entsprechend den verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Bindungen gebraucht wird. Hierfür wird sich die Beauftragte einsetzen.

2.2.3 Eigenständiges Aufenthaltsrecht für Lebenspartner auch in Härtefällen

Die oben (1.2.) dargestellte Gleichstellung ausländischer Lebenspartner mit Ehegatten beim Zuzug nach Deutschland bleibt auch im Zuwanderungsgesetz (§ 27 Abs. 2 AufenthG) vollständig erhalten. Auf Anregung des Bundesrates¹⁶² ist nunmehr ergänzend auch die Möglichkeit vorgesehen, dass den Lebenspartnern in Härtefällen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht gewährt wird (§ 27 Abs. 2 i.V.m. § 31 Abs. 2 AufenthG; allgemein zum neugeregelten eigenständigen Aufenthaltsrecht oben 1.1). Die Länder haben insoweit überzeugend dargelegt, dass die Anwendung der Härtefallklausel gerade im Hinblick auf überaus schwerwiegende Diskriminierungen von Homosexuellen in manchen Staaten geboten sein kann. Die Beauftragte begrüßt, dass im Zuwanderungsgesetz nunmehr die Lösung auch solcher Härtefälle vorgesehen ist.

2.3 Zugang zum Arbeitsmarkt

Das Zuwanderungsgesetz nimmt im Bereich des Arbeitsmarktzuganges zunächst eine grundlegende formale Änderung der Behördenstruktur vor. Die bisherige Struktur des Arbeitsmarktzuganges von Ausländern wird am deutlichsten bei den Außenzugangsregelungen des bisherigen Rechtes (Ausnahmen vom Anwerbestopp), die allerdings entsprechend der Aufgabenstellung der Beauftragten nicht den Schwerpunkt der folgenden Einzeldarstellung bilden (zu den Außenzugangsregelungen zu wirtschaftlichen Zwecken kurz A. II.3). Dennoch lässt sich das bisherige System am besten wie folgt verdeutlichen: Zwei Verordnungen (Arbeitsaufenthalteverordnung und Anwerbestoppausnahmereverordnung) regelten den Außenzugang ausländischer Arbeitnehmer, über den zwei Behörden (Arbeitsamt und Ausländerbehörde) entscheiden mussten, indem sie zwei Genehmigungen (Arbeitserlaubnis und Aufenthaltsgenehmigung) erteilten.

Nach dem Zuwanderungsgesetz (§ 4 Abs. 2 und 3 AufenthG) hat der Betroffene nun nur noch einen Ansprechpartner (die Ausländerbehörde; im Ausland: die deutsche Auslandsvertretung) und erhält mit dem Aufenthaltstitel zugleich die Entscheidung, ob er arbeiten darf (sog. „one-

stop-government“). Dabei ist allerdings weiterhin grundsätzlich die Beteiligung des Arbeitsamtes erforderlich, das die Belange des Arbeitsmarktes prüfen muss. Hierbei handelt es sich jedoch um einen rein internen Behördenvorgang, der den Betroffenen nicht mehr belastet. Dies ist zunächst ein deutlicher Vorteil für den Betroffenen. Allerdings bleibt abzuwarten, ob das Verfahren auch negative Auswirkungen haben könnte. So wäre theoretisch denkbar, dass die Laufzeiten der Akten zwischen Ausländerbehörde und Arbeitsamt zu lange dauern und der Betroffene diese - da es sich um rein interne Vorgänge - handelt, nicht mehr beeinflussen kann. Die Beauftragte geht jedoch davon aus, dass solche Nachteile durch geeignete organisatorische Vorkehrungen zu vermeiden sind und deshalb die Vorteile des neuen Verfahrens überwiegen.

Entscheidender als die reine Verfahrensfrage ist aus Sicht der Beauftragten der inhaltliche Gehalt der Zugangsregelungen zum Arbeitsmarkt für in Deutschland lebende Ausländer. Dieser wird daher im Folgenden näher beleuchtet.

2.3.1 Vorrangprinzip als Grundsatz

Im Grundsatz bleibt das Vorrangprinzip (zu Einzelheiten oben 1.9.4) im Zuwanderungsgesetz weiter erhalten (§ 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG). Das heißt, auch künftig wird Ausländern im Einzelfall der Arbeitsmarktzugang nur erlaubt, wenn nicht Deutsche oder privilegierte Ausländer (z.B. Unionsbürger; zu weiteren Gruppen 2.3.2. und 2.3.3) für den Arbeitsplatz zur Verfügung stehen. Das Vorrangprinzip ist aber insoweit leicht modifiziert worden, als den Verwaltungsausschüssen der lokalen Arbeitsämter (in denen auch die Kommunen vertreten sind) gestattet wird, für bestimmte Berufsgruppen oder für einzelne Wirtschaftszweige generell festzustellen, dass der Bedarf auf dem Arbeitsmarkt nicht zu decken ist. Damit die Entscheidung nicht allein unter lokalen Aspekten und ohne Berücksichtigung z.B. der Lage in benachbarten Arbeitsmarktbezirken getroffen wird, muss das Landesarbeitsamt der Entscheidung des örtlichen Arbeitsamtes zustimmen, wenn die Zulassung von ausländischen Arbeitnehmern arbeitsmarktpolitisch und integrationspolitisch verantwortbar ist. Insgesamt handelt es sich damit um ein Instrument, das verantwortbar eine Entbürokratisierung der örtlichen Vorrangprüfung unter Berücksichtigung der Gesamtbelange des Arbeitsmarktes ermöglicht. Ob dieses Instrument zum Einsatz kommt, bleibt abzuwarten.

2.3.2 Privilegierte Gruppen im Aufenthaltsgesetz

Wie bisher gibt es auch im neuen Recht privilegierte Gruppen von Ausländern, bei denen keine Vorrangprüfung erforderlich ist. Das Zuwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz) verbessert hier zunächst die Rechtsklarheit, in dem es im Aufenthaltsgesetz selbst bestimmt, dass der jeweilige

Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung berechtigt. Zu nennen sind Regelungen für folgende Gruppen:

- Inhaber einer Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 1 Satz 2),
- Asylberechtigte und andere Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 25 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 2 AufenthG),
- Ausländer mit einem eigenständigen Aufenthaltsrecht (§ 31 Abs. 1 Satz 2 AufenthG).

Weiterhin wurde eine - von vielen Praktikern der Hochschulpolitik geforderte - gewisse Flexibilisierung und Erleichterung beim Arbeitsmarktzugang von Ausländern mit einer Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken vorgenommen. Neben studentischen Nebenbeschäftigungen erlaubt die Aufenthaltserlaubnis den Studenten künftig eine Beschäftigung von bis zu 90 ganzen oder 180 halben Tagen (§ 16 Abs. 3 AufenthG). Auch bei der Berechnung einer halbtägigen Beschäftigung wird dabei vom Gesetzgeber eine flexible Anrechnungspraxis im Sinne der Betroffenen befürwortet.¹⁶³

Darüber hinaus systematisiert und verbessert das Aufenthaltsgesetz den Arbeitsmarktzugang von Familienangehörigen (§ 28 Abs. 5 und § 29 Abs. 5). Der Betroffene darf jeweils zumindest dann und soweit arbeiten, als dies auch dem bereits ansässigen Ausländer erlaubt ist. Damit haben nunmehr einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang auch die Ehegatten von Ausländern mit einem unbefristeten Aufenthaltsrecht (Niederlassungserlaubnis). Damit trägt das Zuwanderungsgesetz einer weiteren wichtigen integrationspolitischen Forderung der Beauftragten (siehe oben 1.10.4) Rechnung.

2.3.3 Weitere Ausnahmen durch Verordnung

Für eine Reihe von weiteren Fallgruppen ließ das bisherige Recht Ausnahmen vom Vorrangprinzip zu (vgl. insbesondere §§ 1 und 2 ArGV). Aus Sicht der Beauftragten hätte es integrationspolitisch fatale Auswirkungen gehabt, wenn derartige Ausnahmen z.B. für Härtefälle (siehe oben 1.9.3) oder in Deutschland aufwachsende Jugendliche (1.9.5) künftig nicht mehr zugelassen werden könnten. Die Beauftragte begrüßt daher, dass im Gesetzgebungsverfahren eine hinreichend klare Ermächtigungsgrundlage für eine Rechtsverordnungsermächtigung verankert wurde, mit der sich derartige Fallgruppen regeln lassen (§ 42 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG). Inhaltlich sollte die Rechtsverordnung sich an den Hinweisen des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung orientieren, der im Einklang mit den Positionen der Beauftragten bei folgenden Gruppen einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang befürwortet hat:

- für Ausländer, die nach einem Jahr Beschäftigung die Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber fortsetzen (siehe auch oben 1.9.2),

- für Fälle, in denen die Versagung der Zustimmung unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse des einzelnen Falles eine besondere Härte bedeuten würde,
- für Fälle, in denen sich der Ausländer seit drei Jahren rechtmäßig in Deutschland aufgehalten hat und in denen eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nicht ausgeschlossen ist (§ 8 Abs. 2)
- für Ausländer, die vor Vollendung des 18. Lebensjahres in das Land eingereist sind, wenn sie
 - einen Schulabschluss einer allgemeinbildenden Schule oder einen Abschluss in einer staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Berufsausbildung erworben haben, oder
 - an einem beruflichen Vollzeitschuljahr oder einer außerschulischen berufsvorbereitenden Vollzeitmaßnahme von mindestens zehnmonatiger Dauer und unter angemessener Mitarbeit teilgenommen haben oder einen Ausbildungsvertrag für eine Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf abgeschlossen haben.

Die Beauftragte geht davon aus, dass sich die Verordnung an diesen Maßgaben orientieren wird.

2.3.4 Zusammenfassung Arbeitsmarktzugang

Insgesamt ist festzustellen, dass das Zuwanderungsgesetz im Bereich des Arbeitsmarktzuganges von in Deutschland lebenden Ausländern wichtige Klarstellungen und integrationspolitisch sinnvolle Regelungen (z.B. für Familienangehörige) bringt, Einzelheiten jedoch auch noch von der Praxis und insbesondere den zu erlassenden Verordnungen abhängen.

2.4 Gesamteinschätzung Zuwanderungsgesetz

Das Zuwanderungsgesetz bringt in vielen Punkten integrationspolitisch relevante Rechtsfortschritte. Viel wird aber auch von der Rechtsanwendung abhängen. Insoweit sind Bund und Länder aufgefordert - trotz der hitzigen ausländerpolitischen Diskussion - im Interesse der Sache eine vernünftige Rechtsanwendung auf den Weg zu bringen. Angesichts der Kürze der Zeit, die bis zum In-Kraft-Treten noch zur Verfügung steht und angesichts der Kompliziertheit der Materie wird dies große Anstrengungen erfordern. Darüber hinaus regt die Beauftragte an, in angemessener Zeit nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes seine Auswirkungen gründlich und in Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen zu überprüfen. Einzelne Regelungen des Zuwanderungsgesetzes sind bereits am Tag nach der Veröffentlichung und zum 1. Juli 2002 in Kraft getreten.

3. Ausländerrecht auf europäischer Ebene

Die Beauftragte hat oben (A.I) zusammenfassend dargestellt, dass auch auf der Ebene der Europäischen Union ein Gesamtkonzept für eine gemeinsame Migrations- und Integrationspolitik der Mitgliedstaaten zur Debatte steht. Die Diskussion um die - neben den flüchtlingsrechtlichen (dazu B.V.3) - integrationspolitisch relevantesten Richtlinienvorschläge zur Familienzusammenführung und zu einem europaweiten Daueraufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen werden im Folgenden erläutert.

3.1 Familienzusammenführung

Im Folgenden wird die Diskussion um die Familienzusammenführung auf europäischer Ebene näher beleuchtet. Bevor dabei Einzelheiten der Regelungsvorschläge dargestellt werden (3.1.1 - 3.1.4), wird zunächst die allgemeine Diskussionsrichtung erläutert:

Das Recht auf Familienzusammenführung ist eine grundlegende Voraussetzung für Integration: Nur wer sich sicher sein kann, dass er eine konkrete Chance hat, mit seiner Familie im Aufnahmeland zu leben, wird dieses Land auch als seinen dauerhaften Lebensmittelpunkt betrachten können. Zugleich haben alle EU-Mitgliedstaaten in diesem Bereich vergleichbare menschenrechtliche Bindungen (z.B. Art. 8 EMRK) und Traditionen. Aus diesen Gründen hat die EU-Kommission frühzeitig - im November 1999 - als ersten Schritt zur Umsetzung des Amsterdamer Vertrages den Entwurf einer Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung vorgelegt, den sie im Oktober 2000 nach der Stellungnahme des Europäischen Parlamentes überarbeitet hat. Trotz der gemeinsamen menschenrechtlichen Bindungen der Mitgliedstaaten im Bereich des Familiennachzuges erwiesen sich die Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen aufgrund der unterschiedlichen nationalen ausländerrechtlichen Systeme und Ausgestaltungen des Familiennachzuges als äußerst schwierig. Deshalb hat die Kommission am 2. Mai 2002 auf Ersuchen des Europäischen Rates in Laeken (14. und 15. Dezember 2001) einen geänderten Richtlinienvorschlag vorgelegt (soweit nicht besonders kenntlich gemacht, sind die im Folgenden zitierten Artikel solche dieses Vorschlages).

Aus Sicht der Beauftragten ist auf einen grundlegenden Wandel aufmerksam zu machen: Insgesamt ist eine deutliche Tendenz erkennbar, den Mitgliedstaaten mehr Spielraum einzuräumen. Der Verhandlungsprozess bewegt sich weg von einer am Anfang in wesentlichen Bereichen erstrebten weitgehenden Harmonisierung hin zur Regelung von Mindeststandards, die den Mitgliedstaaten im Übrigen freie Hand lassen, über die Richtlinie hinaus

Familienzusammenführungen zuzulassen (vgl. Art. 3 Abs. 5; zu einem Problem der Mindeststandardklausel vgl. 3.1.2). Darüber hinaus werden im Vorschlag vom 2. Mai 2002 sehr strittige Fragen punktuell ausgeklammert, oder es wird einzelnen Mitgliedstaaten sogar die Beibehaltung abweichender Systeme beim Familiennachzug gestattet. So wird im Hinblick auf die österreichische Quotensteuerung (auch des Familiennachzuges) die Verankerung von längeren Wartezeiten beim Familiennachzug für zulässig erklärt (Art. 8 Satz 2), offenbar weil es im österreichischen System vorkommen kann, dass sogar ein Wunsch nach Familiennachzug für längere Zeiträume aufgeschoben werden muss, weil die Quote ausgeschöpft ist. Um dem Bedenken entgegenzuwirken, dass mit einem solchen Regelungsansatz nur noch ein sehr geringes Maß an Harmonisierung erreicht wird, sieht der Vorschlag jedoch vor, dass in derartigen Bereichen zumindest nicht zusätzliche Mitgliedstaaten von diesen Ausnahmeregelungen Gebrauch machen können sollen (Art. 3 Abs. 6; sogenannte „Stand-Still“-Klausel). Damit soll auch verhindert werden, dass weitere Mitgliedstaaten sich von dem bereits allgemein erreichten Niveau wegbewegen. Darüber hinaus betrachtet die Kommission ihren Vorschlag nunmehr nur noch als ersten Schritt auf dem Wege der Harmonisierung. Deshalb sollen bestimmte Regelungen zwei Jahre nach Umsetzung der Richtlinie überprüft werden (Art. 19).

3.1.1 Anforderungen an die bereits im Inland lebende Person

Im Folgenden wird zunächst erläutert, welche Anforderungen die bereits im Inland lebende Person nach der Richtlinie erfüllen muss, um einen Nachzug ihrer Angehörigen zu erreichen. Klarstellend ist dabei vorab zu bemerken, dass Gegenstand der Richtlinie grundsätzlich (zur Diskussion um die sogenannte „Inländerdiskriminierung“ siehe unten 3.1.4) der Familiennachzug zu Ausländern ist, die nicht nach europäischem Recht freizügigkeitsberechtigt sind, weil sie die Staatsangehörigkeit eines Landes besitzen, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist.

Die Richtlinie erfasst nicht pauschal den Familiennachzug zu allen Drittstaatsangehörigen, die im Inland leben. Vielmehr sollen Rechte nach der Richtlinie nur solchen Ausländern eingeräumt werden, die eine längerfristige Perspektive im jeweiligen Mitgliedstaat haben. Deshalb fordert die Richtlinie, dass der im Inland lebende Familienangehörige einen Aufenthaltstitel mit mindestens einjähriger Gültigkeit hat und dass er über eine ausländerrechtliche Perspektive verfügt, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erlangen. Nicht unter die Richtlinie würde also beispielsweise der Familiennachzug zu einem Ausländer fallen, der in Deutschland eine Aufenthaltsbewilligung zu Studienzwecken besitzt, da diese gegenwärtig regelmäßig nicht zu einem ständigen Aufenthaltsrecht führt (vgl. § 28 AuslG; zum Zuwanderungsgesetz siehe aber oben 2.1.2.1). Nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie sollen ferner z.B. Fälle des

Familiennachzuges zu Ausländern fallen, die im Asylverfahren sind oder denen sogenannter „subsidiärer Schutz“ gewährt wird. „Subsidiärer Schutz“ wird in Deutschland z.B. nach der Europäischen Menschenrechtskonvention oder bei Gefahr für Leib und Leben gewährt (vgl. § 53 AuslG). Rechte auf Familienzusammenführung sollen hingegen nach dem Richtlinienvorschlag auch GFK-Flüchtlingen - unter besonderer Berücksichtigung ihrer Situation - eingeräumt werden. Damit wären Asylberechtigte und Personen, bei denen Abschiebungshindernisse nach § 51 AuslG festgestellt wurden, in Deutschland von der Richtlinie erfasst. Ausdrücklich hinzuweisen ist darauf, dass in den Fallgruppen, die die Richtlinie nicht erfasst, die Mitgliedstaaten frei bleiben müssen, einen Familiennachzug zu gewähren (vgl. 3.1.2). So muss in Deutschland natürlich auch künftig der Familiennachzug zu Ausländern mit einem Aufenthaltsrecht zu Studienzwecken (vgl. § 29 AuslG) zulässig sein.

Nach der Richtlinie muss der im Inland lebende Ausländer nicht nur die genannten Anforderungen an sein Aufenthaltsrecht erfüllen. Es müssen vielmehr grundsätzlich Anforderungen wie Lebensunterhaltssicherung (einschließlich Krankenversicherungsschutz) und ausreichender Wohnraum erfüllt werden und es dürfen keine Ausweisungsgründe (Gefahren für die innere Sicherheit) vorliegen. Besonderheiten sollen bei GFK-Flüchtlingen gelten (siehe im Einzelnen: Art. 9 bis 12). Wegen ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit soll hier u.a. auf Nachweise zu Lebensunterhalt und Wohnraum verzichtet werden. Gegen diese Regelung sollten aus Sicht der Beauftragten keine durchgreifenden Bedenken bestehen, auch wenn das nationale Recht eine spezifische Ausnahme insoweit nicht kennt. Weil eine Familienzusammenführung bei politischen Flüchtlingen regelmäßig nicht anderswo (insbesondere nicht im Verfolgerstaat) möglich ist, werden in Deutschland bereits jetzt - auch im Hinblick auf Art. 6 GG¹⁶⁴ - Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung zugelassen.¹⁶⁵

3.1.2 Nachzugsberechtigter Personenkreis

Zum Familiennachzug berechtigt sein sollen grundsätzlich

- der Ehegatte,
- minderjährige Kinder,
- der nichtverheiratete Lebenspartner oder der in eingetragener Lebenspartnerschaft lebende Partner nach Maßgabe der Richtlinie und des jeweiligen nationalen Rechtes (siehe oben II.1.2) und
- in einigen Fällen andere als die vorgenannten Familienangehörigen nach Maßgabe der Richtlinie und des jeweiligen nationalen Rechtes.¹⁶⁶

Längere und tiefgreifende Diskussionen hat es in den Ratsarbeitsgruppen um den Kindernachzug gegeben. Die ersten Kommissionsvorschläge sahen hier als Altersgrenze für

den Familiennachzug von Kindern die im jeweiligen Mitgliedstaat für die Volljährigkeit geltende Altersgrenze vor (also in Deutschland die Vollendung des 18. Lebensjahres). Angesichts der im deutschen Ausländergesetz geltenden Grenze - 16. Lebensjahr - und der schwierigen nationalen Diskussion um diese Altersgrenze (siehe oben 2.2.2) konnte die Bundesregierung diesem Kommissionsvorschlag nicht vorbehaltlos zustimmen. Die Kommission hat den deutschen Bedenken nunmehr durch eine Regelung Rechnung getragen, die letztlich spezifisch gerade auf die Regelung im neuen deutschen Zuwanderungsgesetz (siehe oben 2.2.2.) zugeschnitten ist. Grundsätzlich gilt als Altersgrenze für den Kindernachzug der Zeitpunkt der Volljährigkeit (18. Lebensjahr). Abweichend davon wird es den Mitgliedstaaten jedoch gestattet, bei einem über 12 Jahre alten Kind den Familiennachzug zusätzlich von einem Integrationskriterium abhängig zu machen (Art. 4 Abs. 1c der Richtlinie; vgl. 2.2.2 zum Kriterium „ausreichender Sprachkenntnisse“ bei der Kindernachzugsregelung im Zuwanderungsgesetz). Wie das deutsche Zuwanderungsgesetz (§ 32 Abs. 4 AufenthG) betont die Richtlinie jedoch zugleich, dass das Kindeswohl ein wichtiges Entscheidungskriterium ist (Art. 5 Abs. 5). Die Kommission hat damit in besonderem Maße auf die besondere und singuläre deutsche Diskussion Rücksicht genommen.

Gänzlich anders strukturiert war aus deutscher Sicht die Debatte um den Nachzug sonstiger Angehöriger. Hier sahen die ursprünglichen Kommissionsvorschläge unter den allgemeinen Voraussetzungen (siehe 3.1.1) ein Recht auf Nachzug für folgende Angehörige vor:

- Verwandte der aufsteigenden Linie (z.B. Eltern oder Großeltern), die im Herkunftsland „keinerlei sonstige familiäre Bindungen“ mehr haben, und
- volljährige, unverheiratete Kinder, wenn sie „aufgrund ihres Gesundheitszustandes nicht für ihren Lebensunterhalt aufkommen können“.

Die genannten Kriterien haben dabei durchaus Entsprechungen im nationalen Recht (Ausländergesetz). So wird der Familiennachzug sonstiger Angehöriger - zu denen die genannten Gruppen zählen - nach § 22 AuslG nur zugelassen, wenn eine „außergewöhnliche Härte“ besteht. Dabei begründet z.B. ein schlechter Gesundheitszustand und die daraus folgende Betreuungsbedürftigkeit regelmäßig eine außergewöhnliche Härte.¹⁶⁷ Im Normalfall dürften derartige Gründe auch bei älteren Angehörigen (aufsteigende Linie) vorliegen, die keinerlei sonstige familiäre Bindungen im Herkunftsland haben, so dass die insoweit bestehende Abweichung von der deutschen Praxis (Alleinleben eines älteren Familienangehörigen begründet für sich genommen keine außergewöhnliche Härte¹⁶⁸) eher geringfügig sein dürfte. Im Einzelfall könnte es hingegen von ausschlaggebender Bedeutung sein, dass die Richtlinie nur die oben erwähnten zwei Gruppen von sonstigen Familienangehörigen erfasst, während nach deutschem Recht alle sonstigen Angehörigen (etwa auch Nichten und Neffen, deren Eltern gestorben sind und die deshalb auf Betreuung

durch die/den in Deutschland lebende(n) Tante/ Onkel angewiesen sind) begünstigt sein können. Allerdings haben die Kommission und die anderen Delegationen auf die insoweit vorgetragenen deutschen Bedenken erwidert, es handele sich insoweit um Mindeststandards; Deutschland könne seine Regelung beibehalten. Dennoch sind aus Sicht der Beauftragten diesbezüglich Zweifel angebracht. Zwar ist die Richtlinie wie oben erwähnt als Regelung von Mindeststandards konzipiert (Art. 3 Abs. 5). Für die sonstigen Angehörigen bestimmt die Richtlinie jedoch in der letzten Version nunmehr eindeutig, dass die Mitgliedstaaten den Nachzug der oben genannten Angehörigen zulassen „können“. Daraus könnte der Umkehrschluss zu ziehen sein, dass der Nachzug anderer Angehöriger eben nicht gestattet werden darf. Die Mindeststandardklausel (Art. 3 Abs. 5) schafft insoweit keine Klarheit, weil nach ihr günstigere Regelungen nur für Personen, auf die die Richtlinie Anwendung findet, geschaffen oder beibehalten werden können. Die genannten anderen Angehörigen sind aber gerade nicht in der Richtlinie definiert. Dies ist aus Sicht der Beauftragten auch im Hinblick auf Art. 6 GG bedenklich. Sie wird deshalb weiterhin auf eine Klarstellung drängen. Insgesamt wäre es aus Sicht der Beauftragten problematisch, wenn es zwar gelänge, Restriktionen zu verankern (Kindernachzugsalter), aber nicht gleichzeitig möglich wäre, verfassungsrechtlich gebotene günstige Regelungen des nationalen Rechtes beizubehalten.

3.1.3 Status des aufgenommenen Familienangehörigen

Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten auch einen gewissen Rahmen dafür vor, wie der Status des aufgenommenen Familienangehörigen ausgestaltet sein soll.

Länger diskutiert worden ist insoweit über den aufenthaltsrechtlichen Regelungsvorschlag. Nach dem ursprünglichen Vorschlag sollten die Familienangehörigen eine Aufenthaltserlaubnis „mit derselben Gültigkeitsdauer“ wie der Aufenthaltstitel der Person, zu der er oder sie nachgezogen ist, erhalten. Hier bestand aus Sicht des Bundesministeriums des Innern das Problem, dass das deutsche Recht auch unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen kennt und dem Angehörigen daher in derartigen Fällen nach dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag sofort ein unbefristetes Aufenthaltsrecht hätte erteilt werden müssen. Diesem Bedenken hat die Kommission mit ihrem letzten Entwurf Rechnung getragen (vgl. Art. 13 Abs. 2). Vorgesehen ist in dieser Konstellation nunmehr - wie im deutschen Recht - die Erteilung eines zunächst befristeten Aufenthaltstitels, der sich nach den allgemeinen Kriterien (siehe auch 3.2) verfestigen kann.

Der Vorschlag der Kommission räumt den Familienangehörigen auch grundsätzlich ein Recht auf Arbeitsmarktzugang (ebenso Zugang zur Ausbildung) ein, das der Regelung dieser Frage durch das Zuwanderungsgesetz entspricht (Art. 14 Abs. 1: „in gleicher Weise“ wie der

Angehörige, zu dem der Nachzug erfolgt; zur entsprechenden Regelung im Zuwanderungsgesetz: siehe 2.3.2).

3.1.4 Diskussion um die Inländerdiskriminierung

Wie oben bereits dargelegt (siehe 3.1.1) regelt der Richtlinienvorschlag der Kommission grundsätzlich nur den Familiennachzug zu drittstaatsangehörigen Ausländern. Die ursprünglichen Vorschläge der Kommission enthielten insoweit jedoch eine Ausnahme für den Bereich der sogenannten „Inländerdiskriminierung“.

Insoweit hat die Beauftragte bereits in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, II.2.2.1.4) darauf hingewiesen, dass die Regelungen über die Freizügigkeit der Unionsbürger grundsätzlich nicht für eigene Staatsangehörige (Deutsche) gelten, die von der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union nicht Gebrauch gemacht haben (also nicht in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union gelebt haben). Dies hat gerade Auswirkungen im Bereich der Familienzusammenführung, da ein freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger keine Probleme hat z.B. seine Großmutter oder seine volljährigen Kinder nach Deutschland zu holen, wenn er den betreffenden Personen Unterhalt gewährt. Ein nicht in der EU gewanderter deutscher Staatsangehöriger kann seine drittstaatsangehörigen Familienangehörigen hingegen nur nachholen, wenn eine „außergewöhnliche Härte“ nachgewiesen wird.

Da diese Regelung den Betroffenen nicht zu vermitteln ist und im Übrigen auch durch eine Wohnsitznahme in einem anderen EU-Staat umgangen werden kann, hatte die Kommission insoweit vorgesehen, nicht innerhalb der EU gewanderte Unionsbürger mit gewanderten gleichzustellen. Insbesondere von Seiten des Bundesministeriums des Innern wurde dies kritisch gesehen, weil größere Nachzugspotentiale insbesondere auch im Bereich der Familienangehörigen von Spätaussiedlern befürchtet wurden.

Die Kommission hat die Beseitigung der Inländerdiskriminierung nunmehr mit der Begründung aus dem Richtlinienvorschlag (siehe dort 2.4) herausgenommen, es sollten zunächst die Ergebnisse der Diskussion um die Ausgestaltung des Freizügigkeitsrechtes der Unionsbürger (siehe dazu unten B.III.2) abgewartet werden.

3.1.5 Zusammenfassung Familienzusammenführungsrichtlinie

Insgesamt ist ein deutliches Bemühen der Kommission erkennbar, Positionen der Mitgliedstaaten und insbesondere Diskussionen der deutschen Innenpolitik Rechnung zu tragen. Dies führt punktuell auch dazu, dass im Laufe der Verhandlungen für die Betroffenen günstige Regelungen aus der Richtlinie herausgenommen worden sind. Gesichert werden muss

aus Sicht der Beauftragten auf jeden Fall der bisher in Deutschland erreichte Standard beim Familiennachzug.

3.2 Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten

Drittstaatsangehörigen

Mit dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vom 25. April 2001 (im Folgenden zitierte Artikel sind solche dieses Richtlinienvorschlages) hat die EU-Kommission das Kernstück ihres Paketes zur Umsetzung der integrationspolitischen Maßgaben des Europäischen Rates von Tampere (dazu oben A.I.) vorgelegt. Bereits in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, III.3.1.2) hatte die Beauftragte darauf hingewiesen, dass in der EU lebende Drittstaatsangehörige aus ihrer Sicht auch an der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union partizipieren können sollten, um zu verhindern, dass es eine dauerhafte ansässige Bevölkerung „zweiter Klasse“ gibt. Auch diese Frage geht der im Folgenden näher dargestellte Kommissionsvorschlag an: Drittstaatsangehörige mit längerem Aufenthalt sollen nach bestimmten Aufenthaltszeiten im Aufnahmestaat nicht nur Sicherheit über ihren Aufenthalt und soziale Rechte erhalten, sondern auch die Chance, in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zu leben.

3.2.1 Voraussetzungen für die Gewährung des Dauerstatus

Im Folgenden werden die Voraussetzungen für den Erwerb des Status eines „langfristig Aufenthaltsberechtigten“ (unbefristete Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsberechtigung; künftig: Niederlassungserlaubnis; vgl. 2.1.1) und das Verhältnis dieses Status zu den nationalen Daueraufenthaltsrechten näher erläutert.

Der Richtlinienvorschlag ist nicht pauschal auf alle Drittstaatsangehörigen anwendbar, die sich im Aufnahmestaat aufhalten. Nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen z.B. Drittstaatsangehörige, solange sie ein Aufenthaltsrecht allein zum Zwecke des „subsidiären Schutzes“ (zu diesem Begriff bereits oben 3.1.1) besitzen, sie sich im Asylverfahren befinden oder sie sich zu Studienzwecken im Inland aufhalten. Wichtig ist allerdings der Hinweis darauf, dass es dem Mitgliedstaat nach dem Richtlinienvorschlag nicht verwehrt sein soll, ein nationales unbefristetes Aufenthaltsrecht nach eigenen - günstigeren - Kriterien zu gewähren. Damit bleibt es Deutschland z.B. möglich, aus integrationspolitischen Gründen auch Personen mit subsidiärem Schutz einen unbefristeten Status zu gewähren (siehe § 35 AuslG; im Zuwanderungsgesetz: § 26 AufenthG). Allerdings genießen diese Personen mit den nationalen Aufenthaltstiteln nicht auch unmittelbar die Vorteile (siehe 3.1.2 und 3.1.3), die die Richtlinie ihnen bieten will, sondern nur die, die das nationale Recht bereitstellt. Aus diesem Grunde wäre

es aus Sicht der Beauftragten nur schwer erträglich, wenn - wie von einigen Mitgliedstaaten gefordert - GFK-Flüchtlinge aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herausgenommen würden. Aus ihrer Sicht ist keinerlei sachlicher Grund erkennbar, schutzbedürftige Flüchtlinge von Vergünstigungen des Europarechtes auszuschließen.

Drittstaatsangehörige, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, müssen eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen, um auf Antrag den Status eines „langfristig Aufenthaltsberechtigten“ zu erlangen. Das entscheidende Kriterium ist dabei ein zeitliches. Die Betroffenen müssen sich grundsätzlich fünf Jahre ununterbrochen rechtmäßig im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaates aufgehalten haben. Auch muss ihr Lebensunterhalt und der ihrer unterhaltsberechtigten Familienangehörigen gesichert sein (Ausnahme z.B. für GFK-Flüchtlinge; vgl. auch insoweit entsprechend im Zuwanderungsgesetz: § 26 Abs. 3 AufenthG). Schließlich dürfen grundsätzlich keine Gründe der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit der Erteilung des Status entgegenstehen (vgl. im Einzelnen Art. 7¹⁶⁹). Liegen alle Voraussetzungen vor, hat der Antragsteller ein Recht auf Erteilung des Status eines „langfristig Aufenthaltsberechtigten“.

Hinzuweisen ist darauf, dass die genannten Voraussetzungen für den Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten natürlich nicht vollidentisch mit den in den nationalen Rechtsordnungen für die Erlangung eines unbefristeten Status aufgestellten Kriterien (zum Zuwanderungsgesetz insoweit 2.1.1) sind und - angesichts der bestehenden Unterschiede der nationalen Rechtsordnungen - sein können.

3.2.2 Rechte im (ersten) Aufnahmestaat

In dem Staat, in dem der Betroffene die genannten (siehe 3.2.1) Voraussetzungen erfüllt hat, soll er eine Reihe von Vorteilen genießen:

Das Aufenthaltsrecht wird prinzipiell auf Dauer gewährt. Allerdings soll die über die Rechtsposition erteilte Bescheinigung (Langfristige Aufenthaltsberechtigung-EG) - wie im französischen System und damit anders als die deutschen unbefristeten Aufenthaltstitel - nur eine formale Laufzeit von 10 Jahren haben (Art. 9). Materiell soll das Aufenthaltsrecht jedoch - unabhängig von der Frage, ob die Aufenthaltserlaubnis abgelaufen ist - grundsätzlich auf Dauer bestehen (Art. 10 Abs. 4) und die Aufenthaltsberechtigung-EG deshalb „automatisch“ (ohne weitere Prüfungen) verlängert werden. Aus Sicht der Beauftragten wäre es daher denkbar und sinnvoll, zu einer Regelung zu kommen, die - wie im deutschen System - auch die Erteilung eines auch formell unbefristeten Titels ermöglicht, da dies dem materiellen Inhalt des Aufenthaltsrechtes entspricht.

Der Status soll weiterhin eine Gleichbehandlung mit den eigenen Staatsbürgern des Aufnahmemitgliedstaates mindestens in folgenden Bereichen beinhalten:

- Zugang zum Arbeitsmarkt,
- Zugang zu Bildung und Berufsbildung,
- Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen etc.,
- Sozialschutz, einschließlich sozialer Sicherheit und Krankenversicherung,
- Sozialhilfe,
- soziale und steuerliche Vergünstigungen,
- Zugang zu Waren und Dienstleistungen,
- Vereinigungsfreiheit,
- Zugang zum gesamten Hoheitsgebiet.

Gerade bei diesen Rechten haben eine Reihe von Mitgliedstaaten in den Ratsarbeitsgruppen (Prüf-) Vorbehalte geltend gemacht, da sie zusätzliche finanzielle Belastungen fürchten. Dies gilt auch für die Diskussion dieses Punktes innerhalb der Bundesregierung. Dazu ist allerdings aus Sicht der Beauftragten anzumerken, dass es sich insoweit allenfalls um ganz punktuelle im deutschen Recht bestehende benachteiligende Regelungen handeln kann, deren Aufhebung bei In-Kraft-Treten der Richtlinie auf den Weg gebracht werden müsste. Denn die vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen Aufzeichnungen¹⁷⁰ zu Ausländerpolitik und Ausländerrecht enthielten auch schon unter früheren Bundesregierungen den programmatischen Satz: „Die auf Dauer bei uns lebenden Ausländer sollen in die hiesige wirtschaftliche, soziale und rechtliche Ordnung eingegliedert werden und sicher sein, dass sie auch in Zukunft am gesellschaftlichen Leben in der Bundesrepublik Deutschland möglichst voll und gleichberechtigt teilnehmen können.“ Deshalb können nach Einschätzung der Beauftragten allenfalls ganz vereinzelte und geringfügige Mehrleistungen erforderlich sein, um den Anforderungen der Richtlinie gerecht zu werden, da die deutsche Rechtsordnung Drittstaatsangehörige mit Daueraufenthaltsrecht regelmäßig nicht diskriminiert. Bei aller notwendigen Prüfung von Einzelpunkten sollte es daher aus Sicht der Beauftragten möglich sein, im Grundsatz der - von den Ergebnissen von Tampere (vgl. A.I.) gedeckten - Linie der Kommission zu folgen.

Schließlich soll der Drittstaatsangehörige über die genannten Rechte hinaus auch einen verstärkten Schutz vor Ausweisung erhalten. Er soll nur dann ausgewiesen werden können, wenn sein Verhalten eine gegenwärtige, hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit darstellt und ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt ist. Damit erfolgt eine Orientierung am geltenden europäischen Recht über die Freizügigkeit der Unionsbürger, an der EuGH-Rechtsprechung¹⁷¹ zum Ausweisungsschutz von Unionsbürgern

und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zum Artikel 8 des Europäischen Übereinkommens zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950. Anzumerken ist allerdings, dass die Ausgestaltung dieses Rechtes nicht inhaltsgleich mit den Ausweisungsschutzregelungen des gegenwärtigen deutschen Rechtes ist. Zwar kennt auch das deutsche Recht prinzipiell einen erhöhten Ausweisungsschutz für Ausländer mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus (vgl. § 48 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 AuslG; im Zuwanderungsgesetz: § 56 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 AufenthG). Dieser ist jedoch nicht an den für Unionsbürger geltenden Regelungen orientiert. Aus Sicht der Beauftragten ist es allerdings konsequent und steht im Einklang mit den Ergebnissen von Tampere, wenn sich die Kommission auch in diesem Bereich an den für Unionsbürger geltenden Bestimmungen orientiert (nach dem Gesamtpaket der Kommission bleiben Unterschiede auch beim Ausweisungsschutz, da sie zugleich eine Verbesserung der Rechtsstellung von Unionsbürgern anstrebt, vgl. unten III.3).

3.2.3 Gewährung von Freizügigkeitsrechten

Der langfristig Aufenthaltsberechtigte soll darüber hinaus - und das ist ein besonders wichtiger Inhalt der Richtlinie - auch über ein besonders ausgestaltetes Recht auf Freizügigkeit (das Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat der Union aufzuhalten) verfügen. Dieses Freizügigkeitsrecht soll - ähnlich wie bei Unionsbürgern - alle wesentlichen Bereiche umfassen. Der langfristig Aufenthaltsberechtigte soll sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben können,

- um einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen,
- um ein Studium oder eine Berufsausbildung aufzunehmen und
- schließlich sogar zu allen denkbaren anderen Zwecken, wenn er über ein ausreichendes Einkommen verfügt.

Dabei darf der Betroffene die im ersten Staat zugelassenen Familienangehörigen auch in sein neues Aufenthaltsland mitnehmen. Im neuen Aufnahmestaat soll der Betroffene allerdings zunächst - bis nach den oben (siehe 3.2.1) genannten Kriterien wieder ein Recht auf den Status als langfristig Aufenthaltsberechtigter erworben wird - nur einen befristeten Status erhalten. Wird dieser Status dort erteilt, erlischt die vom ersten Staat erteilte Aufenthaltsberechtigung-EG.

In wesentlichen Teilen entspricht das Recht auf Freizügigkeit dem der Unionsbürger. Gewährt wird vor allen Dingen das Recht, sich als Arbeitnehmer in einen anderen Staat begeben zu können und dort eine Arbeitsstelle - ohne weitere, etwa arbeitserlaubnisrechtliche, Prüfungen - anzunehmen. Auf einen wesentlichen Unterschied ist allerdings hinzuweisen: Zwar soll der Betroffene auch im neuen Aufnahmestaat grundsätzlich unmittelbar gleichbehandelt werden; er hat jedoch zunächst kein Recht, Sozialhilfe oder Unterhaltsbeihilfen für Studenten

(in Deutschland BAföG) in Anspruch zu nehmen. Das heißt im Ergebnis, in allen Konstellationen muss der Betroffene seinen Lebensunterhalt im Aufnahmestaat eigenständig sichern können.

Obwohl der Vorschlag sich - wie in den Ergebnissen von Tampere vorgesehen - somit zwar nahe an den Status der Unionsbürger anlehnt, aber dabei im Interesse der Mitgliedstaaten doch ein gewissen Abstand wahrt (keine Sozialhilfe), gibt es in einigen Mitgliedstaaten Widerstände gerade gegen die Gewährung von Freizügigkeit. So wurde auch innerhalb der Bundesregierung das Argument vorgetragen, mit dem Recht auf Arbeitsmarktzugang von drittstaatsangehörigen Ausländern aus anderen EU-Mitgliedstaaten werde die notwendige nationale Kontrolle des Arbeitsmarktes gegenüber dieser Gruppe unterlaufen. Aus Sicht der Beauftragten ist insoweit Folgendes anzumerken: Auf Dauer in der Europäischen Union lebende Drittstaater sind ebenso Teil eines gesamteuropäischen Arbeitsmarktes wie ihre Kollegen mit der Staatsangehörigkeit eines der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus dürfte es nach Einschätzung der Beauftragten durch den Vorschlag keine Massenbewegungen von Drittstaatsangehörigen innerhalb der Union geben, wie sich daran zeigt, dass auch Unionsbürger nicht ohne weiteres ihren Aufenthaltsstaat wechseln. Dies wird erst recht für Drittstaatsangehörige gelten, die oft erst mühsam in ihrem Aufenthaltsland heimisch geworden sind. Weiterhin gilt, dass die Rechte der Richtlinie nicht nur in eine Richtung gelten. Auch in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige können sich in andere Mitgliedstaaten bewegen. Entscheidend aber ist aus Sicht der Beauftragten das integrationspolitische Argument: Wer dauerhaft in der Union lebende Drittstaatsangehörige nicht auch an den Freizügigkeitsrechten partizipieren lässt, verhindert Rechtsgleichheit in einem zentralen Lebensbereich der Menschen der Europäischen Union.

III. Aufenthaltsrecht der Unionsbürger

Im Folgenden werden Entwicklungen und Diskussionen der aufenthaltsrechtlichen Stellung von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen dargestellt. Die Darstellung beginnt mit der Diskussion bis zum Zuwanderungsgesetz (1.). In der Folge werden für Unionsbürger wichtige Regelungen des Zuwanderungsgesetzes dargestellt (2.), bevor abschließend ein Einblick in den Reformprozess auf europäischer Ebene gegeben wird (3.).

1. Diskussionen um das geltende Recht

Die Beauftragte hat im letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, II. 2.2.1.2) darauf hingewiesen, dass aufgrund einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) im Bereich der Ahndung von ausländerrechtlichen Ordnungswidrigkeiten von Unionsbürgern (z.B. Nichtbesitz einer Aufenthaltserlaubnis) aktueller Anpassungsbedarf bestand. Der EuGH hatte gerügt, dass für derartige Delikte höhere Strafen vorgesehen waren, als bei eigenen Staatsangehörigen in vergleichbaren Bereichen verhängt werden. Die erforderliche Anpassung des nationalen Rechtes ist im Berichtszeitraum vorgenommen worden.¹⁷²

Darüber hinaus wurde die Diskussion um die grundlegende Reform des Rechtsbereiches vorangetrieben. Die Beauftragte hat bereits in ihren letzten Berichten (vgl. zuletzt Bericht 2000, II.2.2.1.1) dargelegt, dass das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger auch nach Auffassung der Bundesregierung dringend überarbeitet werden sollte, um u.a. der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes Rechnung zu tragen. Ein Punkt, der über die reine Anpassung an die Rechtsprechung hinausreichte, war dabei die Frage, ob Unionsbürger nicht im Sinne einer Entbürokratisierung von der Pflicht, eine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, befreit werden sollten. In diesem Sinne haben sich die Innenminister Frankreichs, Spaniens, Italiens und Deutschlands im Juli 2000 politisch geeinigt, im Vorgriff auf eine Änderung des Europarechtes freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger von der Pflicht, eine Aufenthaltserlaubnis zu besitzen, zu befreien. Die Beauftragte hatte bereits in ihrem letzten Bericht dargelegt, dass eine Befreiung von der Aufenthaltserlaubnispflicht als europapolitisches Signal für mehr Freizügigkeit zu begrüßen ist, jedoch der Erhalt aller Rechte der Betroffenen, die das Europarecht an den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis knüpft, gewährleistet sein muss. Diese Position hat die Beauftragte auch in der unmittelbar vom Bundesministerium des Innern eingeleiteten Ressortabstimmung zur Reform des Aufenthaltsrechtes der Unionsbürger vertreten. Die entsprechenden Vorarbeiten der Bundesregierung sind in das Zuwanderungsgesetz (siehe 2.) eingeflossen.

Gleiches gilt für einen zweiten wichtigen Punkt, der in der Ressortabstimmung zur Reform des Aufenthaltsgesetzes/EWG eine Rolle gespielt hat. Auch der Beauftragten haben in den letzten Jahren vereinzelt Fälle vorgelegen, in denen nationale Stellen daraus, dass ein Ist- oder Regelausweisungsgrund des Ausländergesetzes vorlag, den Schluss zogen, der Unionsbürger sei automatisch oder fast automatisch auszuweisen. Die Beauftragte hat bereits in ihrem letzten Bericht darauf hingewiesen (vgl. Bericht 2000, II.2.2.1.3), dass das Europarecht automatischen oder schematischen Ausweisungen entgegensteht. Schon nach dem noch geltenden nationalen Recht ist dem Rechnung zu tragen, da § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG auf die europarechtlichen Schranken der Ausweisung hinweist und mithin schon bisher nach Auffassung der Beauftragten in jedem Einzelfall - auch bei Vorliegen eines Ist- oder Regelausweisungsgrundes - eine Ermessensentscheidung und Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich ist. Dass dennoch Problemfälle aufgetreten sind, ist aus Sicht der Beauftragten ein Indiz dafür, dass jedenfalls rechtspolitisch¹⁷³ eine Klarstellung des nationalen Gesetzgebers sinnvoll ist. Auch diese Diskussion ist in das Zuwanderungsgesetz (2.) eingeflossen.

2. Zuwanderungsgesetz und Aufenthaltsrecht der Unionsbürger

Mit dem Zuwanderungsgesetz (Freizügigkeitsgesetz/EU) hat die Bundesregierung die seit langem notwendige (siehe 1.) Reform der aufenthaltsrechtlichen Rechtsstellung der Unionsbürger auf den Weg gebracht.

Ein entscheidender Vorteil des Freizügigkeitsgesetzes/EU (FreizügG/EU) ist aus Sicht der Beauftragten zunächst, dass mehr Rechtsklarheit dadurch hergestellt wird, dass das für Drittstaatsangehörige geltende Aufenthaltsgesetz künftig grundsätzlich nicht mehr auf Unionsbürger und ihre Familienangehörigen Anwendung finden wird (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG). Schon damit wird dem Rechtsanwender die besondere Rechtsstellung der Unionsbürger deutlich gemacht. Im Bereich der Ausweisung sind damit künftig auch die Ausweisungsgründe des Aufenthaltsgesetzes (insbesondere die Ist- und Regelausweisungsgründe) nicht mehr anwendbar. Vielmehr gibt es nun eine eigenständige Rechtsgrundlage für die Beendigung des rechtmäßigen Aufenthaltes von Unionsbürgern aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit (vgl. im Einzelnen § 6 FreizügG/EU). Die Beauftragte sieht dies als wirksame Maßnahme an, die zu 1. geschilderten Anwendungsprobleme im Ausweisungsbereich möglichst weitgehend auszuräumen.

Auch bei der Ausgestaltung des Aufenthaltsrechtes vollzieht das Freizügigkeitsgesetz/EU einen grundlegenden Wandel. Künftig sind Unionsbürger nicht mehr verpflichtet, einen Aufenthaltstitel zu besitzen (§ 2 Abs. 4 FreizügG/EU). Ihnen wird von Amts wegen eine Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht erteilt (§ 5 Abs. 1 FreizügG/EU; § 5 Abs. 2: freizügigkeitsberechtigte

drittstaatsangehörige Familienmitglieder erhalten von Amts wegen eine Aufenthaltserlaubnis/EU). Damit wird die politische Initiative der Innenminister Frankreichs, Spaniens, Italiens und Deutschlands (siehe 1.) in nationales Recht umgesetzt. Die konkrete Ausgestaltung der Regelung trägt dabei auch den Anregungen der Beauftragten Rechnung. So ist sichergestellt, dass bisher an den Besitz eines Aufenthaltstitels geknüpfte Vorteile (vgl. § 3 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2 AufenthG/EWG, künftig direkt an die materielle Rechtsstellung des Unionsbürgers anknüpfen (§ 2 Abs. 4 FreizügG/EU). Der grundlegende Wandel des Aufenthaltsrechtes zeigt sich auch bei der Aufenthaltsverfestigung von Unionsbürgern. Bisher mussten auch Unionsbürger nach fünfjährigem Aufenthalt einen Antrag auf einen unbefristeten Aufenthaltstitel stellen und, um diesen zu erhalten, zahlreiche Voraussetzungen erfüllen (vgl. im Einzelnen § 7a AufenthG/EWG). Künftig wird der Ablauf in der Regel wie folgt ausgestaltet sein: Sieht sich die Ausländerbehörde nicht ausnahmsweise veranlasst, während der ersten fünf Aufenthaltsjahre die materiellen Aufenthaltsvoraussetzungen zu überprüfen, so wandelt sich nach fünfjährigem Aufenthalt das Aufenthaltsrecht automatisch in eines, das vom ursprünglichen Aufenthaltsrecht unabhängig ist (§ 5 Abs. 5 FreizügG/EU). Damit genießt der Unionsbürger einen nochmals - über das bei Unionsbürgern ohnehin hohe Maß hinausgehenden - verstärkten Ausweisungsschutz (§ 6 Abs. 3 FreizügG/EU). Das heißt, nach fünfjährigem Aufenthalt erhält der Unionsbürger, ohne dass behördliche Prüfungen erforderlich wären, ein dauerhaftes und besonders gesichertes Aufenthaltsrecht. Da Rechtssicherheit über das Aufenthaltsrecht auch eine zentrale Grundlage für Integration ist, hebt die Beauftragte hervor, dass diese Regelung ein Ausdruck vorbildlicher Integrationspolitik ist.

Insgesamt ist damit festzustellen, dass das Freizügigkeitsgesetz/EU die Rechtsstellung der Unionsbürger wesentlich klarer und sicherer ausgestaltet und damit ein Stück beispielhafter Integrationspolitik ist. Dabei ist aus Sicht der Beauftragten besonders bedeutsam, dass das Zuwanderungsgesetz diesen Schritt getan hat, ohne dass von irgendeiner Seite - auch nicht im Bundesrat - hieran Kritik geübt worden wäre. Der weitgehende Konsens in diesem Punkt zeugt von der hohen Akzeptanz, die die Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union grundsätzlich (zur Diskussion um die Osterweiterung siehe C.V.1.1) in Gesellschaft und Politik genießt.

3. Reform der Rechtsstellung der Unionsbürger auf europäischer Ebene

Auch auf der europäischen Ebene sind die Reformbemühungen (vgl. dazu bereits Bericht 2000, 2.2.2) im Bereich des Freizügigkeitsrechtes vorangetrieben worden. Die Kommission hat im Jahre 2001 einen neuen „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“ (im Folgenden „RL“) vorgelegt.¹⁷⁴ Die Kommission verfolgt mit diesem Vorschlag zunächst das - von der Beauftragten begrüßte - Ziel,

die europäischen Rechtsgrundlagen des Aufenthaltsrechtes freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen in einer Rechtsgrundlage zusammenzufassen. Da diese Normen bisher über zahlreiche Rechtsgrundlagen (teils Richtlinien, teils Verordnungen) verstreut sind, wäre ein In-Kraft-Treten der Richtlinie ein deutlicher Fortschritt für die Verständlichkeit und Transparenz des Europarechtes. Darüber hinaus sollen mit dem Vorschlag auch die Freizügigkeitsrechte der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen gestärkt werden.

Die Grundkonzeption des Vorschlages der Kommission deckt sich dabei mit derjenigen, die im Zuwanderungsgesetz (Freizügigkeitsgesetz/EU) auf nationaler Ebene verankert worden ist. Auch nach der Richtlinie soll unabhängig vom ursprünglichen Aufenthaltsgrund nach einer bestimmten Aufenthaltszeit ein Daueraufenthaltsrecht automatisch entstehen (Art. 14 Abs. 1 RL) und dieses eine besondere Sicherheit über den Aufenthalt zur Folge haben (Art. 14 Abs. 3 RL). Dabei geht der Kommissionsvorschlag allerdings noch über das Zuwanderungsgesetz hinaus. Das Daueraufenthaltsrecht soll bereits nach vier Jahren Aufenthalt (Art. 14 Abs. 1 RL) entstehen und einen absoluten Schutz gegen jede Ausweisung begründen (Art. 14 Abs. 3 RL).

Die Beauftragte geht davon aus, dass insbesondere der letztgenannte Punkt in den Mitgliedstaaten und auch in Deutschland Anlass zu Diskussionen geben wird. Dabei sollte aus Sicht der Beauftragten auch berücksichtigt werden, dass die grundlegende Entscheidung für mehr Freizügigkeit bereits vor längerem mit der Verankerung der Unionsbürgerschaft gefallen ist. Es ist daher nur konsequent, wenn die Europäische Kommission darüber nachdenkt, ob nicht nach längeren Aufenthaltszeiten Unionsbürger in ihrer aufenthaltsrechtlichen Stellung vollständig eigenen Staatsangehörigen gleichgestellt werden können (Unterschiede beim Wahlrecht zum Bundestag und den Landtagen bleiben). Die Beauftragte rät daher in diesem Punkt zu einer gewissen Gelassenheit in der Diskussion. Dies gilt auch für andere Regelungsbereiche des Richtlinienvorschlages. So will die Kommission Freizügigkeitshindernisse beseitigen, indem sie den Familienbegriff erweitert. Insoweit wird abzuwägen sein: Zu prüfen ist einerseits, ob die geltenden Regelungen über den Familiennachzug die Freizügigkeit der Unionsbürger behindern, weil die Betroffenen in Einzelfällen ihre Angehörigen nicht mitnehmen können. Andererseits wird abzuschätzen sein, wie groß die Zahl der Personen ist, die durch die Vorschläge im Bereich des Familiennachzuges zusätzlich nach Deutschland kämen. Grundsätzlich gilt dabei aus Sicht der Beauftragten, dass die Möglichkeit des Familiennachzuges eine wichtige Integrationsvoraussetzung ist. Insgesamt wird die Diskussion um die Vorschläge der Kommission damit sicher noch Zeit in Anspruch nehmen. Dies schmälert jedoch nicht die Einschätzung der Beauftragten, dass der Grundansatz der Kommission positiv zu bewerten ist.

IV. Europarechtliche Aufenthaltsrechte bestimmter Gruppen von Drittstaatsangehörigen

1. Assoziationsrecht mit der Türkei

Die Beauftragte hat in ihren bisherigen Berichten (vgl. zuletzt Bericht 2000, II. 2.3) erläutert, dass nach dem Assoziationsrecht (zwischen der Türkei und der Europäischen Union besteht ein Assoziationsverhältnis), das vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) verbindlich für alle Mitgliedstaaten ausgelegt wird, türkischen Staatsangehörigen in einer Reihe von Konstellationen ein europarechtliches Aufenthaltsrecht zustehen kann. Im Kern hat der EuGH angenommen, dass aus konkreten Arbeitsmarktzugangsrechten, die gemäß des Assoziationsratsbeschlusses 1/80 (ARB 1/80) nach bestimmten Beschäftigungszeiten als Arbeitnehmer (Art. 6 ARB 1/80) oder für Familienangehörige unter gesonderten Voraussetzungen (Art. 7 ARB 1/80) bestehen, auch ein europarechtliches Aufenthaltsrecht folgen muss, da das Recht auf Arbeitsmarktzugang sonst wirkungslos wäre (vgl. im Einzelnen Bericht 2000, II. 2.3).

Im Berichtszeitraum hat der EuGH¹⁷⁵ nunmehr auch die Frage beantwortet, ob türkische Staatsangehörige, die ein europarechtliches Aufenthaltsrecht besitzen, auch über einen Unionsbürgern entsprechenden Ausweisungsschutz verfügen. Diese Frage hat der EuGH bejaht. Diese Gruppe türkischer Staatsangehöriger kann daher - wie Unionsbürger - insbesondere nur aus spezialpräventiven Gründen ausgewiesen werden (d.h. nur, wenn Gefahren von einem Ausländer ausgehen und nicht allein mit dem Ziel, andere Ausländer von vergleichbaren Handlungen abzuschrecken). Aus Sicht der Beauftragten hat diese Entscheidung auch integrationspolitisch positive Auswirkungen, da sie bei einer größeren Gruppe von in Deutschland lebenden Drittstaatern zu mehr Rechtsgleichheit mit Unionsbürgern führt.

Im Bereich des Assoziationsrechtes mit der Türkei sind im Berichtszeitraum ferner eine Reihe neuer Auslegungsfragen aufgeworfen worden. So hat der EuGH¹⁷⁶ in einem britischen Fall festgestellt, dass das Verschlechterungsverbot des Artikel 41 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen es den Mitgliedstaaten grundsätzlich verbietet, neue Zugangshindernisse für die Niederlassung türkischer Staatsangehöriger als Selbständige in den Mitgliedstaaten der Union zu errichten und dass sich Betroffene auf dieses Verbot unmittelbar berufen können. Ob und welche Konsequenzen daraus für das deutsche Recht folgen, hängt unter anderem von einem Vergleich der Rechtslage zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Zusatzprotokolls mit der heutigen Rechtslage ab. Nur wenn es insoweit gravierende

Abweichungen gibt, wird es auch wesentliche Änderungen der deutschen Praxis geben müssen. Insoweit hat das Bundesverwaltungsgericht¹⁷⁷ bereits in einer Konstellation (Vergleich des alten Ausweisungsrechtes mit dem des noch geltenden Ausländergesetzes) festgestellt, dass aus seiner Sicht jedenfalls in der zu entscheidenden Fallgruppe trotz einer anderen Struktur des neueren Rechtes keine materielle Schlechterstellung vorlag. Darüber hinaus kann auch noch nicht völlig abgeschätzt werden, wie weit das Verschlechterungsverbot reicht und ob auch das für Arbeitnehmer im Assoziationsratsbeschluss 1/80 (Art. 13) verankerte Verschlechterungsverbot entsprechende Auswirkungen haben wird. Zu diesen Fragen ist eine Reihe von Verfahren¹⁷⁸ beim Europäischen Gerichtshof anhängig. Die Beauftragte wird daher die weitere Entwicklung in diesem Bereich in ihren nächsten Berichten erläutern.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Beauftragte im Rahmen der Diskussion um das Zuwanderungsgesetz angemerkt hat, dass es aus ihrer Sicht wünschenswert wäre, die für türkische Staatsangehörige geltende Rechtslage nach dem Assoziationsrecht stärker auch in der nationalen Gesetzgebung deutlich zu machen. Insoweit ist festzustellen, dass auch das Zuwanderungsgesetz die besondere Rechtsstellung türkischer Staatsangehöriger aufgrund des Assoziationsrechtes nur punktuell widerspiegelt (vgl. z.B. § 4 Abs. 5 AufenthG). In diesem Bereich liegt aus Sicht der Beauftragten eine gesetzgeberische Aufgabe für die Zukunft.

2. Europaabkommen mit Ländern Mittel- und Osteuropas

Die Europäische Union hat mit Ländern Mittel- und Osteuropas Europaabkommen über eine Assoziation geschlossen. Diese Abkommen haben nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes¹⁷⁹ (EuGH) bereits jetzt Auswirkungen auf die Rechtsstellung von Staatsangehörigen dieser Länder.

Zu den Abkommen mit Polen, der Tschechischen Republik und Bulgarien hat der EuGH festgestellt, dass die in diesen Abkommen enthaltenen Verbote, Staatsangehörige dieser Staaten, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben oder Unternehmen gründen oder leiten wollen, wegen ihrer Staatsangehörigkeit zu diskriminieren, unmittelbar anwendbar sind. Damit gilt für Staatsangehörige der genannten Länder, die eine selbständige Erwerbstätigkeit in der Europäischen Union anstreben, nach der Rechtsprechung des EuGH das Folgende:

- Der Zugang zur selbständigen Erwerbstätigkeit darf den Betroffenen nicht aus einwanderungspolitischen Gründen oder unter Hinweis auf die Situation am Arbeitsmarkt versagt werden.

- Zulässig ist es, gründlich zu prüfen, ob wirklich eine selbständige Erwerbstätigkeit angestrebt wird, die finanziellen Mittel ausreichen und vernünftige Erfolgchancen für die geplante Tätigkeit bestehen.
- Die Mitgliedstaaten können verlangen, dass die Betroffenen ihre Rechte im Visumsverfahren geltend machen, dass also Anträge im Herkunftsstaat bei der jeweiligen Auslandsvertretung des Mitgliedstaates gestellt werden müssen, in dem der Betroffene eine Erwerbstätigkeit anstrebt.

Zu betonen ist, dass die dargestellte Rechtsprechung nur für die Zuwanderung mit dem Ziel der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit gilt. Bei der Entscheidung über Zuwanderung, die mit dem Ziel der Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung (Arbeitnehmer) erfolgt, bleiben die Mitgliedstaaten im Rahmen der Abkommen hingegen frei. Lassen sie jedoch Arbeitnehmer aus diesen Ländern zu, so sind auch diese von besonderen Gleichbehandlungsgeboten begünstigt. So dürfen z.B. für in Deutschland arbeitende Fremdsprachenlehrer aus diesen Ländern keine besonderen Befristungsregelungen für das Arbeitsverhältnis vorgesehen werden, wenn bei sonstigen (inländischen) Lehrkräften nicht vergleichbare Regeln gelten.¹⁸⁰

3. Sektorenabkommen mit der Schweiz

Am 1. Juni 2002 ist zwischen der Europäischen Gemeinschaft (und ihren Mitgliedstaaten) und der Schweiz das bilaterale Abkommen¹⁸¹ über die Freizügigkeit in Kraft getreten.¹⁸² Schweizer Staatsangehörigen werden in den Abkommen im Wesentlichen den Rechten der Unionsbürger entsprechende Freizügigkeitsrechte eingeräumt. Diese Regelungen gehen der Anwendung des nationalen Ausländerrechtes vor. Das heißt, sie sind im Einzelfall anzuwenden, obwohl das nationale Recht (Ausländergesetz, Aufenthaltsgesetz/EWG) insoweit noch keine besonderen Regelungen für Schweizer enthält. Auch hinsichtlich der Rechtsstellung Schweizer Staatsangehöriger könnte es aus Sicht der Beauftragten sinnvoll sein, die Rechtslage im nationalen Ausländerrecht klarer deutlich zu machen (vgl. 1).

V. Flüchtlinge

1. Allgemeine flüchtlings- und asylrechtliche Entwicklung in Deutschland

1.1 Anerkennung von Flüchtlingen in Deutschland und Verfahrensdauer

Im Berichtszeitraum wurde in Deutschland beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge bei mehr als 39 000 Personen festgestellt, dass sie aus zwingenden Gründen nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können.¹⁸³ Dies entspricht einer Anerkennungsquote beim Bundesamt von 18,4 %. Nach Schätzungen der Beauftragten wird weiteren 7 % im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ein zwingendes Abschiebungshindernis zuerkannt.¹⁸⁴ Unter Einbeziehung des gesamten Verfahrens ist deshalb von einer Gesamtanerkennungsquote von etwa 25 % auszugehen.¹⁸⁵

Die Zahl der Asylanträge hat sich im Berichtszeitraum jährlich unter 90 000 Personen und damit auf einem im Vergleich zur ersten Hälfte der 90iger Jahre niedrigen Niveau stabilisiert. Im Jahr 2000 hatte Deutschland mit 78 500 Antragstellern die niedrigste Zugangszahl seit 1987.¹⁸⁶ Hauptherkunftsländer waren die Länder Türkei, Irak, die Bundesrepublik Jugoslawien und Afghanistan. Dementsprechend kam ein relativ hoher Anteil von Schutzsuchenden aus Ländern, in denen die menschenrechtliche Situation zumindest für Teile der Bevölkerung schwierig war. Im europäischen Vergleich der Asylanträge im Verhältnis zur Bevölkerungszahl lag Deutschland im Berichtszeitraum nicht unter den ersten zehn Staaten.

Die Zahl der Folgeanträge betrug im Berichtszeitraum insgesamt 69 000 und ist im Vergleich zur Gesamtzahl der Asylanträge relativ hoch. Viele Folgeanträge wurden allerdings wegen der erheblichen Bedrohung von Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo gestellt. Hinzu kamen Folgeanträge von afghanischen Staatsangehörigen nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom August 2000, der die Anerkennungsaussichten dieser Personen wesentlich erhöhte (vgl. 1.2.2). Inwieweit Personen auch Folgeanträge stellen, obwohl beispielsweise das Asylverfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist oder diese eindeutig aussichtslos sind, bedarf noch einer näheren Untersuchung.

Insgesamt hat sich die Dauer der Anerkennungsverfahren insbesondere beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in den letzten Jahren verkürzt. In 75 % aller Verfahren wurde schon in den ersten sechs Monaten eine Entscheidung getroffen.¹⁸⁷ Die Zahl der anhängigen Asylverfahren hat sich allerdings im Berichtszeitraum trotz reduzierter Erstasylantragszahlen um etwa 60 % erhöht: am 31. Dezember 1999 waren beim Bundesamt

53 100 Asylverfahren anhängig; am 31. Dezember 2001 hatte sich die Zahl auf 85 533 erhöht. Die Verkürzung der durchschnittlichen Verfahrensdauer bei gleichzeitigem Anstieg der Zahl anhängiger Asylverfahren erklärt sich aus dem Umstand, dass es sich um eine Erledigungsstatistik handelt und das Bundesamt in der Tendenz einfache Fälle schnell entscheidet, während Fälle aus schwierig zu beurteilenden Herkunftsländern eher zurückgestellt werden. Sofern also Altfälle abgeschlossen werden, verlängert sich im Ergebnis auch die durchschnittliche Bearbeitungsdauer.

Zu dem Anstieg der anhängigen Verfahren hat neben dem Personalabbau beim Bundesamt auch die Verfahrensaussetzungen bei afghanischen Asylsuchenden und bei Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo beigetragen. Die Verwaltungsgerichte benötigen im Durchschnitt etwa ein Jahr für die Durchführung eines Hauptsacheverfahrens, wobei sich die Verfahrensdauer nach den jeweiligen Bundesländern stark unterscheidet.¹⁸⁸ In diesem Bereich hat sich die Zahl der anhängigen Verfahren im Berichtszeitraum erfreulicherweise um mehr als 50 % verringert.¹⁸⁹ Eine Ursache für den Rückgang der Verfahrenszahl war unter anderem die Altfallregelung von 1999, die auch Asylsuchende mit sehr langen Verfahrenszeiten einbezog, wenn sie eine anhängige Klage zurücknahmen (vgl. II.1.4.1).

Die Beauftragte hat im Berichtszeitraum wiederholt auf die negativen menschlichen und integrationspolitischen Folgen langer Asylverfahren hingewiesen.¹⁹⁰ Ein faires, effizientes und zügiges Asylverfahren liegt nicht nur im Interesse des Aufnahmelandes, sondern auch im Interesse des Schutzsuchenden. Lange Asylverfahren hingegen bedeuten für die Betroffenen eine lange Zeit der Ungewissheit und verursachen - gerade wenn Kinder beteiligt sind - Probleme, wenn sie nach einem längeren asylverfahrensbedingten Aufenthalt in Deutschland und der Ablehnung ihres Asylantrages in ihr Herkunftsland zurückkehren müssen. Umgekehrt erschwert eine erst nach einem mehrjährigen Verfahren erfolgte Anerkennung die Integration insbesondere von erwachsenen Asylsuchenden. So ist es nach Beobachtung der Beauftragten schwierig, einen anerkannten Flüchtling nach einem jahrelangen Aufenthalt in einer Gemeinschaftsunterkunft und der mit einer fehlenden Arbeitsgenehmigung verknüpften Untätigkeit in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die Möglichkeiten einer weiteren Verfahrensbeschleunigung durch die Beschränkung der Verfahrensrechte von Asylsuchenden sind wohl durch die zahlreichen Änderungen des Asylverfahrensgesetzes in den letzten 20 Jahren im Hinblick auf die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG weitgehend ausgeschöpft. Die Beauftragte unterstützt deshalb die Empfehlungen der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, nach denen schon eine personelle Aufstockung der Verwaltungsgerichte in einigen Bundesländern und eine

bessere technische Ausstattung der Verwaltungsgerichte zu einer Verkürzung der Asylverfahrenszeiten führen würde.¹⁹¹ Allerdings muss auch beim Bundesamt eine ausreichende Zahl von qualifizierten Entscheidern gewährleistet werden. Im Übrigen verspricht sich die Beauftragte von den Änderungen durch das neue Zuwanderungsgesetz im Bereich nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung, der Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und der zukünftigen Weisungsgebundenheit der Einzelentscheider beim Bundesamt insgesamt eine Entlastung der Verwaltungsgerichte (vgl. 2). Zudem ist zukünftig durch die Änderungen im Asylverfahrensgesetz (§ 11a) eine Aussetzung von Asylverfahren beim Bundesamt nur noch unter der Voraussetzung möglich, dass die tatsächliche Gefährdungslage in dem Herkunftsstaat besonderer Aufklärung bedarf. Ein genereller Entscheidungsstopp mit dem Hinweis auf ausstehende obergerichtliche Entscheidungen in Deutschland oder die Erwartung, dass eine tatsächlich vorliegende Gefährdung in absehbarer Zeit wegfallt, dürfte damit ausscheiden.

1.2 Nichtstaatliche Verfolgung als Anerkennungsgrund nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und als rechtliches Abschiebungshindernis nach Artikel 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950

Die im letzten Bericht der Beauftragten (vgl. Bericht 2000, IV) kritisierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die dazu führte, dass Opfer, die vor der Bedrohung durch nichtstaatliche Verfolgung geflohen waren, keinen zwingenden rechtlichen Abschiebungsschutz in Deutschland erhielten, war der zentrale Streitpunkt in der asyl- und flüchtlingspolitischen Diskussion im Berichtszeitraum. Die Versagung von rechtlichem Abschiebungsschutz für die betroffenen Ausländer nährte die Kritik des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), der Deutschland eine verengte Auslegung der Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) vorhielt. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg ausdrücklich auch nichtstaatliche Verfolgung in den Schutzbereich des Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) einbezogen hat und insoweit eine der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes widersprechende Position vertritt. Schließlich argumentierten zunehmend Asylsuchende in anderen europäischen Staaten gegen eine Rückschiebung nach Deutschland damit, dass sie hier wegen der restriktiven Anerkennungspraxis im Bereich nichtstaatlicher Verfolgung nicht sicher seien.¹⁹²

Die vom Bundestagsausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe durchgeführte Expertenanhörung zu nichtstaatlicher Verfolgung verdeutlichte ebenfalls die Aus-

legungsunterschiede der Genfer Flüchtlingskonvention innerhalb der Europäischen Union und die Folgen für die Flüchtlingsanerkennung.¹⁹³

1.2.1 Die Entscheidung T.I. versus Vereinigtes Königreich des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 7. März 2000¹⁹⁴

Die Entscheidung T.I. versus Vereinigtes Königreich betraf einen tamilischen Asylbewerber aus Sri Lanka, der nach rechtskräftiger Ablehnung seines Asylantrages in Deutschland einen weiteren Asylantrag in Großbritannien gestellt hatte. Nachdem Großbritannien auf der Grundlage des Dubliner Übereinkommens ein Übernahmeersuchen an Deutschland gestellt hatte, erhob der Asylbewerber Beschwerde u.a. mit der Begründung, er sei bei einer Rücküberstellung nach Deutschland aufgrund mangelnden Rechtsschutzes und Nichtbeachtung des Art. 3 EMRK durch Deutschland der Gefahr einer unmittelbaren Abschiebung nach Sri Lanka und damit der Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt.

Nachdem der Gerichtshof in seiner Entscheidung darauf hingewiesen hatte, dass sich die Regierungen, die die Europäische Menschenrechtskonvention unterzeichnet haben, nicht automatisch auf die Zuständigkeitsvorschriften des Dubliner Abkommens berufen können, wenn Schutzsuchende um Abschiebungsschutz gemäß Art. 3 EMRK nachsuchen, setzte er sich mit der unterschiedlichen Auslegung von Art. 3 EMRK im Vereinigten Königreich und in Deutschland auseinander.¹⁹⁵ Die Klage des Beschwerdeführers wurde im Ergebnis deshalb abgewiesen, weil die Bundesregierung vor dem Gerichtshof zusicherte, dass der Beschwerdeführer nach seiner Rückkehr nach Deutschland sowohl einen neuen Asylantrag als auch Anträge auf Gewährung von Abschiebungsschutz nach § 53 Abs. 4 und 6 AuslG stellen könnte. Zudem, so die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme im Verfahren weiter, werde die Vorschrift des § 53 Abs. 6 AuslG in der Praxis - über ihren Wortlaut hinaus - nicht als Ermessensvorschrift umgesetzt, sondern es bestehe - sofern eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben vorliege - ein Recht auf Schutz.

Neben der Bekräftigung, dass - im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes - Gefahren nach Art. 3 EMRK grundsätzlich auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen können,¹⁹⁶ folgt aus der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte aus Sicht der Beauftragten jedenfalls ausländerrechtlicher Änderungsbedarf.¹⁹⁷ Sie regt deshalb die Prüfung an, ob der Verweis auf das Abschiebungshindernis nach § 53 Abs. 6 AuslG (bzw. im Zuwanderungsgesetz § 60 Abs. 7 AufenthG) auch in § 60 Abs. 5 AuslG (bzw. § 15 Abs. 4 AufenthG)¹⁹⁸ aufgenommen werden sollte.

1.2.2 Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. August 2000 zu politischer Verfolgung in Afghanistan

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsbeschwerden afghanischer Asylsuchender gegen die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur fehlenden Staatlichkeit der Taliban in Afghanistan in zwei Fällen als offensichtlich begründet angesehen.¹⁹⁹ Das Gericht führte zur Begründung der Beschlüsse aus: „Das Bundesverwaltungsgericht hat den Beschwerdeführern Asylrecht aufgrund einer zu eng gefassten Begrifflichkeit für die Erscheinungsform der quasi-staatlichen Verfolgung versagt, die zudem letztlich politische mit staatlicher oder quasi-staatlicher Verfolgung vollkommen gleichsetzt; es hat damit die Anforderungen an das Vorliegen politischer Verfolgung im Sinne von Art. 16a Abs. 1 GG überspannt.“

Die Entscheidungen modifizieren die Anforderungen an die Merkmale der Quasi-Staatlichkeit. So dürfe diese nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes jedenfalls nicht lediglich anhand staatstheoretischer Merkmale bestimmt oder mit der Begründung verneint werden, ein Machthaber sei zur Aufrechterhaltung der militärischen Herrschaft auf autonome örtliche Kommandanten angewiesen. Zudem ist in der Begründung der Entscheidungen angelegt, dass auch die generelle Nichtberücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgung bei der Prüfung der Asylberechtigung im Hinblick auf Art. 16a Abs. 1 GG verfassungsrechtlich problematisch ist.²⁰⁰

Die Entscheidungen hatten unmittelbare Folgen für die Anerkennungspraxis des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Viele afghanische Asylsuchende, die sich zum Teil schon seit vielen Jahren in Deutschland aufhielten, wurden nun regulär als Flüchtlinge anerkannt. Die Quote bei der Anerkennung als Asylberechtigter bzw. als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention stieg auf über 60 %. Vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes lag sie noch bei unter 2 %.

Die Beauftragte hat die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes vor allem aus integrationspolitischen Gründen begrüßt. Personen, die wegen der Bedrohung durch nichtstaatliche Verfolgung nach Deutschland fliehen, können nun über die bloße Schutzgewährung durch eine Duldung hinaus einen regulären Aufenthaltstitel sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu anderen Integrationsleistungen erhalten. Im Übrigen stellte sich die Frage, inwieweit die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichtes auch Folgen für die Anerkennungspraxis z.B. bei tamilischen Asylsuchenden aus Sri Lanka oder somalischen Staatsangehörigen haben. Der Gesetzgeber hat jetzt allerdings im Zuwanderungsgesetz in § 60 Abs. 1 AufenthG ausdrücklich gesetzlich klargestellt, dass auch nichtstaatliche Verfolgung bei

der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention berücksichtigt werden muss (siehe 2.1). Deshalb dürfte die Unterscheidung in staatliche und nichtstaatliche Verfolgung zukünftig insoweit keine Rolle mehr spielen.

1.3 Rechtlicher Abschiebungsschutz und Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention für Opfer von geschlechtsspezifischer Verfolgung

Die Beauftragte hatte in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, II.2.2.1) über Verbesserungen für Opfer geschlechtsspezifischer Verfolgung durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz²⁰¹ (Nr. 53.4 zu § 53 AuslG) berichtet. Auch im Berichtszeitraum wurde die Diskussion um eine angemessene flüchtlingsrechtliche Berücksichtigung von Opfern geschlechtsspezifischer Verfolgung sowohl in den politischen Gremien als auch in der Rechtsprechung fortgeführt. Die Intensivierung der Diskussion schlug sich u.a. in speziellen Schulungen von weiblichen Einzelentscheidern des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, in der Hinzuziehung von weiblichen Dolmetschern zur Anhörung im Asylverfahren, in der Überarbeitung der Dienstanweisungen für die Einzelentscheider sowie in der Praxis des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten nieder; letzterer legte in Fällen vorgebrachter geschlechtsspezifischer Menschenrechtsverletzungen auch Rechtsmittel gegen Ablehnungen des Bundesamtes ein. Zudem enthalten die Lageberichte des Auswärtigen Amtes zur asyl- und abschiebungsrelevanten Situation in den Herkunftsländern nun - soweit hierzu Erkenntnisse vorliegen - auch jeweils einen besonderen Abschnitt zur Verfolgungssituation von Frauen. Trotzdem bestanden in der Anerkennungspraxis für Opfer von geschlechtsspezifischen Übergriffen Probleme fort, die im Folgenden kurz skizziert werden.

1.3.1 Geschlechtsspezifische Übergriffe im Falle des Bestehens staatlicher Strukturen

Der Asylschutz des Grundgesetzes bzw. Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention wurde in der Praxis in Deutschland oftmals nicht gewährt, wenn der Herkunftsstaat die betreffenden Flüchtlinge vor den Übergriffen von Dritten²⁰²

1. nicht schützen konnte,
2. er insgesamt nicht über genügend Sicherheitskräfte verfügte, um die immer wieder eintretenden Bedrohungen wirksam zu unterbinden oder
3. ein ausreichender Schutz aus anderen Gründen faktisch schlicht unmöglich war.

Die Rechtsstellung als Flüchtling und der damit verbundene Zugang zu sozialen Rechten wurden den Betroffenen in Deutschland in der Folge versagt. In der Anerkennungspraxis war erkennbar, dass insbesondere weibliche Flüchtlinge - etwa aus Algerien, Elfenbeinküste, Jordanien oder Pakistan - in Asylverfahren von Übergriffen bzw. Situationen berichteten, die

unter die oben beschriebenen Konstellationen subsumiert werden konnten.²⁰³ In den Fällen geschlechtsspezifischer Übergriffe wurde von den mit der Anerkennung von Flüchtlingen befassten Stellen - so die Kritik - insbesondere allzu schnell angenommen, dass der Herkunftsstaat grundsätzlich schutzfähig sei, der erfolgte Übergriff allein auf einem einmaligen Versagen der zuständigen staatlichen Stellen gründe und deswegen erneute schwere Übergriffe nicht drohten. Die Notwendigkeit internationalen Flüchtlingsschutzes wurde in diesen Fällen im Ergebnis verneint.

1.3.2 Geschlechtsspezifische Übergriffe im Bürgerkrieg

Von den zuvor geschilderten Konstellationen sind systematisch Situationen zu unterscheiden, in denen landesweit offener Bürgerkrieg herrscht und es dabei u.a. zu schwerwiegenden geschlechtsspezifischen Übergriffen kommt. Folgt man der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, existieren dann keinerlei staatliche Strukturen mehr und die Frage nach staatlicher Verfolgung bzw. nach wirksamem staatlichen Schutz vor Übergriffen läuft leer. Diese Rechtsprechung hatte etwa im Falle Afghanistans dazu geführt, dass die schwerwiegenden geschlechtsspezifischen Übergriffe gegen Frauen durch die Taliban lange Zeit schon wegen des Fehlens staatlicher oder staatsähnlicher Strukturen nicht zu einer Anerkennung als Flüchtling führten. Frauen, die vor den brutalen geschlechtsspezifischen Übergriffen in Afghanistan nach Deutschland geflohen waren, erhielten so im Ergebnis keinen Schutz nach Art. 16a GG oder der Genfer Flüchtlingskonvention.

1.3.3 Zusammenfassung

Die politischen Bemühungen um einen verbesserten flüchtlingsrechtlichen Schutz von Opfern geschlechtsspezifischer Verfolgung fanden in der Rechtsprechung zunehmend ihren Niederschlag.²⁰⁴ Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen staatliche oder staatsähnliche Strukturen im Herkunftsland bestanden. Trotz dieser positiven Tendenz, die im Bundesgebiet jedoch im Berichtszeitraum nicht flächendeckend durchgesetzt war, blieb die Frage einer notwendigen gesetzlichen Änderung, die im Falle von geschlechtsspezifischer Verfolgung die Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention als Rechtsfolge ausdrücklich vorsieht, zunächst weiter auf der Agenda. Eine entsprechende Verankerung wurde im Zuwanderungsgesetz schließlich auch vorgenommen (vgl. V.2.2).

1.4 Flüchtlingsschutz für Deserteure und Wehrdienstverweigerer aus der Bundesrepublik Jugoslawien während des Kosovo-Krieges

Es ist sowohl im nationalen Flüchtlingsrecht als auch nach dem internationalen Flüchtlingsrecht unumstritten, dass Deserteuren und Wehrdienstverweigerern unter bestimmten Umständen Flüchtlingsschutz zu gewähren ist.²⁰⁵ Vor dem Hintergrund der zunehmenden militärischen Auseinandersetzungen im Kosovo, die zwischen März und Mitte Juni 1999 ihren Höhepunkt erreichten, stellte sich in Deutschland im Berichtszeitraum die Frage, inwieweit Deserteuren und Wehrdienstverweigerern aus der Bundesrepublik Jugoslawien Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention zuzuerkennen war.

Das Bundesministerium des Innern hob Anfang April 2000 den bis dahin geltenden Entscheidungsstopp beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge auf. Aufgrund neuer Erkenntnisse war man zu der Auffassung gelangt, dass unter Zugrundelegung der Grundsätze der höchstrichterlichen Rechtsprechung bei den Betroffenen in der Regel ein Anerkennungsgrund vorliege, weil sie bei einer Rückkehr in die Bundesrepublik Jugoslawien besonders harte Bestrafung zu erwarten hätten und die Gewährleistung fairer Verfahren in Jugoslawien ungewiss sei. Vor dem Hintergrund der neuen Erkenntnisse wurden mit dem Bundesamt hinsichtlich der verfahrensmäßigen Behandlung der Betroffenen folgende Eckpunkte vereinbart:

- Erfasst werden sollten die Personen, die einen Einberufungsbescheid der jugoslawischen Armee vorlegen oder den Erhalt bzw. die Zustellung eines solchen während des Aufenthaltes im Ausland glaubhaft machen konnten.
- Einbezogen werden sollten ferner die Personen, die sich auf die genannten Verfolgungsgründe beriefen, aber erst nach der Beendigung des Kriegszustandes um Asyl in Deutschland nachgesucht hatten.
- Bei der Durchführung der Anerkennungsverfahren wurde der gesamte mit dem Kosovo-Krieg in Zusammenhang stehende Zeitraum ab Herbst 1998 zugrunde gelegt.

Das Bundesministerium des Innern ging Ende April 2001 von einer Zahl von 133 Deserteuren und 235 Wehrdienstverweigerern aus, die seit dem Beginn des Kosovo-Krieges am 25. März 1999 einen Asylantrag in Deutschland gestellt hatten. Durch die Ausweitung des relevanten Zeitraums auf Herbst 1998 erhöhte sich die Zahl der von der Regelung betroffenen Ausländer in geringem Umfang.

Mit der Klarstellung, dass Deserteure und Wehrdienstverweigerer aus der Bundesrepublik Jugoslawien Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten sollten, reagierte die Bundesregierung auf Beratungen im Auswärtigen Ausschuss, im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und im Innenausschuss des Bundestages.²⁰⁶

Mit der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus für Deserteure und Wehrdienstverweigerer aus der Bundesrepublik Jugoslawien hat Deutschland aus der damaligen außenpolitischen Einschätzung der Situation in der Bundesrepublik Jugoslawien sichtbare innenpolitische, insbesondere flüchtlingsrechtliche Konsequenzen gezogen. Innerhalb der Bundesregierung bestand Einigkeit, dass Personen, die aus Gewissensgründen die Teilnahme an militärischen Handlungen ablehnen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen oder aus anderen Gründen gegen das humanitäre Völkerrecht verstoßen, und die deswegen ihr Land verlassen oder nicht dorthin zurückkehren wollen, internationalen Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten müssen.²⁰⁷ Die Beauftragte würde es begrüßen, wenn diese Auffassung auch Eingang in die Verhandlungen über den Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Person, die anderweitig internationalen Schutz benötigen (vgl. V.3.4), finden würde.

1.5 Kontakte zu Behörden des Herkunftslandes während des Asylverfahrens

1.5.1 Einholung von Auskünften und Übermittlung persönlicher Daten des Asylbewerbers durch das Auswärtige Amt an ausländische öffentliche Stellen

Im Rahmen der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft werden jährlich etwa 4 000 Anfragen in Einzelfällen von den Verwaltungsgerichten und - in geringerer Zahl - auch vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge an das Auswärtige Amt gerichtet. Dabei geht es in der Regel um die Überprüfung bestimmter Aussagen eines Asylsuchenden im Asylverfahren durch die jeweils zuständige deutsche Auslandsvertretung.

Anfragen im Herkunftsland können dann problematisch sein, wenn sie nicht über Vertrauensanwälte oder andere nichtstaatliche Informationsquellen bearbeitet werden können, sondern lediglich durch Anfragen bei den Behörden des Herkunftslandes unter namentlicher Nennung des Asylsuchenden. Solche Anfragen können als Folge unter Umständen ein Verfolgungsrisiko erst begründen oder jedenfalls erhöhen. Zudem liegt es nahe, dass Asylantragsteller sensible Angaben zu ihrer Tätigkeit im Herkunftsland zurückhalten, sofern für sie nicht überschaubar ist, ob und in welchem Umfang die Behörden ihres Heimatlandes davon Kenntnis erhalten.²⁰⁸ Vor diesem Hintergrund setzt das Auswärtige Amt die Anfrage bei den Behörden des Herkunftslandes nur als allerletztes Mittel zur Informationsbeschaffung ein und dies auch ohne einen Zusammenhang zu einem Asylverfahren in Deutschland zu offenbaren. Darüber hinaus wird in diesen Fällen grundsätzlich die ausdrückliche schriftliche Einwilligung des Betroffenen gefordert; ohne eine dahingehende Einwilligung fragt das Auswärtige Amt bei den Behörden des Herkunftslandes unter namentlicher Nennung des Asylantragstellers

hingegen nur an, wenn die zuständige Stelle in Deutschland ein solches Vorgehen ausdrücklich wünscht.

Die Beauftragte erwartet in der Praxis nur einen äußerst zurückhaltenden Gebrauch von der Möglichkeit, gegen den Willen des Asylsuchenden bei den Behörden des Herkunftslandes bestimmte Angaben aus dem Asylverfahren nachzufragen. Zum einen sollte vorrangig die Schlüssigkeit und Plausibilität einer Antragsbegründung sowie die Übereinstimmung mit den allgemeinen Erkenntnissen über die Verfolgungssituation im jeweiligen Heimatland bewertet und die Nichtaufklärbarkeit eines Sachverhaltes nach dem Grundsatz des „benefit of the doubt“ nicht zu Lasten des Schutzsuchenden gehen. Zum anderen ist aus Sicht der Beauftragten zweifelhaft, ob die notwendige gesetzliche Grundlage für den durch die Übermittlung erfolgenden Eingriff in das Recht eines Asylsuchenden auf informationelle Selbstbestimmung gegeben ist (das Bundesministerium des Innern und der Bundesdatenschutzbeauftragte teilen diese Zweifel jedoch nicht).²⁰⁹ Schließlich sind die Auskünfte der Behörden oder Gerichte des Heimatstaates wegen der besonderen Interessenlage nur eingeschränkt im Asylverfahren verwendbar.²¹⁰

Insgesamt regt die Beauftragte verfahrensmäßige Vorkehrungen beim Auswärtigen Amt an, nach denen einzelfallspezifische Anfragen im Herkunftsland nicht direkt zwischen der anfragenden Stelle in Deutschland und der zuständigen deutschen Auslandsvertretung abgewickelt werden, sondern ausschließlich über die Zentrale des Auswärtigen Amtes in Deutschland. Zudem wäre eine jährliche Übersicht des Auswärtigen Amtes zu Zahl und Art der bearbeiteten Anfragen im Rahmen des Asylverfahrens hilfreich, die auch die Anfragen bei den Behörden des Heimatlandes ohne ausdrückliche Zustimmung des Asylantragstellers wiedergibt.

1.5.2 Pflicht zur Urkundenvorlage im Eheschließungsverfahren für Asylbewerber

Im Berichtszeitraum wurden von Asylbewerbern Anfragen an die Beauftragte gerichtet, in denen über Schwierigkeiten bei ihrer Pflicht zur Urkundenvorlage im Eheschließungsverfahren in Deutschland berichtet wurde. Für Asylbewerber ist es vielfach nicht oder nur schwer möglich, Urkunden aus dem Heimatland vorzulegen.²¹¹

Rechtlich geht es hierbei um die Frage, unter welchen Voraussetzungen sich der Standesbeamte gemäß § 5 Abs. 3 Satz 1 Personenstandsgesetz (PStG) mit der Vorlage anderer beweiskräftiger Bescheinigungen begnügen bzw. wann der Betroffene gemäß Satz 2 von der Beibringung der Urkunden befreit werden kann. Für die Befreiung von dem nach § 1309 Abs. 1 BGB grundsätzlich erforderlichen Eheschließungszeugnis trifft dabei § 1309 Abs. 2 BGB eine spezielle Regelung. Danach wird eine Befreiung von der Beibringung eines

Ehefähigkeitszeugnisses durch den Präsidenten des Oberlandesgerichts gemäß § 1309 Abs. 2 Satz 2 BGB grundsätzlich Staatenlosen oder Angehörigen anderer Staaten gewährt, die keine Ehefähigkeitszeugnisse im Sinne des § 1309 Abs. 1 BGB ausstellen. Da die meisten ausländischen Staaten keine Ehefähigkeitszeugnisse ausstellen, ist die Befreiung allerdings der Regelfall. Darüber hinaus kann die Befreiung in „besonderen Fällen“ auch Angehörigen anderer Staaten erteilt werden. Ein besonderer Fall wird z.B. angenommen, wenn die Bescheinigung nicht oder nur unter unzumutbaren Schwierigkeiten oder Nachteilen zu erlangen wäre.

Gemäß einer Absprache zwischen den Präsidenten der Oberlandesgerichte müssen auch Asylbewerber ihrer Beweispflicht zur Identität, Staatsangehörigkeit und über ihren Familienstand dadurch nachkommen, dass sie bei der Botschaft ihres Heimatlandes in Deutschland die entsprechenden Dokumente bzw. Urkunden beantragen. Dieses Vorgehen der Oberlandesgerichte wird auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts²¹² und auf § 65 Abs. 2 AsylVfG gestützt. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch aus Sicht der Beauftragten lediglich entschieden, dass der Kontakt von Asylberechtigten zu den Behörden des Heimatlandes nicht in jedem Falle einem erneuten „Sich-Unterschutz-Stellen“ im Sinne des § 15 AsylVfG a.F. (§ 72 Abs. 1 Nr. 1 AsylVfG n.F.) gleichkommt. Es hat sich nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob es für Asylbewerber zumutbar ist, sie an die Behörden des Heimatlandes in Deutschland zu verweisen.

Bezüglich § 65 Abs. 2 AsylVfG, der die Herausgabe des Passes durch die Ausländerbehörde während des Asylverfahrens regelt, weist die Beauftragte mit Blick auf die Absprache der Präsidenten der Oberlandesgerichte darauf hin, dass in der Fachliteratur die Auffassung vertreten wird, dass bei Anhängigkeit eines Asylverfahrens wegen der erheblichen verfahrensrechtlichen Risiken ein Herausgabeantrag zum Zweck der Verlängerung des Reisedokumentes nicht empfohlen werden könne.²¹³ UNHCR vertritt zumindest zu § 43 b Satz 2 AsylVfG die Position, dass es regelmäßig unzumutbar sei, den Betroffenen vor Abschluss des Asylverfahrens zur Mitwirkung bei der Passbeschaffung oder zum Kontakt zu den Behörden des Heimatlandes aufzufordern.

Nach Auffassung der Beauftragten ist diese Position auf die Fälle der Beibringung eines Ehefähigkeitszeugnisses für Asylbewerber übertragbar. Die Befürchtung, dass Asylbewerber regelmäßig die für die Eheschließung notwendigen Dokumente nicht mehr besorgen oder vorlegen, kann an diesem Ergebnis, aufgrund der Unzumutbarkeit des Kontaktes mit den Behörden des Heimatlandes, nichts ändern.

1.6 Flughafenverfahren und die Unterbringung am Flughafen

Die Durchführung des Asylverfahrens an einigen Flughäfen in Deutschland stand im Berichtzeitraum erneut im Blickpunkt des öffentlichen Interesses. Das Flughafenverfahren findet gemäß § 18 a AsylVfG auf Asylsuchende Anwendung, die über einen Flughafen in das Bundesgebiet einreisen wollen und aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat kommen oder keinen gültigen Pass vorlegen können. Das Verfahren soll in einem Zeitraum von längstens 23 Tagen abgeschlossen sein, die Unterbringung erfolgt in einer Aufnahmeeinrichtung auf dem Gelände des Flughafens. Lehnt das Bundesamt den Asylantrag als offensichtlich unbegründet ab, wird - wenn das Verwaltungsgericht die Entscheidung des Bundesamtes bestätigt - dem Betroffenen die Einreise verweigert und er wird in seinen Herkunftsstaat oder in den Abflugstaat zurückgeflogen.

In der Praxis hat das Flughafenverfahren Bedeutung nur am Flughafen Frankfurt/Main. Die Zahl der Asylverfahren, die dort durchgeführt wurden, ist seit Mitte der 90iger Jahre von über 4 000 Verfahren stark zurückgegangen und bewegt sich nach Erhebungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge seit dem Jahr 2000 bei 1 200 Verfahren pro Jahr mit weiter fallender Tendenz; eine Ursache für den Rückgang sind die intensiveren Kontrollen an bestimmten Abflughäfen durch die örtlichen Grenzbehörden und durch die Fluggesellschaften. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle von Asylsuchenden am Frankfurter Flughafen durften die Betroffenen einreisen und das Asylverfahren wurde im Inland fortgeführt.²¹⁴

Mit der Fertigstellung einer neuen Unterkunft im Mai 2002 verbesserte sich die Lebenssituation für Asylsuchende am Frankfurter Flughafen. Die Unterkunft bietet unter anderem Zugang zu einem Freigelände und verfügt über Schlafräume mit einer geringeren Belegungszahl, eine Küche für die selbständige Zubereitung von Speisen und mehr Aufenthaltsräume. Der Bau der neuen Unterkunft ist das Ergebnis der berechtigten Kritik an der bisherigen Unterbringung am Flughafen seit der Einführung des Flughafenverfahrens im Juli 1993.²¹⁵ Die Beauftragte hofft, dass die verbesserte Unterbringung es Asylsuchenden etwas erleichtern wird, das schnelle und für sie nur schwer zu durchschauende Asylverfahren am Flughafen zu durchlaufen.

Die tragische Selbsttötung der algerischen Asylsuchenden Naima H. im Mai 2000 nach 8 Monaten Aufenthalt in der Unterkunft am Frankfurter Flughafen und in Zurückweisungshaft warf erneut ein Schlaglicht auf die mitunter sehr langen Aufenthaltszeiten abgelehnter Asylsuchender am Flughafen; so hielten sich als offensichtlich unbegründet abgelehnte Asylbewerber in einigen Fällen mehr als neun Monate in der Unterkunft am Flughafen auf.²¹⁶ Besonders problematisch war eine längere Aufenthaltsdauer für Familien mit Kindern, für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge oder kranke Personen. Die Beauftragte hat deshalb

wiederholt angeregt, die Aufenthaltsdauer auf höchstens 30 Tage zu begrenzen.²¹⁷ Ohne dass eine ausdrückliche Entscheidung in diese Richtung getroffen worden ist, hat sich die Situation im letzten Jahr insgesamt entspannt. Die Aufenthaltsdauer in der Unterkunft am Flughafen beträgt gegenwärtig nur noch selten mehr als sechs Wochen. Die Zahl der Asylsuchenden aus Ländern mit langen Verfahren bei der Passausfertigung ist zurückgegangen; zudem wird jetzt in mehr Fällen als früher die Durchsetzung der Ausreise eines abgelehnten Asylsuchenden vom Inland aus betrieben.

1.7 Räumliche Beschränkung des Aufenthalts für Asylbewerber - „Residenzpflicht“

Im Berichtszeitraum intensivierte sich die Kritik an der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen zur Beschränkung des Aufenthaltes für Asylbewerber (sog. „Residenzpflicht“). Die Kritik an der Anwendung des § 58 AsylVfG wurde insbesondere von Flüchtlings- und Betroffeneninitiativen aus Stadtstaaten sowie aus den neuen Ländern artikuliert.²¹⁸ Die inhaltlichen Kernpunkte der Kritik zielten insbesondere

- auf die in § 85 Nr. 2 AsylVfG vorgesehene Strafbewehrung bei wiederholten Verstößen gegen die Aufenthaltsbeschränkung nach § 56 AsylVfG,
- auf die asylverfahrensrechtliche Notwendigkeit der Aufenthaltsbeschränkung, da die Aufenthaltsbeschränkung zumindest nach einer gewissen Dauer des Asylverfahrens keine Beschleunigung des Verfahrens mehr verspreche,
- auf die zu strenge Ausübung des Ermessens der zuständigen Ausländerbehörden im Falle der Beantragung einer vorübergehenden Verlassenserlaubnis nach § 58 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG sowie
- auf das nicht vorhandene Interesse der zuständigen Behörden, Regelungen nach § 58 Abs. 6 AsylVfG zu treffen, die ermöglichen würden, dass sich Ausländer ohne Erlaubnis vorübergehend in einem die Bezirke mehrerer Ausländerbehörden umfassenden Gebiet aufhalten könnten.

Darüber hinaus wurden grund- und menschenrechtliche Argumente gegen die Beschränkung des Aufenthalts von Asylbewerbern thematisiert.²¹⁹ Die massive Einschränkung der Freizügigkeit von Asylbewerbern sei - so die Kritiker - aber vor allem weder aus Gründen einer gerechten Teilung der Kosten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zwischen den Bundesländern bzw. zwischen den Kommunen innerhalb eines Landes erforderlich, da eine Festlegung des Wohnsitzes hierfür ausreiche, noch sei es verhältnismäßig, dass Asylbewerber, die sich teilweise über lange Zeit unverschuldet im Asylverfahren befinden, für die Teilnahme an privaten Feiern, Veranstaltungen oder auch an Demonstrationen um eine Erlaubnis der Ausländerbehörden nachsuchen müssten.

Die Beauftragte hat sich im Berichtszeitraum zweimal gegenüber Landesinnenministerien dafür eingesetzt, dass Asylsuchenden grundsätzlich für die Teilnahme an überregionalen Großveranstaltungen zu den Rechten von Asylsuchenden vorübergehende Verlassenserlaubnisse erteilt werden sollten. Als Folge der Diskussion zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Residenzpflicht für Asylbewerber wurde die Bestimmung im Zuwanderungsgesetz in bestimmten Bereichen geändert (vgl. 2.8).

1.8 Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Im Berichtszeitraum wurden sowohl im Aufenthaltsrecht (vgl. B.II.2.1.2.3 und B.II.2.1.2.4 sowie B.II.2.1.1.3) als auch in der asylverfahrensrechtlichen Praxis (vgl. 1.6) Verbesserungen erreicht, die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen zugute kommen können. Nach wie vor unverändert ist die Situation hingegen bei der Frage der Rücknahme der deutschen interpretatorischen Erklärung, die bei der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention hinterlegt worden war sowie - damit eng zusammenhängend - bei der Frage der ausreichenden Berücksichtigung des Kindeswohls von 16- bis 18-jährigen Kindern in ausländer- und insbesondere asylrechtlichen Verfahren.²²⁰ Die Erklärung der Bundesregierung vom 6. März 1992 betrifft neben asyl- und ausländerrechtlichen Fragestellungen unter anderem solche des elterlichen Sorgerechts, des Jugendstrafrechts und der Teilnahme von unter 18-Jährigen an bewaffneten Konflikten.

Der Bundesregierung wurde vom Kinderrechts-Ausschuss der Vereinten Nationen im Jahre 1995 und - im Berichtszeitraum - durch Entschließung des Deutschen Bundestages vom 30. September 1999 sowie durch Beschluss des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages vom 26. September 2001 zur Rücknahme der hinterlegten Erklärung aufgefordert.²²¹ Dies sind aus Sicht der Beauftragten sehr ernstzunehmende Hinweise, die mit Blick auf die internationale Staatenpraxis in diesem Bereich sowie unter Berücksichtigung der Prioritäten in der deutschen Menschenrechtspolitik insgesamt überprüft werden müssen.

Der Petitionsausschuss sieht in seinem Beschluss Diskrepanzen zwischen den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention und ihrer Anwendung in Deutschland und kommt zu dem Ergebnis, dass eine Rücknahme der Erklärung und die Anpassung des Ausländer- und Asylrechts an die UN-Kinderrechtskonvention erforderlich seien - aus Sicht der Beauftragten ist dies sogar dringend erforderlich. In der Praxis zeige sich bisher häufig, dass im Zusammenhang mit Einreise, Aufenthalt und Bleiberecht den ordnungspolitischen Anliegen des Ausländer- und Asylrechtes häufig Vorrang gegenüber dem Kindeswohl eingeräumt werde.

Die Bundesregierung hat zuletzt im Herbst 2000 geprüft, inwieweit eine Rücknahme der deutschen Erklärung zur UN-Kinderrechtskonvention möglich ist. Dabei hat sich gezeigt, dass es aus heutiger Sicht nicht notwendig gewesen wäre, die Erklärung zum Übereinkommen abzugeben. Es handele sich im Wesentlichen um Erläuterungen, die „Fehl- oder Überinterpretationen des Vertragswerkes“ vermeiden sollen. Die Auslegung würde in gleichem Maße gelten, wenn die Erklärung nicht abgegeben worden wäre.²²² Die interpretatorische Erklärung ist - auch weil sie nicht als formeller Vorbehalt nach Art. 51 der UN-Kinderkonvention eingelegt worden war - rechtlich weder für Gerichte noch für Verwaltungen verbindlich. Auch dies spricht aus Sicht der Beauftragten für eine Rücknahme der Erklärung.

Die UN-Kinderrechtskonvention betrifft innerstaatlich auch Bereiche, für die ausschließlich die Bundesländer zuständig sind. Die Länder waren nur unter der Bedingung, dass die Erklärung abgegeben wurde, mit der Ratifikation der Konvention einverstanden. Insoweit hat die Haltung der Bundesländer zur angestrebten Rücknahme der Erklärung für die Willensbildung der Bundesregierung eine politische Bedeutung. Die Bundesregierung hat sich deshalb im Rahmen der Konferenz der Innenminister und -senatoren bei den Ländern dafür eingesetzt, der Rücknahme der Erklärung zuzustimmen. Bisher hat sich jedoch die Mehrheit der Bundesländer nicht zu einer Rücknahme der Erklärung bereit gefunden.

Die Beauftragte bedauert die Haltung der Bundesländer, auch weil sie - noch jenseits von Überlegungen zu der negativen menschenrechtspolitischen Wirkung der hinterlegten Erklärung im Ausland - davon ausgeht, dass die Rücknahme der interpretatorischen Erklärung ein positives politisches Signal wäre, das im Ergebnis die Beachtung des Kindeswohles in ausländer- und asylrechtlichen Verfahren in Deutschland befördern würde.

1.9 Terrorismusbekämpfungsgesetz

Durch das Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus hat es Änderungen auch im Asylverfahrensrecht und bei den materiellen Grundlagen für die Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention gegeben (zu den weiteren Änderungen siehe II.1.8).

1.9.1 Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft - § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG

Im materiellen Flüchtlingsrecht wird die Ausschlussklausel des Art. 1 F Genfer Flüchtlingskonvention durch die Einfügung des § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG im Rahmen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes noch klarer in das nationale Recht eingefügt.²²³ Danach werden Personen vom Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention ausgeschlossen, bei denen der dringende Verdacht besteht, dass sie vor ihrer Einreise in das

Bundesgebiet schwere Verbrechen begangen haben. Schon bei der Verabschiedung im Jahr 1951 war Konsens zwischen den Unterzeichnerstaaten der Flüchtlingskonvention, dass das internationale Flüchtlingsrecht nicht vor der Bestrafung wegen schwerer krimineller Handlungen oder der Begehung von Kriegsverbrechen schützen soll.

Bei der Umsetzung der Vorschrift wird eine sehr sorgfältige Prüfung des Einzelfalles erforderlich sein. Auf einem vom UNHCR organisierten Expertengespräch im März 2002 in Berlin wurde die Sorge vor einer pauschalen und zu weitgehenden Anwendung der Ausschlussvorschrift nach den Ereignissen des 11. September 2001 deutlich: Die maßgebliche UN-Sicherheitsratsresolution 1373 (2001) vom 28. September 2001 schaffe keine neuen Ausschlussstatbestände, sondern fordere die Staaten auf, dass die bestehenden Kriterien vom Ausschluss der Flüchtlingseigenschaft angewendet werden.²²⁴

Dementsprechend wird sich die Anwendung des § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG nicht allein mit dem Hinweis rechtfertigen lassen, der Betreffende gehöre einer bestimmten terroristischen Gruppe an. Aus Sicht der Beauftragten sind zunächst im Ausgangspunkt schwerwiegende Anhaltspunkte für eine konkrete Handlung des Betreffenden erforderlich, die für sich als schweres Verbrechen gewertet werden kann. Weiter muss das Bundesamt bei der Anwendung der Vorschrift im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zwischen der Schwere der drohenden Verfolgung im Herkunftsland und der Schwere der Straftat abwägen.²²⁵ Daraus folgt für die Anwendung im Asylverfahren, dass die Anwendung der Ausschlussklausel nach § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG in jedem Fall eine vollständige Prüfung der Fluchtgründe voraussetzt. Bei der Abwägung ist weiter die zwingende Verknüpfung der Feststellung der Ausschlussklausel mit der Ablehnung des Asylantrages als offensichtlich unbegründet zu beachten (§ 30 Abs. 4 AsylVfG). Durch diese Verknüpfung wird die Schwelle für eine Anwendung der Ausschlussklausel noch einmal erhöht; es kommen nur Fälle in Betracht, in denen die Ausschlussgründe offensichtlich erfüllt sind und die Schutzinteressen des Asylsuchenden offensichtlich hinter den Interessen des Staates an einer Abschiebung in das Herkunftsland zurückstehen.

Die Zuständigkeit für die Feststellung der Ausschlussgründe sollte angesichts der Bedeutung für den Flüchtlingsschutz im jeweiligen Einzelfall nach Auffassung der Beauftragten ausschließlich beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge liegen. Insoweit handelt es sich um Auslandssachverhalte, deren Bewertung die Ausländerbehörden schon wegen der regelmäßig fehlenden spezifischen Herkunftslandkenntnisse häufig überfordern dürfte. Soweit die Prüfung im Rahmen des Asylverfahrens stattfindet, ist die Zuständigkeit des Bundesamtes gewährleistet. Auch in Fällen, in denen Erkenntnisse über Straftaten, die der Betreffende im Ausland und vor der Aufnahme in Deutschland begangen hat, erst nach

Abschluss des Asylverfahrens bekannt werden, liegt eine Zuständigkeit des Bundesamtes nahe, weil es sich um anerkennungsrelevante Fragen handelt, die das Bundesamt im Rahmen eines Rücknahmeverfahrens nach § 73 Abs. 2 AsylVfG prüfen müsste.²²⁶

1.9.2 Sonstige Änderungen im Asylverfahrensrecht

Durch Änderungen des § 16 AsylVfG wird die Nutzung von erkennungsdienstlichen Unterlagen zur Identität des Asylsuchenden im Rahmen des Strafverfahrens oder der Gefahrenabwehr erleichtert und die Aufbewahrungsdauer der Unterlagen auf insgesamt zehn Jahre nach unanfechtbarem Abschluss des Asylverfahrens verlängert. Nach bisherigem Recht hatten anerkannte Flüchtlinge grundsätzlich einen Anspruch auf sofortige Vernichtung der Unterlagen. Insgesamt bedeuten diese Regelungen eine weitere Einschränkung des Rechtes von Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. B.II.1.8.2).

2. Flüchtlings- und asylrechtliche Änderungen durch das Zuwanderungsgesetz

2.1 Nichtstaatliche Verfolgung als Anerkennungsgrund nach der Genfer Flüchtlingskonvention

Schwerpunkt der flüchtlingsrechtlichen Diskussion in den letzten Jahren war die Frage, inwieweit drohende schwerste Übergriffe auf Leben und Freiheit im Herkunftsland durch nichtstaatliche Akteure bei der Prüfung der Asylberechtigung und der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention berücksichtigt werden sollen (vgl. 1.2). Neben dem Aspekt der sog. „Schutzlücke“ hat die Beauftragte dabei wiederholt auf die integrationspolitische Dimension dieser Frage hingewiesen. Insbesondere die Asylanträge afghanischer Asylsuchender wurden abgelehnt, weil die unbestrittenen schwersten Gefährdungen durch die Taliban nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes nicht als von staatlichen oder staatsähnlichen Organisationen ausgehend angesehen wurden. Die Betroffenen konnten zwar nicht nach Afghanistan abgeschoben werden, erhielten aber lediglich eine Aussetzung der Abschiebung (Duldung); in der Folge war der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert, die Bewegungsfreiheit eingeschränkt, die Familienzusammenführung ausgeschlossen.

Der Gesetzgeber hat die Frage der Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung im Zuwanderungsgesetz geklärt. In § 60 Abs. 1 Satz 3 AufenthG wird klargelegt,²²⁷ dass drohende nichtstaatliche Verfolgung unter den gleichen Voraussetzungen wie drohende staatliche Verfolgung die Zuerkennung eines Abschiebungshindernisses nach § 60 Abs. 1

Satz 1 AufenthG begründet. Maßgebend ist insoweit nach § 60 Abs. 1 Satz 1 AufenthG, ob dem Betreffenden die Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seines Geschlechtes, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung droht. Weiteres Kriterium in unmittelbarer Anlehnung an die Flüchtlingsdefinition in Art. 1 A Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention ist die Einschätzung, ob der Betreffende in seinem Herkunftsland Schutz vor der drohenden Verfolgung erhalten kann (§ 60 Abs. 1 Satz 4 AufenthG). Soweit es sich um staatliche Verfolgung handelt, wird dies in der Regel zu verneinen sein. Bei der nichtstaatlichen Verfolgungsbedrohung allerdings wird sich ein Antragsteller auf die Schutzgewährung durch die staatlichen Institutionen verweisen lassen müssen, wenn diese schutzbereit und - das ist evident - auch schutzfähig sind.²²⁸

Die gleichrangige Berücksichtigung der nichtstaatlichen Verfolgung wird auch durch den ergänzenden Hinweis in § 60 Abs. 1 Satz 5 AufenthG ausdrücklich bestätigt: Danach ist im Gegensatz zur bisherigen Anerkennungspraxis nichtstaatliche Verfolgung davon unabhängig aner kennungsrelevant, ob sie dem Herkunftsstaat zuzurechnen ist. Bisher wurden Übergriffe nichtstaatlicher Akteure nur dann im Asylverfahren berücksichtigt, wenn sie aufgrund einer Zurechenbarkeit an den Herkunftsstaat gleichsam als mittelbare staatliche Verfolgung qualifiziert werden konnten.²²⁹

Ein wichtiger Anwendungsfall der Regelungen wird die nichtstaatliche geschlechtsspezifische Verfolgung sein. Auch hierbei handelt es sich entsprechend den Klarstellungen in § 60 Abs. 1 AufenthG um Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Der Verweis in § 60 Abs. 1 Satz 3 AufenthG darauf, dass „nur“ nichtstaatliche Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention zu berücksichtigen ist, stellt klar, dass nicht jeder schwerwiegende Übergriff zwischen Privaten eine Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention darstellt; ein solcher Übergriff muss vielmehr an die in der Genfer Flüchtlingskonvention angeführten Gründe anknüpfen. Dazu zählt - jedenfalls vermittelt über die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe - auch die an das Geschlecht anknüpfende Verfolgung.²³⁰ Der deutsche Gesetzgeber hat seinen Auslegungsspielraum insoweit durch die ausdrückliche Nennung des Kriteriums „Geschlecht“ bei der Aufzählung der Verfolgungsgründe in § 60 Abs. 1 Satz 1 AufenthG genutzt, die gerade - wie in der Vorschrift aufgeführt - „in Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951“ (Genfer Flüchtlingskonvention) erfolgt.²³¹

Im Übrigen wird die zukünftige Bedeutung der Regelungen zur gleichrangigen Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgung für das Asylverfahren davon abhängen, aus welchen Ländern Asylsuchende nach Deutschland kommen und wie sich die menschenrechtliche Situation in den

Herkunftsländern darstellt. Gegenwärtig wird sie bei Schutzsuchenden vor geschlechtsspezifischer Bedrohung und bei der kleinen Zahl tamilischer Asylsuchender aus Sri Lanka eine Rolle spielen, die eine Verfolgungsgefahr vortragen, die nicht vom Staat ausgeht. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und die Verwaltungsgerichtsbarkeit werden in derart gelagerten Fällen ihr Prüfungsprogramm ändern und bei nichtstaatlicher Verfolgung die Frage der effektiven Schutzgewährung durch Behörden des Herkunftsstaates bewerten müssen.

Die Beauftragte begrüßt die gesetzgeberische Klarstellung. Die Regelung schließt im Hinblick auf nichtstaatlich Verfolgte die oben beschriebene Statuslücke und gewährt den Betroffenen den Status als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention.²³² Diese können deshalb alle Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention geltend machen. Die Klarstellung schließt auch eine Schutzlücke, die in der Vergangenheit bestand, wenn die drohende Verfolgung nicht zur Gewährung von Abschiebungsschutz nach anderen gesetzlichen Grundlagen führte.²³³

2.2 Geschlechtsspezifische Verfolgung als Anerkennungsgrund nach der Genfer Flüchtlingskonvention

Das Zuwanderungsgesetz stellt in § 60 Abs. 1 Satz 1 AufenthG - wie oben ausgeführt - klar, dass drohende schwere Übergriffe, die an das Geschlecht anknüpfen, Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind. Die Änderung hat mit Blick auf die Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention in Deutschland klarstellenden Charakter; eine Änderung der Verwaltungspraxis wäre nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes²³⁴ ohnehin notwendig gewesen (vgl. hierzu 1.3). Wichtiger für viele verfolgte Frauen waren die im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Veränderungen im Bereich nichtstaatlicher Verfolgung (vgl. 2.1). Danach werden Frauen zukünftig auch bei nichtstaatlicher Bedrohung wegen ihres Geschlechtes und fehlendem Schutz im Herkunftsland eine Flüchtlingsanerkennung in Deutschland erhalten. Die Anerkennungspraxis Deutschlands bei der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention wird sich damit insgesamt an die Praxis anderer Staaten, insbesondere an die Praxis der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, annähern.

Für die betreffenden weiblichen Flüchtlinge ergibt sich im Falle der Schutzlosigkeit im Herkunftsland aus der gesetzlichen Änderung der Zugang zur Rechtsstellung als Asylberechtigte bzw. als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention (vgl. hierzu 2.1). An die Rechtsstellung ist, in erheblicher Verbesserung zur bisherigen Rechtslage, der Zugang zu bestimmten sozialen Leistungen sowie zum Arbeitsmarkt gekoppelt. Der Schutz und die

Integration dieser Menschen wird in Deutschland erheblich erleichtert. Dies wird von der Beauftragten nachdrücklich begrüßt.

2.3 Regelmäßiger Ausschluss von Nachfluchtgründen im Asylfolgeverfahren

Der neu eingefügte § 28 Abs. 2 AsylVfG sieht vor, dass das Vorbringen im Rahmen eines Asylfolgeverfahrens regelmäßig dann nicht zu einer Feststellung, dass die in § 60 Abs. 1 AufenthG bezeichneten Gefahren drohen, führt, wenn die vorgebrachten Umstände erst nach einer Rücknahme oder der unanfechtbaren Ablehnung eines früheren Asylantrages entstanden sind. Die gesetzliche Einfügung bedeutet eine materielle Einengung des Flüchtlingsbegriffes aus Art. 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention, soweit in Asylfolgeverfahren selbstgeschaffene Nachfluchtgründe vorgetragen werden, die nach der Ablehnung des Asylerstantrages entstanden sind. Eine solche Einengung kann aus Sicht der Beauftragten unter Umständen zu völkerrechtlichen und integrationspolitischen Problemen führen.

Ausgangspunkt für die Beantwortung der relevanten flüchtlingsrechtlichen Frage der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus ist allein die drohende Verfolgung im Herkunftsland im Falle einer Abschiebung. Sie muss an die in Art. 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention aufgezählten Merkmale anknüpfen. Die Differenzierung in Vorflucht- und Nachfluchtgründe sowie das nun eingeführte Regel-Ausnahme-Verhältnis bei der Berücksichtigung sogenannter selbstgeschaffener Nachfluchtgründe im Folgeverfahren sind der Genfer Flüchtlingskonvention unbekannt.²³⁵ Im Grundsatz wird davon ausgegangen, dass für die Flüchtlingsanerkennung relevante Gefährdungen auch erst nach Verlassen des Herkunftsstaates eintreten oder auch herbeigeführt werden können.²³⁶

Sollte im Falle der Anwendung der neuen Regelung im Folgeverfahren festgestellt werden, dass aufgrund selbstgeschaffener Nachfluchtgründe eine konkrete Gefährdung im Falle der Abschiebung tatsächlich droht, darf jedenfalls keine „Schutzlücke“ entstehen, sondern es muss zumindest der subsidiäre Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG zwingend eingreifen.²³⁷ Die neue Regelung will - folgt man der Begründung - nicht den rechtlichen Abschiebungsschutz der Betroffenen beseitigen, sondern nur den Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention regelmäßig ausschließen bzw. die Möglichkeit schaffen, dass die Feststellung, dass eine Gefährdung nach der Genfer Flüchtlingskonvention vorliegt, regelmäßig nicht mehr getroffen werden muss.

Jenseits der Frage, ob durch die Neuregelung eine „Schutzlücke“ entstehen kann, ist es jedenfalls integrationspolitisch geboten, den Betroffenen bei unabsehbarer Dauer der Bedrohung im Herkunftsland eine Integration im Aufnahmeland rechtlich zu ermöglichen und

diese nicht zu verhindern. An der Dauer einer Bedrohung und der daraus folgenden Notwendigkeit der Schutzgewährung ändert sich erfahrungsgemäß nichts, auch wenn die Gründe für die drohende Verfolgung erst im Aufnahmeland bzw. erst nach Abschluss eines Asylverfahrens entstehen oder herbeigeführt werden. Insofern sollten den Betroffenen Zugänge zu sozialen Rechten nicht unnötig erschwert werden.

2.4 Einheit der Flüchtlingsfamilie nach der Genfer Flüchtlingskonvention

Die rechtliche Situation von Familienangehörigen wird durch einige Änderungen im Asylverfahrensgesetz klarer und eindeutiger mit dem Status des asylsuchenden oder bereits anerkannten Flüchtlings gekoppelt (§§ 14a, 26 AsylVfG). Die Regelungen beziehen sich auf Ehegatten und minderjährige Kinder. Zum einen gilt zukünftig ein Asylantrag auch für minderjährige Kinder unter 16 Jahren automatisch als gestellt, wenn ein Elternteil einen Asylantrag stellt oder - bei einer späteren Einreise des Kindes - das Asylverfahren des Elternteiles noch anhängig ist. Zum anderen werden zukünftig für den Ehegatten und für die minderjährigen Kinder ein Abschiebungshindernis nach § 60 Abs. 1 AufenthG und damit auch die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention festgestellt (§ 3 AsylVfG), wenn vorher für den anderen Ehegatten bzw. ein Elternteil unanfechtbar ein Abschiebungshindernis nach § 60 Abs. 1 AufenthG zuerkannt worden ist. Die Änderungen setzen bereits im Zuwanderungsgesetz eine Gesetzesinitiative der Bundesländer aus dem Jahr 2000 um.²³⁸

Der Hintergrund der gesetzlichen Regelung und der Gesetzesinitiative des Bundesrates war die nach Einschätzung einiger Bundesländer unbefriedigende Regelung, dass Familienangehörige ihren Aufenthalt trotz Ablehnung des eigenen Asylantrages durch die nachfolgende Asylantragstellung anderer Familienangehöriger nicht unerheblich verlängern konnten. Die jetzt vorgesehene Fiktion der Antragstellung bei minderjährigen Kindern unter 16 Jahren wird im Ergebnis in bestimmten Fällen sicherlich zu einer effizienteren Durchführung des Asylverfahrens führen, weil die Asylanträge gemeinsam geprüft werden können. Im Übrigen ist bei der Geburt eines Kindes oder seiner späteren Einreise während des laufenden Asylverfahrens mindestens eines Elternteiles zukünftig neben den Eltern auch die zuständige Ausländerbehörde zu einer entsprechenden Mitteilung an das Bundesamt verpflichtet. Mit dem Zugang dieser Mitteilung gilt der Asylantrag für das Kind als gestellt (§ 14a Abs. 2 AsylVfG). In der Folge wird die Vermittlung des Flüchtlingsstatus über die Anerkennung des Stammberechtigten im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage nicht mehr an einer verspäteten Antragstellung für das Kind scheitern.²³⁹ Lediglich bei Kindern, die nach der Flüchtlingsanerkennung eines Elternteils im Bundesgebiet geboren werden, muss der Asylantrag innerhalb eines Jahres nach der Geburt gestellt werden.

Ein weiterer Gesichtspunkt für die Ergänzungen des Asylverfahrensgesetzes war die im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 GG nicht zufriedenstellende rechtliche Situation für Familienangehörige von Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Nach der bisherigen Rechtslage hatten nur Angehörige von Asylberechtigten einen Anspruch auf einen abgeleiteten Flüchtlingsstatus. Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern, in denen die Familie (Ehegatte, minderjährige Kinder) im Asylverfahren und im Flüchtlingsrecht als Einheit betrachtet wird, konnten Familienangehörige von anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention in Deutschland deshalb keinen abgeleiteten Flüchtlingsstatus erhalten. Die statusrechtlichen Unterschiede verursachten viele Folgeprobleme, weil nur der anerkannte Stammberechtigte zum Beispiel Anspruch auf einen Reiseausweis nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder auf eine weitgehende sozialrechtliche Gleichstellung mit deutschen Staatsangehörigen hat. Insbesondere bei Kindern anerkannter Flüchtlinge führte zudem der Eintritt in die Volljährigkeit häufig auch zu Schwierigkeiten bei der Verlängerung des Aufenthaltsrechtes.

Die Ergänzungen im Asylverfahrensgesetz sind nach Einschätzung der Beauftragten ein großer Fortschritt im deutschen Flüchtlingsrecht. Die Regelungen sind nach ihrer Einschätzung sehr gut geeignet, die statusrechtlichen Unterschiede innerhalb einer Flüchtlingsfamilie zu beseitigen und den im internationalen Flüchtlingsschutz verankerten Grundsatz der Einheit der Flüchtlingsfamilie zu gewährleisten. Die Familienangehörigen anerkannter Flüchtlinge erhalten nun durch die Feststellung des Abschiebungshindernisses nach § 60 Abs. 1 AufenthG den gleichen Flüchtlingsstatus wie der anerkannte Stammberechtigte. Die Regelungen greifen auch unabhängig vom Reiseweg der Betroffenen.²⁴⁰ Auch Kinder, die zum Zeitpunkt ihrer Asylantragstellung noch minderjährig sind, während des Asylverfahrens der Eltern aber volljährig werden, erhalten im Gegensatz zur gegenwärtigen Rechtslage den Flüchtlingsstatus ihrer Eltern.

Die Familienangehörigen genießen aufgrund der Neuregelungen gleichfalls den besonderen Ausweisungs- und Abschiebungsschutz für anerkannte Flüchtlinge, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis, dürfen ohne weitere Genehmigung eine Erwerbstätigkeit ausüben und erhalten nach drei Jahren - sofern die Anerkennung fortbesteht - eine Niederlassungserlaubnis.

Die Regelungen werden flankiert von einer notwendigen Übergangsvorschrift (§ 102 Abs. 4 AufenthG) für inzwischen volljährige ledige Kinder anerkannter Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention, die sich im Bundesgebiet aufhalten und sich nicht in erhöhtem Maße strafbar gemacht haben, und bei denen eine Integration zu erwarten ist. Auch die Ständige

Konferenz der Innenminister und -senatoren hatte bereits im November 2001 eine Aufenthaltsbeendigung für diesen Personenkreis als eine unter humanitären Gesichtspunkten unbefriedigende Lösung angesehen und im Vorgriff auf weitere Regelungen die Erteilung von Duldungen angeraten.²⁴¹ Nach dem Rechtsfolgenverweis in der Übergangsvorschrift erhalten die Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis in entsprechender Anwendung des § 25 Abs. 2 AufenthG. Soweit an die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis besondere Folgerechte gekoppelt sind, gilt die Aufenthaltserlaubnis als eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG.²⁴²

2.5 Verfahrensrechtliche Sanktionen für Asylbewerber bei Nichtbeachtung der Verfahrensobliegenheiten

Die Änderungen der §§ 20, 22 und 23 AsylVfG durch das Zuwanderungsgesetz sind aus Sicht der Beauftragten nicht unproblematisch. Die nunmehr vorgesehene entsprechende Anwendung der Bestimmungen zum Asylfolgeverfahren auf Asylbewerber, die sich während des Erstverfahrens vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht rechtzeitig bei einer Aufnahmeeinrichtung melden oder den Asylerstantrag verspätet bei der für sie zuständigen Außenstelle des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge stellen, könnte sowohl rechtlich-systematische als auch flüchtlingsrechtliche Schwierigkeiten bereiten.

Aus rechtlich-systematischer Sicht bereitet es Probleme, die Bestimmungen zum Folgeverfahren auf einen „später gestellten Asylantrag“ anzuwenden, da in den Bestimmungen zum Folgeverfahren u.a. auf ein „weiteres Asylverfahren“ und auf die Gründe für ein Wiederaufgreifen abgestellt wird (§ 71 Abs. 1 AsylVfG). Da in den in Rede stehenden Fällen jedoch noch kein Erstasylverfahren durchgeführt worden ist, bleiben die Bezugspunkte für die nun nach §§ 20, 22, 23 AsylVfG vorgesehenen Prüfungen unklar und damit schwer anwendbar. Es macht beispielsweise in Konstellationen, in denen ein Asylsuchender zu spät bei der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung ankommt, eine Prüfung kaum einen Sinn, die sich mit der Frage befasst, ob sich die „Sach- und Rechtslage nachträglich zugunsten des Betroffenen geändert hat“ (§ 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG) oder ob „neue Beweismittel vorliegen, die eine für den Betroffenen günstigere Entscheidung herbeigeführt haben würden“ (§ 51 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG), wenn zwischen der Meldung bei der nächstgelegenen und der förmlichen Asylantragstellung bei der zuständigen Aufnahmeeinrichtung nur eine relativ kurze Zeitspanne liegt.

Auch aus flüchtlingsrechtlicher Sicht erscheint es fraglich zu sein, ob eine Verletzung der angeführten Verpflichtung zur rechtzeitigen Meldung bzw. Antragstellung im Asylverfahren mit einem absoluten Ausschluss von der Schutzgewährung nach dem Grundgesetz bzw. nach der Genfer Flüchtlingskonvention geahndet werden kann oder ob dies unverhältnismäßig ist. Darüber hinaus hat die Beauftragte Bedenken, ob die Bestimmungen in der Praxis zu einer

tatsächlichen Verfahrensbeschleunigung beitragen werden. Zum einen sind bei der Anwendung der Vorschriften zusätzliche Rechtsstreitigkeiten über eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu erwarten; zum anderen lassen sich bestimmte internationale Schutzbestimmungen, die allein auf die Gefährdung im Falle der Rückkehr abstellen (z.B. Art. 3 EMRK), asylverfahrensrechtlich ohnehin nicht präkludieren.²⁴³

Schließlich bestehen - wie bereits im Abschnitt 2.3 dargelegt - aus Sicht der Beauftragten Bedenken, dass die vorgesehene Nichtberücksichtigung von relevanten Tatsachen bei der Frage der Gewährung von Schutz nach Art. 16a GG bzw. nach der Genfer Flüchtlingskonvention zu einer materiellen „Schutzlücke“ führen könnte, da sich der Schutzzumfang der völkerrechtlichen Bestimmungen zum subsidiären Schutz (§ 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG) nicht voll mit dem der Genfer Flüchtlingskonvention und des Grundgesetzes deckt.²⁴⁴ Nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern ist die künftige Verweisung in das Asylfolgeverfahren mit der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbar. Überdies sollen auch in den Asylfolgeverfahren Feststellungen von Abschiebungshindernissen nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG unberührt bleiben.

Die Beauftragte hatte während des Gesetzgebungsverfahrens Änderungen der vorgeschlagenen Bestimmungen gefordert,²⁴⁵ die nicht derart weitreichenden Eingriffen in das materielle Flüchtlingsrecht gleichkommen, sondern erst im Falle einer materiellen Unbegründetheit des Asylantrages gegriffen hätten. Sie konnte sich im Ergebnis jedoch nicht durchsetzen.

Die Beauftragte regt an, die Anwendung der neuen Bestimmungen in §§ 20, 22 und 23 AsylVfG beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge statistisch umfassend zu dokumentieren, damit ggf. eine problematische Anwendung der Regelungen oder Lücken in der vorgesehenen schriftlichen Information für Asylbewerber früh erkannt werden. Es sollte zudem grundsätzlich beachtet werden, dass die Forderung nach weiteren Sanktionen bei einer Verletzung der Verfahrensobligationen vor allem Konstellationen entgegenwirken will, in denen Asylsuchende nach erfolgter Meldung zum Asylantrag bei einer Außenstelle des Bundesamtes nicht bei der zuständigen Aufnahmeeinrichtung zur förmlichen Asylantragstellung ankommen und dann, wenn sie - teilweise Wochen später - nach ihrem Untertauchen aufgegriffen werden, ihr Erstasylverfahren einfach fortführen konnten.²⁴⁶

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

Durch Änderungen im Asylverfahrensgesetz werden der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten und, flankierend dazu, auch die Weisungsfreiheit der Einzelentscheider beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge abgeschafft (Streichung von §§ 5 Abs. 2, 6 AsylVfG). Diese Änderungen treten bereits vorzeitig im ersten Monat nach der Verkündung des Zuwanderungsgesetzes in Kraft (Art. 15 Abs. 2 ZuwG).

Die Position des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten wurde als Korrektiv zur Weisungsfreiheit der Einzelentscheider geschaffen. Der Bundesbeauftragte konnte gegen Entscheidungen des Bundesamtes klagen. Er sollte durch seine Tätigkeit auf eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung zu den Anerkennungskriterien hinwirken und in der Folge auch die Anerkennungspraxis des Bundesamtes harmonisieren.²⁴⁷ Die Tätigkeit des Bundesbeauftragten war in den vergangenen Jahren umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss vom Dezember 2000 festgestellt, dass der Bundesbeauftragte durch eine Überprüfung nur der Anerkennungsentscheidungen seinem gesetzlichen Auftrag nicht gerecht werde.²⁴⁸ In der Folge hat der Bundesbeauftragte auch bei ablehnenden Entscheidungen Rechtsmittel eingelegt, insbesondere wenn es um die Bewertung geschlechtsspezifischer Verfolgungen ging.

Im Hinblick auf die noch anhängigen Klagen des Bundesbeauftragten²⁴⁹ wäre im Interesse einer Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie - insbesondere bei langen Verfahren - im Interesse der Asylsuchenden eine wohlwollende Prüfung geboten, ob Rechtsmittel zurückgenommen werden können. Eine weitgehende Rücknahme der Rechtsmittel des Bundesbeauftragten bietet sich auch deshalb an, weil der gesetzliche Auftrag des Bundesbeauftragten, auf eine vereinheitlichte Anerkennungspraxis hinzuwirken, zukünftig unmittelbar und effizienter über Weisungen an das Bundesamt erreicht werden kann.

Die Aufhebung der Weisungsfreiheit der Einzelentscheider beim Bundesamt kann zu einer größeren Harmonisierung der Bewertungskriterien bei der Entscheidung über Asylverfahren führen. Für die Entscheidung in einem bestimmten Einzelfall hingegen dürfte eine Weisung ausscheiden, da die Einschätzung, ob das Vorbringen eines Antragstellers glaubwürdig ist, nicht aufgrund einer generellen Weisung entschieden werden kann. Grundlagen für die Entscheidung über die Glaubwürdigkeit sind jeweils der persönliche Eindruck, der im Rahmen der Anhörung entsteht, und insbesondere das Vorhandensein umfassender Hintergrundkenntnisse des Entscheiders zu dem jeweiligen Herkunftsland des Asylbewerbers. Die Einführung der Weisungsgebundenheit ändert insoweit auch nichts an der zentralen Rolle der Einzelentscheider im Asylverfahren, die ohne eine intensive kontinuierliche Schulung des Personals nicht ausgefüllt werden kann. Inwieweit die Weisungsgebundenheit der

Einzelentscheider im Ergebnis zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte führt, bleibt abzuwarten. Angesichts der steigenden Zahl von anhängigen Verfahren beim Bundesamt im Berichtszeitraum (vgl. 1.1) darf jedoch auch die ausreichende Ausstattung des Bundesamtes mit Einzelentscheidern nicht aus dem Auge verloren werden.

2.7 Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen nach drei Jahren

Die Beauftragte hat die Verbesserung im Bereich der Verfestigungsmöglichkeit des Aufenthaltes für Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention begrüßt (vgl. B.II.2.1.1.2). Sie hielt die damit einhergehende Einführung der obligatorischen Überprüfung, ob die Voraussetzungen für die Schutzgewährung nach drei Jahren fortbestehen, die auch Asylberechtigte nach Art. 16a Grundgesetz erfasst (§ 73 Abs. 2a AsylVfG), für vertretbar, auch wenn durch die Regelung die Aufenthaltsverfestigung für die Gruppe der Asylberechtigten im Vergleich zum geltenden Recht zeitlich hinausgeschoben wird.

Aus Sicht der Beauftragten muss bei der Überprüfung, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf²⁵⁰ oder für eine Rücknahme der Anerkennung gegeben sind, zum einen sichergestellt werden, dass es nicht zu unnötigen Belastungen des Bundesamtes mit vermeidbaren Prüfverfahren kommt. Insgesamt hatte der Gesetzgeber nicht die Absicht, mit der Einführung der Regelung bei jeder Anerkennung nach drei Jahren ein zweites Asylverfahren durchzuführen.²⁵¹ Zum anderen regt die Beauftragte an, das Interesse der anerkannten Flüchtlinge an einer zügigen Aufenthaltsverfestigung und den damit verbundenen verbesserten Integrationschancen nach Ablauf der drei Jahre bei der Anwendung der neuen Vorschrift in das Zentrum zu stellen.

Unnötige Belastungen des Bundesamtes könnten entstehen, wenn Überprüfungsvorgänge zur Möglichkeit eines Widerrufs eingeleitet würden, ohne dass die Länderberichte des Auswärtigen Amtes oder anderer kompetenter Stellen hierfür klare Anhaltspunkte liefern. Ein Widerrufsverfahren sollte also nur dann eingeleitet werden, wenn eine vorangegangene „Anprüfung“ ergeben hat, dass hierfür erhebliche Gründe sprechen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass eine Überprüfung der Rücknahme, die nicht eine nachträgliche Änderung der Verfolgungssituation zum Ausgangspunkt hat, sondern eine fehlerhafte Entscheidung in der Vergangenheit, die erst jetzt als solche erkannt wird, nur in Ausnahmefällen tatsächlich in Betracht kommen wird,²⁵² da die Feststellung, ob Rücknahmegründe vorliegen, zuvor regelmäßig eine umfängliche Prüfung der gesamten individuellen Asylakte notwendig machen würde.²⁵³

Dem integrationspolitischen Interesse an einer zügigen Aufenthaltsverfestigung könnte aus Sicht der Beauftragten dadurch genügt werden, dass mit der „Anprüfung“ rechtzeitig vor Ablauf der Dreijahresfrist in § 26 Abs. 3 AufenthG begonnen wird, damit in dem Fall, in dem kein Widerruf oder keine Rücknahme erfolgt, unnötige Verzögerungen bei der Erteilung der Niederlassungserlaubnis vermieden werden bzw. ein Rechtsstreit über das Vorliegen der Widerrufs- oder Rücknahmegründe ggf. „rechtzeitig“ abgeschlossen werden kann. Aus integrationspolitischer Sicht wäre es jedenfalls zu begrüßen, wenn die Mitteilung des Bundesamtes an die Ausländerbehörde, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme nicht vorliegen (vgl. § 26 Abs. 3 AufenthG i.V.m. § 73 Abs. 2 a Satz 2 AsylVfG), spätestens nach drei Jahren auch tatsächlich ergehen würde. Sie darf insbesondere nicht deshalb unterbleiben, weil die behördliche Überprüfung - oder gar die „Anprüfung“ - nach drei Jahren noch nicht begonnen haben.

Eine Verzögerung der Entscheidung wegen eines Entscheidungsstopps (vgl. § 11a AsylVfG) sollte von vorneherein ausscheiden, weil der Erlass eines Entscheidungsstopps in der Regel nahe legen dürfte, dass sich die Situation im Herkunftsland nicht in widerrufsgerechter Weise stabilisiert hat. Sofern die Überprüfung aus anderen - insbesondere nicht von dem Flüchtling zu vertretenden - Gründen nicht zeitgerecht abgeschlossen werden kann, sollte der Ausländerbehörde gemäß § 26 Abs. 3 AufenthG die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis regelmäßig ermöglicht werden. Dies ist auch deswegen unproblematisch, weil das Bundesamt auch danach gemäß § 73 Abs. 2 a Satz 3 AsylVfG jederzeit die Möglichkeit eines Widerrufs oder einer Rücknahme der Anerkennung mit der Folge hat, dass dann im Wege des Ermessens auch die Niederlassungserlaubnis widerrufen werden könnte.²⁵⁴

2.8 Die räumliche Beschränkung des Aufenthalts für Asylbewerber - „Residenzpflicht“

Im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes wurden die Regelungen im Bereich der räumlichen Beschränkung des Aufenthalts (der sog. „Residenzpflicht“) in einigen Punkten verändert.²⁵⁵ § 58 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG sieht nunmehr eine generelle Ermessensregelung zur Erteilung einer vorübergehenden Verlassensenerlaubnis vor. In Satz 2 der Vorschrift werden die Gründe aufgezählt, die zu einer zwingenden Erteilung einer vorübergehenden Verlassensenerlaubnis führen. Das bisherige Asylverfahrensgesetz hat demgegenüber das Vorliegen eines dringenden öffentlichen Interesses, zwingender Gründe, die ein vorübergehendes Verlassen erfordern, oder von Fällen, in denen die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würden, als Voraussetzung für die Behörden aufgeführt, um überhaupt in die Ermessensausübung zu gelangen. Selbst in diesen Fällen konnte die Erteilung einer Verlassensenerlaubnis grundsätzlich noch abgelehnt werden.

Die Beauftragte begrüßt die Änderung. Sie sollte in der Praxis zu einer vereinfachten und großzügigeren Erteilung von Verlassenserlaubnissen führen. Die Beauftragte regt darüber hinaus an, dass die Landesregierungen verstärkt von der seit langem bestehenden Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 58 Abs. 6 AsylVfG Gebrauch machen, um Asylbewerbern den erlaubnisfreien Aufenthalt in einem die Bezirke mehrerer Ausländerbehörden umfassenden Gebiet zu ermöglichen.

3. Asylmaßnahmen nach Titel IV EG-Vertrag

Im Folgenden sollen der Inhalt der von der Kommission vorgeschlagenen Asylmaßnahmen nach Titel IV Art. 63 Nr. 1 und 2 EG-Vertrag sowie die wesentlichen Punkte der Beratungen in den Gremien der Europäischen Union - insbesondere in der Ratsarbeitsgruppe Asyl - dargestellt werden. Generelle Anmerkungen zu Inhalt und Fortschritt der Europäischen Harmonisierung im Flüchtlings- und Migrationsbericht werden in Teil A I dargestellt.

3.1 Verordnung zur Feststellung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist - „Dublin II-Verordnung“

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat im Juli 2001 gemäß Art. 63 Nr. 1a EG-Vertrag den Entwurf einer Verordnung des Rates (sog. „Dublin II-Verordnung“) vorgelegt, die regeln soll, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrages, der im Gebiet der Europäischen Union gestellt wird, zuständig ist.²⁵⁶ Die Verordnung soll das zwischen den Mitgliedstaaten seit September 1997 geltende Dubliner Übereinkommen ablösen.²⁵⁷

Der Verordnungsentwurf legt insbesondere die Kriterien fest, nach denen die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates für die Prüfung eines Asylantrages festgestellt werden soll. Die Zuständigkeit ist nach dem Verordnungsentwurf auch mit der Verpflichtung des Mitgliedstaates gekoppelt, einen Asylsuchenden aus einem anderen Mitgliedstaat zu übernehmen. Weiter wird das Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten bei der Prüfung der Zuständigkeit sowie einer etwaigen anschließenden Überstellung eines Asylsuchenden in einen anderen Mitgliedstaat geregelt. Insbesondere werden Fristen für die Beantragung einer Übernahme, die Beantwortung des Übernahmegesuches und die Durchführung einer Überstellung festgeschrieben.

Im Grundsatz sieht der Verordnungsentwurf die Zuständigkeit des Mitgliedstaates für die Prüfung eines Asylantrages vor, der die Einreise oder den Aufenthalt des Asylsuchenden im Gebiet der Europäischen Union veranlasst hat. Eine Veranlassung in diesem Sinne ist bei-

spielsweise die Ausstellung eines Einreisevisums, die wissentliche Duldung eines sog. illegalen Aufenthaltes oder der Umstand, dass ein Mitgliedstaat die illegale Einreise in sein Hoheitsgebiet zugelassen hat. Abweichend davon soll aber vorrangig der Mitgliedstaat zuständig sein, der bereits einen engen Familienangehörigen als Flüchtling anerkannt hat oder in dem ein Asylverfahren eines engen Familienangehörigen anhängig ist. Durch Festlegung von Fristen für die Beantragung einer Übernahme durch einen anderen Staat, der Bearbeitung solcher Anträge und der Durchführung einer Überstellung soll eine ordnungsgemäße und effiziente Umsetzung zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet werden; das Überschreiten einer Frist begründet in der Regel die Zuständigkeit des dafür verantwortlichen Mitgliedstaates.

Die Beratung innerhalb der Gremien des Europäischen Rates hat im Herbst 2001 begonnen. Der Entwurf des Verordnungstextes hat dabei in seinen Grundsätzen eine breite Zustimmung gefunden und wird deshalb vielleicht schon in der zweiten Jahreshälfte 2002 verabschiedet werden können. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Sevilla am 21./22. Juni 2002 den Rat aufgefordert, die Verordnung vor Dezember 2002 zu billigen. Der Verordnungsentwurf orientiert sich am Dubliner Übereinkommen, sieht allerdings z.T. kürzere Antrags- und Bearbeitungsfristen für die Mitgliedstaaten vor.²⁵⁸ Diese Änderung ist das Ergebnis einer Auswertung der praktischen Umsetzung des Dubliner Übereinkommens, die ergeben hatte, dass trotz begründeter Zuständigkeit eines Mitgliedstaates eine Überstellung noch in zu wenigen Fällen tatsächlich stattgefunden hat.²⁵⁹

Die Umsetzung des Dubliner Übereinkommens bzw. der Verordnung ist an die sog. EURODAC-Verordnung²⁶⁰ gekoppelt. Diese Verordnung regelt die Erhebung und Verwendung von Fingerabdruckdaten, die von Asylsuchenden und Personen genommen werden, die an den Außengrenzen der Union bei einem illegalen Grenzübertritt aufgegriffen werden.²⁶¹ Nach der Zweckbestimmung in der Verordnung erfolgt die Verarbeitung der Fingerabdruckdaten, um die Feststellung des für die Asylantragsprüfung zuständigen Mitgliedstaates und die Umsetzung des Dubliner Übereinkommens zu erleichtern.

Eine Vereinbarung über die zahlenmäßige Verteilung von Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union war in der Vergangenheit trotz intensiver - auch deutscher - Bemühungen nicht möglich.²⁶² Eine Zuständigkeitsregelung, wonach der Mitgliedstaat den Asylantrag prüfen muss, in dem der Asylantrag gestellt worden ist, und die - wie von einigen Mitgliedstaaten gefordert - mit finanziellen Ausgleichsleistungen durch Mitgliedstaaten mit niedrigen Antragszahlen gekoppelt ist, ließ sich ebenfalls nicht durchsetzen.

Die Beauftragte begrüßt das mit dem Entwurf verfolgte Ziel, Defizite des Dubliner Übereinkommens zu beseitigen, die in der Vergangenheit häufig zu Lasten von Asylsuchenden ausgetragen wurden. Das Dubliner Übereinkommen und die geplante Dublin II-Verordnung sind wirksame Instrumente, um zumindest innerhalb der Europäischen Union das Problem der „refugees in orbit“ - also der Flüchtlinge, für die kein Aufnahmestaat Verantwortung übernimmt - zu lösen. Eine verbindliche Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten hat auch zur Folge, dass nationalstaatliche Regelungen, wie etwa die deutsche Drittstaatsregelung, im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander zukünftig an Bedeutung verlieren werden.

Die Beauftragte würde es zudem begrüßen, wenn über die Dublin II-Verordnung möglichst weitgehend die Familieneinheit von Asylsuchenden gewährleistet werden könnte. Die Prüfung der Asylanträge von Familienangehörigen in nur einem Mitgliedstaat vereinfacht wegen der häufig vorliegenden Vergleichbarkeit des Vorbringens die Prüfung. Sie erleichtert und fördert im Fall einer Anerkennung auch die Integration.

Die Beauftragte spricht sich weiter dafür aus, einem Asylsuchenden bei der Umsetzung der Verordnung die Möglichkeit zu eröffnen, vor einer Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union einstweiligen Rechtsschutz zur Herstellung einer aufschiebenden Wirkung gegen eine Entscheidung zu beantragen. Dies würde unnötige Rücküberstellungsverfahren bei erfolgreichen Klagen und unnötige Trennungen von Familienangehörigen verhindern. Zudem würde erst eine solche Regelung einen effizienten Rechtsschutz für Asylsuchende gewährleisten, insbesondere, weil Klageverfahren aus dem Ausland gegen eine Überstellung nur äußerst schwierig zu betreiben sind. Bei der gegenwärtigen Anwendungspraxis des Dubliner Übereinkommens wird in Deutschland die Möglichkeit des einstweiligen Rechtsschutzes nur dann eingeräumt, wenn sich die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates aus anderen Gründen als der Durchreise durch diesen Staat ergibt.

3.2 Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten

Die Kommission hat gemäß Art. 63 Nr. 1b EG-Vertrag einen Richtlinienentwurf für die Aufnahmebedingungen von Asylbewerbern vorgelegt.²⁶³ Der Entwurf sollte in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Lebensbedingungen für Asylbewerber auf einem Niveau sicherstellen, das ihnen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Darüber hinaus sollen unterschiedliche Vorschriften in den Mitgliedstaaten über die Aufnahmebedingungen angeglichen werden und im Ergebnis zu einer Vermeidung von Sekundärmigration zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Über den Inhalt des Vorschlags für die Richtlinie ist auf

Grundlage einer überarbeiteten Fassung am 25. April 2002 im Rat für Inneres und Justiz unter spanischer Präsidentschaft grundsätzlich Einigung erzielt worden.²⁶⁴

Maßstab und Umfang der notwendigen Leistungen für ein menschenwürdiges Leben eines Asylbewerbers auf dem Gebiet der Europäischen Union müssen in jedem Mitgliedstaat konkret bestimmt werden. In Deutschland ist dabei insbesondere das Gebot zur Achtung der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG und das Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 GG zu beachten. Die ersten Verhandlungsrunden innerhalb der Ratsarbeitsgruppe Asyl in Brüssel haben deutlich gemacht, dass die Ausgestaltung und der Umfang der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehr unterschiedlich sind. Die Richtlinie enthält Mindestnormen zur Freizügigkeit von Asylbewerbern (Art. 7), zur Bereitstellung von Unterkunft, Verpflegung und Kleidung in Form von Sach- und Geldleistungen und von Gutscheinen oder von Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs (Art. 14), zur medizinischen Versorgung (Art. 15), zum Zugang zur Grundschulbildung (Art. 10), zum Zugang zum Arbeitsmarkt und zur beruflichen Bildung (Art. 11 und 12) sowie zur Möglichkeit des Entzuges bzw. der Einschränkung von Leistungen für Asylbewerber (Art. 16).

Auf erheblichen Widerstand verschiedener Mitgliedstaaten traf der Vorschlag der Kommission, die Gewährung von Leistungen bei einem bestimmten Verhalten der Asylbewerber einzuschränken bzw. Ansprüche der Betroffenen ganz auszuschließen. Auch dem deutschen Leistungsrecht sind - soweit die Bedürftigkeit aufgrund fehlender eigener Mittel gegeben ist - der gänzliche Ausschluss von Leistungen bzw. deren Einschränkung während des laufenden Asylverfahrens fremd (vgl. auch § 1a AsylbLG). Der Bundesrat hat gleichwohl in einer Stellungnahme zu dem Richtlinienentwurf über Aufnahmebedingungen für Asylbewerber die Bundesregierung aufgefordert, diesen restriktiven Teil des Richtlinienentwurfs als geeignetes Mittel der Verfahrensbeschleunigung in das deutsche Recht aufzunehmen.²⁶⁵

Aus einer Reihe von Mitgliedstaaten wurden darüber hinaus Bedenken gegen das Konzept der Kommission geäußert, den Umfang der Leistungen - unter Bezugnahme auf den Richtlinienentwurf für gemeinsame Asylverfahren (vgl. unten 3.4) - an asylverfahrensrechtliche Entscheidungen über die Zulässigkeit oder die offensichtliche Unbegründetheit eines Asylantrages zu koppeln. Da die Richtlinie allerdings lediglich Mindestnormen aufstellt und das Prinzip der Bedürftigkeit als Grundprinzip in die Richtlinie aufgenommen wurde (Art. 13 Abs. 3), ließ die Kommission ihre Konzeption in diesem Punkt schließlich fallen.

Neben den zahlreichen Stellungnahmen von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen²⁶⁶ war bei den Verhandlungen im Rahmen der Ratsarbeitsgruppe Asyl zu beachten, dass einige

Mitgliedstaaten über kein dem deutschen Leistungsrecht vergleichbares System der sozialen Sicherung für Asylbewerber verfügen. Soziale Leistungen werden dort entweder teilweise über Nichtregierungsorganisationen gewährt oder die Asylbewerber können ihren eigenen Lebensunterhalt regelmäßig über einen im Vergleich zu Deutschland leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt des Aufnahmestaates sicherstellen.²⁶⁷ Für diese Mitgliedstaaten stellt die nun zur Verabschiedung vorliegende Richtlinie zu verbindlichen Mindestaufnahmebedingungen für Asylbewerber eine große innen- und sozialpolitische Herausforderung dar.

Die Richtlinie bietet in einigen Bestimmungen auch Ansatzpunkte dafür, die Erfahrung der letzten Jahre mit der Aufnahme von Bürgerkriegs- und Kriegsflüchtlingen sowie von Opfern schwerer Gewalt verbindlich umzusetzen. Insbesondere Art. 20 der Richtlinie, der Opfern von Folter und organisierter Gewalt sowie Personen, die unter posttraumatischen Belastungsstörungen leiden, im Bedarfsfall die erforderliche Behandlung einräumt, verdient es, positiv aufgenommen zu werden.

Darüber hinaus könnten die Verhandlungen um die Richtlinie aus Sicht der Beauftragten auch ein Anlass dafür sein, einige in Deutschland geltende Regelungen einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Im europäischen Vergleich ist - anders als in Deutschland - die Residenzpflicht für Asylbewerber die Ausnahme und eine Wohnsitzauflage gekoppelt mit der Hilfeleistung nur an dem zugewiesenen Ort die Regel.²⁶⁸

Es wäre insofern aus Sicht der Beauftragten zu überlegen, ob eine Veränderung der Rechtspraxis in Deutschland oder gar der gesetzlichen Bestimmungen dazu beitragen könnte, eine einheitliche Praxis auf europäischer Ebene weiter zu fördern. Mit einem solchen Schritt würde zugleich auf die ernstzunehmende Kritik vieler Nichtregierungsorganisationen und Flüchtlingsinitiativen in Deutschland reagiert, die zum einen die hohen Hürden für die Erteilung einer vorübergehenden Verlassenserlaubnis für das zugewiesene Aufenthaltsgebiet (§ 58 Abs. 1 AsylVfG) und zum anderen die vorgesehene Strafbarkeit bei wiederholten Zuwiderhandlungen gegen die Aufenthaltsbeschränkung (§ 85 Nr. 2 AsylVfG) thematisiert. Zudem könnte damit auch von manchen in Deutschland geäußerten menschenrechtlichen Bedenken begegnet werden, die sich auf eine Vereinbarkeit der deutschen Rechtspraxis bzw. der Gesetzeslage mit Art. 2 des 4. Protokolls vom 16. September 1963²⁶⁹ zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beziehen.

3.3 Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen

Die Kommission hat gemäß Art. 63 Nr. 1c des EG-Vertrages Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge vorgeschlagen.²⁷⁰ Der Vorschlag der Richtlinie wird den - rechtlich unverbindlichen - Gemeinsamen Standpunkt vom 4. März 1996 betreffend der harmonisierten Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Art. 1 des Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge ablösen.²⁷¹ Schon die Sondierungsverhandlungen mit der Europäischen Kommission wurden von Seiten der Bundesregierung vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen über die Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention zur flüchtlingsrechtlichen Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgung geführt (vgl. 1.2 und 2.1).

Das Hauptziel des Richtlinienvorschlages ist, dass jene Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, ein Mindestmaß an Schutz in allen Mitgliedstaaten genießen und dass ein Abbau der Unterschiede der Rechtsvorschriften und Praktiken der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen als erster Schritt zu einer vollständigen Harmonisierung erfolgt.²⁷² Die angestrebte Harmonisierung im Asylbereich soll auf einem möglichst hohen Schutzniveau für die betroffenen Personen erfolgen. Dieses hohe Schutzniveau kann jedoch - aus Sicht der Kommission - nur dann gewährleistet werden, wenn der Richtlinienentwurf zugleich Maßnahmen vorsieht, die ggf. „Asylmissbrauch“ entgegenwirken.²⁷³

Der Richtlinienentwurf der Kommission regelt weite Teile des materiellen Asyl- und Flüchtlingsrechtes. Dabei sind die Regelungen, insbesondere zu den Voraussetzungen für eine Anerkennung als Asylberechtigter bzw. als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention, weitaus detaillierter als in Deutschland. In Deutschland fehlt es bisher an einem nationalen Gesetz, das die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Asylberechtigter bzw. als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention umfassend festlegt. Das materielle Asyl- und Flüchtlingsrecht ist in Deutschland in weiten Teilen Richterrecht; das Asylverfahrens- und das Ausländergesetz enthalten nur wenige materiell-rechtliche Regelungen.

Der Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlages bezieht sich auf Asylanträge, die entweder an der Grenze oder auch auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates gestellt werden. Internationaler Schutz im Sinne des Richtlinienentwurfes besteht aus dem Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Schutz aufgrund anderer internationaler Verpflichtungen (z.B. der EMRK). Für die Anerkennungspraxis gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention in Deutschland werden insbesondere die Art. 7 - 12 von erheblicher Bedeutung sein. Art. 9 des Richtlinienentwurfes stellt - in Übereinstimmung mit dem Zuwanderungsgesetz (vgl. 2.1) - fest, dass Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention in folgenden drei Konstellationen vorliegen kann. Wenn die Verfolgung

- vom Staat ausgeht,
- wenn sie von den Staat beherrschenden Parteien oder Organisationen ausgeht oder
- wenn sie von nichtstaatlichen Akteuren ausgeht und der Staat nicht in der Lage oder nicht willens ist, wirksam Schutz zu gewähren.

Sind nichtstaatliche Akteure Auslöser der Furcht vor Verfolgung, wird in Art. 9 Abs. 2 des Richtlinienentwurfes ein umfangreiches Prüfprogramm konzipiert, in dessen Rahmen die Frage zu klären ist, ob dem Betroffenen im Herkunftsland wirksamer Schutz vor der befürchteten Verfolgung gewährt wird. Nur im Falle des Vorhandenseins eines wirksamen Schutzsystems im Herkunftsland des Flüchtlings ist der potenzielle Aufnahmestaat des Flüchtlings nicht verpflichtet, den Betroffenen als Flüchtling anzuerkennen, da dann nicht von einem Bedarf nach internationalem Schutz ausgegangen werden kann. Internationaler Schutz wird regelmäßig insbesondere dann nötig sein, wenn im Herkunftsland keine staatlichen Strukturen mehr vorhanden sind.

Auch die Frage der „inländischen Flucht- oder Schutzalternative“, deren Beantwortung der Gewährung internationalen bzw. ausländischen Schutzes regelmäßig vorgeht, soll in dem Entwurf der Richtlinie umfassend normiert werden. Eine inländische Fluchtalternative soll nach Art. 10 Abs. 1 des Richtlinienentwurfes dann gegeben sein, wenn der Antragsteller zum Zeitpunkt der Entscheidung über das Asylgesuch ohne weiteres in das in Rede stehende Gebiet zurückgeführt werden kann. Asylsuchende können somit grundsätzlich nur noch dann auf eine inländische Schutzalternative verwiesen werden, wenn eine Rückführung in dieses Gebiet des Verfolgerstaates auch tatsächlich für den Betroffenen ohne Gefährdung möglich ist. Dabei wird grundsätzlich zu beachten sein, dass im Falle der Furcht vor unmittelbarer staatlicher Verfolgung die Annahme einer inländischen Schutzalternative regelmäßig nicht in Frage kommen dürfte, weil staatliche Stellen normalerweise landesweit verfolgen werden.²⁷⁴

In den Art. 7d und 12d werden geschlechtsspezifische Formen der Verfolgung und die Verfolgung von Kindern als relevant aufgeführt. Die Kommission greift damit Entwicklungen im internationalen Flüchtlingsrecht auf, die in den letzten Jahren verstärkt - etwa im Exekutivkomitee des UNHCR, in dem alle EU-Mitgliedstaaten vertreten sind -, diskutiert worden waren. Dies ist aus Sicht der Beauftragen zu begrüßen.

In Art. 11 Abs. 1d wird darüber hinaus geregelt, dass die strafrechtliche Verfolgung oder Bestrafung wegen der Weigerung, der allgemeinen Wehrpflicht nachzukommen, im Falle des Vorliegens bestimmter Voraussetzungen Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sein kann. Auch hiermit greift die Kommission Entwicklungen auf, die in einzelnen

Mitgliedstaaten der Europäischen Union - aus Sicht der Beauftragten auch in Deutschland - bereits vorzufinden sind (vgl. 1.4).

Schließlich wird in Art. 8 des Vorschlages der Kommission auch die Problematik der sog. selbstgeschaffenen Nachfluchtgründe angesprochen. Nachdem in Abs. 1 grundsätzlich festgestellt wird, dass die Furcht vor Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention auch erst nach der Ausreise aus dem potenziellen Verfolgerland entstehen kann, wird in Abs. 2 dargelegt, dass Aktivitäten, die nachweislich einzig und allein aufgenommen wurden, um die für die Beantragung internationalen Schutzes erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen, nicht in jedem Fall als asylrelevant berücksichtigt werden müssen. Der Vorschlag wird jedenfalls auf seine Vereinbarkeit mit der Regelung im durch das Zuwanderungsgesetz geänderten Asylverfahrensgesetz zu prüfen sein (vgl. 2.3).

Nach den Artikeln über das Erlöschen des Flüchtlingsstatus (Art. 13) sowie den Regelungen zum Ausschluss von der Anerkennung als Flüchtling (Art. 14) folgen in dem Vorschlag der Kommission die Bestimmungen zum subsidiären Schutz. Mit den Kapiteln IV und V des Richtlinienentwurfs verfolgt die Kommission das Ziel, auch die anderen verbindlichen menschenrechtlichen Schutzinstrumente im Flüchtlingsbereich zu berücksichtigen sowie die abschiebungsrechtlichen und integrationspolitischen Erfordernisse aufzunehmen, die aus diesen Instrumenten folgen. Die Beauftragte begrüßt insoweit die Entscheidung der Kommission, den Status von subsidiär zu schützenden Personen soweit wie möglich an den von Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention annähern zu wollen, da dieser Grundsatz auch im Zuwanderungsgesetz weitgehend berücksichtigt worden ist. Schon jetzt ist jedoch absehbar, dass die Diskussion über den subsidiären Schutz aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der nationalen Schutzsysteme innerhalb der Europäischen Union nicht einfach werden wird. Dabei wird u.a. auch zu klären sein, in welchem Verhältnis die Bestimmungen über den subsidiären Schutz in dem Richtlinienentwurf zu den bereits bestehenden internationalen Verpflichtungen der Staaten stehen, die diese über die Unterzeichnung und Ratifizierung internationaler und regionaler Menschenrechtsübereinkommen eingegangen sind. Wenn die Einhaltung dieser bestehenden Verpflichtungen durch unabhängige Kontrollorgane wie etwa dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte überprüft wird, wird dies erhebliche Auswirkungen auf die Umsetzung und Auslegung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten haben.

3.4 Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft

3.4.1 Der erste Richtlinienentwurf der Kommission von September 2000

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat im September 2000 gemäß Art. 63 Nr. 1d des EG-Vertrages den Entwurf einer Richtlinie zu Mindeststandards für die Durchführung eines Asylverfahrens vorgelegt.²⁷⁵ Die Richtlinie soll in einem ersten Schritt für das Asylverfahren in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union einheitliche Mindeststandards aufstellen, die ein faires und effizientes Verfahren gewährleisten.

Der erste - mittlerweile zurückgezogene - Richtlinienentwurf sieht Mindestrechte für einen Asylsuchenden im Asylverfahren vor. Dazu zählt die Verpflichtung des jeweiligen Mitgliedstaates, einen Dolmetscher zur Verfügung zu stellen, über den Ablauf des Asylverfahrens zu informieren und eine Entscheidung über einen Asylantrag nur nach vorangegangener persönlicher Anhörung des Antragstellers zu treffen. Asylsuchende haben weiter das Recht, grundsätzlich für die Dauer des Asylverfahrens im jeweiligen Mitgliedstaat verbleiben zu dürfen. Weiter enthält der Entwurf Festlegungen dafür, unter welchen Voraussetzungen ein Asylantrag als „unzulässig“ oder als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden kann. Schließlich sind Regelungen zum Überprüfungsverfahren und insbesondere zur gerichtlichen Überprüfung vorgesehen, die - in Anlehnung an die deutsche Rechtslage - eine Unterscheidung in reguläre und beschleunigte Verfahren vorsehen.

Die Beauftragte hatte den Entwurf der Richtlinie vom September 2000 in seinen wesentlichen Teilen begrüßt. Neben der Verankerung von Verfahrensgrundrechten stellt der Richtlinienentwurf klar, dass ein Asylsuchender nach einer Ablehnung seines Asylantrages jedenfalls die Möglichkeit zu einer vollständigen rechtlichen und tatsächlichen gerichtlichen Überprüfung haben muss. Die Beauftragte hielt es im Hinblick auf die drohenden Nachteile im Falle der Abschiebung eines gefährdeten Asylsuchenden für geboten, dass Rechtsmittel gegen eine ablehnende Entscheidung aufschiebende Wirkung haben oder der Betroffene jedenfalls die Möglichkeit haben sollte, beim zuständigen Verwaltungsgericht die Anordnung der aufschiebenden Wirkung zu beantragen. Weiter begrüßte sie den Konsens zwischen den Mitgliedstaaten, dass ein Asylantrag nur dann als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden kann, wenn er nach seinem substantziellen Gehalt zumindest „unbegründet“ ist.

Trotz intensiver Beratung in den Gremien seit der Veröffentlichung des Entwurfes konnte keine Einigung erzielt werden. Während insbesondere die Mitgliedstaaten mit einer geringeren Zahl von Asylsuchenden den Richtlinienentwurf als zu komplex kritisierten, hatten andere Länder eine kritische Haltung zu dem Richtlinienentwurf, weil sich die jeweils sehr komplizierten und ausgefeilten nationalstaatlichen Verfahrensregelungen nicht ohne Weiteres in den Richtlinienentwurf integrieren ließen.

An dem Richtlinienentwurf war in Deutschland²⁷⁶ unter anderem kritisiert worden, dass der Entwurf eine erhebliche Aufweichung der Drittstaatenregelung in Art. 16a Abs. 2 GG vorsehe. Die Beauftragte hält diese Kritik für überzogen. Aus ihrer Sicht hätte die Umsetzung der Richtlinie keine Änderung der einschlägigen Vorschriften des Grundgesetzes erfordert.²⁷⁷

3.4.2 Der neue Richtlinienvorschlag der Kommission von Juni 2002

Der Rat für Justiz und Inneres hat vor diesem Hintergrund im Dezember 2001 als vorläufiges Ergebnis der Verhandlungen Schlussfolgerungen²⁷⁸ verabschiedet. In der Folge wurde die Kommission vom Europäischen Rat in Laeken aufgefordert, bis Ende April 2002 einen überarbeiteten Entwurf vorzulegen. Tatsächlich hat die Kommission im Juni 2002 nun einen überarbeiteten Vorschlag für eine Richtlinie vorgelegt,²⁷⁹ der seit dem 3. Juli 2002 auch in den verbindlichen Sprachfassungen veröffentlicht ist.²⁸⁰ Zur Vorbereitung dieses neuen Entwurfs hatten im ersten Quartal des Jahres 2002 zwei Treffen der Kommission mit nationalen Experten stattgefunden. Da der Vorschlag erst sehr kurz vor dem Redaktionsschluss dieses Berichtes veröffentlicht worden ist und weder innerhalb der Bundesregierung noch in den Gremien des Rates bisher Beratungen stattgefunden haben, müssen die folgenden Ausführungen cursorisch bleiben.²⁸¹

Im Prozess der Verhandlungen in den Gremien des Rates sowie bei den Beratungsrunden mit den nationalen Experten war das Bedürfnis deutlich geworden, dass einige Mitgliedstaaten mit sehr ausdifferenzierten Asylsystemen sichergestellt sehen wollten, dass ihre besonderen Regelungen Niederschlag in dem Mindestnormenkonzept des neuen Kommissionsvorschlages finden sollten.

Darüber hinaus lässt sich wohl feststellen, dass der neue Vorschlag im Bereich der Garantien für Asylbewerber (Kapitel II Art. 5-22) seinen größtenteils hohen Standard (vgl. oben 3.4.1) beibehalten hat. Inwieweit die feststellbare Ausweitung der Anwendungsfälle des beschleunigten Verfahrens nach der Richtlinie problematisch ist (vgl. Kapitel III Abschnitt I Art. 23), hängt insbesondere von der Wirksamkeit des Rechtsschutzes ab (vgl. Kapitel IV). Es ist deshalb von Bedeutung, dass Art. 38 vorsieht, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass Asylbewerber das Recht haben, einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht gegen eine Entscheidung einzulegen und die gerichtliche Überprüfung die Möglichkeit der Prüfung sowohl von Tatsachen- als auch von Rechtsfragen umfassen muss. Ausnahmen hiervon sind nach Art. 40 Abs. 3 im Wesentlichen für die im deutschen Asylrecht bekannten Fälle möglich, sie sind jedoch nicht zwingend von den Mitgliedstaaten einzuführen. Insgesamt ist der Bereich der Rechtsbehelfe in dem neuen Richtlinienentwurf erkennbar von dem

Bemühen getragen, weniger komplizierte Regelungen vorzuschlagen und Fragen der weiteren Instanzenzüge weitgehend auszuklammern.

3.5 Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes

Der Rat der Europäischen Union hat gemäß Art. 63 Nr. 2a des EG-Vertrages am 20. Juli 2001 eine Richtlinie für die Gewährung vorübergehenden Schutzes von Vertriebenen aus dritten Ländern verabschiedet.²⁸² Die Richtlinie muss gemäß Art. 32 Abs. 1 der Richtlinie bis spätestens zum 31. Dezember 2002 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden.

Durch die Richtlinie und die entsprechenden innerstaatlichen Regelungen wird ein europäischer Rahmen geschaffen, der in Massenfluchtsituationen ein koordiniertes Vorgehen zur Aufnahme von Flüchtlingen ermöglicht. Die Diskussion über ein europäisches Rechtsinstrument zum vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen begann bereits im Sommer 1992 mit der wachsenden Zahl von Flüchtlingen aus Bosnien und Herzegowina. Die Notwendigkeit eines geregelten und koordinierten europäischen Vorgehens wurde erneut im Frühsommer 1999 deutlich, als es um eine Entlastung Mazedoniens durch die Aufnahme von Kosovo-Flüchtlingen, die in Mazedonien Zuflucht gesucht hatten, in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ging (vgl. Bericht 2000, IV.5). Die Richtlinie soll insbesondere dann Anwendung finden, wenn eine große Zahl von Vertriebenen ihr Herkunftsland verlassen muss und nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren kann (Art. 2a und c). Die Richtlinie selbst kann in einer solchen Situation nur nach einem entsprechenden Beschluss des Europäischen Rates umgesetzt werden. Teil eines solchen Beschlusses sind auch Erklärungen der Mitgliedstaaten, in welchem Umfang sie bereit sind, sog. Vertriebene aufzunehmen (Art. 24 bis 26). Eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten reicht für die Beschlussfassung aus (Art. 5). Neben dem Verfahren zur Feststellung des Anwendungsfalles enthält die Richtlinie Vorgaben für die Dauer des vorübergehenden Schutzes (Art. 4 und 6), den Zugang zum Asylverfahren (Art. 3 Abs. 1 und Art. 17), die Ausgestaltung der Aufenthaltsbedingungen (Art. 12 bis 14) und Regelungen, die die Rückkehr nach Beendigung des vorübergehenden Schutzes betreffen (Art. 20 bis 23). Insgesamt sind die Regelungen ersichtlich auch von dem Ziel getragen, den Aufenthaltsstatus im Sinne einer Entlastung der Asylverfahren so zu gestalten, dass eine Asylantragstellung für die vorübergehend Geschützten wenig attraktiv ist.

Vorübergehend Geschützte haben nach der Richtlinie Anspruch auf einen Aufenthaltstitel, bei Bedarf auf angemessene Unterkunft und Versorgung, nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt und unter gewissen weiteren Bedingungen auf Familienzusammenführung. Eine physische Verteilung gegen den Willen der Betroffenen zwischen den Staaten der Europäischen Union ist aufgrund des Widerstandes anderer Mitgliedstaaten nicht vorgesehen.

Vorübergehender Schutz wird zunächst für ein Jahr gewährt und kann in mehreren Stufen bis auf insgesamt drei Jahre ausgedehnt werden. Die Beauftragte hat der Verlängerungsmöglichkeit des vorübergehenden Schutzes von zwei auf drei Jahre nur mit Bedenken zugestimmt, weil dadurch der Zeitraum verlängert wird, in dem Personen, von denen sehr viele erfahrungsgemäß die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, der entsprechende Status vorenthalten werden kann.²⁸³

In der Richtlinie werden weiter Mindeststandards festgesetzt, die für die Rückkehr von vorübergehend Geschützten nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes gelten. Danach soll der freiwilligen Rückkehr und der Förderung der freiwilligen Rückkehr grundsätzlich Vorrang vor einer zwangsweisen Rückkehr eingeräumt werden. Hervorzuheben ist weiter, dass von einer Zwangsrückführung Abstand zu nehmen ist, wenn zwingende humanitäre Gründe vorliegen, die die Rückkehr in besonderen Fällen als unmöglich oder unzumutbar erscheinen lassen (Art. 22 Abs. 2). Bei den Beratungen in Brüssel bestand Einigkeit, dass diese Klausel in Anlehnung an Artikel 1 C Nr. 5 der Genfer Flüchtlingskonvention unter anderem vorübergehend Geschützte umfasst, die aufgrund einer schweren Verfolgung, der sie im Herkunftsland ausgesetzt waren, nicht zu einer Rückkehr gezwungen werden sollten. Die Erfahrungen mit bosnischen Flüchtlingen, die insbesondere in Deutschland gemacht worden sind, haben insoweit Eingang in die Richtlinie gefunden.

Die Beauftragte begrüßt die Verabschiedung der Richtlinie. Wesentliche Teile der Richtlinie werden durch die Neuregelungen im Aufenthaltsgesetz, im Asylverfahrensgesetz und im Asylbewerberleistungsgesetz im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes in innerstaatliches Recht umgesetzt.²⁸⁴ Danach erhalten aufgrund der Richtlinie vorübergehend Geschützte eine Aufenthaltserlaubnis für die Dauer des vorübergehenden Schutzes. Sie haben einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt, die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit darf nicht ausgeschlossen werden und eine Verteilung auf die Bundesländer soll vorbehaltlich einer anderen Absprache entsprechend der Verteilung von Asylsuchenden erfolgen. Der Wohnsitz kann durch eine Auflage festgelegt werden, Leistungen sollen die Betroffenen lediglich nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Für den Familiennachzug gilt, dass die vor der Flucht bestehenden familiären Lebensgemeinschaften von Ehegatten und minderjährigen Kindern im Wege der Familienzusammenführung aufrecht erhalten werden, sofern die Familienangehörigen entweder in einem anderen EU-Mitgliedstaat sind oder sich außerhalb der Europäischen Union aufhalten und schutzbedürftig sind. In der Regel soll die Familieneinheit allerdings bereits durch eine gemeinsame Aufnahme im Bundesgebiet gewahrt werden. Ein etwaiges Asylverfahren soll für die Dauer des vorübergehenden Schutzes ruhen. Nach

Beendigung des vorübergehenden Schutzes gilt ein Asylantrag als zurückgenommen, es sei denn, der Asylantragsteller zeigt dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge innerhalb eines Monats nach Beendigung des vorübergehenden Schutzes an, dass er das Asylverfahren fortführen möchte.

Die Beauftragte strebt - insbesondere aus Gründen der Rechtsklarheit sowie aus integrationspolitischen Erwägungen - an, bei der Umsetzung der Richtlinie Folgendes zu berücksichtigen:

- Bei einer Verlängerung des vorübergehenden Schutzes nach zwei Jahren um ein weiteres drittes Jahr sollte ein gleichrangiger Zugang zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und - sofern notwendig - Gewährung von Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz ermöglicht werden;
- Personen mit besonderen medizinischen und sonstigen Bedürfnissen - wie beispielsweise unbegleitete Minderjährige oder Opfer schwerer Gewalt - werden nach dem Asylbewerberleistungsgesetz die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe erhalten; die Anwendung in der Praxis wird jedoch zu beobachten sein;
- durch eine Ergänzung des § 24 AufenthG sollte sichergestellt werden, dass vorübergehend geschützte Personen nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes dann nicht zur Rückkehr gezwungen werden, wenn diese Rückkehr wegen einer früheren Verfolgung oder aus anderen zwingenden humanitären Gründen unmöglich oder unzumutbar erscheint;
- es sollte die Möglichkeit einer Gruppenregelung vorgesehen werden, wenn der vorübergehende Schutz ausläuft, ohne dass sich die Situation im Herkunftsland substantiell verbessert hat; in diesen Fällen ist es insbesondere dann, wenn der vorübergehende Schutz mehr als zwei oder sogar drei Jahre andauert hat, im Interesse einer Entlastung der Asylverfahren nicht hilfreich, wenn die Betroffenen zur Absicherung einer weiteren Schutzgewährung einen Asylantrag stellen oder fortführen müssten, um der Einleitung von Abschiebungsmaßnahmen zu entgehen, und
- die in Art. 28 der Richtlinie vorgesehenen Regelungen, nach denen Personen unter bestimmten Bedingungen von der Gewährung vorübergehenden Schutzes ausgeschlossen werden können, sollten vollständig in § 24 Abs. 2 AufenthG aufgenommen werden.

3.6 Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds

Ziel des Vorschlages für eine Entscheidung des Rates über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds war es, die Leistungen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen zu unterstützen und zu fördern. Die Kommission reagierte mit dem Vorschlag auch auf die sehr unterschiedliche Entwicklung der Flüchtlingsaufnahmestrukturen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Das Ziel, die

sich im Aufbau befindlichen Strukturen in den Mitgliedstaaten finanziell und logistisch zu unterstützen, ist aus Sicht der Beauftragten sowohl aus flüchtlingsrechtlicher Perspektive als auch mit Blick auf die Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Lasten, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen verbunden sein können, sinnvoll. Die Förderung von Struktur- und Integrationsmaßnahmen für einen Zeitraum von fünf Jahren ist geeignet, Aufnahmebedingungen in den Mitgliedstaaten zu schaffen, die mittelbar auch eine ausgewogenere Verteilung von Schutzsuchenden innerhalb der Europäischen Union befördern. Am 28. September 2000 beschloss der Rat schließlich über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds.²⁸⁵

Die erwähnten Strukturmaßnahmen sollen bis zu 50 % durch die jeweiligen Mitgliedstaaten kofinanziert werden können. Für Mitgliedstaaten, die Mittel aus dem Kohäsionsfonds der Gemeinschaft erhalten, kann dieser Anteil bis auf 75 % angehoben werden.

Darüber hinaus sind im Europäischen Flüchtlingsfonds finanzielle Mittel für Fälle einer Massenfluchtsituation vorgesehen, die dazu beitragen können, dass bei einer plötzlichen Zuflucht einer großen Zahl von Personen in die Europäische Union nicht lediglich mit polizei- und ordnungsrechtlichen Abwehrmaßnahmen reagiert wird.

Nach der Entscheidung des Bundesministeriums des Innern, das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zur nationalen Zentralstelle für die Verwaltung des Europäischen Flüchtlingsfonds zu machen, regte die Beauftragte beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge an, Maßnahmen bzw. Projekte von Nichtregierungsorganisationen im Vergleich zu Maßnahmen von öffentlichen Stellen vorrangig zu fördern. Im Rahmen der Förderung sollte aus Sicht der Beauftragten ein Schwerpunkt auf Maßnahmen bzw. Projekte gelegt werden, die

- der Verbesserung der unabhängigen Asylverfahrensberatung dienen,
- die Förderung von psychosozialen Zentren sicherstellen, insbesondere wenn diese Opfergruppen wie traumatisierte Flüchtlinge und verfolgte Frauen betreuen sowie
- den Zugang zu Arbeit und Ausbildung sowie die Integration oder die Rückkehrvorbereitung von Flüchtlingen verbessern.

Mit der Entscheidung über die Einrichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds wurde kurz nach dem In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrages ein erster Schritt zu einer Annäherung der materiellen Aufnahmebedingungen in den Mitgliedstaaten getan. Bei den Umsetzungsschritten kam es in den Jahren 2000 und 2001 zu Anfangsproblemen und insbesondere zu Zeitverzögerungen, die in nächster Zukunft jedoch abgestellt werden müssen,

wenn keine zur Verfügung stehenden Mittel verfallen sollen. Darüber hinaus muss beobachtet werden, ob sich die Übergangsrichtlinien zur Vergabe der kofinanzierten Mittel bewähren und inwieweit - insbesondere auch mit Blick auf durch das Zuwanderungsgesetz entstehenden Anpassungsbedarf - Änderungen notwendig werden. Die Beauftragte geht in diesem Zusammenhang davon aus, dass - unbeschadet der zu begrüßenden Förderungsmöglichkeit über sogenannte „vor-integrative“ Maßnahmen - jedenfalls die im Zuwanderungsgesetz vorgenommene weitgehende Gleichstellung von nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannten Flüchtlingen mit Asylberechtigten zu einer ausdrücklichen Einbeziehung von Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention in den Maßnahmebereich „Integration“ führen muss. Die derzeit bestehende Koppelung der Förderung im Maßnahmebereich „Integration“ an den Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ist schon jetzt wenig überzeugend. Die Praxis der letzten Jahre zeigt deutlich, dass in aller Regel spätestens mit der unanfechtbaren Anerkennung als Flüchtling - oftmals auch bereits bei der Feststellung rechtlich-humanitärer Abschiebungshindernisse - ein dauerhafter Aufenthalt im Bundesgebiet begründet wird und deswegen Integrationsmaßnahmen regelmäßig spätestens dann einsetzen sollten (vgl. hierzu 2.7 und B.II.2.1.2.3).

VI. Rechtliche Aspekte der sozialen Sicherheit von Ausländern

1. Aktuelle Entwicklungen und Diskussionen

Im Folgenden werden Bereiche und Einzelfragen im Bereich der sozialen Sicherheit von Ausländern dargestellt, in denen es im Berichtszeitraum rechtliche Änderungen (zu Auswirkungen der Reform des Zuwanderungsgesetzes siehe 2.) oder Diskussionen gegeben hat. Die dargestellten Punkte betreffen dabei ganz überwiegend - mit einer Ausnahme (siehe 1.5) - die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen, da Unionsbürger auch im Bereich der Sozialleistungen grundsätzlich Deutschen gleichgestellt sind.

1.1 Familienleistungen (Kindergeld, Erziehungsgeld)

Bereits in ihrem letzten Bericht (Bericht 2000, II. 3.2 bis 3.4) hatte die Beauftragte auf eine Reihe von Einzelproblematiken hingewiesen, in denen es rechtliche Diskussionen um die Gewährung von Kindergeld und Erziehungsgeld an in Deutschland lebende Ausländer gegeben hatte. Diese Diskussion hat sich - um weitere Aspekte erweitert - fortgesetzt. Deshalb wird das Thema im Folgenden schwerpunktmäßig erläutert.

1.1.1 Ausgangskonstellation: Gesetzliche Anknüpfung an den Aufenthaltsstatus

Sowohl das Bundeserziehungsgeldgesetz als auch die Regelungen über das Kindergeld (im Steuerrecht: § 62 Abs. 2 Einkommensteuergesetz; im Übrigen: § 1 Abs. 3 BKGG) sehen die Gewährung der entsprechenden Leistungen an in Deutschland lebende Ausländer im Grundsatz nur vor, wenn bestimmte Anforderungen an den Aufenthaltsstatus erfüllt werden. Prinzipiell erforderlich ist der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Aufenthaltsberechtigung. Nicht ausreichend ist damit grundsätzlich, wenn der oder die Betroffene über eine Aufenthaltsbefugnis (Aufenthaltsgewährung aus humanitären Gründen), eine Aufenthaltsbewilligung (eng zweckgebundener Aufenthalt, der im Regelfall nicht in einen Daueraufenthalt münden kann), eine Aufenthaltsgestattung (zur Durchführung eines Asylverfahrens) oder eine Duldung (Aussetzung der Abschiebung) verfügt.

Mit dieser Regelung verfolgte der Gesetzgeber angesichts der knappen Haushaltslage das zunächst verständliche Ziel, diese Familienleistungen nur Ausländern zukommen zu lassen, die eine dauerhafte Perspektive in Deutschland haben.

Allerdings sind für den Bereich der Aufenthaltsbefugnis wiederholt - z.B. vom Bundesfinanzhof²⁸⁶ - Zweifel geäußert worden, ob dieser Ausschluss sachgerecht und mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist. Diese Zweifel sind aus Sicht der Beauftragten zumindest

nachvollziehbar. Denn auch bei Besitz einer Aufenthaltsbefugnis ist regelmäßig nicht absehbar, dass der Aufenthalt beendet werden wird. Auch kann der Aufenthalt mit einer Aufenthaltsbefugnis in einen unbefristeten Aufenthaltstitel münden (vgl. § 35 AuslG). Zum Kindergeldrecht sind mehrere Verfahren²⁸⁷ beim Bundesverfassungsgericht anhängig, die die Frage zum Gegenstand haben, ob der Ausschluss von Ausländern mit Aufenthaltsbefugnis von dieser Leistung mit dem Grundgesetz (insbesondere dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar ist. Über diese Frage wird das Bundesverfassungsgericht voraussichtlich noch dieses Jahr entscheiden. Nicht ausgeschlossen werden kann ferner, dass sich auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in absehbarer Zeit mit der Frage beschäftigen wird, ob dieser Ausschluss mit Art. 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) in Verbindung mit dem allen Menschen gewährten Recht auf Familienleben (Art. 8 EMRK) vereinbar ist. Insoweit sind zwei Verfahren²⁸⁸ beim EGMR anhängig. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass es in diesen Verfahren möglicherweise nicht zu einer Entscheidung in der Sache kommt, weil es einige formelle Probleme hinsichtlich der Zulässigkeit der Beschwerden gibt.

1.1.2 Reform des Bundeserziehungsgeldgesetzes

Im Berichtszeitraum hat es eine Reform des Bundeserziehungsgeldgesetzes (BERzGG)²⁸⁹ gegeben. Die Beauftragte hat dabei auch auf die gerade (siehe 1.1.1) beschriebene Grundsatzproblematik hingewiesen. Eine Änderung war aber schon aus fiskalischen Gründen nicht durchsetzbar. In zwei Einzelpunkten hat es jedoch wichtige und begrüßenswerte Klarstellungen gegeben.

In ihrem letzten Bericht (Bericht 2000, II.3.2) hatte die Beauftragte darauf hingewiesen, dass die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes (BSG) die oben dargestellte Regelung, die den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung erfordert, beim Erziehungsgeld dahin ausgelegt hat, dass auch dann, wenn rechtzeitig - vor Ablauf der alten Aufenthaltserlaubnis - eine neue beantragt worden war, über diesen Antrag aber erst nach Ablauf der alten Aufenthaltserlaubnis entschieden wurde, in der Schwebezeit bis zur Erteilung des neuen Aufenthaltstitels (in der der Aufenthalt nach § 69 Abs. 3 AuslG als erlaubt gilt) kein Erziehungsgeld geleistet werden konnte. Dieses Ergebnis war aus Sicht der Beauftragten offensichtlich unbillig, weil den Betroffenen Leistungen aus rein formalen Gründen vorenthalten wurden, obwohl sie sich in jeder Hinsicht ordnungsgemäß verhalten hatten. Deshalb ist es zu begrüßen, dass im Rahmen der Reform in § 1 Abs. 6 Satz 4 BERzGG klargestellt wurde, dass Erziehungsgeld rückwirkend zu gewähren ist, wenn in der geschilderten Konstellation die Aufenthaltserlaubnis erteilt wird und während der Schwebezeit die Voraussetzungen des § 69 Abs. 3 AuslG vorlagen.

Ein weiteres sehr wichtiges Problem konnte im Rahmen der Reform ebenfalls geklärt werden. Auch Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK-Flüchtlinge) erhalten in Deutschland zunächst eine Aufenthaltsbefugnis.²⁹⁰ Dieser Status berechtigt jedoch - wie oben dargestellt (siehe 1.1.1) - grundsätzlich nicht zum Bezug von Erziehungsgeld.²⁹¹ Der Ausschluss von GFK-Flüchtlingen war dabei auch integrationspolitisch bedenklich, weil sie regelmäßig eine ebenso dauerhafte Aufenthaltsperspektive haben wie Asylberechtigte. Deshalb ist es äußerst begrüßenswert, dass im Rahmen der Reform klargestellt worden ist, dass GFK-Flüchtlinge Zugang zum Erziehungsgeld haben (§ 1 Abs. 6 Satz 2 Nr. 3 BErzGG).

1.1.3 Bundes- und Landeserziehungsgeld sowie Kindergeld für türkische Arbeitnehmer (ARB 3/80)

Bereits in ihrem letzten Bericht (Bericht 2000, II.3.4) hat die Beauftragte darauf hingewiesen, dass der Europäische Gerichtshof die Gleichbehandlungsgebote der Kooperationsabkommen mit Algerien und Marokko ebenso wie das Gleichbehandlungsgebot des Assoziationsrechtes mit der Türkei (Art. 3 ARB 3/80) dahingehend auslegt, dass Arbeitnehmern aus diesen Ländern Leistungen, die im Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (zu dieser Verordnung siehe auch 1.1.6 und 3.) liegen, nicht vorenthalten werden dürfen (Gleiches gilt für das Kooperationsabkommen mit Tunesien). In diesen Anwendungsbereich fallen dabei auch das Kindergeld und das Erziehungsgeld. Deshalb sind Arbeitnehmern aus den genannten Ländern diese Leistungen grundsätzlich sogar dann zu gewähren, wenn sie z.B. nur über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen.

In ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte schon darauf aufmerksam gemacht, dass diese Rechtslage auch Auswirkungen auf das von einigen Bundesländern nach eigenen Bestimmungen gewährte Landeserziehungsgeld haben könnte. Die entsprechenden Regelungen in Bayern und Baden-Württemberg sahen insoweit - unabhängig vom Aufenthaltsstatus - grundsätzlich keine Möglichkeit vor, diese Leistungen Ausländern zu gewähren, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union hatten (Drittstaatsangehörige). Nunmehr ist obergerichtlich²⁹² geklärt, dass türkische Arbeitnehmer nach dem Assoziationsrecht Landeserziehungsgeld ebenso erhalten müssen wie Deutsche oder Unionsbürger, wenn das Landesrecht für diese solche Leistungen vorsieht.

1.1.4 Kindergeld und Abkommen mit den Anwerbestaaten

Mit den ehemaligen Anwerbestaaten (Jugoslawien, Marokko, Tunesien und der Türkei) bestehen besonders ausgestaltete Sozialversicherungsabkommen. Diese Übereinkommen

sehen für Arbeitnehmer aus diesen Ländern (bei Jugoslawien auch gültig für die Nachfolgestaaten mit Ausnahme von Kroatien und Slowenien) vor, dass sie für ihre in Deutschland lebenden Kinder das volle Kindergeld erhalten und für die im Heimatstaat lebenden Kinder ein abgesenktes Auslandskindergeld beziehen können. Aus dieser Ausgestaltung der Übereinkommen hat das Bundessozialgericht²⁹³ im Jahre 2000 unter Änderung seiner Rechtsprechung geschlossen, dass es bei in Deutschland arbeitenden Menschen aus diesen Ländern und ihren hier lebenden Kindern nicht darauf ankommt, welchen Aufenthaltsstatus sie besitzen. Dies bedeutet insbesondere für viele (soweit sie Arbeitnehmer waren) der früheren Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, dass sie für ihre in Deutschland lebenden Kinder das volle Kindergeld erhalten konnten, auch wenn sie nur geduldet wurden oder im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis waren.

1.1.5 Vorläufiges Europäisches Abkommen über Soziale Sicherheit und Kindergeld

Im Berichtszeitraum ist innerhalb der Bundesregierung die Frage intensiv geprüft worden, ob die oben dargestellten aufenthaltsrechtlichen Anforderungen (siehe 1.1.1) beim Kindergeld auch für Staatsangehörige von Staaten gelten können, die wie Deutschland das Vorläufige Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit²⁹⁴ ratifiziert haben (z.B. Lettland, Litauen, Tschechien und Türkei). Denn die Vorschriften dieses Übereinkommens stellen für „Familienbeihilfen“ (zu denen das Kindergeld zählt) ganz spezifische Voraussetzungen für den Leistungsbezug auf, die einen Rückgriff auf den ausländerrechtlichen Status nicht zulassen. Nach Art. 2 Abs. 1d) des Abkommens sind diese Leistungen zu gewähren, wenn die Betroffenen „seit wenigstens sechs Monaten im Gebiet des letzten Vertragschließenden wohnen“. Die Bundesregierung ist letztlich übereinstimmend zu der Überzeugung gelangt, dass der Wortlaut dieser Vorschrift keinerlei Spielraum lässt, um bei der Leistungsgewährung auf den Aufenthaltsstatus abzustellen. Ausländern aus den genannten Staaten wird daher Kindergeld künftig auch dann gewährt werden, wenn sie seit sechs Monaten in Deutschland leben und hier während dieser Zeit über eine eigenständige Wohnung verfügen.

1.1.6 Kindergeld und Erziehungsgeld gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 für Flüchtlinge im Sinne der GFK und für Staatenlose, die unter den Schutz des Staatenlosenübereinkommens fallen

Die Verordnung (EWG) Nr.1408/71 koordiniert für die Angehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Systeme der sozialen Sicherheit. Unionsbürgern sollen keine Nachteile entstehen, wenn sie innerhalb der Europäischen Union wandern. Die Verordnung enthält auch ein besonderes Gleichbehandlungsgebot. In den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung fallen das Kindergeld und das Erziehungsgeld. In den personalen

Anwendungsbereich dieser Verordnung (und damit des Gleichbehandlungsgebotes) fallen allerdings grundsätzlich nicht Ausländer, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Union haben (zur Ausweitung der Verordnung auf Drittstaatsangehörige siehe B.VI.3). Begünstigt von der Verordnung sind jedoch ausnahmsweise GFK-Flüchtlinge und Staatenlose. Deshalb wurde dem Europäischen Gerichtshof vom Bundessozialgericht die Frage vorgelegt, ob das Gleichbehandlungsgebot der Verordnung bei diesen Gruppen einen Ausschluss unter Hinweis auf den Aufenthaltsstatus für beide hier behandelten Familienleistungen (Kindergeld und Erziehungsgeld) zulässt.

Eine Vorfrage, die der Europäische Gerichtshof in seiner Entscheidung²⁹⁵ beantworten musste, war die, ob die Europäische Gemeinschaft nach dem zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung geltenden Recht überhaupt Regelungen für Drittstaatsangehörige erlassen durfte. Insoweit ist der Gerichtshof zu dem Ergebnis gelangt, dass die damaligen Kompetenzregelungen es grundsätzlich nicht erlaubten, solche Regelungen für Drittstaatsangehörige zu erlassen. Für den Bereich der Flüchtlinge und Staatenlosen sei die Gemeinschaft jedoch ausnahmsweise hierzu befugt gewesen, weil alle Mitgliedstaaten völkerrechtlich zu einer Gleichbehandlung der genannten Gruppen mit eigenen Staatsangehörigen und damit zu einer Einbeziehung dieser Gruppen in die Regelungen über die Koordinierung der sozialen Sicherheit verpflichtet seien.

Dennoch kommt der Gerichtshof zu einer Auslegung der Verordnung, die nur die Begünstigung eines sehr kleinen Teils der in der Union lebenden Flüchtlinge und Staatenlosen durch das Gleichbehandlungsgebot der Verordnung erfordert. Wie oben schon erwähnt, will die Verordnung die Systeme der sozialen Sicherheit innerhalb der Union so koordinieren, dass Betroffenen keine Nachteile dadurch entstehen, dass sie in der Union von einem Staat zum anderen wandern. Daraus hat der EuGH geschlossen, die Verordnung finde insoweit nur auf Flüchtlinge und Staatenlose Anwendung, die bereits innerhalb der Europäischen Union gewandert seien. Da gegenwärtig noch keine Freizügigkeit für Drittstaatsangehörige innerhalb der Union hergestellt ist, begünstigt die Verordnung damit nur sehr wenige Flüchtlinge und Staatenlose.

1.1.7 Zusammenfassung: Familienleistungen

Die nationalen Regelungen beim Kinder- und Erziehungsgeld, die strikt an den Besitz eines Aufenthaltsstatus anknüpfen, werden auf vielfältige Weise von internationalem Abkommensrecht und supranationalem Recht überlagert. Dies könnte auch ein Indiz dafür sein, dass die Einschränkungen dieser Leistungen überdacht werden sollten.

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

Bereits in ihrem letzten Bericht (Bericht 2000, II.3.6) hatte die Beauftragte über die Streitfrage berichtet, ob § 120 Abs. 5 Satz 2 BSHG auch bei Flüchtlingen im Sinne der GFK sozialhilferechtliche Beschränkungen der Freizügigkeit im Bundesgebiet zulässt. Das Bundesverwaltungsgericht²⁹⁶ hat nunmehr festgestellt, dass derartige Beschränkungen bei GFK-Flüchtlingen nicht mit dem Europäischen Fürsorgeabkommen vereinbar sind. Die Beauftragte begrüßt diese erneute Bestätigung des - auch völkerrechtlichen - Grundgedankens der Inländergleichbehandlung von GFK-Flüchtlingen. Sie geht des weiteren davon aus, dass die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes auch nicht durch ausländerrechtliche Auflagen umgangen werden kann.

1.3 Förderung einer Auslandsausbildung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Im Berichtszeitraum hat die Beauftragte mit dem federführenden Ministerium intensiv über die Frage diskutiert, ob in Deutschland aufgewachsene und ausgebildete Ausländer (Bildungsinländer) bei der Förderung einer Auslandsausbildung wie ihre deutschen Kommilitonen behandelt werden sollten. Nach der gesetzlichen Regelung in § 5 Abs. 2 Satz 4 BAföG ist bei ausländischen Bildungsinländern - anders als bei Deutschen - die Förderung einer Auslandsausbildung nur möglich, wenn „der Auslandsaufenthalt in Ausbildungsbestimmungen als ein notwendig im Ausland durchzuführender Teil der Ausbildung vorgeschrieben ist“. Mit dem zuständigen Ressort konnte Konsens erreicht werden, dass diese Regelung nicht mehr den Anforderungen entspricht, die die zunehmende Internationalisierung auch an Ausbildungen stellt. Eine Änderung der Bestimmung, die in einigen Konstellationen Verbesserungen bringen wird, ist im Zuwanderungsgesetz (Art. 10, 3., Nr. 1.b) enthalten (allgemein zu sozialrechtlichen Regelungen im Zuwanderungsgesetz siehe 2.).

1.4 Rentenanwartschaften von ehemaligen DDR-Vertragsarbeitnehmern

Ein Teil der ehemaligen DDR-Vertragsarbeitnehmer ist auch nach der Wiedervereinigung in Deutschland geblieben. Bei dieser Personengruppe stellte sich die Frage, ob ihre Beschäftigungszeiten in der DDR - wie diejenigen der ehemaligen DDR-Bürger - in der Bundesrepublik Deutschland Anerkennung für die Rentenanwartschaften finden können. Dies war im Hinblick auf die Abkommen, die die DDR mit den Herkunftsstaaten geschlossen hatte, bezweifelt worden. Hierzu haben die Rentenversicherungsträger im Berichtszeitraum nunmehr festgestellt, dass diejenigen, die sich seit damals bis heute in Deutschland aufgehalten haben,

aus ihren Beschäftigungszeiten in der DDR Rentenansprüche ebenso herleiten können wie ihre deutschen Kollegen. Die Beauftragte begrüßt diese Bestätigung des Grundsatzes „gleiche Leistungen für gleiche Arbeit“.

1.5 Zu Studienzwecken in einem anderen Mitgliedstaat lebende Unionsbürger

Unionsbürger, die sich allein deshalb in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten wollen, weil sie dort studieren möchten, können dies nach dem Europarecht (Richtlinie 93/96) dann, wenn sie glaubhaft machen, dass sie über ausreichende Existenzmittel verfügen (nur erforderlich, wenn sie nicht zugleich eine relevante wirtschaftliche Tätigkeit ausüben). Ausdrücklich weist die genannte Richtlinie (Art. 3) darauf hin, dass durch sie ein Anspruch auf die Gewährung von Unterhaltsstipendien nicht begründet wird.

Der Europäische Gerichtshof²⁹⁷ hatte nunmehr über einen Fall zu entscheiden, in dem ein in Belgien lebender Unionsbürger aus einem anderen Mitgliedstaat, der kurz vor dem Examen stand und bis dahin seinen Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln sichern konnte, in eine wirtschaftliche Notlage kam und deshalb die für belgische Staatsangehörige in solchen Fällen zur Verfügung stehenden staatlichen Leistungen in Anspruch nehmen wollte. In dieser Konstellation hat der Gerichtshof in Anknüpfung an sein Urteil in der Sache „Sala“ (dazu Bericht 2000, II.3.3) angenommen, dass - nachdem in den EG-Vertrag die Unionsbürgerschaft aufgenommen worden ist - aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot geschlossen werden muss, dass in Situationen wie der vorliegenden, das Europarecht dem Unionsbürger garantiert, dass er ebenso behandelt wird wie eigene Staatsangehörige (die Glaubhaftmachung der Existenzmittel spielt damit wohl nur noch am Anfang des Aufenthaltes eine Rolle). Dieses Urteil wird voraussichtlich auch für Deutschland in vergleichbaren Fällen Auswirkungen haben.

1.6 Asylbewerberleistungsgesetz

Bereits in ihrem letzten Bericht (Bericht 2000, IV.6) hatte die Beauftragte die Rechtslage nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ebenso wie die grundsätzliche Kritik der Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen an diesem substantiellen Einschnitt in den allgemeinen sozialhilferechtlichen Fürsorgegedanken dargestellt.

Im Berichtszeitraum sind bisher keine weiteren gesetzlichen Änderungen zu verzeichnen gewesen (zum Zuwanderungsgesetz siehe 2.). Zwei Gesetzesanträge des Landes Hessen, die auf eine Verlängerung der Dreijahresfrist in § 2 Abs. 1 AsylbLG auf fünf Jahre bzw. auf die Einführung eines zeitlich unbegrenzten abgesenkten Leistungsbezugs für die

Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 AsylbLG zielten,²⁹⁸ fanden bereits im Bundesrat keine Mehrheit.

Das in den Berichtszeitraum fallende erstmalige Auslaufen der seit dem 1. Juli 1997 rückwirkend geltenden dreijährigen Mindestbezugsdauer von abgesenkten Leistungen für Leistungsberechtigte nach § 2 Abs. 1 AsylbLG hat - soweit der Beauftragten bekannt - nicht zu erheblichen Problemen in der Praxis geführt.

Wie oben dargestellt (vgl. 1.1.2) erhalten nunmehr auch Flüchtlinge, die gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt worden sind, Erziehungsgeld. Im Berichtszeitraum wurde die Beauftragte über Einzeleingaben darauf aufmerksam, dass einige Sozialämter unterschiedlicher Bundesländer das Erziehungsgeld bei der Bemessung der Hilfe nach dem AsylbLG als tatsächlich vorhandenes Einkommen anrechnen und bereits nach dem AsylbLG erbrachte Leistungen von den Betroffenen gemäß § 7 Abs. 1 AsylbLG wieder zurückfordern. Dies betrifft in der Praxis derzeit etwa Familien, in denen ein Ehegatte unanfechtbar als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt ist und einen Anspruch auf Erziehungsgeld hat, der andere Ehegatte aber sein Asylverfahren noch nicht abgeschlossen hat und daher noch nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG leistungsberechtigt ist.²⁹⁹ Aus Sicht der Beauftragten steht diese Praxis in einem erheblichen Spannungsverhältnis zu § 8 Abs. 1 Satz 1 BErzGG, der das Erziehungsgeld als Einkommen ausdrücklich bei Sozialleistungen unberücksichtigt lässt, deren Zahlung von anderen Einkommen abhängig ist. Leistungen nach dem AsylbLG sind - wie BSHG-Leistungen auch - Sozialleistungen, deren Zahlung von anderen Einkommen abhängig ist. Insofern ist die beschriebene Praxis aus Sicht der Beauftragten fragwürdig.³⁰⁰

Die in ihrem letzten Bericht von der Beauftragten geforderte Beträgeanpassung nach § 3 Abs. 3 AsylbLG ist im Berichtszeitraum erneut nicht erfolgt.³⁰¹ Damit sind die sozialen Leistungen für die Leistungsberechtigten in diesem Bereich seit 1993 - anders als etwa die Regelsätze nach BSHG, wo eine Anpassung jeweils jährlich erfolgte - nicht erhöht worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hatte dem Bundesrat im Jahr 2001 jedoch erstmals seit In-Kraft-Treten des AsylbLG einen zustimmungspflichtigen Verordnungsentwurf zugeleitet, der vorsah, die Beträge geringfügig um 1,4 % anzuheben.³⁰² Zum Bedauern der Beauftragten erfolgte die Zustimmung zum Verordnungsentwurf nicht; stattdessen verabschiedete der Bundesrat lediglich einen Maßgabebeschluss,³⁰³ der die bisherigen Bedarfsätze als „auskömmlich“ bezeichnet und lediglich eine Aufrundung auf den nächsthöheren vollen Euro aus „Gründen der Praktikabilität“ vorsah. Für eine solche „Anpassung“ der Beträge fehlt jedoch aus Sicht der Bundesregierung die Rechtsverordnungsermächtigung im AsylbLG.

Die Beauftragte geht angesichts dieses Verfahrens davon aus, dass sich die gesetzliche Konstruktion, die einerseits eine enge Abstimmung innerhalb der Bundesregierung voraussetzt, andererseits die Zustimmung des Bundesrates vorsieht, nicht bewährt hat. Sie teilt darüber hinaus insbesondere die Einschätzung der Mehrheit im Bundesrat nicht, dass sich die bisherigen Leistungen noch als „auskömmlich“ erweisen und regt deshalb dringend eine Änderung der gesetzlichen Regelung an, die im Ergebnis die Höhe der Beträgeanpassung nach AsylbLG jährlich an die Anpassung der Regelsätze nach § 22 BSHG koppelt. Eine solche Neuregelung wäre geeignet, die unangemessene Politisierung einer fachlichen bzw. rechnerischen Frage dauerhaft zu beenden, die unabhängig von den seit Jahren zurückgehenden Ausgaben in diesen Bereich andauert.³⁰⁴

Von großer Bedeutung für die im letzten Bericht von der Beauftragten angemahnte sorgfältige und umfassende Prüfung in Fällen der Anspruchseinschränkung nach § 1a AsylbLG dürfte schließlich der Beschluss des Oberverwaltungsgerichtes Nordrhein-Westfalen vom 31. Mai 2001 sein.³⁰⁵ Das Oberverwaltungsgericht stellte im Ergebnis fest, dass die Rechtsfolge des § 1a AsylbLG nur eine Leistungsreduzierung auf das zum Leben im Geltungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes Unabweisbare sei, nicht aber eine umfassende Entziehung laufender Leistung mit der Konsequenz, dass die betroffenen Ausländer entweder das Bundesgebiet umgehend verlassen müssten oder aber auf mit dem Menschenwürdegebot des Grundgesetzes unvereinbare Existenzbedingungen verwiesen würden. Das Gericht grenzte die möglichen Rechtsfolgen nach § 1a AsylbLG insoweit auch überzeugend von den Rechtsfolgen nach § 120 Abs. 5 BSHG ab und verdeutlichte damit, dass eine Hilfebeschränkung nach § 1a AsylbLG allein auf „Rückfahrkarte und Butterbrot“ nicht mit dem AsylbLG vereinbar ist.

2. Sozialrechtliche Zugänge im Zuwanderungsgesetz

Wie oben dargestellt (siehe B.II.2.) reformiert das Zuwanderungsgesetz das System der ausländergesetzlichen Aufenthaltsgenehmigungen. Statt bisher zwei unbefristeten Aufenthaltsgenehmigungen gibt es nunmehr nur noch einen unbefristeten Aufenthaltstitel (Niederlassungserlaubnis). Die bisher drei befristeten Aufenthaltsgenehmigungen (Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsbefugnis, Aufenthaltsbewilligung) werden in einem einzigen befristeten Aufenthaltstitel (Aufenthaltserlaubnis) zusammengefasst. Schon damit wird ein regelungstechnisches Problem deutlich: Wenn Ziel ist, den bisherigen sozialrechtlichen Regelungszustand weitgehend fortzuschreiben, so besteht die Schwierigkeit, den alten Rechtszustand, der gerade auch nach dem Besitz der Aufenthaltstitel differenziert (siehe z.B. oben 1.1.1), im neuen Recht abzubilden, das diese Ausdifferenzierung nicht mehr kennt. Im

Folgenden werden beispielhaft die Problemlösungen vorgestellt, die das Gesetz für unterschiedliche Konstellationen anbietet.

2.1 Zugang nach Aufenthaltswitzweck z.B. bei den Familienleistungen

Wie oben (siehe 1.1.1) ausgeführt, differenziert das Recht gerade bei den Familienleistungen (Kindergeld, Erziehungsgeld) bisher nach dem Aufenthaltsstatus. Nicht leistungsberechtigt sind z.B. grundsätzlich Ausländer mit einem humanitären Aufenthaltsrecht (Aufenthaltsbefugnis) und mit einem eng zweckgebundenen Aufenthaltsrecht (Aufenthaltsbewilligung). Da das Zuwanderungsgesetz (hier das Aufenthaltsgesetz) diese Aufgliederung nicht mehr kennt, stellt es nunmehr auf den jeweiligen gesetzlichen Erteilungsgrund ab (vgl. Art. 10, 4. und 5.; Art. 11, 16.). Führte der jeweilige Erteilungsgrund nach bisherigem Recht zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (z.B. Aufenthaltsbewilligung für Studenten nach § 28 AuslG, der nach neuem Recht die Aufenthaltserlaubnis nach § 16 AufenthG entspricht) oder einer Aufenthaltsbefugnis (z.B. § 30 Abs. 3 und 4 AuslG, denen nach neuem Recht § 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG entsprechen), so sind diese Erteilungsgründe im Katalog der jeweiligen Leistungsvorschrift nicht genannt und die Betroffenen damit nach wie vor nicht leistungsberechtigt. Führte der bisherige Erteilungsgrund nach geltendem Recht zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung, so ist der neue Erteilungsgrund für die jeweilige Konstellation im Katalog der Leistungsvorschriften ausdrücklich aufgeführt und der Betroffene damit weiterhin leistungsberechtigt. Damit ist es nach jetziger Einschätzung der Beauftragten im Wesentlichen gelungen, den bisherigen Rechtszustand im neuen Recht - mit allen seinen Problemen (vgl. oben 1.1) - weitgehend abzubilden. Im vorliegenden Bereich wird den zuständigen Leistungsbehörden eine unproblematische Anwendung des neuen Rechtes allerdings nur möglich sein, wenn die jeweilige Aufenthaltserlaubnis einen Hinweis auf den jeweiligen Erteilungsgrund enthält. Andernfalls müsste dieser durch Rückfrage bei der Ausländerbehörde erst ermittelt werden.

2.2 Grundlegende Lösung für das Problem der „Schwebezeit“ zwischen zwei Aufenthaltstiteln

Wie oben dargestellt (siehe 1.1.2) kann sich die Frage stellen, wie mit Fällen umzugehen ist, in denen bei Ablauf einer Aufenthaltserlaubnis die neue Aufenthaltserlaubnis zwar rechtzeitig beantragt, der neue Aufenthaltstitel jedoch noch nicht erteilt wurde und das jeweilige Leistungsrecht positiv den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis verlangt. Insoweit stellt das Zuwanderungsgesetz (§ 81 Abs. 4 Satz 1 AufenthG) nunmehr ausdrücklich für alle Rechtsgebiete klar, dass der alte Aufenthaltstitel als fortbestehend gilt. Die oben (siehe 1.1.2) dargestellte Spezialregelung des § 1 Abs. 6 Satz 4 BErzGG ist damit überflüssig und wird

deshalb aufgehoben, da nunmehr für alle Rechtsbereiche insoweit Klarheit geschaffen worden ist.

2.3 Bisherige Duldung und rechtmäßiger humanitärer Aufenthalt im Krankenversicherungsrecht

Ziel des neuen Rechts ist es, dass mehr Personen, die bisher eine Duldung (Aussetzung der Abschiebung) besaßen, einen rechtmäßigen Aufenthalt (nach § 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG) erhalten. Seine Begründung hat dieses Ziel auch darin, dass nur die durch einen rechtmäßigen Aufenthalt möglichen gesellschaftlichen Zugänge Integration in hinreichendem Maße ermöglichen. Dennoch hat es an einer Stelle (§ 27 Abs. 2 SGB V) eine Diskussion gegeben, ob eine Leistungseinschränkung, die bisher für „aus völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen geduldete“ Ausländer galt, nunmehr auf alle Anwendung finden solle, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG erhalten werden (Begründung: gleicher Personenkreis). Besonders problematisch ist dabei aus Sicht der Beauftragten, dass es sich hier um Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung handelt. Der Betroffene - oder ein Familienangehöriger - hat daher im Normalfall gearbeitet und zahlt die gleichen Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung wie seine deutschen Kollegen. Auch ist im Regelfall der humanitären Aufenthaltsrechte (mit Ausnahme des § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG) gerade nicht absehbar, dass der Betroffene sich nur vorübergehend in Deutschland aufhält. Interventionen auch der Beauftragten führten insoweit immerhin noch dazu, dass der Personenkreis des § 25 Abs. 3 AufenthG (menschenrechtliche Abschiebungshindernisse) im Zuwanderungsgesetz aus dem Anwendungsbereich dieser Ausschlussregelung ausgenommen wurde.

2.4 Geduldete, „Bescheinigte“ und Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz

Wie schon mehrfach ausgeführt, verfolgt das Zuwanderungsgesetz das Ziel, möglichst viele aus dem Bereich der bisher Geduldeten (so sie das Ausreisehindernis nicht missbräuchlich selbst aufrechterhalten) in einen rechtmäßigen Aufenthalt zu überführen. Allerdings konnte nicht überall einfach unterstellt werden, dass es künftig keine Ausländer ohne Aufenthaltserlaubnis mehr geben wird. Denn auch das neue Recht lässt den Behörden insoweit Ermessensspielräume (vgl. § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG). Deshalb wird es auch künftig Fälle geben, in denen Ausländer, die nur über eine Bescheinigung nach § 60 Abs. 11 AufenthG verfügen, unverschuldet nicht ausreisen können. Auch diese Menschen können z.B. einer rassistischen Straftat zum Opfer fallen. Deshalb ist es wichtig, dass das Zuwanderungsgesetz sicherstellt, dass diese Personen - wie nach bisherigem Recht zumindest bestimmte Gruppen von Geduldeten - Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz erhalten können (vgl.

Art. 10, 11: § 1 Abs. 5 Satz 2 OEG), wenn sie Opfer einer Straftat werden. Jede andere Lösung wäre auch angesichts der Notwendigkeit, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus zu bekämpfen, nicht hinnehmbar gewesen.

2.5 Asylbewerberleistungsgesetz

Größere Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes nimmt das Zuwanderungsgesetz nicht vor. Insbesondere wurde die während des Gesetzgebungsprozesses diskutierte generelle zeitliche Ausdehnung (auch nach Ablauf von 3 Jahren) der - gegenüber dem BSHG ohnehin geringeren - Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz schließlich nicht vorgenommen, weil diese Änderung auch schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken unterlegen hätte. Die Menschenwürde lässt ein abgesenktes Leistungsniveau für bestimmte Gruppen aus Sicht der Beauftragten jedenfalls dann grundsätzlich nicht mehr zu, wenn diese sich schon länger (drei Jahre) in Deutschland aufhalten. Insoweit stellt das verabschiedete Zuwanderungsgesetz daher durch die Änderung von § 2 Abs. 1 AsylbLG zu recht klar, dass eine Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes nach dreijährigem Aufenthalt allenfalls in Betracht kommt, wenn die Dauer des Aufenthaltes vom Betroffenen „rechtsmissbräuchlich“ beeinflusst wird.

Auf folgende weitere Anpassungen ist hinzuweisen:

Personen mit einer Aufenthaltsbefugnis erhielten bisher Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nur dann, wenn die Befugnis auf Grundlage einer gruppenbezogenen Regelung „wegen eines Krieges im Heimatland“ erteilt wurde. Nunmehr bezieht das Gesetz grundsätzlich alle Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (seien es gruppenspezifische und kriegsbedingte nach § 24 AufenthG oder sonstige nach § 25 Abs. 4 bis 5 AufenthG) in den Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes ein. Der Anwendungsbereich hat sich also grundsätzlich um einige Fallgruppen erweitert. Ausgenommen hiervon bleiben allerdings Ausländer mit einem menschenrechtlichen Abschiebungshindernis, denen ein rechtmäßiger Aufenthalt nach § 25 Abs. 3 AufenthG gewährt werden soll. Für diese Gruppe wird die Lage insofern praktisch durch Erteilung des rechtmäßigen Aufenthaltes besser, da sie bisher vielfach nur geduldet wurden und damit nur Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten konnten (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG). Insgesamt können die Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes durch das Zuwanderungsgesetz daher trotz punktueller Ausweitungen des Anwendungsbereiches als ausgewogen angesehen werden. An der grundsätzlichen Problematik des Asylbewerberleistungsgesetzes (siehe oben 1.6) ändert freilich auch das Zuwanderungsgesetz nichts.

3. Soziale Rechtsstellung von Drittstaatern auf der Ebene der Europäischen Union (Schwerpunkt: VO 1408/71)

Seit dem Gipfel von Tampere (hierzu im Einzelnen oben A.I.) steht fest, dass die Politik der Europäischen Union darauf gerichtet ist, Integration auch durch eine rechtliche Annäherung des Status von Drittstaatsangehörigen an den der Unionsbürger zu erreichen. Dieses Ziel spiegelt sich auch in Vorschlägen der Europäischen Kommission wider (zu diesen im Einzelnen oben B.II.3), soweit die soziale Rechtsstellung von Drittstaatern betroffen ist. So sieht z.B. der Vorschlag einer Richtlinie für Daueraufhältige (siehe oben B.II.3.2) auch bestimmte soziale Rechte vor. Die Beauftragte sieht angesichts der teilweise sehr kontroversen Diskussion der Kommissionsvorschläge in Deutschland die Notwendigkeit, darauf hinzuweisen, dass die grundsätzliche Ausrichtung der europäischen Politik in diesem Bereich den integrationspolitischen Vorgaben entspricht, die von allen Bundesregierungen in den letzten Jahrzehnten verfolgt worden sind. So enthielten die vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen Aufzeichnungen³⁰⁶ zu Ausländerpolitik und Ausländerrecht auch schon unter früheren Bundesregierungen den programmatischen Satz: „Die auf Dauer bei uns lebenden Ausländer sollen in die hiesige wirtschaftliche, soziale und rechtliche Ordnung eingegliedert werden und sicher sein, dass sie auch in Zukunft am gesellschaftlichen Leben in der Bundesrepublik Deutschland möglichst voll und gleichberechtigt teilnehmen können.“ Es besteht daher grundsätzlich kein Anlass für eine aufgeregte Diskussion, wenn die Kommission auf europäischer Ebene Vorschläge macht, die auf Herstellung von sozialer Rechtsgleichheit für dauerhaft in der Union lebende Drittstaater gerichtet sind.

Bereits in ihren letzten Berichten³⁰⁷ hat die Beauftragte dargelegt, dass ein zentrales Vorhaben auf europäischer Ebene die Einbeziehung der Drittstaatsangehörigen in das europäische Koordinierungssystem der Systeme der sozialen Sicherheit (Verordnung EWG Nr. 1408/71) sein muss. Drittstaatsangehörige bewegen sich bereits jetzt im Binnenmarkt. Mit dem weiteren Zusammenwachsen der Union werden auch die Möglichkeiten dieser Personengruppe, in einen anderen Mitgliedstaat zu wandern, wachsen müssen, auch wenn es sicher nicht zu „Massenwanderungen“ von Drittstaatern in der Union kommen wird. Deshalb muss auch das Koordinierungssystem der sozialen Sicherheit auf Drittstaatsangehörige angewendet werden können, wenn nicht gravierende Lücken im sozialen Schutz auftreten sollen.

Die Bemühungen der Europäischen Kommission, Drittstaatsangehörige in die Verordnung einzubeziehen, haben allerdings durch die oben (siehe 1.1.6) dargestellte Entscheidung des EuGH³⁰⁸ einen Rückschlag erlitten. Aus dieser Entscheidung ergibt sich, dass die ursprünglichen Ermächtigungsgrundlagen des EG-Vertrages für die Einbeziehung der Drittstaatsangehörigen in die Verordnung keine hinreichende Grundlage bieten. Die

Kommission musste daher ihren auf diesen Ermächtigungsgrundlagen gründenden Vorschlag³⁰⁹ zurückziehen.

Die Kommission hat allerdings unmittelbar einen neuen Vorschlag gemacht, der auf den neuen, durch den Amsterdamer Vertrag eingeräumten Rechtsgrundlagen (dazu ausführlich: Bericht 2000, III.1) fußt, die der Union die eindeutige Kompetenz verleihen, die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen zu regeln. Mit dem Abstellen auf diese Rechtsgrundlagen ist allerdings auch klar, dass Dänemark aufgrund der Protokolle zum EG-Vertrag grundsätzlich nicht an den notwendigen Rechtsfortschritten teilnimmt.

Inhaltlich sind bei den Verhandlungen in Brüssel auch deutsche Bedenken vorgetragen worden, dass die Anwendung der Verordnung auf Drittstaatsangehörige im Bereich der Familienleistungen zu einer Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises führen könnte, da das deutsche Recht für diese Gruppe bestimmte Anforderungen an den Aufenthaltsstatus (siehe oben 1.1.) vorsieht, die bei uneingeschränkter Anwendung der Verordnung auf gewanderte Drittstaatsangehörige nicht mehr hätten aufrechterhalten werden können. Bei den Verhandlungen in Brüssel konnte jedoch erreicht werden, dass Deutschland ausdrücklich erlaubt wird, an den aufenthaltsrechtlichen Anforderungen festzuhalten. Damit ist nunmehr der Weg frei für eine baldige Anwendung der Verordnung auch auf Drittstaatsangehörige.

VII. Politische Partizipation und Einstellungen

1. Politische Partizipation

In der einwanderungspolitischen Debatte der vergangenen beiden Jahre hat die Frage der politischen Partizipation, also der Beteiligung von Ausländern an der politischen Willens- und Meinungsbildung, allenfalls eine nachgeordnete Rolle gespielt. Dies ist bemerkenswert, da diese Frage in der Vergangenheit regelmäßig Gegenstand der migrationspolitischen Diskussionen war und wiederholt die Forderung nach einem „Ausländerwahlrecht“, also dem aktiven und passiven kommunalen Wahlrecht für Ausländer, erhoben wurde. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 31. Oktober 1990, dass das kommunale Wahlrecht für Ausländer nicht ohne weiteres mit den Bestimmungen des Grundgesetzes vereinbar sei, beendete die Diskussion weitgehend. Die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union im Jahre 1994 ließ die Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht auch für Drittstaatsangehörige wieder aufkommen, die mit der nicht nachvollziehbaren Ungleichbehandlung begründet wurde. Auch die Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen von 1998 hatte die Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht für Drittstaatsangehörige aufgenommen. Eine entsprechende Initiative wurde jedoch nicht ergriffen. Die nötige Verfassungsänderung hätte eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages benötigt. Die politischen Partizipationsmöglichkeiten für Migranten in Form des Wahlrechtes bleiben somit in der Bundesrepublik Deutschland auf Unionsbürger beschränkt, die neben dem aktiven und passiven kommunalen Wahlrecht auch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament besitzen.

In der Frage des Wahlrechtes hatte bereits das Bundesverfassungsgericht auf den Weg der Einbürgerung verwiesen, die neben anderen Rechten und Pflichten auch das allgemeine aktive und passive Wahlrecht verleiht. Die Erleichterung der Einbürgerung im Rahmen der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und die Zunahme der Einbürgerungen sind damit auch ein Weg zu mehr politischer Partizipation. Für viele Eingebürgerte stellt das aktive wie passive allgemeine Wahlrecht und das Engagement in den politischen Parteien eine Alternative zum Engagement in den Ausländerbeiräten dar.

Da sich im Berichtszeitraum die politischen Beteiligungsrechte für Ausländerinnen und Ausländer nicht verändert haben, sei auch auf die Ausführungen im letzten Bericht verwiesen (vgl. Bericht 2000, II.5).

1.1 Kommunales Wahlrecht für Unionsbürger

1995 konnten Unionsbürger erstmals von dem 1994 eingeführten aktiven und passiven Wahlrecht auf der Kommunalebene Gebrauch machen. Sie sind dabei unter denselben Bedingungen wahlberechtigt wie deutsche Staatsangehörige. Eine Ausnahmeregelung gilt für die Freistaaten Bayern und Sachsen. Hier haben Unionsbürger kein passives Wahlrecht bei der Wahl des ersten Bürgermeisters und des Landrats. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Kommunalwahlrecht für Unionsbürger bei den zurückliegenden Kommunalwahlen zeigen eine im Vergleich zu deutschen Wahlberechtigten geringere Wahlbeteiligung. So lag die Wahlbeteiligung von Unionsbürgern bei den Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin 1995 bei 23,5 % und 1999 bei 17,5 %, bei den Kommunalwahlen in Hessen 1997 bei geschätzten 25 %, bei den Oberbürgermeisterwahlen in Stuttgart 1996 bei 21,5 % und in Saarbrücken 2001 bei 11 %, bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen in Hamburg 1997 bei 23 % und bei der Wahl der Stadtbürgerschaft der Stadt Bremen 1999 bei 17 %. Fehlendes oder wenig verlässliches Datenmaterial verbietet allerdings voreilige Schlussfolgerungen. Neben Faktoren wie der Aufenthaltsdauer und der Sprachbeherrschung beeinflussen auch die Intensität der Wähleransprache, die Information über Wahlverfahren und die Einbindung von Unionsbürgern in Parteistrukturen und Kandidatenlisten die Höhe der Wahlbeteiligung. 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.

1.2 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. Aber auch bei dieser Partizipationsform ist die Beteiligung sehr gering: An der Europawahl 1999 beteiligten sich nur 2,1 % der knapp 1,6 Mio. Unionsbürger, bei der Europawahl 1994 waren dies immerhin noch 6,6 %.

Eine Ursache für die geringe Wahlbeteiligung wurde darin vermutet, dass Unionsbürger sich (sogar wenn sie dies bereits bei der letzten Wahl getan hatten) im Wahlregister registrieren lassen mussten und sie hierüber nicht überall von Amts wegen durch ein gesondertes Schreiben, sondern nur durch Zeitungsanzeigen und ähnliche Maßnahmen informiert wurden (vgl. Bericht 2000, II. 5.3). Um zumindest bei wiederholter Wahlteilnahme eine einfachere Registrierung zu ermöglichen, wurde die deutsche Europawahlordnung dahingehend geändert, 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.

1.3 Ausländerbeiräte

Für die überwiegende Mehrheit der hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer, 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) ist eine solche landesweite gesetzliche Regelung nicht vorhanden. Die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für Unionsbürger, die Ausübung von Mandaten durch Unionsbürger oder Eingebürgerte in den Kommunen, aber auch das geringe Interesse und niedrige Wahlbeteiligungen von 10 - 20 % führen zu Legitimationsproblemen der Ausländerbeiräte. So lag die Beteiligung bei den Ausländerbeiratswahlen in Hessen im November 2001 bei knapp acht Prozent³¹⁰.

Nach der Gründung von Arbeitsgemeinschaften der Ausländerbeiräte auf Bezirks- und Landesebene erfolgte 1998 auch die Gründung des „Bundesausländerbeirates“ als bundesweiter Zusammenschluss von etwa 450 Ausländerbeiräten aus dreizehn Bundesländern. Neben der Koordinierung und dem Erfahrungsaustausch der lokalen Arbeit, versteht sich das Gremium auch als Interessenvertretung und nimmt zu bundespolitischen Themen Stellung.

1.4 Änderungen im Vereinsrecht

Auch die Verankerung von Migranten in einer vielfältigen Vereinsstruktur trägt zu ihrer Partizipation am gesellschaftlichen und politischen Leben bei. Im öffentlich-rechtlichen Vereinsrecht (Vereinsgesetz) waren schon bisher für sogenannte Ausländervereine - Vereine, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend Ausländer sind - Sonderregelungen vorgesehen, die für diese besondere Anmeldevorschriften, aber auch besondere Verbotsvorschriften vorsehen. Im Berichtszeitraum hat es dabei inhaltliche Änderungen des Vereinsgesetzes gegeben, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

Durch eine erste Änderung³¹¹ des Vereinsgesetzes wurden religiöse und weltanschauliche Vereine, die bis dahin nicht den Regelungen des Vereinsgesetzes unterworfen waren, in den Anwendungsbereich des Vereinsgesetzes einbezogen. Ziel dieser Änderung, die vom

Bundesministerium des Innern noch vor den Ereignissen vom 11. September 2001 vorbereitet und unmittelbar danach als Bestandteil des Sicherheitspaketes I auf den Weg gebracht wurde, war es, die Verbotsmöglichkeiten des Vereinsgesetzes auch auf religiöse Vereine anwenden zu können. Damit ist z.B. eine fundamentalistisch-islamistische Vereinigung, deren Zweck oder Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderläuft oder sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet, in den Anwendungsbereich des Vereinsgesetzes einbezogen. Betroffen sind davon unter anderem auch Ausländervereine. Die Beauftragte hat gegen diese Regelung keine Bedenken, weil sie davon ausgeht, dass die besonderen Schranken, die die Religionsfreiheit (Art. 4 GG) einer Verbotsverfügung setzt, im Einzelfall beachtet werden.

Mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz³¹² wurden ferner die speziellen Verbotsgründe für Ausländervereine (§ 14 Abs. 2 VereinsG) stärker ausdifferenziert und mit dem Ausländerrecht harmonisiert. Dabei konnte auch ein Problem geklärt werden, das durch einen Bundestagsabgeordneten aus dem grenznahen Bereich an die Beauftragte herangetragen worden war. Vereine niederländischer Staatsangehöriger hatten sich beklagt, dass sie den Sondervorschriften für Ausländervereine unterworfen waren. Die Beauftragte hatte diesen Tatbestand für jedenfalls im Hinblick auf das politische Konzept der Unionsbürgerschaft für bedenklich gehalten. Deshalb ist es erfreulich, dass das Bundesministerium des Innern mit dem Terrorismuskämpfungsgesetz ihrer Anregung gefolgt ist, Vereine von Unionsbürgern mit Vereinen deutscher Staatsangehöriger gleichzustellen (§ 14 Abs. 1 Satz 2 Vereinsgesetz).

2. Politische Einstellungen

2.1 Politische Meinungsbildung

In einer Untersuchung des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung bei erwachsenen Ausländern³¹³ wurde der allgemeinen politischen Einstellung mit der Frage nach dem Interesse an Politik in der Bundesrepublik nachgegangen. Ein "sehr starkes" Interesse erklärten 3 %, ein "starkes" Interesse 12 %, "nicht so stark" sagten 40 %, und „überhaupt kein“ politisches Interesse bestand bei 45 % der befragten Zuwanderer. Hier wird deutlich, dass sich Ausländerinnen und Ausländer eher wenig für Politik interessieren. Dies ist allerdings angesichts der mangelnden Partizipationschancen von Ausländern nicht weiter verwunderlich. Im Vergleich dazu liegt das politische Interesse der in den alten Bundesländern befragten Deutschen bei ca. 36 %. Die Bedeutung, sich politisch zu betätigen, wird von Ausländern in ähnlicher Weise wie von Westdeutschen eingeschätzt. Nach der Kategorisierung der Autoren halten 19 % der befragten Ausländer es für „eher wichtig“ sich politisch zu betätigen, 12 % halten politisches Engagement für "ambivalent" und 69 % halten es für "eher unwichtig".

Bei Angehörigen der zweiten und dritten Zuwanderergeneration könnte ein anderes, aufgrund ihres vielfach in Deutschland erfolgten Aufwachsens, möglicherweise stärkeres Interesse an Politik vermutet werden. Dies ist jedoch kaum der Fall: Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) hat mit dem Projekt „Jugendliche und junge Erwachsene aus Migrantenfamilien“ eine empirische Analyse unter 18- bis 25-jährigen Ausländern und Deutschen durchgeführt.³¹⁴ In der Vergleichsstudie wurden Türken, Griechen und Italiener sowie Deutsche aus den alten und neuen Bundesländern über ihre politische Orientierung befragt.

Junge Ausländerinnen und Ausländer sind nach den Ergebnissen dieser Untersuchung zu einem größeren Teil als ihre deutschen Altersgenossen in traditionelle Verhaltensregeln und familiäre Bindungen eingebunden. Dies bestätigt auch der sechste Familienbericht der Bundesregierung.³¹⁵ Die Lebensgestaltung junger Ausländer ist der DJI-Studie zufolge weniger individuell und die Entwicklung eigener Ansichten erzeugt oft ein höheres Spannungsverhältnis zu Eltern und unmittelbarem sozialen Umfeld. Daher decken sich politische Meinungen der Jugendlichen sehr oft mit der Familienmeinung oder der mehrheitlichen Meinung der Bevölkerung. Bis zu 51 % der jungen Ausländer geben an, eine angepasste Meinung zu vertreten. Männer geben öfter als Frauen an, eine eigenständige politische Ansicht zu vertreten. Junge Ausländer, die sich benachteiligt sehen, geben ebenfalls häufiger an, eine eigenständige politische Ansicht zu haben. Wer erst nach der Einschulung nach Deutschland gezogen ist, orientiert sich mehr an der herrschenden Meinung innerhalb der Familie und weniger an der mehrheitlichen Meinung der Bevölkerung.³¹⁶

2.2 Interesse an politischen Parteien

Gefragt nach einer Parteipräferenz von Ausländern, sehen sich laut Marplan-Studie aus dem Jahr 2000³¹⁷ 32,5 % der SPD zugewandt, 8,5 % Bündnis '90/Die Grünen, 8,5 % der CDU/CSU und 1,7 % der FDP. Alle anderen politischen Parteien finden weniger als 1 % Zuspruch. 20,4 % der Befragten wussten nicht, für welche der Parteien sie sich entscheiden würden. 15,9 % war keine Partei sympathisch und 11,7 % machten keine Angabe. Nach dem aktuellen Wahlverhalten gefragt ("wenn am nächsten Sonntag Bundestagswahl wäre") würden 31 % der Befragten SPD, 9 % CDU/CSU, 8 % Bündnis '90/Die Grünen, 1,7 % FDP, 0,4 % PDS und 0,2 % DVU/Republikaner/NPD wählen.

Ganz ähnlich war die Parteienpräferenz bei jugendlichen Ausländern verteilt: Nach der Marplan-Studie 2000³¹⁸ tendieren von den unter 25-jährigen Ausländern 32,8 % zur SPD, 15,5 % zu Bündnis'90/Die Grünen und 4,8 % zu CDU/CSU. Alle anderen politischen Parteien liegen unter der 1 % Grenze. 22,8 % der Befragten wussten keine Antwort zu geben, 14,4 % fanden keine

der Parteien sympathisch und 8,4 % machten keine Angaben. Zum aktuellen Wahlverhalten (Sonntagsfrage) verteilten sich die Antworten wie folgt: SPD 31,2 %, Bündnis'90/Die Grünen 15,1 %, CDU/CSU 5,6 %, FDP 1 % und PDS 0,6 %. Auch hier zeigten sich kaum Unterschiede zu den Ausländern insgesamt. Junge Leute tendieren allerdings eher als die Erwachsenen zu Bündnis 90/Die Grünen.

2.3 Demokratieverständnis

Unter jungen Ausländerinnen und Ausländern sind keine wesentlichen Unterschiede im Demokratieverständnis gegenüber Deutschen festzustellen.³¹⁹ Die grundlegenden politischen Normen wie Recht auf Meinungsfreiheit, Recht auf Opposition, Zusammensetzung der Regierung aus demokratischen Parteien und Kompromissbereitschaft werden ähnlich vertreten.

Die Trennung von Staat und Religion wird von jungen Türken überwiegend befürwortet. Es lassen sich daher keine Tendenzen erkennen, dass junge Türken einer religiös-fundamentalistischen Einheit von Staat und Religion zustimmen würden. Nur 5,2 % der türkischen Jugendlichen befürworten die Trennung von Staat und Religion nicht.

2.4 Erwartungen an die Politik

Die Ergebnisse der Sachverständigenkommission zum Sechsten Familienbericht der Bundesregierung zeigen,³²⁰ dass als wichtigste Aufgaben, denen sich Politiker künftig in Deutschland zuwenden sollten, junge Ausländer die „Schaffung von Lehrstellen und Arbeitsplätzen“ (71 %), die „Gleichstellung von Ausländern gegenüber Deutschen“ (47,3 %) und die „Bekämpfung von Gewalt und Kriminalität“ (42,5 %) nennen. Weitere Schwerpunkte politischer Arbeit sehen sie in „Schutz von Natur und Umwelt“ (25,7 %), der „Unterstützung sozial Benachteiligter“ (24,6 %) und einem „Vorantreiben der Wirtschaft“ (24,1 %). Bei der Verteilung nach Geschlecht stehen bei männlichen jungen Erwachsenen wirtschaftliche Themen im Vordergrund, bei jungen Frauen zeigt sich ein höheres Interesse an den politischen Aufgaben.

VIII. Bildung und Qualifizierung

Dem gesamten Bildungs- und Qualifizierungssystem kommt eine Schlüsselfunktion für das langfristige Gelingen des gesellschaftlichen Integrationsprozesses zu. Die Mehrzahl der Migrantinnen und Migranten ist beim Zugang zu Bildungs- und Qualifizierungseinrichtungen zwar Deutschen gleichgestellt, in der Praxis kann von Verwirklichung von Chancengleichheit jedoch nicht die Rede sein. Dies gilt vom Kindergarten über die berufliche Weiterbildung bis hin zu höheren Bildungs- und Qualifizierungsgängen.

Spätestens seit der letzten internationalen Vergleichsstudie der OECD zur schulischen Bildung in den Mitgliedstaaten³²¹ (PISA - „**P**rogramme for **I**nternational **S**tudent **A**ssessment“; vgl. ausführlicher 2.2) ist in das öffentliche Bewusstsein gedrungen, dass die schulischen Erfolge ausländischer wie deutscher Kinder und Jugendliche aus der sozialen Unterschicht schlechter sind als die von Kindern aus anderen sozialen Schichten. Der Schulerfolg wird - weit vor der Einschulung - entscheidend beeinflusst durch das Anregungspotential und den Erziehungsstil der Eltern. Im Elternhaus werden die Weichen gestellt für Bildungsmotivation und Lernselbständigkeit. Entsprechende Erziehungsziele sind in der sozialen Mittel- und Oberschicht jedoch weiter verbreitet als in der sozialen Unterschicht. Da Kinder und Jugendliche ausländischer Herkunft überproportional häufig aus Unterschichtsfamilien kommen, sind sie in zweifacher Hinsicht strukturell benachteiligt, da sich hier ggf. migrationspezifische und schichtspezifische Problem addieren.

Deshalb sollte Kriterium für die Förderung im Rahmen staatlicher vorschulischer Bildungsangebote nicht die Herkunft oder Nationalität, sondern der individuelle Förderbedarf sein. Gestützt wird dies auch durch die Ergebnisse der PISA-Studie. Hier wird deutlich, dass in der Bundesrepublik - angesichts von im internationalen Vergleich späten Einschulungszeiten - die Bildungsanstrengungen früher als bisher beginnen müssen. Das Konzept des „lebensbegleitenden Lernens“, das sich bisher vorrangig auf die berufliche Qualifizierung bezog, muss künftig auch auf das vorschulische und schulische Lernen ausgedehnt werden. „Lebensbegleitendes Lernen“ darf nicht erst nach dem Abschluss formaler Bildungsgänge einsetzen, sondern bereits mit ihrem Beginn. Es muss alle Stadien der Bildungsentwicklung umfassen, von den Bildungsangeboten im Kindergarten und in der Vorschule bis hin zur berufbegleitenden Weiterbildung und Qualifizierung im Rahmen der Arbeitsförderung.

In den folgenden Kapiteln soll - z. T. auf der Grundlage von statistischen Betrachtungen - die Situation von Migrantinnen und Migranten in diesen Bildungsbereichen dargestellt werden.

1. Kindergärten

1.1 Beteiligung an Kindertageseinrichtungen

Ende des Jahres 2000 lebten 485 690 ausländische Kinder im Alter von bis zu 6 Jahren in der Bundesrepublik, davon sind 88 % in Deutschland geboren. Mit dem Mikrozensus 2000 wurden erstmalig bundesweite Zahlen über ausländische Kinder in Kindergärten und Kinderkrippen vorgelegt, die Aussagen zum Ausländeranteil in diesen Einrichtungen ermöglichen.³²² Diese Zahlen widerlegen die oft formulierte These, dass Ausländer ihre Kinder auffallend seltener als deutsche Eltern in Kindergärten schicken. Die spezifische Kindergartenbesuchsquote der ausländischen Kinder liegt mit 42,3 % nicht wesentlich unter der der deutschen und ausländischen Kinder insgesamt mit 47,5 %³²³. Besonders hoch ist die Beteiligung ausländischer Kinder an Vorschuleinrichtungen mit 85,5 % in der Altersstufe der 5- bis 6-jährigen. Insgesamt lässt sich sagen, dass - sieht man von den unter 3-jährigen ab - die prozentuale Diskrepanz zwischen der Kindergartenbesuchsquote ausländischer Kinder und der der Gesamtheit aller Kinder mit steigendem Alter der Kinder abnimmt (siehe nachfolgende Tabelle).

	Gesamt	unter 3 Jahren	3 - 4 Jahre	4 - 5 Jahre	5 - 6 Jahre
Kinder in Kinderkrippen und Kindergärten (Anteil an allen in Deutschland lebenden Kindern dieser Altersgruppen)	47,5 %	9,5 %	56,3 %	82,9 %	89,8 %
Ausländische Kinder in Kinderkrippen und Kindergärten (Anteil an allen in Deutschland lebenden ausländischen Kindern dieser Altersgruppen)	42,3 %	6,4 %	47,1 %	75,7 %	85,5 %

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 2000

Im Vergleich weisen die Bundesländer deutliche Unterschiede bei den Kindergartenbesuchsquoten auf (vgl. Tabellen 4 und 5 im Anhang): Den höchsten Anteil der ausländischen Kinder in den Kindergärten erreicht Rheinland-Pfalz mit 53,6 % (bei einer allgemeinen Kindergartenbesuchsquoten von 51,1 %). Den niedrigsten Prozentsatz weist Niedersachsen mit 35,6 % auf, allerdings bei einer ebenfalls niedrigen allgemeinen Kindergartenbesuchsquoten von 39,4 %.

Eine Studie des Deutschen Jugendinstituts³²⁴ zeigt auf, dass ein enger Zusammenhang zwischen dem regionalen Angebot an Kindergartenplätzen und der jeweiligen

Inanspruchnahme durch ausländische Familien besteht. Aufgrund der Daten ist davon auszugehen, dass ausländische Familien besonders vom Ausbau des Kindergartenplatzangebots nach der Einführung des Rechtsanspruchs im Jahr 1996 profitiert haben (vgl. § 24 SGB VIII).

Ein ebenfalls ausschlaggebender Faktor für die elterliche Entscheidung, ob ein Kind den Kindergarten besucht oder in der Vorschule bzw. zu Hause betreut wird, scheint in der Tatsache zu liegen, dass der Kindergartenbesuch kostenpflichtig ist. So hat sich im Saarland nach Auskunft des Kultusministeriums der Anteil der ausländischen Kinder, die einen Kindergarten besuchen, deutlich erhöht, seitdem hier der Kindergarten- und Vorschulbereich im Kultusministerium und nicht mehr im Sozialministerium angesiedelt ist und das letzte Kindergartenjahr kostenfrei angeboten wird.

Der Aspekt der Kostenfreiheit ist auch eine Erklärung für den hohen Anteil ausländischer Kinder in der vorschulischen Erziehung, da dieses Schulangebot im Gegensatz zu den Kindergärten grundsätzlich kostenfrei ist. Ausländische Kinder sind überproportional stark in den Vorschulen vertreten. So waren zum Beispiel im Schuljahr 2000/2001 in den Berliner Vorschulen 30 % aller Kinder ausländischer Herkunft, während der Anteil ausländischer Kinder in den Grundschulen nur 21 % beträgt. Bundesweit ist nahezu jeder vierte, in einigen Bundesländern sogar jeder dritte Vorschüler ausländischer Herkunft.³²⁵

Ein zweiter Grund für diese starke Frequentierung des Vorschulangebots ist die häufigere Zurückstellung ausländischer Kinder bei der Einschulung. Diese Zurückstellungen in die Vorschule bzw. in Schulkindergärten werden in der Regel mit Deutschsprachdefiziten und kultureller Fremdheit der Eltern begründet, obwohl dies in den meisten Bundesländern laut Schulgesetzgebung kein Zugangshindernis sein dürfte. Dass es sich hier z.T. um prophylaktische Zurückstellungen handelt, belegt folgende Einzelfallbegründung, die im Rahmen einer Untersuchung der Einschulungspraxis in Bielefeld dokumentiert wurde: „... falls der Junge das erste Schuljahr eventuell wiederholen müsste, (würde) der Vater nie seine Einwilligung dazu geben, aufgrund des spezifischen Ehrgefühls türkischer Väter.“³²⁶

1.2 Sprachentwicklung und interkulturelles Lernen in Kindertagesstätten

Multikulturelle und sprachliche Vielfalt gehört heutzutage vielerorts zum festen Bestandteil des Kindergartenalltags. Die Kindergartenerziehung hat sich jedoch bislang noch nicht ausreichend auf diese Realität eingestellt. Ansätze von Zweisprachigkeit werden oft nicht als Fähigkeit und Leistung gesehen, sondern in erster Linie als Defizit markiert. Vor diesem Hintergrund ist es positiv zu bewerten, dass in einigen Bundesländern wie Hessen, Rheinland-Pfalz und

Niedersachsen mittlerweile Festschreibungen zur Förderung der Integration in den jeweiligen Kindertagesstättengesetzen bzw. -richtlinien existieren, die es den Einrichtungen ermöglichen, bei einer hohen Belegung mit ausländischen Kindern zusätzliches Personal einzustellen, z.B. für die gezielte Förderung von deutscher Sprachkompetenz.

Die Förderung der deutschen Sprache als Zweitsprache gelingt umso besser, je eher die Förderung in frühkindlichem Alter einsetzt. Mehrsprachigkeit stellt durchaus eine Chance dar. Das Aufwachsen mit zwei Sprachen ist jedoch nicht immer unproblematisch. Entscheidend ist, dass mehrsprachig aufwachsende Kinder lernen, beide Sprachen kompetent zu benutzen. Das Erlernen einer Sprache setzt ein Umfeld voraus, in dem diese Sprache angewandt werden kann. Für Kinder, die weder in ihrer Familie noch in ihrem Wohnumfeld Deutsch sprechen, wird der Kindergarten somit zum zentralen Lernort, an dem ihnen der Zugang zur deutschen Sprache eröffnet wird.

Die Umsetzung pädagogischer Ansätze, die die Mehrsprachigkeit der Kinder und ihre kulturelle Pluralität einbeziehen, stellt für die Kindergärten eine Herausforderung dar. Bisher ist dies jedoch nicht Gegenstand der Erzieherausbildung. Vielversprechende Ansätze werden in Deutschland vorwiegend im Rahmen von Modellprojekten umgesetzt. Zu nennen sind hier z.B. die Münchener Projekte KIKUS und SAFIR, die Berliner Projekte HIPPY und „Kinderwelten“, das Modellprojekt „Interkulturelle Erziehung im Elementarbereich“ des Sozialministeriums in Nordrhein-Westfalen sowie die Elternarbeit des Arbeitskreises „Neue Erziehung“, der u.a. türkisch-deutschen Elternbriefe herausgibt. Bei unterschiedlicher Schwerpunktsetzung ist vorrangiges Ziel dieser Projekte die Förderung der mehrsprachigen Entwicklung von ausländischen wie deutschen Kindern und der Abbau von Vorurteilen und Diskriminierung.

Gleichfalls an diesen Zielen orientiert sich das im Herbst 2000 von der Beauftragten herausgegebene Handbuch „Hallo, Hola, Ola“ zur Sprachförderung in Kindertagesstätten.³²⁷ Es geht davon aus, dass kleine Kinder kaum Vorurteile kennen. Auch Unterschiede in der Sprache, gleichgültig ob bei deutsch- oder fremdsprachigen Kindern, werden zunächst einfach registriert; die Verständigung klappt meistens dennoch. Die Phase des Kindergartenalters ist jedoch für die Entwicklung des allgemeinen Sprechvermögens besonders wichtig. Sprachförderung in Kindertagesstätten muss deshalb Sprachförderung für alle Kinder sein, unabhängig von ihrer Herkunft. Die Broschüre stellt einen situationsorientierten Ansatz der Sprachförderung vor, der gleichzeitig auf die Schulung allgemeiner kommunikativer und kognitiver Fähigkeiten abstellt. Als Ausgangspunkt für Sprachförderung wird die individuelle Sprachsituation des Kindes zu Grunde gelegt. Das Handbuch richtet sich als Handlungsempfehlung vor allem an das Leitungspersonal von Kindertagesstätten sowie an Erzieherinnen und Erzieher.

1.3 Resumée

Seit Veröffentlichung der PISA-Studie wird vermehrt darüber nachgedacht, dem Kindergarten in stärkerem Maße als bisher einen Bildungsauftrag zuzuweisen, den er in vielen anderen Ländern längst hat. Denn PISA hat deutlich gezeigt, dass in Deutschland die staatlichen Bildungsangebote zu spät ansetzen. Im Vergleich zu anderen Ländern beginnt systematisches Lernen für Kinder hier ca. ein bis zwei Jahre später. Während anderswo das Einschulungsalter bei vier bis fünf Jahren liegt, werden Kinder in Deutschland in der Regel im Alter von sechs oder sieben Jahren eingeschult. Für Migrantenkinder beginnt die Schullaufbahn häufig noch später, da sie oftmals zurückgestellt werden. Kindergärten sollten als Bildungseinrichtungen und nicht als bloße Betreuungsanstalten fungieren. Spielerisches Lernen und lernendes Spielen sollten Bestandteil eines systematischen vorschulischen Curriculums sein. Teil dieses Lernens ist auch die sprachliche Förderung im Zusammenhang mehrsprachiger Kindergarten-Lern-Gruppen. Ganztägige Kindergärten sollten Lern- und Lebensorte für Kinder werden, in denen sie nach ihren Möglichkeiten und Bedürfnissen intellektuell und sprachlich gefördert werden. Vor allem hier sind die Grundlagen für die Sprachentwicklung und die Förderung von Mehrsprachigkeit zu legen. Aus Sicht der Beauftragten ist deshalb auch zu überlegen, ob die Schulpflicht mittelfristig nicht um ein Jahr vorverlegt und die vorschulische Bildung und Erziehung als obligatorische Vorbereitung auf die Grundschule eingerichtet werden sollte. In dieser Perspektive wären Kindergärten den Kultusministerien und nicht wie bisher den Sozialministerien zuzuordnen und auch die vorschulische Bildung und Erziehung im Kindergarten - wie die in den anderen Einrichtungen der allgemeinen Bildung auch - kostenfrei zu stellen.

Die PISA-Studie weist zudem darauf hin, dass die Bildungsdefizite in der Bundesrepublik weniger ein ethnisches, sondern vielmehr ein soziales Problem sind. Gerade hier korrelieren die schulischen Leistungen der Kinder in so starkem Maße wie in keinem anderen in der Studie untersuchten Land mit der sozialen Herkunft. Als Konsequenz aus dieser Erkenntnis muss die gezielte Förderung von Kindern, insbesondere aus sozial schwachen Familien, früher einsetzen als bisher. Dies stützt auch eine im Juni 2002 vorgestellte Sprachstandserhebung³²⁸ bei Kinder im Vorschulalter in ausgewählten Berliner Bezirken. Der Studie zu Folge sprechen zwei Drittel dieser Untersuchungsgruppe nur unzureichend Deutsch und wären entsprechend zu fördern. Dies gilt nicht nur für ca. 90 % der Kinder mit Migrationshintergrund, sondern auch für ca. 50 % der deutschen Kinder, obwohl 97% der Untersuchungsgruppe eine Kindertagesstätte oder Vorschuleinrichtung besuchten.

In fast allen Bundesländern werden derzeit Überlegungen angestellt, die Sprachkompetenz von Kindern vor Beginn der Schulpflicht systematisch zu erfassen. Ein Teil dieser Ansätze bezieht

sich explizit nur auf Kinder mit Migrationshintergrund. Die Ergebnisse der erwähnten Berliner Untersuchung zeigen jedoch, dass solche Sprachstandsmessungen durchaus auch deutsche Kinder einbeziehen sollten. Voraussetzung für aussagekräftige Ergebnisse sind allerdings qualitativ hochwertige Testinstrumente, die auch die Sprachlernsituation von zweisprachig aufgewachsenen Kindern berücksichtigen. Ziel der Sprachstandsmessungen sollte die Feststellung von ggf. vorhandenen Förderbedarfen sein. Sprachkompetenz sollte neben die anderen Kriterien der Schulfähigkeitsuntersuchung treten, sie sollte jedoch so frühzeitig erhoben werden, dass ausreichend Zeit für eine entsprechende Förderung vor Beginn der Schulpflicht bleibt und die Kinder bereits im Kindergarten bzw. in der Vorschule sprachlich ein Jahr auf die Grundschule vorbereitet werden können. Die Förderangebote in den Kindergärten sind eng mit denen der Grundschulen zu verzahnen, vorschulische und grundschulische Förderung müssen aufeinander aufbauen und abgestimmt sein.

Eine differenzierte Förderung von Kindern, die ihren kognitiven und sprachlichen Fähigkeiten und ihrer spezifischen Bedürfnissen Rechnung trägt, erfordert qualifiziertes Personal. Entscheidende Voraussetzung wäre hier, dass die in Deutschland übliche Erzieherausbildung auf ein international vergleichbares qualitatives Niveau angehoben wird.³²⁹ Notwendig sind zudem auch verstärkte Investitionen in die Fort- und Weiterbildung von Erziehern. Ohne grundlegende Kenntnisse der Erzieher in den Bereichen frühkindliche Sprachentwicklung, insbesondere bei mehrsprachigen Kindern, Methoden frühkindlicher Sprachförderung, Deutsch als Zweitsprache, interkulturelle Pädagogik und diagnostische Verfahren ist eine solche Frühförderung von Kindern in multiethnischen Gruppen nicht zu realisieren. Auch der verstärkte Einsatz von Erzieherinnen und Erziehern mit Migrationshintergrund sollte bildungspolitisches Ziel sein, denn die Bildung multiethnischer Kollegien fördert die Bereitschaft zum Dialog und zur Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Einstellungen, Werten und Normen.

2. Schulische Bildung

Seit ausländische Schülerinnen und Schüler Mitte der 1960er Jahre in die allgemeine Schulpflicht einbezogen wurden,³³⁰ sind sie deutschen Schülerinnen und Schülern formal gleichgestellt; allerdings bedeutet Integration nicht nur formale, sondern auch tatsächliche Chancengleichheit. Die Tatsache, dass Kinder und Jugendliche aus Migrantenfamilien an Gymnasien unterrepräsentiert und an Schulen, die keinen weiterführenden Abschluss anbieten, überrepräsentiert sind, ist Hinweis auf eine ungleiche Verteilung der Chancen im schulischen Bildungssystem. Wie die Ergebnisse der PISA-Studie und der Expertenberichte des Forum Bildung zeigen, besteht eine enge Beziehung zwischen sozialer Herkunft und schulischem Erfolg. Entsprechend sind Migrantenkinder, die überdurchschnittlich häufig aus Arbeiterfamilien

kommen, in höheren Bildungsgängen genauso unterrepräsentiert wie deutsche Kinder aus unteren sozialen Schichten.

Die nachfolgende Auswertung der Schulstatistik vergleicht die Bildungsbeteiligung und die Schulerfolge von ausländischen und deutschen Kindern. Hierzu ist anzumerken, dass die Schulstatistik zwar nach dem Kriterium Staatsangehörigkeit unterscheidet, bislang aber keine Daten zum Migrationshintergrund, wie z.B. die Familiensprachen, erhebt. Die Kategorie des „ausländischen“ Schülers allein ist jedoch nur begrenzt aussagekräftig. So wird die Statistik einerseits Migrantenkindern, die zwar einen ausländischen Pass haben, aber Deutsch sprechen wie ihre deutschen Altersgenossen, nicht gerecht. Andererseits werden auch die möglichen Integrationsprobleme von Migrantenkindern mit deutscher Staatsangehörigkeit, etwa von Spätaussiedlern oder in Deutschland geborenen oder eingebürgerten Migrantenkindern, statistisch nicht abgebildet.

2.1 Bildungsbeteiligung

2.1.1 Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft

Im Jahr 1999 besuchten rund 10 Millionen Schülerinnen und Schüler die allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in Deutschland. Davon waren insgesamt 1 160 452 Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Staatsangehörigkeit. 946 300 (81,5 %) Schülerinnen und Schüler mit ausländischem Pass besuchten allgemeinbildende Schulen, 214 152 (18,5 %) berufliche Schulen. Mehr als die Hälfte der ausländischen Schülerinnen und Schüler ist in Deutschland geboren und regulär eingeschult worden. Zwischen 1980 und 1996 ist die Zahl der ausländischen Schüler um rund ein Drittel gestiegen, von 1996 bis 1999 blieb ihre Zahl annähernd konstant. Der Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler an der Gesamtzahl der Schüler an allgemeinbildenden Schulen betrug 1999 9,4 %; innerhalb der alten Bundesländer lag dieser Anteil bei 11,3 %, in den neuen Bundesländern dagegen bei lediglich 0,8 %.

Die Mehrheit der ausländischen Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen besaß 1999 die Staatsangehörigkeit eines ehemaligen Anwerbelandes (vgl. Tabelle 6 im Anhang). 43,6 % hatten die türkische Staatsangehörigkeit und 13,4 % die eines Nachfolgestaates des ehemaligen Jugoslawiens. Insgesamt 16,1 % waren Staatsangehörige eines EU-Landes. Auch hier überwogen die Staatsangehörigkeiten ehemaliger Anwerbeländer: ein Anteil von 13,3 % der ausländischen Schülerinnen und Schüler besaß die italienische, spanische, portugiesische oder griechische Staatsangehörigkeit. Außereuropäischer Herkunft war nur ein Anteil von 18,3 % der ausländischen Schülerinnen und Schüler. Darunter waren die Hauptherkunftsländer Iran, Marokko, Afghanistan, Libanon und Vietnam. Der weit

überwiegende Anteil der Familien von Schülerinnen und Schüler mit außereuropäischen Staatsangehörigkeiten kam aus Asien (11 % aller ausländischen Schüler).³³¹

2.1.2 Verteilung ausländischer Schülerinnen und Schüler nach Schulart

Trotz der Tatsache, dass die Mehrheit der ausländischen Schülerinnen und Schüler in Deutschland geboren wurde, sind die Unterschiede zu deutschen Schülerinnen und Schülern hinsichtlich der Art der besuchten Schule weiterhin groß.

Betrachtet man die Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die verschiedenen Schulformen ab Sekundarstufe I, lässt sich feststellen, dass 1999 jeder zweite (48,1 %) ausländische Schüler auf eine Schule ging, die keinen weiterführenden Abschluss ermöglicht. Unter deutschen Schülern besuchte lediglich jeder fünfte (21,0 %) eine Haupt- oder Sonderschule. Die Sonderschulquote lag bei den Kindern ausländischer Nationalität bei 6,4 %, bei deutschen Kindern bei 3,9 %. Mehr als jeder dritte (39,5 %) deutsche Schüler der Sekundarstufe I besuchte 1999 ein Gymnasium, von den ausländischen Schülern dagegen nur jeder fünfte (19,2 %). Beim Besuch der Realschulen ist ebenfalls ein Abstand zwischen den Zahlen deutscher und ausländischer Schülerinnen und Schüler zu beobachten, allerdings ist er in diesem Bereich weniger stark ausgeprägt: jeder fünfte deutsche Schüler (21,7 %) und jeder sechste ausländische Schüler (17,5 %) besuchte eine Realschule. Interessanterweise zeigt sich an den Gesamtschulen, die im Gegensatz zu Realschulen und Gymnasien auch ohne Empfehlung der Grundschule besucht werden können, ein umgekehrtes Verhältnis: In der Sekundarstufe I ist der Anteil der ausländischen Schüler, die eine Gesamtschule besuchen, höher (13,5 %) als der Anteil der deutschen Schüler (8,9 %).³³²

Betrachtet man die Bildungsbeteiligung im Zeitverlauf, so lassen sich zwei Entwicklungen markieren:

- Während der Anteil von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien an weiterführenden Schulen zwischen 1994 und 1997 noch rückläufig war, ist seit 1997 (bis 1999) ein Aufwärtstrend zu verzeichnen. Der Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler nahm an Realschulen deutlich, an Gymnasien und Gesamtschulen leicht zu.
- Im gleichen Zeitraum nahm ihr Anteil an den Hauptschülern nur geringfügig ab, während sich der Anteil von ausländischen Kindern und Jugendlichen an den Sonderschulen drastisch erhöhte. Seit 30 Jahren ist eine Zunahme der Überweisungen von ausländischen Schülern an Sonderschulen für Lernbehinderte zu verzeichnen, während der Anteil deutscher Schüler in diesem Zeitraum an diesen Schulen kontinuierlich gesunken ist.

Die Einleitung eines Sonderschulaufnahmeverfahrens findet bei Migrantenkindern in der deutschen Schulpraxis überproportional häufig statt. Durch die häufige Zurückstellung von Migrantenkindern bei der Einschulung steigt „das Risiko der sogenannten Überalterung von Kindern in der Grundschule, die dann, unter der Prämisse alters- und leistungshomogener Gruppen, als legitimer Grund für die Einleitung eines Sonderschulaufnahmeverfahrens gilt.“³³³ Mangelnde und fehlende Deutschkenntnisse werden häufig zu generellen Lernschwierigkeiten umdefiniert und nicht als mögliche Ursachen für Lernprobleme erkannt. Zweisprachigkeit wird mehrheitlich ignoriert oder sogar negativ belegt und mit mangelndem Integrationswillen gleichgesetzt. In der Fachliteratur findet sich für solcherart systematische Benachteiligung der Begriff der „institutionalisierten Diskriminierung“.

2.1.3 Unterschiedliche Bildungsbeteiligung in den Bundesländern

Absolut gesehen leben die meisten ausländischen Schülerinnen und Schüler in den vier Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen.³³⁴ Über zwei Drittel aller ausländischen Schülerinnen und Schüler besuchte 1999 eine Schule in einem dieser Bundesländer, allein in Nordrhein-Westfalen ging ein Drittel aller in Deutschland lebenden ausländischen Schülerinnen und Schüler zur Schule. Die höchsten Anteile an ausländischen Schülerinnen und Schülern an der gesamten Schülerschaft der allgemeinbildenden Schulen wiesen 1999 die Bundesländer Hamburg (19,9 %), Bremen (15,3 %), Hessen (15,1 %), Berlin (14,8 %), Nordrhein-Westfalen (13,2 %) und Baden Württemberg (13,1 %) auf. Von den westlichen Bundesländer verzeichneten 1999 die niedrigsten Anteile: Bayern (7,8 %), Niedersachsen (7,3 %), Rheinland Pfalz (7,3 %) und Schleswig-Holstein (5,4 %). Noch niedriger sind die Anteile in den östlichen Bundesländer, wo sie jeweils unter einem Prozent liegen.³³⁵

Erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern bestehen auch im Hinblick auf die Quoten ausländischer Schüler in den unterschiedlichen Schultypen. So verfügen Bayern und Baden-Württemberg über die niedrigsten Anteile von ausländischen Schülern an Gymnasien und Realschulen und einen überproportional hohen Anteil an Sonderschulen und Hauptschulen. In beiden Bundesländern ist die Verteilung seit Mitte der 1980er Jahre konstant. Ein besonders deutlicher Trend zur Verringerung des Hauptschüleranteils unter ausländischen Schülern zeichnet sich dagegen in Nordrhein-Westfalen ab.³³⁶

2.1.4 Niveau der Schulabschlüsse

Der oben erwähnten positiven Entwicklung der Ausländerquoten an Gymnasien und Realschulen entsprechend erhöht sich bei ausländischen Jugendlichen auch das Niveau der

Schulabschlüsse. Dennoch zeigt die Gegenüberstellung der Schulabschlüsse von deutschen und nichtdeutschen Schülerinnen und Schülern weiterhin eine erhebliche Diskrepanz zwischen den Bildungserfolgen beider Gruppen. Im Jahr 1999 wurden 81 100 Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Staatsangehörigkeit aus den allgemeinbildenden Schulen entlassen.³³⁷ Die Aufschlüsselung der Schulabschlüsse am Ende der Vollzeitschulpflicht ergibt folgendes Bild:

**Deutsche und ausländische Schulabsolventen nach Schulart
1994, 1997 und 1999 in Prozent**

Abschlussart	Deutsche Absolventen			Ausländische Absolventen		
	1994	1997	1999	1994	1997	1999
Mit allgemeiner Hochschulreife	25,0	25,5	25,5	8,9	9,0	9,7
Mit Fachhochschule	0,8	0,7	0,9	0,7	0,8	1,1
Mit Realschulabschluss	41,0	40,9	41,0	28,5	28,1	28,9
Mit Hauptschulabschluss	25,4	25,2	24,6	43,5	42,7	41,0
Ohne Hauptschulabschluss	7,8	7,7	8,0	20,4	19,4	19,3
Absolventen gesamt	100	100	100	100	100	100

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass sich der Abstand zwischen den Bildungserfolgen deutscher und ausländischer Jugendlicher im Zeitraum 1997 bis 1999 nicht nennenswert verändert hat. Zudem zeigt sich, dass im Jahr 1999 jeder vierte deutsche, aber nur jeder zehnte ausländische Absolvent die Hochschulreife erlangte. Während rund 67 % der deutschen Schulabgänger die Schule mit einem weiterführenden Abschluss verlassen, sind es bei den Ausländern nur 40 %. Mit Blick auf die individuellen Berufsbiografien problematischer ist, dass knapp 20 % aller ausländischen Schulabgänger gegenüber nur 8 % der deutschen die Schule ohne formalen Abschluss verließen.

2.2 Ergebnisse der PISA-Studie

In der internationalen Vergleichsstudie PISA³³⁸ wurden durch standardisierte Leistungsmessungen die Lesekompetenz sowie die mathematische und die naturwissenschaftliche Grundbildung von 15-jährigen Schülerinnen und Schüler in den OECD-Mitgliedstaaten getestet. In dieser repräsentativen Studie wurde nicht nur die Staatsangehörigkeit der Schülerinnen und Schüler erfasst, gefragt wurde auch nach migrationsspezifischen Merkmalen wie der Umgangssprache in der Familie und dem eventuellen Zeitpunkt einer Zuwanderung. Insofern lässt sich anhand der Daten die

Bildungssituation der Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund unabhängig von der Staatsangehörigkeit vergleichen.

Laut PISA-Studie liegt die Lesekompetenz der Schülerinnen und Schüler in Deutschland erheblich unter dem OECD-Durchschnitt. Der Anteil extrem leistungsschwacher Schülerinnen und Schüler ist in Deutschland besonders hoch, höhere Anteile haben nur Brasilien, Mexiko, Lettland und Luxemburg. Darüber hinaus ist die Spanne zwischen den Kompetenzen der leistungsschwächsten und der leistungsstärksten Schülerinnen und Schüler besonders groß.

Erwähnt wurde bereits, dass die Schulerfolge in keinem anderen Land so stark mit der sozialen Herkunft korrelieren wie in Deutschland. Die Untersuchung verwendet ein differenziertes, berufsgruppenbezogenes Modell sozialer Schichtung („Dienstklassen“³³⁹). Während 50 % der Kinder aus Familien der „oberen Dienstklasse“ - dazu gehören akademische Berufe, führende Angestellte und höhere Beamte - ein Gymnasium besuchen, sind dies bei denjenigen aus Arbeiterfamilien nur 10 %. Beim Hauptschulbesuch ist das Verhältnis umgekehrt. Nur beim Realschulbesuch bestehen kaum Unterschiede zwischen den sozialen Schichten.

Der enge Zusammenhang von Schülerleistungen und sozialer Herkunft zeigt sich auch bei den Lesekompetenzen: bei 40 % der Jugendlichen aus Familien der „unteren Dienstklassen“ - dazu gehören un- und angelernte Arbeiter sowie Angehörige von Berufen im Bereich der Routinedienstleistungen - entspricht die Lesekompetenz lediglich der der Elementarstufe, der untersten von fünf Kompetenzstufen, die sich auf das Verständnis einfachster Texte bezieht. Bei Jugendlichen aus Zuwandererfamilien beträgt der entsprechende Wert 50 %, obwohl über 70 % die deutsche Schule vollständig durchlaufen haben.

Die PISA-Ergebnisse belegen, dass nicht Migrantenkinder für das schlechte deutsche Leistungsniveau verantwortlich sind, denn das Leistungsprofil der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund ist nahezu identisch.³⁴⁰ Bei einer schichtspezifischen Analyse der Daten zeigt sich sogar, dass die Lesefähigkeiten von Zuwandererkindern der sozialen Unterschicht deutlich besser sind als die der deutschen Vergleichsgruppe.

Die Ergebnisse der PISA-Studie lassen Rückschlüsse auf den Gesamteffekt von schulischer Förderung zu. Im Vergleich mit Ländern mit ähnlich strukturierter Zuwandererpopulation erweist sich die Förderung von Migrantenkindern und -jugendlichen in Deutschland als besonders ineffektiv: 15-jährige Schüler, die aus Familien stammen, in denen serbisch, kroatisch oder bosnisch bzw. türkisch oder kurdisch gesprochen wird, verfügen über geringere Lesekompetenzen als die Vergleichsgruppen in Norwegen, Österreich, Schweden und der

Schweiz. Auffällig sind die günstigeren Ergebnisse vor allem in Schweden und Norwegen, wo die Vergleichsgruppen allerdings einen durchschnittlich höheren Sozialstatus aufweisen als die deutsche Gruppe. In beiden Ländern gibt es u.a. ein differenziertes muttersprachliches Unterrichtsangebot.

Sowohl die Daten der deutschen Bildungsstatistik als auch die Ergebnisse der PISA-Studie belegen bildungspolitischen Handlungsbedarf. Dabei gilt es, übereilte und isolierte Einzelmaßnahmen zu vermeiden und ein abgestimmtes und von allen Bundesländern getragenes Maßnahmenpaket zu entwickeln, um die Situation von Migrantenkindern in der schulischen Bildung zu verbessern.

2.3 Empfehlungen zur Grundschule

Die Weichen für den späteren Bildungs- und Berufsweg eines Schülers werden bereits in den Grundschulen gestellt. Maxime sollte eine auf die individuellen Fähigkeiten und Bedürfnisse jedes einzelnen Kindes abgestimmte Förderung sein, die somit auch dem Bedarf von Migrantenkinder gerecht wird. Erforderlich sind entsprechend differenzierte Lernangebote, insbesondere auch zur Förderung des Deutschspracherwerbs und im Bereich der Erziehung zu Mehrsprachigkeit.

Auch bei gezielter vorschulischer Förderung ausländischer wie deutscher Kinder mit Sprachdefiziten werden Kinder zum Zeitpunkt der Einschulung immer unterschiedliche Sprachkompetenzen haben. Wenig sinnvoll erscheint es, hierauf mit Zurückstellung von der Schulpflicht und späterer Einschulung zu reagieren. Auch die Grundschule muss in der Lage sein, sprachliche Fähigkeiten gezielt weiter zu entwickeln. Voraussetzung dafür ist allerdings die inhaltliche und methodisch-didaktische Verzahnung der Bildungsangebote im vorschulischen Bereich und in der Grundschule.

2.4 Empfehlungen des Forum Bildung

Mit dem Ziel, die Qualität des Bildungssystems zu steigern, riefen Bund und Länder im Juli 1999 das „Forum Bildung“ ins Leben, in dem die Bildungs- und Wissenschaftsminister des Bundes und der Länder, die Sozialpartner, Kirchen, Fachwissenschaftler sowie Auszubildende und Studierende vertreten sind. Im Januar 2002 stellte das Forum Empfehlungen für eine umfassende Bildungsreform vor und verpflichtete sich zu deren Umsetzung.³⁴¹ Die Empfehlungen zielen insgesamt auf die konsequente Herstellung von Chancengleichheit, von der nicht zuletzt auch Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund profitieren würden,

umfassen darüber hinaus aber auch gezielte Maßnahmen zur Bildungs- und Ausbildungsförderung von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien, so:

- die Aufnahme der Förderung von Migrantenkindern in die Schulprogrammentwicklung als Kriterium für die Qualität von Schulen,
- die Verstärkung des interkulturellen Lernens in allen Bildungseinrichtungen, insbesondere im Elementar- und Primarbereich,
- eine verstärkte Förderung der Mehrsprachigkeit vom Kindergarten an,
- die verstärkte Einstellung von Lehrenden mit Migrationshintergrund in allen Bildungseinrichtungen,
- lokale Zielvereinbarungen für die Förderung von Migrantenkindern in Schule und Berufsausbildung, Unterstützung lokaler Netzwerke zur Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungschancen von Migrantinnen und Migranten.

Die Beauftragte begrüßt die Selbstverpflichtung des Bundes und der Länder und plädiert dafür, die vorgeschlagenen Maßnahmen verbindlich in die Schulpraxis der Länder umzusetzen.

3. Hochschulbildung

Die Entwicklung des Ausländerstudiums hat im Zuge der verstärkten Aktivitäten der Bundesregierung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Bildungs- und Forschungsstandortes Deutschland in den letzten Jahren erhöhte Aufmerksamkeit in Politik und Öffentlichkeit erfahren. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, den Anteil der ausländischen Studierenden bis zum Jahr 2003 um 50 % zu steigern und die Internationalisierung des deutschen Hochschulsystems durch seine Öffnung für den europäischen bzw. den weltweiten Wissenschaftsraum voranzutreiben. Von zunehmendem innenpolitischen Interesse im Zusammenhang mit der aktuellen bildungspolitischen Debatte ist auch die Studiensituation der Bildungsinländer, das heißt derjenigen ausländischen Studierenden, die eine deutsche Hochschulzugangsberechtigung erworben und in der Regel das deutsche Schulsystem vollständig durchlaufen haben. Bildungsinländer und Bildungsausländer bilden zusammen die Gruppe der ausländischen Studierenden. Die Situation an den Hochschulen gestaltet sich für Bildungsinländer und Bildungsausländer jedoch unterschiedlich, ebenso wie sich die beiden Gruppen hinsichtlich der mit ihnen verbundenen Diskussionszusammenhänge um die Attraktivität des Studienstandortes Deutschland für Studierende aus dem Ausland einerseits bzw. um die Erfolge von Kindern aus Migrantenfamilien im deutschen Bildungssystem andererseits unterscheiden.

Die Anzahl der ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen hat sich seit 1975 annähernd vervierfacht, ihr Anteil an der Studierendenschaft hat sich in diesem Zeitraum verdoppelt. Nach einer insgesamt langsamen Zunahme der Zahl ausländischer Studierender an deutschen Universitäten und Fachhochschulen im Zeitraum von Mitte der 1970iger bis Mitte der 1990iger Jahre ist seit 1996 eine verstärkte Zunahme zu verzeichnen. Laut Bundesstatistik waren im Wintersemester 2000/2001 insgesamt 187 027 Studentinnen und Studenten mit ausländischer Staatsangehörigkeit an deutschen Universitäten und Fachhochschulen immatrikuliert, der Anteil ausländischer Studierender an der Studierendenschaft betrug damit 10,4 %. Bei einem Anteil von 3,4 % Bildungsinländern an der Gesamtzahl der Studierenden betrug der Prozentsatz derjenigen Studierenden, die aus dem Ausland zum Zwecke des Studiums nach Deutschland gekommen sind, 7 %. Im internationalen Vergleich liegt Deutschland damit im Mittelfeld. Länder wie die Schweiz, Österreich, das Vereinigte Königreich, die USA und Australien sind in weit höherem Maße in der Lage, die gestiegene internationale Mobilität der Studierenden auf sich zu lenken und zu nutzen.³⁴²

Ausländische Studierende an deutschen Hochschulen kommen zum weit überwiegenden Teil (63 %) aus europäischen Ländern, der Anteil außereuropäischer Studierender ist stark rückläufig (von 1992: 45 % auf 2000: 37 %). Unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Entwicklungsgrades der Herkunftsländer stammen gemäß 16. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks 26,2 % der Bildungsausländer aus Industrieländern, 29,4 % aus Schwellenländern und 39,6 % aus Entwicklungsländern.³⁴³ Bezogen auf die Gesamtheit ausländischer Studierender dominieren hinsichtlich der Herkunftsländer die ehemaligen Anwerbestaaten (30 %) sowie die unmittelbaren Nachbarländer (17 %). Türkische Studierende stellen mit 12,6 % die größte nationale Gruppe unter den ausländischen Studierenden, gefolgt von Polen (5 %) und Chinesen (4,9 %). Studierende aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens stellen einen Anteil von 5,9 % der ausländischen Studierenden, Studierende aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion 7,3 %. Unter den außereuropäischen Staaten sind die asiatischen Herkunftsländer am häufigsten vertreten, auch hier ist jedoch eine stark abnehmende Tendenz zu beobachten (von 1992: 28 % auf 2000: 21 %). Auffällig stark steigt allerdings die Zahl der indischen und chinesischen Studierenden an, sie hat sich in den letzten drei Jahren nahezu verdoppelt.³⁴⁴

Die große Mehrheit der Bildungsausländer kommt selbstorganisiert als sogenannte „free-mover“ zum Studium nach Deutschland. Gegenüber 1997 hat sich ihr Anteil unter den Bildungsausländern im Wintersemester 2000/2001 von 74 % auf 84 % erhöht. Der Anteil der Studierenden, die im Rahmen eines Austauschprogramms in Deutschland studieren, ist somit stark rückläufig. 12 % der Studierenden aus Entwicklungsländern nehmen an einem

Mobilitätsprogramm teil, gegenüber 22 % der Studierenden aus Industrieländern. Die große Mehrheit der ausländischen Studierenden finanziert das Studium selbst. Unter den Bildungsausländern im Erststudium erhalten 17 % der Studierenden ein Stipendium, im Zweitstudium 22 %.³⁴⁵

3.1 Bildungsausländer

Das Studium der Bildungsausländer spielt für die Bundesregierung wie für die Hochschulen insbesondere im Zusammenhang mit den Bestrebungen, den Hochschulstandort Deutschland international wettbewerbsfähiger zu machen, eine zentrale Rolle. Bund, Länder, Kommunen, Wissenschaft und Wirtschaft haben deshalb im Rahmen einer *Konzertierten Aktion* ein breit angelegtes Aktionsbündnis geschlossen. Seine vorrangige Aufgabe besteht in der Durchführung einer Dachkampagne zur allgemeinen Imagewerbung für den deutschen Bildungs- und Wissenschaftsstandort³⁴⁶ sowie in der Verbesserung der Rahmenbedingungen für ausländische Studierende und Wissenschaftler in Deutschland. Begleitend wurde beim Deutschen Akademischen Auslandsdienst (DAAD) ein Konsortium für internationales Hochschulmarketing *Gate Germany* gegründet.³⁴⁷

Diese Aktivitäten zur Internationalisierung der Hochschulen greifen ineinander mit den Zielen und Maßnahmen, die durch die europäischen Bildungsminister in der Bologna-Erklärung vom 19. Juni 1999 beschlossen wurden.³⁴⁸ Kern des Bologna-Prozesses ist die Schaffung eines „Europäischen Hochschulraumes“ mit dem Ziel, eine größtmögliche Kompatibilität und Vergleichbarkeit der Hochschulsysteme in Europa zu erreichen. Den vereinbarten Aktionslinien entsprechend, sollen gestufte Abschlussgrade, vergleichbare Abschlüsse und Leistungspunktsysteme eingeführt werden, aber auch bestehende Mobilitätshemmnisse beseitigt und ein europäisches System der Qualitätssicherung mit abgestimmten Methoden und Kriterien installiert werden. Die von Bund, Ländern und Hochschulen getroffenen Maßnahmen zur Stärkung der Attraktivität des deutschen Hochschulsystems gehen teilweise über die auf Europa bezogenen Reformen hinaus: so beispielsweise bei der Internationalisierung der bestehenden Studienangebote, der Einführung neuer Formen der Studienorganisation, dem Ausbau englischsprachiger Lehrveranstaltungen, dem Programm auslandsorientierter Studiengänge sowie in der intensivierten Kooperation mit ausländischen Hochschulen.

Wie die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) allerdings zu Recht feststellt, bestehen in Deutschland derzeit noch vielfältige Schwierigkeiten, die die innereuropäische und internationale Mobilität von Studierenden und Lehrenden beeinträchtigen. Zusätzlich zu Problemen bei der Anerkennung, Betreuung und Integration von Gaststudierenden bestehen laut HRK derzeit immer noch Mobilitätshemmnisse rechtlicher Art, insbesondere für Studierende

und Wissenschaftler aus Nicht-EU-Ländern. Die HRK appelliert deshalb an die Regierungen von Bund und Ländern, eine grundlegende Revision der ausländer- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen und der damit verbundenen Verwaltungspraxis vorzunehmen. Insbesondere sei eine Veränderung der mentalen Einstellungen der zuständigen Verwaltungen gegenüber ausländischen Studierenden und Gastwissenschaftlern vonnöten, die zu einer positiven Auslegung und Handhabung von Vorschriften und Ermessensspielräumen führe.³⁴⁹

Insoweit ist festzustellen, dass das Zuwanderungsgesetz den rechtlichen Rahmen für das von der HRK geforderte Umdenken deutlich verbessert:

- der Zugang zur Erwerbstätigkeit wird erleichtert (siehe oben B.II.2.3.2) und
- das Studium in Deutschland wird - je nach praktischer Anwendung der Regelungen - deutlich attraktiver, weil die Chance besteht, nach Abschluss des Studiums in Deutschland bleiben zu können (siehe oben B.II.2.1.2.1).

Eine der Grundbedingungen für die Aufnahme an einer deutschen Hochschule ist für ausländische Studierende die gesicherte Finanzierung ihres Lebensunterhaltes. Wie aus der 16. Sozialerhebung deutlich wird, spielt hier der eigene Verdienst eine entscheidende Rolle. Die Mehrheit der Studierenden aus dem Ausland, insgesamt 56 %, bestreiten die Finanzierung aus eigenem Verdienst, 40 % aller Bildungsausländer finanzieren ihren Lebensunterhalt durch Geldzuwendungen der Eltern und 19 % erhalten ein Stipendium, wobei sich im Bereich der Stipendien durch Splitting der Stipendienmittel zunehmend Mischfinanzierungen durchsetzen. Darüber hinaus erhalten 23 % der Bildungsausländer unbare Leistungen durch Eltern oder Partner.³⁵⁰

Hinsichtlich der Schwierigkeiten und Hindernisse, denen ausländische Studenten in Deutschland begegnen, sind die Ergebnisse von Umfragen unter ausländischen Studierenden aufschlussreich. In der subjektiven Wahrnehmung der Bildungsausländer hinsichtlich ihrer Schwierigkeiten beim Studienaufenthalt in Deutschland benennen ausländische Studierende in erster Linie ausländerrechtliche und finanzielle Probleme. Bei Visumsangelegenheiten und bei der Erlangung oder Verlängerung von Aufenthaltsbewilligung oder Arbeitserlaubnis geben insbesondere Studierende aus Entwicklungsländern an, größte Probleme zu haben. An nächster Stelle geben Studierende aus Industrieländern und aus Entwicklungsländern an, in ähnlicher Weise Schwierigkeiten sowohl im Kontakt zu deutschen Studierenden, zu Hochschullehrern wie auch zur deutschen Bevölkerung zu haben.³⁵¹ Durch die Umfrageergebnisse treten die Probleme der sozialen Isolation ausländischer Studierender sowie das als wenig gastfreundlich bewertete Klima in Deutschland deutlich zu Tage. In einer Untersuchung an der Universität Trier gaben 40 % der Studierenden aus Entwicklungsländern

an, sich nicht willkommen, sondern als geduldeter Gast zu fühlen, ein Anteil von 14 % fühlte sich sogar unerwünscht. Gefragt nach Erfahrungen mit Diskriminierungen gaben über die Hälfte der Bildungsinländer und knapp die Hälfte aller ausländischen Studierenden an, Benachteiligungen oder Ablehnung erfahren zu haben. Die subjektive Einschätzung der Befragten, aufgrund ihrer Herkunft oder nationalen Zugehörigkeit diskriminiert worden zu sein, bezog sich weitaus am häufigsten auf Erfahrungen mit deutschen Behörden, relativ häufig auch auf Erfahrungen mit Verkäufern oder Verkäuferinnen ebenso wie mit Kommilitonen und Kommilitoninnen und Professoren und Professorinnen.³⁵²

Einen deutlichen Hinweis darauf, dass Fremdenfeindlichkeit in der deutschen Gesellschaft ein erhebliches Problem für den Studienalltag der ausländischen Studierenden darstellt, liefert darüber hinaus das Ergebnis einer Umfrage des World University Service (WUS) zu Rassismus und Diskriminierung unter ausländischen Studierenden in Deutschland. Jeder sechste Befragte dieser Studie hat unterschiedlich schwere fremdenfeindlich motivierte körperliche Gewalt erfahren. Während sich die Übergriffe physischer Gewalt zumeist an öffentlichen Orten ereigneten, wurden die offenkundig zum Alltag ausländischer Studierender gehörenden, verbalen Gewalterfahrungen in Form von Beleidigungen und Beschimpfungen auch an den Hochschulen gemacht.³⁵³ Der Präsenz von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus in der deutschen Gesellschaft wie an den Hochschulen gilt es insofern erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.

Der Initiativantrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag vom 1. Juni 2001 greift auch die dringende Notwendigkeit zur Umsetzung sozialer Maßnahmen auf. Gefordert werden u. a. die Verstärkung der Studienberatung und -begleitung, die Einrichtung von Kontakt- und Servicebüros, der Ausbau der erforderlichen Wohnheimkapazitäten und die Förderung von Tutor/innenprogrammen, u. a. in den Wohnanlagen der Studentenwerke.³⁵⁴ Auf die erheblichen Defizite im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen hat auch wiederholt das Deutsche Studentenwerk (DSW) hingewiesen. Ein drängendes Problem besteht darin, dass die Schaffung von Wohnheimplätzen derzeit nicht dem Bedarf insbesondere ausländischer Studierender entspricht. Dem DSW zufolge stehen für 1,7 Mio. Studierende 224 000 öffentlich geförderte Wohnheimplätze zur Verfügung, bundesweit werden 21 000 neue Wohnheimplätze benötigt.³⁵⁵ Von der Wohnungsnot sind vor allem Studierende aus dem Ausland betroffen, ihnen stehen in der Regel auch vorübergehende Ausweichunterkünfte bei Angehörigen oder Bekannten nicht zur Verfügung.

Als erste Hilfestellung für die Organisation des Aufenthalts in Deutschland bietet das Deutsche Studentenwerk ausländischen Studierenden ein modular konzipiertes Servicepaket an, das zu einem besonders günstigen Gesamtpreis Wohnen, Semesterbeitrag, Verpflegung und Versicherung, ggf. auch Beratungsangebote und Semesterticket umfasst. Dieses Paket sollte nach Auffassung des Gesetzgebers³⁵⁶ auch genutzt werden, um praktische Probleme zu beseitigen, die beim Nachweis der Existenzsicherung (der grundsätzlich Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zu Studienzwecken ist) bestehen. Die derzeit verlangte Einrichtung eines Sperrkontos ist aus dem Ausland nur mit großem Aufwand zu bewerkstelligen bzw. wird oftmals von den Banken abgelehnt. Deshalb wäre es auch aus Sicht der Beauftragten zu begrüßen, wenn das Servicepaket eine Lösung dieser Problematik ermöglichen würde.

Für die Weiterentwicklung des deutschen Hochschulangebotes im Sinne seiner stärkeren Internationalisierung sind die bundesfinanzierten Modellprogramme „International ausgerichtete Studiengänge“ sowie „Master plus“ wegweisend. Die geförderten Studiengänge zeichnen sich durch effiziente fachliche Qualifizierung, Mehrsprachigkeit, Auslandspraxis und eine besondere Betreuung der ausländischen Studierenden aus. Für die Unterstützung der ausländischen Studierenden im Studienalltag haben auch die Betreuungsprogramme, wie sie u.a. der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) und der World University Service (WUS) durchführen, große Bedeutung. Zur fachlichen und sozialen Betreuung der ausländischen Studierenden werden Orientierungsveranstaltungen, Studienfachberatungen und auf die Zielgruppe ausgerichtete Seminare durchgeführt, zum Teil werden Tutorenprogramme für ausländische Studierende, insbesondere für Studierende aus Entwicklungsländern, gefördert.³⁵⁷

3.2 Bildungsinländer

Die als Bildungsinländer bezeichneten Studierenden mit ausländischem Pass stammen in der Regel aus Migrantenfamilien, die bereits in der zweiten und dritten Generation in Deutschland leben, aber nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen. Zum weit überwiegenden Teil haben sie die Schule in Deutschland vollständig durchlaufen und in Deutschland die Studienberechtigung erworben. Im Wintersemester 2000/2001 waren 61 313 Bildungsinländer immatrikuliert, wobei der Anteil der Bildungsinländer an der Gesamtzahl der ausländischen Studierenden seit langem konstant bei einem Drittel (32,8 %) liegt. Der Anteil der Bildungsinländer an der gesamten Studierendenschaft betrug im Wintersemester 2000/2001 3,4 %.

Bildungsinländer verfügten im Wintersemester 2000/2001 in der großen Mehrheit (78,8 %) über eine europäische Staatsangehörigkeit und zwar zu 58 % über die eines ehemaligen Anwerbestaates³⁵⁸ und zu 14 % über die eines Nachbarstaates der Bundesrepublik. Die größte

nationale Gruppe unter den Bildungsinländern stellen die 18 536 türkischen Studierenden mit 30,2 %. Ein Anteil von 12 % der Bildungsinländer stammt aus einem der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens. Unter den Bildungsinländern mit außereuropäischen Staatsangehörigkeiten sind Iraner, Marokkaner und Koreaner am häufigsten vertreten.³⁵⁹

Nach der 16. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes lag zwar der Frauenanteil im Jahr 1998 bei Bildungsinländern um 2 % unter dem der deutschen Studierenden. Die ausländischen Studentinnen haben aber im Hochschulbereich deutlich aufgeholt. Besonders anschaulich lässt sich dies anhand der türkischen Studierenden verdeutlichen. Während die Zahl der männlichen Studierenden türkischer Herkunft von 1980 bis 1996 um das 2,5fache zunahm, steigerte sich die Zahl der weiblichen Studierenden türkischer Herkunft im gleichen Zeitraum um das 9,5fache.³⁶⁰

Formal sind Bildungsinländer bei der Studienplatzvergabe durch die Hochschulen und die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) wie auch bei den BAföG-Leistungen für das Studium in Deutschland deutschen Studienbewerbern gleichgestellt. Ein Auslandsaufenthalt zu Studienzwecken wurde bei Bildungsinländern bislang jedoch, anders als bei Deutschen, nur bei Erfüllung besonderer Voraussetzungen durch das BAföG gefördert. Diese Differenzierung wurde mit dem Zuwanderungsgesetz dahingehend geändert, dass nun auch Bildungsinländer ohne besondere Auflagen Leistungen des BAföG für einen Studienaufenthalt im Ausland beziehen können (vgl. B.VI.1.3).

Prinzipiell studieren Bildungsinländer in Deutschland unter den gleichen Rahmenbedingungen wie ihre Kommilitonen deutscher Staatsangehörigkeit, hinsichtlich der sozialen Situation und der Bildungschancen unterscheiden sich diese beiden Gruppen Studierender jedoch erheblich. Die durch die PISA-Studie verdeutlichte starke Korrelation zwischen sozialem Status und dem Besuch eines bestimmten Schultyps (vgl. 2.2.) ist dafür verantwortlich, dass sich die Bildungsverläufe von Bildungsinländern in vielen Fällen als „gebrochene Schulbiografien“ kennzeichnen lassen. Das heißt, dass die Studierenden über die Haupt- oder Realschule zum Gymnasium kamen und teilweise im Zuge der Wechsel zwischen den Schulformen einzelne Klassen wiederholen mussten. Im Studienverlauf an den Hochschulen gibt es demgegenüber kaum Unterschiede zu deutschen Studierenden.³⁶¹

Die soziale Herkunft der Bildungsinländer unterscheidet sich deutlich von der deutscher Studierender. Die Eltern der Bildungsinländer haben zu 49 % - unter Bildungsausländern aus den ehemaligen Anwerbestaaten zu 61 % - einen monatlichen Nettoverdienst von bis zu 4 000 DM, deutsche Studierende kommen nur zu 27 % aus Familien dieser Einkommensstufe.³⁶²

Neben dem weit niedrigeren Durchschnittsnettoeinkommen der Eltern gibt der Schulabschluss der Eltern Aufschluss über die soziale Herkunft der Studierenden. Das Schulbildungsniveau der Eltern von Bildungsinländern ist gemäß der 16. Sozialerhebung des DSW deutlich geringer als das der Eltern deutscher Studierender. Ein Viertel aller Bildungsinländer kommt aus Haushalten, in denen kein Elternteil einen Schulabschluss erlangt hat, unter deutschen Studierenden trifft dies nur für ein Prozent zu. Auch innerhalb der Gruppe der Bildungsinländer werden Unterschiede deutlich. Die Eltern von Bildungsinländern aus Anwerbestaaten haben im Vergleich zu Bildungsausländern aller anderen Staaten ein besonders geringes Schulbildungsniveau: 40 % von ihnen sind ohne Schulabschluss und lediglich 17 % haben die Hochschulreife erlangt. Dagegen verfügt in 74 % der Familien von Bildungsinländern aus anderen Staaten mindestens ein Elternteil über die Hochschulreife. Unter deutschen Studierenden liegt dieser Wert dagegen nur bei 52 %. Unter Zugrundelegung des durchschnittlichen Nettoeinkommens und des Schulbildungsniveaus der Eltern stammen Bildungsinländer aus Anwerbestaaten somit zu zwei Dritteln aus Familien mit niedrigem sozialen Status.³⁶³

Mit dem vielfach niedrigen sozialen Status der Eltern von Bildungsinländern korrespondiert die unterschiedliche Inanspruchnahme von Finanzierungsquellen für das Studium im Vergleich zu deutschen Studierenden. Bildungsinländer erhalten deutlich seltener Geld von ihren Eltern (54 %) als ihre deutschen Kommilitonen (72 %). Seit 1997 reduzierte sich der Anteil elternfinanzierter Bildungsinländer um 8 %. Der Anteil an BAföG-Geförderten ist mit 30 % bei Bildungsinländern gegenüber 20 % bei deutschen Studierenden besonders hoch (zu Neuerungen des Auslands-BAföG für Bildungsinländer siehe B.VI.1.3). Der eigene Verdienst aus Erwerbstätigkeit hat für Bildungsinländer eine besonders große Bedeutung, entsprechend liegt auch die Erwerbstätigenquote bei Bildungsinländern höher als bei deutschen Studierenden.³⁶⁴ Das Aufwachsen in sozial niedrigen, z. T. bildungsfernen Milieus bedeutet jedoch nicht, dass die Familien nicht den Bildungswillen ihrer Kinder unterstützen und fördern, dennoch bewegt sich der universitäre Alltag außerhalb des Erfahrungshorizontes eines Großteils der Eltern von Bildungsinländern, was die Unterstützungsmöglichkeiten der Eltern und ihr Verständnis für Schwierigkeiten im Studium zwangsläufig einschränken kann.³⁶⁵

Im Zuge der Diskussion um die Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems verstärkt sich auch das Interesse an den Chancen auf eine Hochschulbildung und die Studiensituation der in Deutschland lebenden Migranten und Migrantinnen. Lange Zeit blieb diese Thematik weitgehend unbehandelt. Seit Mitte der 1990er Jahre gewinnt die Hochschulbildung der Bildungsinländer jedoch zunehmend an Differenzierung und Aufmerksamkeit in der Fachöffentlichkeit. So werden beispielsweise seit 1994 Bildungsinländer in der Bundesstatistik

nicht mehr unter die Gruppe der ausländischen Studierenden subsummiert, sondern gesondert ausgewiesen. Die jüngste Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes behandelt Bildungsinländer angesichts ihrer weitgehenden Gleichstellung mit deutschen Studierenden im Rahmen der Berichterstattung über die wirtschaftliche und soziale Lage der deutschen Studierenden.

In der Diskussion um Studienreformen und Maßnahmen zur Steigerung der Internationalisierung der Hochschulen wurde allerdings bislang die Anerkennung und Nutzung der Schlüsselkompetenzen von Studierenden mit Migrationshintergrund wenig thematisiert. Bildungsinländer besitzen besondere Kenntnisse und Kompetenzen im Hinblick auf Sprachen, interkulturelles Verhalten und Wertesysteme, die jedoch bislang nicht als formale Qualifikationen anerkannt werden. Trotz Bemühungen um die Internationalisierung der Hochschulen werden die spezifischen Kompetenzen der Bildungsinländer wie auch der Studierenden aus dem Ausland bislang nicht als Qualifikationen anerkannt beziehungsweise systematisch aufgegriffen, gefördert und für die inhaltliche wie organisatorische Ausgestaltung des Hochschulstudiums nutzbar gemacht. Um die Studienstandorte für ausländische Studierende attraktiver zu machen, wäre es sinnvoll, Bildungsinländer gezielt in die Maßnahmen zur Internationalisierung einzubeziehen, z. B. bei internationalen Studiengängen oder Tutorenprogrammen.

3.3 Empfehlungen

Die Beauftragte empfiehlt, an den Hochschulen Ausländerbeauftragte speziell für die Belange der ausländischen Studierenden institutionell zu verankern. Ihre Aufgabe sollte sein, als Mittler zwischen Hochschule und Studierenden im Sinne der Interessen und Belange ausländischer Studierender zu agieren, Benachteiligungen entgegenzutreten und auf die interkulturelle Öffnung der Hochschulen hinzuwirken.

Mehrsprachigkeit sowohl der ausländischen wie auch der deutschen Studierenden sollte durch das verstärkte Angebot von Sprachkursen, durch fremdsprachige, international ausgerichtete Studiengänge und die Unterstützung von Austauschprogrammen gefördert werden und eine höhere Anerkennung erfahren. Neben dem Englischen ist die Anerkennung weiterer Prüfungssprachen zu fördern, Zeugnisse sollten auch in englischer Sprache ausgestellt werden.

Die Beauftragte würde es begrüßen, wenn die spezifischen Qualifikationen der Bildungsinländer, wie z. B. die Fähigkeit zum Umgang mit Mehrsprachigkeit, individuelle Zweisprachigkeit und interkulturelle Kompetenzen, stärker anerkannt und genutzt werden würden. So könnten Bildungsinländer stärker an Maßnahmen zur Internationalisierung der

Hochschulen beteiligt werden, u. a. in Tutorenprogrammen. Gleichzeitig empfiehlt die Beauftragte, sowohl für Studierende aus dem Ausland wie insbesondere auch für Bildungsinländer verstärkt Unterstützungsmaßnahmen anzubieten, dazu zählen Kurse in Deutsch als Zweitsprache für die Wissenschaftssprache Deutsch, Coaching- und Laufbahnberatungsprogramme sowie Angebote in den Herkunftssprachen als Wissenschaftssprachen. Die Beauftragte begrüßt es außerordentlich, wenn Deutsch als Zweitsprache über die Basiskurse hinaus auch auf fortgeschrittenem Niveau und in der Wissenschaftssprache für alle Studierende zugänglich gemacht wird und zum allgemeinen Lehrangebot der Hochschulen gehört.

Angesichts der von vielen ausländischen Studentinnen und Studenten erfahrenen sozialen Isolation regt die Beauftragte an, kulturelle Aktivitäten an Hochschulstandorten und Maßnahmen zur Begegnung deutscher und ausländischer Studierender verstärkt zu fördern, z.B. durch die Einrichtung entsprechender kommunikationsfördernder Lern- und Sozialräume.

Die Beauftragte empfiehlt, die Rahmenbedingungen des Studiums für Ausländer in Deutschland regelmäßig dahingehend zu überprüfen, inwieweit sie das politische Ziel einer Vergrößerung des Ausländeranteils an deutschen Hochschulen unterstützen. Derzeit gilt es, Lösungen für die verbesserte Kompatibilität von Abschlüssen, die Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse ebenso wie für die zügige Schaffung von Wohnheimplätzen und die bedarfsgerechte Beratung und Betreuung zu finden.

Angesichts des hohen Anteils ausländischer Studierender, die fremdenfeindlich motivierte Gewalt oder andere Formen rassistischer Diskriminierungen erfahren haben, ist es der Beauftragten ein dringendes Anliegen, dass dieser Thematik erhöhte Aufmerksamkeit in der öffentlichen Diskussion geschenkt wird. Die Beauftragte empfiehlt, gezielte Maßnahmen für die Unterstützung Betroffener durch die Einrichtung von Antidiskriminierungsstellen und spezialisierten Beratungsteams an Hochschulen sowie Maßnahmen gegen die Verbreitung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu ergreifen.

4. Berufliche Bildung von Migranten

4.1 Bedeutung der beruflichen Bildung für die gesellschaftliche Integration

Neben einer erfolgreichen schulischen Bildung hat eine qualifizierte Berufsausbildung, als erste Grundlage für berufliche Eingliederung, einen bedeutenden Stellenwert für den Erfolg auch des gesellschaftlichen Integrationsprozesses von Migranten. Denn gesicherte und qualifizierte Berufstätigkeit kann - wie bei Deutschen auch - die Basis für beruflichen und gesellschaftlichen

Aufstieg schaffen mit all seinen ideellen und materiellen Konsequenzen für verschiedene Lebensbereiche.

Ausländische Jugendliche und junge Erwachsene verfügen allerdings immer noch erheblich seltener als Deutsche über formale Berufsabschlüsse. Sie sind erheblich häufiger als un- und angelernte Arbeitskräfte beschäftigt. Zudem sind sie überproportional häufig von Arbeitslosigkeit bedroht bzw. betroffen, dies auch deshalb, weil sich die Anzahl der Arbeitsplätze für Un- und Angelernte durch den tiefgreifenden Strukturwandel der Wirtschaft in den letzten Jahren erheblich reduziert hat. Alle Prognosen sagen auch weiterhin einen deutlichen Abbau solcher Arbeitsplätze voraus. Gute Arbeitsmarktchancen haben zukünftig nur noch solche Erwerbspersonen, die über einen oder mehrere formale Berufsabschlüsse verfügen, und diese durch Fort- und Weiterbildung laufend ergänzen.

Ein niedriges berufliches Bildungsniveau ausländischer Jugendlicher und junger Erwachsener führt allerdings nicht nur zu größeren Problemen bei der beruflichen Integration, sondern erschwert auch die soziale Integration, da mit unteren Positionen auf dem Arbeitsmarkt eine niedrigere gesellschaftliche Akzeptanz einhergeht. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass auch grundsätzlich die soziale Unterschichtung unserer Gesellschaft perpetuiert wird.

4.2 Beteiligung an der beruflichen Bildung

4.2.1 Statistische Ausgangslage

Trotz einer positiven Entwicklung vorrangig in den 1980er Jahren ist die Beteiligung ausländischer Jugendlicher an der Berufsausbildung weiterhin unbefriedigend bzw. angesichts der neuesten Entwicklungen sogar besorgniserregend. Lag noch 1979/80 die Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher bei 14 % der gleichaltrigen ausländischen Bevölkerung, so steigerte sie sich 1989/90 auf 29 % und erreichte 1994 mit 44 % ihren Höchststand. Trotz dieser Steigerungen innerhalb eines Zeitraumes von 15 Jahren entsprach der Anteil ausländischer Auszubildender an allen Auszubildenden mit 9,7 % (Höchststand) zu keinem Zeitpunkt ihrem Anteil an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung (ca. 12 %).

Der Vergleich zu deutschen Gleichaltrigen zeigt, dass Chancengleichheit auf dem Ausbildungsstellenmarkt auch zum damaligen Zeitpunkt nicht gegeben war: So waren 1994 70 % der deutschen Jugendlichen im Alter von 15 bis unter 18 Jahren in einer dualen Berufsausbildung, aber nur 44 % der ausländischen Jugendlichen. Seit Mitte der 1990er Jahre ist darüber hinaus eine Trendwende festzustellen, denn die Ausbildungsbeteiligung zugewanderter Jugendlicher geht seit 1995 kontinuierlich zurück (vgl. Tabelle 7 im Anhang). Denn der seit

1998 zu beobachtende statistische Anstieg der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher ist auf eine Bereinigung der Bevölkerungsstatistik zurückzuführen. Die Zahl der ausländischen Jugendlichen wurde 1998 nach unten korrigiert, so dass von diesem Zeitpunkt an die Quoten mit denen der Vorjahre nicht mehr vergleichbar sind. Lag der Anteil der ausländischen Auszubildenden an allen Auszubildenden 1995 noch bei 9,7 %, so sank dieser Wert auf 7,1 % im Jahre 2000, bei einem Anteil an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung von ca. 12 % (alte Bundesländer).

Zwar ist die Ausbildungsbeteiligung insgesamt - auch bei den deutschen Jugendlichen - rückläufig, doch trifft dieser Rückgang deutsche und ausländische Jugendliche in unterschiedlichem Ausmaß. Angesichts des niedrigeren Niveaus der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher im Vergleich zu Deutschen ist der Rückgang für junge Ausländer gravierender.

Ursache für diese Entwicklung ist die verschlechterte Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt, die bei den ausländischen Jugendlichen stärker durchschlägt als bei den deutschen. Sie führt zu steigenden Zahlen von Schülern ausländischer Herkunft in vollzeitschulischen Bildungsgängen als 'Ausweichmöglichkeit'. Dabei sind ausländische Schüler in den Bildungsgängen überproportional vertreten, die nicht zu einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf führen und auch nicht zu den weiterführenden Bildungsgängen des beruflichen Schulwesens gehören. Bei einem Gesamtanteil von rund 8 % an allen Schülern der beruflichen Schulen sind ausländische Jugendliche im Schuljahr 1999/2000 unterproportional vertreten in Fachoberschulen (7,1 %), Fachschulen (3,9 %) und Fachgymnasien (6,4 %). Im Berufsvorbereitungs- bzw. Berufsgrundbildungsjahr dagegen sind sie mit 17,5 % ebenso überproportional vertreten, wie an den Berufsaufbau- und Berufsfachschulen mit 15,8 % bzw. 10,4 % (vgl. Tabelle 8 im Anhang).

Die mangelnde Chancengleichheit ausländischer Jugendlicher wird nicht allein durch die zurückgehende Ausbildungsquote deutlich. Seit dem 3. Bericht der Beauftragten aus dem Jahr 1997 hat sich hier im Wesentlichen nichts geändert: „Wenn man zu den Auszubildenden die Vollzeitberufsschüler (ohne die Teilnehmer am Berufsvorbereitungsjahr oder ähnlichen Maßnahmen) sowie die Schülerinnen und Schüler der gymnasialen Oberstufe hinzuzählt, so übersteigt die Quote derer unter den 14- bis unter 18jährigen, die einen Ausbildungsvertrag haben oder die in Vollzeitschulen lernen, nicht 60 %. Dies aber bedeutet, dass 40 % aller Jugendlichen mit ausländischem Pass dieser Altersgruppe ohne jede Ausbildung im Anschluss an die Schulpflichtzeit bleibt.“³⁶⁶ Bei deutschen Jugendlichen beträgt dieses Verhältnis ca. 85 % zu 15 %. Dies bestätigt auch eine aktuellere repräsentative Befragung von jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung des Bundesinstituts für Berufsbildung. Zentrales

Ergebnis dieser Untersuchung war, dass sich diese Gruppe überproportional aus Jugendlichen ausländischer Herkunft rekrutiert. „Während unter deutschen jungen Erwachsenen in den alten Ländern im Alter zwischen 20 und 29 Jahren zum Zeitpunkt der Befragung 8,1 % ohne Berufsabschluss geblieben sind und sich nicht in einer Ausbildung befanden, beträgt der Prozentanteil unter den ausländischen jungen Erwachsenen in dieser Altersgruppe im Durchschnitt 32,7 %. Bei den jungen Erwachsenen türkischer Herkunft liegt der Anteil bei 39,7 %.“³⁶⁷ Nach den neuesten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 1998 verbleiben sogar 40 % der 20- bis unter 30jährigen Jugendlichen ausländischer Herkunft ohne Berufsabschluss (männlich: 37 %; weiblich: 43 %), dagegen nur 12 % der deutschen Vergleichsgruppe (männlich: 10 %; weiblich: 13 %).³⁶⁸

4.2.2 Nationalitäts- und geschlechtsspezifische Ausbildungsbeteiligung

Wie bereits im letzten Bericht der Beauftragten dargestellt (vgl. Bericht 2000, V.3.1), bestehen weiterhin erhebliche Unterschiede in der Ausbildungsbeteiligung nach Nationalität: Nach wie vor liegen nur die spanischen Jugendlichen, von denen ca. zwei Drittel eine Berufsausbildung durchlaufen, mit deutschen Jugendlichen etwa gleich auf. Die Ausbildungsbeteiligung aller übrigen Nationalitäten liegt z.T. weit unter der der Deutschen.

Der Anteil der jungen Frauen an den ausländischen Auszubildenden betrug 1999 39,7 % und ist damit nahezu gleich groß wie bei deutschen Frauen, deren Anteil bei 40,5 % lag. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, „dass deutsche junge Frauen auch häufig Berufe im schulischen Bereich (insbesondere Berufe des Gesundheitswesens) wählen. Ausländische junge Frauen sind dort nur zu einem Anteil von 6 % vertreten. Ihre Ausbildungsbeteiligung ist also insgesamt betrachtet deutlich geringer“.³⁶⁹

Untersuchungen belegen immer wieder das hohe Interesse junger Frauen ausländischer Herkunft an beruflicher Qualifizierung und auch der Unterstützung der Eltern können sie sich überwiegend gewiss sein.³⁷⁰ Aufgrund der geschlechtsspezifischen Berufswahl, die sich im Wesentlichen nicht von der der Deutschen unterscheidet, konkurrieren sie allerdings auf dem Ausbildungsstellenmarkt i.d.R. mit den wie ihre ausländischen Altersgenossinnen schulisch ebenfalls besser ausgebildeten jungen deutschen Frauen. Der geringe Anteil von Jugendlichen ausländischer Herkunft in kaufmännischen und verwaltenden Berufen, im öffentlichen Dienst etc. trifft insbesondere ausländische junge Frauen, da gerade hier aufgrund der geschlechtsspezifischen Berufswahl überproportional viele Frauen ausgebildet werden. Sie konkurrieren somit nicht mit den schulisch schlechter vorgebildeten jungen Männern ausländischer Herkunft, sondern mit deutschen jungen Frauen, die qualitativ bessere Schulabschlüsse vorweisen können. Dies ist auch eine Ursache für den hohen Stellenwert des

Berufes der Friseurin bei ausländischen Mädchen, der bei deutschen Mädchen nur Rang sechs auf der Skala gewählter Berufe einnimmt.³⁷¹

4.2.3 Ausbildungsbereiche und -branchen

In nahezu allen Ausbildungsbereichen wurden im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr weniger Jugendliche ausländischer Herkunft ausgebildet. In Industrie und Handel wurden 44 977 junge Ausländer - somit rund 1 200 weniger als 1999 - ausgebildet; hier sank der Ausländeranteil von 7,0 % auf 6,6 %. Im Handwerk verringerte sich die Anzahl der Auszubildenden ausländischer Herkunft um rund 3 000, damit sank ihr Anteil auf 8,0 %. Lediglich im Bereich der Freien Berufe stieg die Anzahl der ausländischen Auszubildenden im Vergleich zum Vorjahr um ca. 300 bzw. ihr Anteil von 9,0 auf 9,2 %. Dies war der einzige Wirtschaftsbereich, in dem sowohl die absoluten Zahlen ausländischer Auszubildender als auch ihre Anteilswerte stiegen (vgl. Tabelle 10). Insbesondere bei der Betrachtung der einzelnen Berufe, z.B. der Arzt- bzw. Zahnarzhelferin, wird deutlich, dass die Ausbildungspraxen offenbar bereit sind, vor allem auch Mädchen ausländischer Herkunft auszubilden. Offensichtlich wird hier das zweisprachige Potential, das diese jungen Menschen mit in die Ausbildung bringen, besonders hoch geschätzt. In allen anderen Bereichen ist der Anteil ausländischer Jugendlicher an der Gesamtzahl der Auszubildenden deutlich geringer.

Nach wie vor ist es der öffentliche Dienst, dessen einschlägige Ausbildungsleistung am geringsten ist: nur 2,6 % der Auszubildenden haben hier eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit, d.h. die Quote ist gegenüber dem letzten Bericht der Beauftragten nochmals zurückgegangen. Allerdings ist die Ausbildungsleistung des öffentlichen Dienstes statistisch schwer zu erfassen, denn es geht aus der Statistik nicht eindeutig hervor, wie viele Auszubildende in anerkannten Ausbildungsberufen nach dem Berufsbildungsgesetz (BbiG) und Handwerksordnung (HwO) tatsächlich im öffentlichen Dienst ausgebildet werden. Hinzukommt, dass die statistischen Angaben häufig nicht vollständig sind. So wird z. B. die Ausbildungsleistung des Bundes zwar als Gesamtzahl statistisch erhoben, jedoch fehlen Angaben zum Geschlecht bzw. zur Nationalität. Es ist somit nicht möglich zu überprüfen, ob die Zusage des Bundes im Rahmen des Beschlusses der Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung im Bündnis für Arbeit vom 26. Juni 2000, die Ausbildungsleistung für junge Migrantinnen und Migranten im Bundesbereich zu erhöhen, eingehalten werden konnte.³⁷² Aufgrund des insgesamt sinkenden Anteils von Auszubildenden ausländischer Herkunft an allen Auszubildenden im öffentlichen Dienst ist jedoch zu vermuten, dass diese Selbstverpflichtung ebenso wenig umgesetzt werden konnte, wie die in der Arbeitsgruppe des Bündnisses beschlossenen verstärkten Anstrengungen zur nachhaltigen Verbesserung der beruflichen Bildung für junge Migrantinnen und Migranten.³⁷³ Das gleichfalls beschlossene

Aktionsprogramm zur „Verbesserung der Bildungschancen von Migranten und Migrantinnen“ wird erst im Jahr 2002 umgesetzt, so dass zumindest für die nächsten Jahre mit einer besseren Versorgung der ausländischen Jugendlichen in der beruflichen Bildung gerechnet werden kann.

Die negative Entwicklung auf dem Ausbildungsstellenmarkt konnte auch nicht durch eine verstärkte Einbindung ausländischer Jugendlicher in Fördermaßnahmen im Rahmen des Benachteiligtenprogramms nach SGB III gegengesteuert werden, denn die Beteiligung von Migranten sowohl an der außerbetrieblichen Berufsausbildung als auch an den ausbildungsbegleitenden Hilfen (AbH) ist rückläufig. Zwischen 1997 und 2000 sank ihr Anteil an der außerbetrieblichen Berufsausbildung von 12 % auf 9 % und bei den AbH's von 17 % auf 13 %. Auch am Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit waren ausländische Jugendliche zu keinem Zeitpunkt entsprechend ihrem Anteil an den unvermittelten Bewerbern bzw. an den Arbeitslosen unter 25 Jahren beteiligt, obwohl diese Zielgruppe in den Richtlinien ausdrücklich angesprochen wird. Ende Oktober 2001 lag der Anteil der ausländischen Jugendlichen an den genannten Maßnahmen bei 6,1 %, ihr Anteil an den unvermittelten Bewerbern (11,9 %) bzw. an den Arbeitslosen in dieser Altersgruppe (11,8 %) lag dagegen fast doppelt so hoch.³⁷⁴

4.2.4 Berufsspektrum

Zu der im Vergleich zu deutschen Jugendlichen deutlich geringeren Ausbildungsbeteiligung kommt hinzu, dass das faktische Berufsspektrum der Jugendlichen ausländischer Herkunft viel enger ist als das der deutschen Gleichaltrigen. Die Auszubildenden mit ausländischem Pass sind auf wenige Berufe konzentriert (vgl. Tabelle 10). Sie haben am ehesten in den Berufen eine Ausbildungschance, die für Deutsche weniger attraktiv sind. Diese Berufe sind in der Regel gekennzeichnet durch vergleichsweise³⁷⁵ ungünstige Arbeitszeiten bzw. Arbeitsbedingungen, geringere Verdienstmöglichkeiten, geringere Aufstiegschancen sowie geringere Übernahmechancen bzw. ein höheres Arbeitsplatzrisiko.

Die zehn Berufe, in die sie am häufigsten einmünden, umfassen 43 % aller ausländischen Auszubildenden. Die Mädchen finden am häufigsten als Friseurin (17 %), Arzt- bzw. Zahnarthelferin (jeweils ca. 11 %) und als Einzelhandelskauffrau (10 %) einen Ausbildungsplatz. Demgegenüber hatten nur 4,9 % der Auszubildenden in Büroberufen einen ausländischen Pass. Bei den Jungen sind es die Berufe des Kraftfahrzeugmechanikers (9 %), Malers und Lackierers (11 %) und des Gas- und Wasserinstallateurs (11 %). Demgegenüber sind sie in den neuen Service-Berufen (6 %), den neuen Medienberufen (3 %) und in den neuen IT-Berufen (3 %) nur unterdurchschnittlich vertreten.³⁷⁶

4.2.5 Interkulturelles Potential von Migrantinnen und Migranten

Ursache für diese Entwicklung ist bei den ausländischen Jugendlichen stärker als bei den deutschen die - insbesondere in Ballungszentren - verschlechterte Ausbildungsplatzsituation, die zu einer härteren Konkurrenz auf dem Ausbildungsstellenmarkt führt, bei der junge Migranten - trotz teilweise sehr guter Schulbildung - die Verlierer sind. Heute wie früher werden die Gründe für das Scheitern junger Ausländer auf dem Ausbildungsstellenmarkt in der Person des Jugendlichen gesucht (schlechtere Schulabschlüsse, unzureichende Sprachkenntnisse, falsche Berufswahl, mangelndes Interesse etc). Für einen Teil der Jugendlichen trifft dies auch zu. Ein erheblicher Teil verfügt jedoch über die notwendigen Schulabschlüsse, ist zweisprachig und biculturell aufgewachsen, hat eine hohe Bildungsmotivation und ist dennoch beim Übergang in eine berufliche Ausbildung im Vergleich zu Deutschen benachteiligt. Sowohl in den Empfehlungen des Bundesinstituts für Berufsbildung vom Juni 1997 als auch in dem Beschluss der Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom Juni 2000 wird festgestellt, dass der Zugang zur Berufsausbildung neben den Bildungsvoraussetzungen der Jugendlichen und ihrem Nachfrageverhalten auch vom Angebots- und Auswahlverfahren der Betriebe abhängig ist. Vorurteile gegen die Ausbildung von Jugendlichen ausländischer Herkunft und diskriminierende Selektionsstrategien von Betrieben sind immer wieder festzustellen. Um die Chancengleichheit insbesondere von ausländischen und deutschen Jugendlichen, die der Unterschicht angehören, bei der beruflichen Integration zu verbessern, ist eine besondere Förderung erforderlich.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass jugendliche Migranten potentiell zweisprachig aufgewachsen sind und - im Gegensatz zu Deutschen - neben den schulischen Fremdsprachen oftmals zwei Sprachen beherrschen, die allerdings sowohl in der Schule als auch in der Berufsausbildung gefördert und ausgebaut werden müssten. Angesichts des Zusammenwachsens Europas, der Pluralisierung von Lebenswelten und der Diskussion um die Einbeziehung von Fremdsprachen in die Berufsausbildung bringen junge Migranten somit häufig eine Kompetenz ein, die dringend genutzt werden sollte, zumal sie sich nicht nur auf Zweisprachigkeit bezieht, sondern auch bedeutet, dass junge Migranten es in der Regel gelernt haben, sich in unterschiedlichen Kulturen zu bewegen. Die deutlich höheren Ausbildungschancen junger Migrantinnen in den freien Berufen sprechen hier eine deutliche Sprache. Es ist gerade diese zusätzliche Kompetenz, die in den Arztpraxen von besonderer Bedeutung ist.

Durch die weltweite ökonomische Vernetzung wird die Fähigkeit, international zu agieren, auf immer mehr Betriebe und Arbeitsplätze zukommen. Sich internationalen Anforderungen zu verschließen, wird in Zukunft immer schwieriger werden. Auch die Tatsache, dass die

europäischen Länder im Zuge der jahrzehntelangen Migrationsbewegungen multikulturelle Gesellschaften geworden sind, erhöht die Notwendigkeit internationaler Qualifikationen. Die gemeinsame Erklärung der europäischen Sozialpartner von 1995 macht dies deutlich.

„Unternehmen und Organisationen arbeiten heute in einer zunehmend multikulturellen Umgebung mit Kunden, Lieferanten und Beschäftigten unterschiedlicher nationaler, ethnischer und kultureller Herkunft. Der Erfolg auf den Märkten hängt mehr und mehr von der Fähigkeit ab, das aus dieser Vielfalt erwachsene Potential zu maximieren. Wer dies erfolgreich tut, steigert seine Wettbewerbsfähigkeit und ist besser in der Lage, mit Veränderungen erfolgreich fertig zu werden.“³⁷⁷ Zu keiner Zeit wurde Internationalität so hoch gehandelt, die entsprechende Qualifikationsvermittlung hinkt jedoch dieser Entwicklung in der Regel hinterher. Zu den beruflichen Schlüsselqualifikationen wie Teamfähigkeit, Problemlösungskompetenz, Qualitätsbewusstsein, Kritikfähigkeit etc. müssen deshalb internationale Qualifikationen hinzutreten, denn sie haben den Charakter von Zukunftsqualifikationen.

Es muss somit nach Wegen gesucht werden, die unterschiedlichen Fähigkeiten und Kompetenzen, die Menschen mit Migrationshintergrund mitbringen, nicht mehr zu entwerten und ungenutzt zu lassen, sie gar als ‚Störfaktoren‘ zu begreifen, sondern sie zu entdecken, anzuerkennen und weiterzuentwickeln. Das Primat der Inländerqualifizierung hat somit alle hier lebenden Menschen unterschiedlicher Herkunft einzubeziehen und darf vor allem auch z.B. jugendliche Flüchtlinge nicht ausgrenzen.

4.3 Situation von jungen Asylbewerbern und Flüchtlingen

Besonders prekär stellt sich die berufliche Qualifizierung von jugendlichen Flüchtlingen dar, die lediglich über eine Duldung verfügen. Dieser Gruppe der jugendlichen Flüchtlinge, deren Aufenthalt sich häufig über viele Jahre erstreckt und oftmals sogar dauerhaft ist, gilt es, den Zugang zu Ausbildungsgängen zu ermöglichen.

Ihr Aufenthaltsstatus ist ungesichert, sie leben mit der Perspektive drohender Abschiebung und der Zugang zum Arbeitsmarkt und zur beruflichen Aus- bzw. Weiterbildung wird ihnen größtenteils nur nachrangig gewährt. Auch in die schulische Bildung sind sie nicht durchgehend eingebunden.³⁷⁸ Gerade in solch einer Lebenssituation ist jedoch eine qualifizierte allgemeine und berufliche Bildung, berufliche Weiterbildung und qualifizierte Beschäftigung ein sozialer Stabilisierungsfaktor. Insbesondere jungen Flüchtlingen, die in Deutschland die Schule durchlaufen haben, muss die Möglichkeit weiterer beruflicher Qualifizierung gegeben werden, unabhängig davon, ob sie irgendwann einmal in ihr Herkunftsland zurückkehren oder aber letztendlich in der Bundesrepublik bleiben werden.

Vor diesem Hintergrund ist die neue EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL aus Sicht der Beauftragten besonders zu begrüßen, da sie erstmalig die Zielgruppe der Asylbewerber und Flüchtlinge in ein Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm der EU einbezieht. Ein Brückenschlag zu Ausbildung, Umschulung oder Weiterbildung könnte gerade für Flüchtlinge einerseits den Zugang zu Beschäftigung im Zufluchtsland ermöglichen und andererseits neue Perspektiven nach einer Rückkehr in das Herkunftsland eröffnen. Ziel von EQUAL ist die Herstellung, Wiederherstellung, Erhaltung und Erweiterung der Beschäftigungsfähigkeit. Dabei sollen berufliche Basis- und Aufbauqualifikationen ebenso einbezogen werden, wie Sprachförderung, Nachholen von Schulabschlüssen, psychosoziale Hilfen, ausbildungs- und weiterbildungsbegleitende Hilfen und sozialpädagogische Betreuung. Darüber hinaus sind sowohl die Bedingungen des Arbeitsmarktes in Deutschland als auch diejenigen der Herkunftsländer zu berücksichtigen. Damit bietet das Programm einen Ansatzpunkt für eine arbeitsmarktpolitische Neuorientierung im Flüchtlings- und Asylbereich, die allerdings die extreme Heterogenität der Zielgruppe und ihren potentiell hohen Grad an Mobilität zu berücksichtigen hat.

Im Rahmen dieser Gemeinschaftsinitiative wurden im Jahre 2002 acht sogenannte Entwicklungspartnerschaften - regionale oder sektorale Netzwerke unterschiedlicher Partner aus dem Flüchtlingssozialbereich sowie der beruflichen Qualifizierung - bewilligt. Diese Entwicklungspartnerschaften bieten sowohl niedrigschwellige Angebote als auch zertifizierte berufliche Bildungsgänge. In folgenden Bundesländern werden im Rahmen von EQUAL somit erstmals gezielte Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung von Asylbewerbern und Flüchtlingen im europäischen Verbund angeboten: Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen. Eine zweite Förderperiode, in der die Ergebnisse der ersten Entwicklungspartnerschaften erweitert und stabilisiert werden sollen, wird 2004 gestartet.

4.4 Ausgewählte Projekterfahrungen und Empfehlungen der Beauftragten

Die Integration von Migrantinnen und Migranten, die in besonderem Maße von sozialer Ausgrenzung bedroht sind (hohe Ausbildungslosigkeit und Ungelerntenquote bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit), setzt - neben den Kenntnissen der deutschen Sprache - vor allem gleichberechtigte Partizipationschancen im Bildungssystem und der Arbeitswelt voraus. Auch die Europäische Union betont immer wieder die Bedeutung der beruflichen Integration sowie der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Migranten, um ihre Chancen zu verbessern, sich dauerhaft in das Beschäftigungssystem zu integrieren. In einer globalisierten Wirtschaft werden neben den beruflich-fachlichen Qualifikationen Fähigkeiten wie Mehrsprachigkeit und bikulturelle Kompetenzen immer wichtiger. Es sind massive Ausbildungs- und

Qualifizierungsanstrengungen notwendig, aber auch der weitere Ausbau von ausbildungsbegleitenden Hilfen. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat zur Umsetzung der Forderungen zur Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungschancen von sozial benachteiligten Jugendlichen - vor allem von Migrantinnen und Migranten - neue Maßnahmen eingeleitet. Sie werden im Rahmen des BMBF-Programms „Kompetenzen fördern - Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ (BQF-Programm) durchgeführt.

Im Rahmen dieses BQF-Programms werden regionale Netzwerke für die Förderung von Ausbildung, inner- und außerbetrieblicher Weiterbildung und Selbständigkeit geschaffen. Im Nachgang zu den Empfehlungen der Beauftragten in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, V.3.3) und der Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung im Bündnis für Arbeit wurde im Rahmen des oben erwähnten Aktionsprogramms durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Bundesinstitut für Berufsbildung eine „Initiativstelle Berufliche Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten“ (IBQM) geschaffen.

Auf der Basis der positiven Erfahrungen mit einzelnen regionalen Beratungsstellen zur Qualifizierung ausländischer Nachwuchskräfte (BQN's) und den Projekten KAUSA und Pro Qualifizierung (vgl. Bericht 2000, V.3.2) soll diese Initiativstelle in den nächsten Jahren mindestens zehn regionale BQN's schaffen, die als Lobby für Migranten und Migrantinnen fungieren und Kammern, Betriebe, Schulen, Berufsschulen, Arbeitsämter, Verbände und Migrantenorganisationen u. a. zu regionalen Netzwerken zusammenführen. Zentrale Handlungsfelder regionaler BQN's sind alle Bereiche der beruflichen Qualifizierung: der Übergang von der Schule in die Berufsausbildung, Berufsorientierung und -vorbereitung, betriebliche und außerbetriebliche Berufsausbildung, ausbildungsbegleitende Hilfen, inner- und außerbetriebliche Weiterbildung, aber auch weiterbildungsbegleitende Hilfen zur Förderung von Nachqualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen.

Die Initiativstelle IBQM im Bundesinstitut für Berufsbildung fungiert hier als bundesweite Koordinierungsstelle und hat vor allem die Aufgabe, neue regionale Beratungsstellen zu initiieren. Außerdem werden die konzeptionelle Entwicklung der Netzwerke, die Herausgabe von Lehr- und Lernmaterialien, Leitfäden und Informationsmaterialien für Multiplikatoren sowie eine gezielte regionale und bundesweite Öffentlichkeitsarbeit gefördert. Ziel ist es, bundesweit alle Berufsbildungsakteure für die Notwendigkeit der beruflichen Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten zu sensibilisieren und Konzepte, Projekte und Initiativen auf diesem Gebiet anzuregen. Die Koordinierungsstelle gewährleistet den Erfahrungstransfer und versteht sich als Servicezentrale für alle übergeordneten Belange, insbesondere auch den

Transfer in die Bundesländer und Regionen. Es gilt, die vielfältigen Erfahrungen, Initiativen und Projekte zu bündeln, um Synergieeffekte zu erzielen. Es gilt aber auch, neue Qualifizierungsmöglichkeiten zu eröffnen, insbesondere z.B. im öffentlichen Dienst.

In der Netzwerkarbeit geht es vorrangig um die Bündelung verschiedener Tätigkeitsfelder von Ausbildung, Weiterbildung und Ausbildungsplätzen in Unternehmen mit ausländischen Inhabern. Dieser integrative Ansatz ermöglicht die mehrfache Nutzung von Kompetenzen und Expertenwissen, denn die Tätigkeitsfelder der inner- und außerbetrieblichen Multiplikatoren überschneiden sich in vielfacher Weise. So ist es sinnvoll, dass die Personalbeauftragten der Unternehmen nicht nur für die Vorteile der Ausbildung von Jugendlichen ausländischer Herkunft sensibilisiert werden, sondern auch generell für das Potential ausländischer Mitarbeiter im Unternehmen. So können Ausbildungsplatzwerber Unternehmer ausländischer Herkunft nicht nur über Ausbildungsmöglichkeiten informieren, sondern ebenso ehemalige Auszubildende bei Informationsveranstaltungen unterstützen. Und es ist gleichfalls sinnvoll, Eltern von Jugendlichen ausländischer Herkunft über die Bildungsmöglichkeiten ihrer Kinder zu informieren und ihnen gleichzeitig zu vermitteln, dass sie sich zur Sicherung ihres eigenen Arbeitsplatzes um die eigene Weiterbildung bemühen müssen. Dies sind nur einige Beispiele sich überschneidender Tätigkeitsfelder, bei denen Kompetenzen der Berater und Mitarbeiter gebündelt werden können.

Darüber hinaus gilt es aber auch, die verschiedenen Förderinstrumente beruflicher Qualifizierung zu verzahnen. Denn ein Teil der Auszubildenden ausländischer Herkunft ist z.B. mit den fachtheoretischen Anforderungen vor allem in der Berufsschule vielfach überfordert. Angesichts dieser Situation ist eine ausbildungs- bzw. weiterbildungsbegleitende fachliche und sprachliche Förderung nichtdeutscher Jugendlicher, die in Kleingruppen auf eine integrierte Förderung von Sprache, Fachsprache und Fachtheorie zielt, auch bei guter Gemeinsprachkompetenz oftmals notwendig. Hier sind vor allem auch die Berufsschulen gefordert, auf multiethnische Unterrichtsklassen zu reagieren, indem sich die Pädagogen mit interkulturellen Unterrichtsmethoden vertraut machen und auch im Fachunterricht Spracherwerb fördern. Notwendig sind aber nicht allein weitere zeitlich befristete Modellprojekte, sondern vorrangig ist die flächendeckende und dauerhafte Absicherung solcher Netzwerkstrukturen und Förderangebote, die auch binationale und mehrsprachige Ausbildungsprojekte umfassen sollten, um langfristig Verbesserungen der beruflichen Qualifizierung von Jugendlichen ausländischer Herkunft abzusichern.

5. Arbeitsförderung

5.1 Förderung der Berufsausbildung

Ziel der Leistungen der Arbeitsförderung (Sozialgesetzbuch Drittes Buch, SGB III) ist es, zu einem hohen Beschäftigungsstand und zur Verbesserung der Beschäftigungsstruktur beizutragen, Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu verkürzen, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu fördern und damit den Ausgleich am Arbeitsmarkt zu unterstützen. Grundsätzlich gelten dabei für rechtmäßig in Deutschland lebende Ausländer die gleichen Voraussetzungen wie für Deutsche.

Gesonderte Regelungen gibt es jedoch z.B. bei der Förderung der Berufsausbildung im Rahmen der Arbeitsförderung (Berufsausbildungsbeihilfe, sogenannte Benachteiligtenförderung). Diesem Fördersegment kommt aus Sicht der Beauftragten angesichts der - gerade für ausländische Jugendliche - gravierenden Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt und der Tatsache, dass ausländische Jugendliche überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind, besondere Bedeutung zu.

Im Zusammenhang der Berufsausbildungsbeihilfe definiert das SGB III in § 63 bestimmte Anforderungen für die Förderungsfähigkeit von Ausländern. Ein Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe bei Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen bzw. während einer beruflichen Ausbildung kann von folgenden Gruppen von Ausländern geltend gemacht werden: Unionsbürgern, ausländischen Kindern oder Ehegatten von Deutschen, Asylberechtigten, GFK-Flüchtlingen, sog. Kontingentflüchtlingen und heimatlosen Ausländern. Sonstige ausländische Jugendliche - und dies wären z.B. geduldete Jugendliche -, werden nur dann gefördert, wenn sie selbst sich vor Beginn einer nach SGB III förderungsfähigen Ausbildung insgesamt fünf Jahre im Inland aufgehalten haben und rechtmäßig erwerbstätig waren oder aber ein Elternteil insgesamt drei Jahre im Inland aufhältig und rechtmäßig erwerbstätig war. Von der Erwerbstätigkeit des Elternteils kann abgesehen werden, wenn eine Erwerbstätigkeit aus einem vom Erwerbstätigen nicht zu vertretenen Grund (z.B. betriebsbedingte Kündigung) nicht ausgeübt wurde. Zusätzlich ist die Förderfähigkeit an die Voraussetzung geknüpft, dass sich an die Ausbildung voraussichtlich eine rechtmäßige Erwerbstätigkeit im Bundesgebiet anschließen wird.³⁷⁹

Bei der Benachteiligtenförderung nennt das SGB III als Förderkriterium für Ausländer im Sinne des § 63 Abs. 2 SGB III die absehbar rechtmäßige Erwerbstätigkeit im Bundesgebiet im Anschluss an die Ausbildung (§ 242 Abs. 2 SGB III). Zielgruppe dieser Förderung (ausbildungsbegleitende Hilfen, Förderung außerbetrieblicher Ausbildung)³⁸⁰ sind lernbeeinträchtigte bzw. sozial benachteiligte Jugendliche. Nicht zuletzt mit Blick auf den spezifischen Förderbedarf von jugendlichen Migranten nennt das SGB III bei den

förderungsfähigen Maßnahmen explizit auch solche zum Abbau von Sprach- und Bildungsdefiziten (zur Teilnahme von Ausländern an diesen Maßnahmen vgl. B.VIII.4.2.3).

Die Beauftragte hat in der Vergangenheit unter integrationspolitischen Gesichtspunkten immer wieder dafür plädiert, die Rechtsstellung von Flüchtlingen mit Abschiebungsschutz nach § 53 AuslG hinsichtlich ihres Zugang zu Arbeitsmarkt und beruflicher Ausbildung zu verbessern, weil bei dieser Gruppe regelmäßig davon auszugehen ist, dass sie sich langfristig im Bundesgebiet aufhalten wird (vgl. auch B.II.1.9, insbesondere 1.9.5). Gerade mit Blick auf minderjährige Flüchtlinge, die hier die Schule durchlaufen haben, sollte - über den arbeitsgenehmigungsrechtlichen Änderungsbedarf hinaus - aus Sicht der Beauftragten auch die Arbeitsförderung, z.B. durch eine großzügige Auslegung der bestehenden Ermessensregelungen und durch entsprechende Berücksichtigung dieser Zielgruppe in einschlägigen Bundesprogrammen, diesem spezifischen Integrationsbedarf Rechnung tragen, zumal Qualifizierung immer auch mit der Perspektive einer möglichen Rückkehr ins Herkunftsland zu fördern ist. Eine lückenlose Ausbildungsbiografie ist unter sozialen und integrationspolitischen Gesichtspunkten von besonderer Bedeutung. Dies gilt insbesondere auch für unbegleitet eingereiste minderjährige Flüchtlinge.

5.2 Job-AQTIV-Gesetz

Durch das zum 1. Januar 2002 in Kraft getretene Job-AQTIV-Gesetz³⁸¹ wurde das SGB III einer Revision unterzogen. Die Beauftragte konzentrierte sich im Verfahren vor allem auf die bessere Berücksichtigung von Migranten bei den Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung. Nach § 10 SGB III liegt es in der Hand der lokalen Arbeitsämter, im Rahmen der sogenannten „freien Förderung“ eigene, der lokalen Arbeitsmarktsituation entsprechende Maßnahmenschwerpunkte zu setzen. Arbeitsamtsbezirken mit hohem Migrantenanteil bietet sich somit die Möglichkeit, entsprechende Prioritäten zu setzen. Um die Wirksamkeit der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung zu bilanzieren, sind die Arbeitsämter verpflichtet, jährlich eine Eingliederungsbilanz vorzulegen, die u.a. Auskunft gibt über geförderte Personengruppen und Eingliederungserfolge. Bislang werden hier weder Ausländer noch Spätaussiedler ausgewiesen. Somit greift dieses Controllinginstrument für zwei Gruppen nicht, die vielfach besondere Schwierigkeiten auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt haben. Die Beauftragte hatte dafür plädiert, die statistischen Angaben in den Bilanzen möglichst differenziert auch für Migranten zu erheben. Erreicht werden konnte aber lediglich, dass ab 1. Januar 2003 in den Eingliederungsbilanzen der Arbeitsämter nun auch Angaben zur Arbeitsmarktsituation von Migranten³⁸² ausgewiesen werden.

Die gesetzliche Vorgabe bezieht sich auf „Personen mit Migrationshintergrund“. Als solche gelten Ausländer, Eingebürgerte, Spätaussiedler sowie in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, die bei Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben. Damit soll u.a. dem Problem Rechnung getragen werden, dass infolge der Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts eingebürgerte Ausländer und in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, die bei Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, statistisch nunmehr als Deutsche erfasst werden und praktisch ein unter Umständen vorhandener besonderer Förderungsbedarf somit statistisch nicht mehr ermittelt werden kann. Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages weist in einem Entschließungsantrag zum Job-AQTIV-Gesetz darauf hin, dass diese Ergänzung der Eingliederungsbilanzen lediglich ein erster Schritt zur Lösung eines grundsätzlichen Problems bei der Erhebung allgemeiner Daten für die Bedarfsplanung ist, das sich in vielen Bereichen der Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktstatistik stellt. Über die Bundesanstalt für Arbeit, der die Operationalisierung der statistischen Kriterien für den Bereich der Eingliederungsbilanzen zugewiesen ist, hinaus sind deshalb nach Ansicht des Ausschusses gemeinsame Anstrengungen weiterer bildungspolitischer Akteure und Statistikinstitutionen erforderlich.³⁸³

Zur Verbesserung der Eingliederung Ausbildungs- oder Arbeitssuchender in den Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt wird durch das Job-AQTIV-Gesetz ferner die Möglichkeit der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung ausgebaut. U.a. erhalten die Arbeitslosen selbst nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit einen Rechtsanspruch auf Inanspruchnahme Dritter für die Vermittlung. In den Ausschussberatungen wies die Bundesregierung explizit darauf hin, dass auch Beratungsstellen zur Qualifizierung ausländischer Nachwuchskräfte (BQN) mit der Vermittlung der von ihnen betreuten arbeitslosen ausländischen Jugendlichen beauftragt werden können³⁸⁴ (zu den BQN's vgl. auch B.VIII.4.4). Auch hierfür hatte sich die Beauftragte im Gesetzesänderungsverfahren besonders eingesetzt.

Ferner werden einige auch für ausländische Jugendliche relevante Regelungen aus dem Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit in das SGB III übernommen, so z.B. die Berufsausbildungsbeihilfen für Jugendliche, die ihren Hauptschulabschluss im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme nachholen, und die Zuschüsse an Arbeitgeber, die arbeitslose Jugendliche ohne Berufsabschluss oder Absolventen einer außerbetrieblichen Ausbildung einstellen. Die Beauftragte begrüßt dies und geht davon aus, dass ausländische Jugendliche künftig stärker als bisher an diesen Maßnahmen beteiligt werden (vgl. auch 4.2.3).³⁸⁵ Zudem regt sie an, die bereits seit langem im SGB III verankerten ausbildungsbegleitenden Hilfen und die aus dem Jugendsofortprogramm neu in das SGB III aufgenommenen beschäftigungsbegleitenden Eingliederungshilfen, die sich beide an

Jugendliche bzw. junge Erwachsene richten, durch ein entsprechendes Förderinstrument für Erwachsene zu ergänzen. Mit der Einführung solcher „weiterbildungsbegleitender Hilfen“ in das SGB III könnte die bislang hohe Abbrecherquote bei Weiterbildungsmaßnahmen reduziert und die Beteiligung ausländischer Arbeitsloser an Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen erhöht werden.

5.3 Zuwanderungsgesetz

Mit dem Zuwanderungsgesetz werden die arbeitsgenehmigungsrechtlichen Regelungen des SGB III in das Aufenthaltsgesetz überführt (zu den inhaltlichen Bestimmungen vgl. B.II.2.3). Darüber hinaus werden die bislang im SGB III verankerten Bestimmungen zur Sprachförderung von Spätaussiedlern einschließlich ihrer Ehegatten und Abkömmlinge, Asylberechtigten und Kontingentflüchtlingen zugunsten der neu gestalteten Integrationsförderung im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes (vgl. dazu 6.2) aufgehoben. Im SGB III verbleiben die Bestimmungen zur Eingliederungshilfe, die als Unterhaltsleistung u.a. während der Teilnahme an einem Integrationskurs gezahlt wird. Allerdings haben Spätaussiedler, ihre Ehegatten und Abkömmlinge nunmehr - zusätzlich zu den bereits bestehenden Voraussetzungen - nur dann Anspruch auf Eingliederungshilfe, wenn sie „bereit und in der Lage sind, an einem Integrationskurs nach § 9 Abs. 1 Bundesvertriebenengesetz teilzunehmen“³⁸⁶.

Aus Sicht der Beauftragten ist es mit Blick auf das Kindeswohl und aus integrationspolitischen Überlegungen erforderlich, bisher geduldeten Jugendlichen Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und auch zu den Ausbildungsförderungsmaßnahmen nach SGB III zu gewähren. Sie begrüßt deshalb die in den Bericht des Innenausschusses zum Zuwanderungsgesetzesentwurf aufgenommene Empfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung³⁸⁷, minderjährigen Flüchtlingen, insbesondere auch wenn sie ohne ihre Eltern in Deutschland leben, umgehend eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, die ihnen einen Zugang zu Ausbildungs- und späteren Arbeitsplätzen ermöglicht (vgl. dazu auch B.II.2.1.2.3). Mit § 42 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG hat der Gesetzgeber eine Ermächtigungsgrundlage für eine Rechtsverordnung geschaffen, auf deren Grundlage die Arbeitsverwaltungen - abweichend vom Vorrangprinzip - der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung zustimmen können (siehe dazu B.II.2.3.3). Darin sieht die Beauftragte einen Ansatzpunkt, das oben skizzierte Problem im Sinne des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zu lösen.

6. Sprachförderung

6.1 Gesamtsprachkonzept

Die Beauftragte hat in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, V.6.2) ausführlich über die Evaluation der Sprachkursförderung des Bundes für Ausländer und Aussiedler durch die Firma Social Consult berichtet, an die sich seit 1999 Beratungen über eine Neukonzipierung der gesamten Sprachförderung anschlossen. Auf der Basis der Ergebnisse und Empfehlungen der Berichte von Social Consult³⁸⁸ sowie einer Anhörung von Experten für die Vermittlung von Deutsch als Zweitsprache im Sommer 1999 wurden von den mit der Sprachförderung befassten Ressorts³⁸⁹ in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) Eckpunkte eines neuen Gesamtsprachkonzepts für Zuwanderer erarbeitet und im Oktober 2000 vorgelegt. Ziel der Neustrukturierung war die Zusammenfassung der Sprachförderung für Ausländer und Aussiedler in einem übergreifenden Konzept mit einheitlichen Qualitätskriterien für eine bedarfsgerechte sprachliche Integration von Zuwanderern mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive.

Wie bereits im letzten Bericht ausgeführt (vgl. Bericht 2000, V.6.1), können z.Z. eine Reihe von Zuwanderergruppen mit dauerhaftem Aufenthalt - z.B. ausländische Familienangehörige von Spätaussiedlern und nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannte Flüchtlinge - nicht in die Sprachförderung einbezogen werden, da sich die derzeitigen Förderansprüche nicht an dem jeweiligen Integrationsbedarf orientieren, sondern sich aus dem rechtlichen Status bzw. den Vorbeschäftigungszeiten ableiten (vgl. auch A.III., insb. Abschnitt 2.1.3). Durch das Gesamtkonzept sollte hier - ohne allerdings die Rechtsansprüche anzugleichen - eine weitgehende Gleichbehandlung aller Zuwanderergruppen erreicht werden; die Gestaltung der Kurse sollte sich am individuellen Förderbedarf orientieren.

Die Eckpunkte der Bundesressorts sehen im Wesentlichen drei Angebotsbestandteile vor, die Zuwanderern innerhalb der ersten drei Jahre nach Einreise angeboten werden können:

- eine gleiche Basisförderung für Spätaussiedler und Ausländer mit auf Dauer angelegtem Aufenthalt (innerhalb von sechs Monaten 600 Stunden Sprachunterricht, modularisiert, 25 Stunden pro Woche, 20 Teilnehmer pro Kurs, sowie 75 Stunden sozialpädagogische Betreuung; konzipiert für insgesamt 110 000 Teilnehmer);
- eine Aufbauförderung für alle jungen Zuwanderer bis 27 Jahre (innerhalb von drei Monaten 300 Stunden ausbildungs- und berufsbezogener Sprachunterricht sowie 75 Stunden sozialpädagogische Betreuung; konzipiert für insgesamt 40 000 Teilnehmer);
- eine Aufbauförderung für erwachsene Spätaussiedler, die nach der Basisförderung den Sprung in den Arbeitsmarkt nicht geschafft haben (300 Stunden Sprachunterricht in Teilzeit oder Vollzeit, 20 Teilnehmer pro Kurs; konzipiert für insgesamt ca. 30 000 Teilnehmer).

Durch die Einrichtung der zielgruppenoffenen Kurse und die organisatorische und inhaltliche Zusammenführung in einer Hand sollten Synergieeffekte wirksam werden, von denen man sich insgesamt eine qualitative Verbesserung der Sprachförderung erhoffte. Obwohl der begrenzte Mittelrahmen für das Gesamtmodell im Verhältnis zu den bestehenden Angeboten quantitative Reduzierungen erforderlich macht, die in erster Linie die Sprachförderung für Spätaussiedler betreffen, geht das Konzept deshalb davon aus, dass dies nicht automatisch auch zu einem qualitativen Niveauverlust und damit reduzierter Sprachkompetenz führen muss, weil im Rahmen der zielgruppenübergreifenden Förderung z.B. leistungshomogene Teilnehmergruppen zusammengestellt werden können.

Über die bisherigen Zielgruppen der verschiedenen Sprachfördersysteme des Bundes (vgl. A. III.2.2.1) hinaus sollten zusätzlich folgende Zuwanderergruppen in die Förderung einbezogen werden:

- sonstige Familienangehörige von Spätaussiedlern (gem. § 8 Abs. 2 BVFG) über 27 bzw. 30 Jahre,
- als deutsche Staatsangehörige nicht im Aufnahmeverfahren Eingereiste sowie nicht mit dem Spätaussiedler eingereiste Familienangehörige,
- Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK),
- Drittausländer, die nicht aus Anwerbestaaten kommen, mit voraussichtlich dauerhafter Aufenthaltsperspektive.

Mit der Organisation und Durchführung sowie der Qualitätssicherung des Angebots wurde nach einem Interessenbekundungsverfahren im August 2000 der Sprachverband „Deutsch e.V.“ (vormals: „Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V.“, im Folgenden: Sprachverband) beauftragt.

Im Rahmen mehrerer Anhörungen zum Konzept wurde von Seiten der Sprachkursträger, Verbände und kommunalen Spitzenvertreter z.T. deutliche Kritik, insbesondere am geplanten Finanzrahmen, geübt, der sich am Mittelvolumen für die außerschulische Sprachförderung des Bundes im Haushaltsjahr 2000 orientieren sollte. Nach Meinung der Fachöffentlichkeit liegen die dem Gesamtsprachkonzept zugrundeliegenden Berechnungen deutlich zu niedrig und können allenfalls als Durchschnittswerte gelten. Es wurde die Befürchtung geäußert, dass unter diesen Rahmenbedingungen kaum qualifizierte Träger bereit sein würden, Sprachkurse anzubieten, und deshalb die für das Gesamtmodell kalkulierte Teilnehmerzahl ggf. reduziert werden müsse. Da das Konzept für Ausländer weiterhin keinen Rechtsanspruch auf Förderung vorsieht, würde eine solche Reduzierung ausschließlich zu Lasten der Ausländer gehen.

Neben einer Reihe weiterer inhaltlicher Kritikpunkte am Konzept selbst wurde zudem vor allem der faktische Ausschluss von Zuwanderern, die schon länger in Deutschland leben, negativ bewertet. Vor allem mit Blick auf die Begrenzung der Förderung auf die ersten drei Jahre nach Einreise wurde darauf hingewiesen, dass damit die Sprachförderung z.B. von Frauen nach der Erziehungsphase und insbesondere erfolgreiche Modelle wie die Kurse „Mama lernt Deutsch“ nicht mehr weitergeführt werden können. In diesem Zusammenhang weist die Beauftragte darauf hin, dass auch die Unabhängige Kommission Zuwanderung in ihrem Bericht³⁹⁰ für die Bereitstellung eines jährlich zu bestimmenden Kontingents für schon länger in Deutschland lebende Zuwanderer plädiert, die über keine bzw. mangelhafte Sprachkenntnisse verfügen. Dieser Vorschlag wird von der Beauftragten angesichts der Notwendigkeit von Maßnahmen nachholender Integration begrüßt.

Die ursprünglich zum Januar 2002 vorgesehene Umsetzung des Gesamtkonzepts wurde um ein Jahr verschoben, um entsprechenden Regelungen im Zuwanderungsgesetz nicht vorzugreifen. Stattdessen wird das Konzept seit Januar 2002 durch den Sprachverband an sechs Standorten modellhaft erprobt (Schleswig-Holstein, Berlin, Frankfurt a.M., Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Brandenburg). Diese auf maximal neun Monate begrenzten Projekte zielen vorrangig auf die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung gemeinsamer Kurse für Spätaussiedler und Ausländer sowie auf die Erprobung eines scheckbezogenen Abrechnungssystems. Bis Ende 2002 werden die Ergebnisse evaluiert und können somit Eingang finden in die Konkretisierung der Sprachförderung nach dem Zuwanderungsgesetz.

6.2 Zuwanderungsgesetz

Die Beauftragte hat in der Vergangenheit immer wieder auf den zentralen Stellenwert einer möglichst frühzeitigen Förderung von Spracherwerb für den Integrationsprozess sowie auf die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung von Ansprüchen auf Förderung hingewiesen. Dem ist mit der im Zuwanderungsgesetz getroffenen Regelung zur Grundförderung³⁹¹ von Spätaussiedlern und ausländischen Neuzuwanderern im Grundsatz Rechnung getragen (vgl. ausführlich auch A.III.3).

Das Aufenthaltsgesetz begründet für einen Teil der neuzuwandernden Ausländer erstmals einen Rechtsanspruch auf Erstförderung, wie er vorher vergleichbar nur im Rahmen der Arbeitsförderung (SGB III) für Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge bestand. Die Ansprüche der Spätaussiedler werden aus dem SGB III (vgl. auch B.VIII.5.) ausgegliedert und im Bundesvertriebenengesetz parallel zu denen der Ausländer geregelt. Um die Kontinuität zur bisherigen Bundesförderung zu gewährleisten, umfasst das Gesetz für die Sprachkurse nach SGB III eine Übergangsregelung (Artikel 9 Nr. 23), die sich sowohl auf vor

dem 1. Januar 2003 entstandene Rechtsansprüche als auch auf vor diesem Zeitpunkt angelaufene Kurse bezieht. Die Beauftragte hat im Verfahren angeregt zu prüfen, ob analoge Regelungen auch für die freiwillige Sprachförderung des BMA und die Förderung nach Garantiefonds (vgl. A.III.2.2.1) gefunden werden können. Insgesamt ist zu begrüßen, dass mit dem Zuwanderungsgesetz gesetzliche Ansprüche auch für Migrantengruppen - so für ausländische Familienangehörige von Spätaussiedlern (nach § 8 Abs. 2 BVFG) und für Konventionsflüchtlinge - entstehen, die bisher keinen Zugang zu Förderleistungen hatten, deren Einbindung aber auch das Gesamtsprachkonzept bereits vorsah (vgl. 6.1).

Für Ausländer gilt der Anspruch auf Integrationsförderung nur bei erstmaliger Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und auch nur für bestimmte Erteilungsgründe: für Arbeitsmigranten im Regelverfahren (§ 18 AufenthG), Selbständige (§ 21 AufenthG), Familienangehörige (§§ 28, 29, 30, 32, 36) sowie Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge (§ 25 Abs. 1, 2 AufenthG). Zudem ist er an die Voraussetzung geknüpft, dass von einem dauerhaften Aufenthalt im Bundesgebiet ausgegangen werden kann. Der bisher im SGB III geregelte Förderanspruch der sogenannten (jüdischen) Kontingentflüchtlinge (jetzt: § 23 Abs. 2 AufenthG), die bei Einreise eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wird ins Aufenthaltsgesetz übertragen.

Eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive eröffnet somit nicht allen ausländischen Zuwanderergruppen einen Anspruch auf Förderung. Nach der gesetzlichen Regelung besteht grundsätzlich kein Teilnahmeanspruch für Unionsbürger³⁹² sowie - abgesehen von der erwähnten Ausnahme (Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG) - für Drittstaater, die bei Einreise sofort eine Niederlassungserlaubnis erlangen, d.h. für hoch Qualifizierte und Zuwanderer im Auswahlverfahren (§§ 19, 20 AufenthG). Der Ausschluss gerade der Arbeitsmigranten mit unbefristeter Aufenthaltsperspektive aus der Integrationsförderung stieß im Gesetzgebungsverfahren vor allem beim Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) auf Kritik.³⁹³ Diesen Gruppen ist - genau wie sonstigen Ausländern, für die ein Teilnahmeanspruch nicht oder nicht mehr besteht, weil sie z.B. bei In-Kraft-Treten des Gesetzes bereits länger in Deutschland leben oder die Anspruchsfrist von zwei Jahren überschritten ist (im Folgenden „Altfälle“) - eine Teilnahme im Rahmen verfügbarer Kursplätze lediglich gestattet.

Zum anspruchsberechtigten Personenkreis merkt die Beauftragte an, dass sie sich aus integrationspolitischen Gründen einen großzügigeren Zuschnitt gewünscht hätte (der aufgrund von haushaltspolitischen Erwägungen jedoch nicht zu erreichen war). Aus ihrer Sicht ist festzustellen, dass sich z.B. auch der Personenkreis des § 25 Abs. 3 AufenthG (Personen mit bestimmten rechtlichen Abschiebungshindernissen, z.B. drohende Verletzung der EMRK oder Gefahr für Leib und Leben) in vielen Fällen langfristig in Deutschland aufhalten wird und

deshalb Zugang zu den Integrationskursen haben sollte, damit hier keine unter integrationspolitischen Gesichtspunkten „verlorene“ Generation entsteht. Dies betonte auch der Innenausschuss des Deutschen Bundestages in seiner Beschlussempfehlung zum Gesetz.³⁹⁴ Ebenso ist der Ausschluss der „Altfälle“ in integrationspolitischer Perspektive³⁹⁵ nicht unproblematisch, zumal die bisherige ausländerbezogene Bundesförderung hier einen Schwerpunkt setzt. Aus diesen Gründen sollte die Finanzplanung von Bund und Ländern so ausgelegt sein, dass die Zahl der verfügbaren Kursplätze (§ 44 Abs. 3 AufenthG) nach Möglichkeit groß genug ist, um auch den Bedarf nicht anspruchsberechtigter Gruppen aufzufangen. Dies gilt vor allem auch für die Unionsbürger. Da das Europarecht für diese Gruppe explizite Diskriminierungsverbote bzw. Gleichbehandlungsgebote enthält (allgemein Art. 12 EG-Vertrag, für Arbeitnehmer: Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68), könnte sich hier die Frage stellen, ob der Ausschluss europarechtskonform ist.

Da Bedarf und Nachfrage nach Integrationsangeboten keineswegs nur bei Neuzuwandernden, sondern häufig erst nach einer gewissen Latenzzeit entstehen, plädiert die Beauftragte dafür, in dem im Gesetz angesprochenen bundesweiten Integrationsprogramm (§ 43 Abs. 5 AufenthG) Maßnahmen zur „nachholenden Integration“ eine hohe Priorität einzuräumen, zumal davon auszugehen ist, dass auch künftig - trotz der im Aufenthaltsgesetz begründeten Verpflichtung zur Teilnahme an der Erstförderung (s.u.) - „neue Altfälle“ mit Förderbedarf entstehen werden.

Aus Sicht der Beauftragten bedauerlich ist zudem, dass der Anspruch in § 44 Aufenthaltsgesetz lediglich für zwei Jahre nach Erteilung des den Rechtsanspruch begründenden Aufenthaltstitels gilt. Hier hatten sowohl die Zuwanderungskommission³⁹⁶ als auch die Beauftragte in ihrem WIN-Modell³⁹⁷ einen Anspruchszeitraum von 3 Jahren empfohlen, um den individuellen Lebensumständen von Zuwanderern, z.B. Müttern bzw. Eltern mit kleinen Kindern, Rechnung zu tragen.

Korrespondierend zu den Teilnahmeansprüchen sieht das Aufenthaltsgesetz eine Teilnahmeverpflichtung an der Erstförderung (§ 45 AufenthG) vor. Verpflichtet sind die Teilnahmeberechtigten, die sich nicht auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen können. Auszunehmen von der Teilnahmepflicht sind Ausländer, die sich in Ausbildung befinden, die die Teilnahme an vergleichbaren Bildungsangeboten nachweisen oder denen die Teilnahme auf Dauer unmöglich oder unzumutbar ist. Die Verpflichtung ist mit Anreizen bzw. Sanktionen unterlegt. Bei erfolgreicher Teilnahme verkürzt sich die Frist bei der Anspruchseinbürgerung von 8 auf 7 Jahre (§ 10 Abs. 3 StAG). Kommt ein Ausländer hingegen seiner Verpflichtung nicht nach, so soll dies in bestimmten Konstellationen bei der Entscheidung über eine Aufenthaltsverlängerung berücksichtigt werden (§ 8 Abs. 3 AufenthG; vgl. auch

B.II.2.1.2.2). Darüber hinaus ist der im Zusammenhang der Erstförderung definierte Kenntnisstand nun Voraussetzung für die Aufenthaltsverfestigung (§ 9 Abs. 2 Nr. 7, 8 AufenthG.; vgl. auch B.II.2.1.1.1).

In diesem Zusammenhang weist die Beauftragte noch einmal auf die Erfahrungen mit dem niederländischen Eingliederungsprogramm hin. Hier hat sich gezeigt, dass die Teilnahmebereitschaft von Neuzuwanderern generell eher hoch ist, dass sie im konkreten Einzelfall aber weniger von der Verpflichtung bzw. den daran gekoppelten Sanktionen abhängt als vielmehr von der konkreten - den differenzierten Bedarfslagen und Lebensumständen angepassten - Ausgestaltung der Angebote (vgl. A.III.1).

Das Gesetz stellt die qualitative Ausgestaltung des Erstförderangebots weitgehend offen. Sowohl für Ausländer (§ 43 Abs. 3 AufenthG) als auch für Spätaussiedler (Artikel 6 Nr.3 zu § 9 Abs. 1 neu BVFG) sind vorgesehen: ein zweiteiliger Deutschkurs, der geeignet sein muss, ausreichende deutsche Sprachkenntnisse zu vermitteln, ein Orientierungskurs zur Vermittlung rechtlicher und gesellschaftlicher Grundkenntnisse sowie - allerdings lediglich als Ermessensleistungen - sozialpädagogische Betreuung und Kinderbetreuungsangebote. Zur weiteren Konkretisierung der Angebote hat der Gesetzgeber Ermächtigungsgrundlagen für Rechtsverordnungen geschaffen, die sich insbesondere auf die Grundstruktur und Dauer der Kurse, die Lerninhalte und die Kriterien für die Trägerzulassung beziehen. Auf das Problem der engen finanziellen Rahmenbedingungen, die der Ausgestaltung des Angebots zumindest für das Haushaltsjahr 2003 gesetzt sind, wurde bereits oben verwiesen (vgl. A.III.3). Insofern ist die von Seiten der Fachorganisationen und Träger geäußerte Befürchtung, dass das vorgegebene Mittelvolumen nicht ohne Wirkung auf den Angebotszuschnitt in den Rechtsverordnungen bleiben werde, sicher nicht unbegründet.

Da das Gesetz für den Ausländerbereich eine zwischen Bund und Ländern geteilte Zuständigkeit für die Angebote vorsieht, wird der Erfolg der Erstförderung als Gesamtmodell wie auch im Einzelfall in hohem Maße von der konkreten konzeptionellen und organisatorischen Koordinierung der Angebote abhängen. Aus Sicht der Beauftragten sind die im Zusammenhang des Gesamtsprachkonzepts von fachlicher Seite gesetzten Standards Messlatte für die Konkretisierung der Angebote. Nur wenn die Kurse so zugeschnitten sind, dass sie den Vorkenntnissen und Bildungsniveaus der Anspruchsberechtigten differenziert Rechnung tragen können, ist ein Erfolg des Modells zu gewährleisten.

IX. Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste

Die interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste für Migrantinnen und Migranten ist eine langjährige Forderung der Beauftragten. Bereits 1994 hat sie entsprechende Empfehlungen herausgegeben.³⁹⁸ Die Forderung nach interkultureller Öffnung entstand Anfang der 1990er Jahre aus der Diskussion um eine Anerkennung des unumkehrbaren Zuwanderungsprozesses, der auch in den Institutionen der öffentlichen Hand zu Veränderungen führen sollte. Ziel der Öffnung ist, die Beteiligung, Beratung, Behandlung etc. von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland so selbstverständlich werden zu lassen, wie es für Mitglieder der Mehrheitsgesellschaft üblich und ihrer Bedeutung als Steuer- und Beitragszahler angemessen ist. Mit einer solchen Öffnung werden zwar Spezialdienste z.B. für ältere Migranten oder Neuzuwanderer nicht ganz überflüssig, sie können aber deutlich reduziert werden.

Für die interkulturelle Öffnung, die einen wesentlichen Beitrag zur Integration von Migranten darstellt, ist die Ausbildung von interkultureller Kompetenz unabdingbar. Interkulturelle Kompetenz kann definiert werden als die Fähigkeit, „angemessen und erfolgreich in einer fremdkulturellen Umgebung oder mit Angehörigen anderer Kulturen zu kommunizieren“³⁹⁹. Um interkulturelle Kompetenz zu fördern, können für die Arbeit der Regeleinrichtungen zwei Schwerpunkte abgeleitet werden: Zum einen sollte die Mitarbeiterschaft durch die Einstellung von Fachkräften erweitert werden, die für die Arbeit mit Migranten qualifiziert sind, z.B. durch sprachliche Kompetenz, eigene Migrationserfahrung oder Wissen um kulturelle Differenz. Zum anderen kommt der Weiterqualifizierung deutscher Beschäftigter im Umgang mit der Migrantenklientel eine zentrale Rolle zu. Die Bundesregierung fördert mit diesen Zielen Modellprojekte zur interkulturellen Öffnung und Vernetzung.

Im Folgenden soll der Stand der Diskussion um die interkulturelle Öffnung in den Bereichen Jugend- und Sozialarbeit sowie Gesundheitswesen nachgezeichnet werden.

1. Jugend- und Sozialarbeit

Jugend- und Sozialarbeit hat die Aufgabe, die Chancengleichheit von Kindern und Jugendlichen zu fördern. Jugendliche mit Migrationshintergrund sind vor allem in den Bereichen Bildung und Ausbildung benachteiligt, sie haben aber auch im Freizeitbereich weniger Chancen ihren Interessen nachzugehen als deutsche Jugendliche. Solche Benachteiligungen können zu Problemen führen, die sich z.B. in aggressivem Verhalten oder Drogensucht zeigen können. Jugendliche mit Migrationshintergrund verfügen aber auch über Potentiale, die aus einem Leben in unterschiedlichen kulturellen Umgebungen und dem Umgang mit mehreren Sprachen

resultieren. Diese Ressourcen müssen zunehmend auch als Potentiale und nicht als Defizite von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund gesehen und gefördert werden. Nach Forderungen des 11. Kinder- und Jugendberichtes ist insbesondere dafür zu sorgen, dass nicht durch die Kinder- und Jugendhilfe selbst neue zusätzliche Schwierigkeiten und Risikolagen für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund geschaffen werden, z.B. durch Beibehaltung des noch verbreiteten Ansatzes, in erster Linie Defizite von Jugendlichen im Blick zu haben.⁴⁰⁰

Interkulturelle Öffnung der Jugend- und Sozialarbeit kann vielerlei bewirken: Sie kann zum einen selbst Chancengleichheit fördern und Potentiale von Jugendlichen weiterentwickeln helfen, sie kann zum anderen aber auch präventiv gegen riskantes Verhalten wirken. Die Tatsache, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe allen Kindern und Jugendlichen in der Bundesrepublik gleichberechtigt zustehen, sollte für die Verwirklichung der interkulturellen Öffnung ausreichende Begründung bieten. Leider ist aber die interkulturelle Öffnung, wie viele Experten bestätigen, gerade im Jugendbereich noch kaum vorhanden. Zwar gibt es eine Reihe von Modellen und Maßnahmen für Angehörige jeweils einer Nationalität, ferner gibt es viele Angebote für junge Spätaussiedler, doch beide können nicht als interkulturelle Öffnung bewertet werden. Notwendig ist vielmehr ein Nationalitäten übergreifendes Angebot der Kinder- und Jugendarbeit, dessen Finanzierung zudem dauerhaft gesichert sein sollte.

Vielfach stellt sich bei geförderten Projekten das Problem, dass sie lediglich eine begrenzte Dauer haben und nicht in die Regeleinrichtungen überführt werden. Dabei gehen oft nicht nur die Erfahrungen mit dem Modell, sondern auch die Qualifikationen des Personals verloren. In einigen Bundesländern (z.B. Nordrhein-Westfalen) und Kommunen (z.B. München oder Wuppertal) haben sich daher Arbeitskreise gebildet, die Standards für interkulturelle Arbeit mit Kindern und Jugendlichen entwickeln und umsetzen wollen, und die darüber hinaus Curricula für eine interkulturelle Weiterbildung des Personals in der Kinder- und Jugendarbeit entwickeln.

1.1 Empfehlungen der Beauftragten

Damit die interkulturelle Öffnung der Kinder- und Jugendhilfe mit der erforderlichen Nachhaltigkeit und Wirksamkeit angestrebt werden kann, empfiehlt die Beauftragte:

- die bevorzugte Einstellung von Fachpersonal mit Migrationshintergrund in der Kinder- und Jugendhilfe,
- die Berücksichtigung der spezifischen Lebenslagen von Zuwanderern in der Aus-, Fort- und Weiterbildung des in der Kinder- und Jugendhilfe beschäftigten Personals,
- die Berücksichtigung der spezifischen Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund bei der Jugendhilfeplanung,

- die stärkere Einbeziehung der Selbsthilfepotentiale der Zugewanderten, auch von Migrantenorganisationen, in die Planung und Durchführung von Aktivitäten und Maßnahmen durch die Träger der Kinder- und Jugendhilfe und
- die Überprüfung des Beitrages der Jugend- und Jugendsozialarbeit zur Integration im Rahmen von weiteren Berichten (z.B. Familienbericht, Armuts- und Reichtumsbericht).

2. Gesundheitswesen

2.1 Ansätze zur interkulturellen Öffnung

Die Einführung interkultureller Gesundheitsversorgung wird von unterschiedlichen Einrichtungen und auf verschiedenen Ebenen vorangetrieben. Die Aktivitäten umschließen Einzelprojekte verschiedener Kommunen, Selbsthilfegruppen und Beratungsstellen verschiedener Träger. Die Thematik wird in Projekten des Bundesministeriums für Gesundheit mit berücksichtigt. Der von der Beauftragten koordinierte bundesweite Arbeitskreis "Migration und öffentliche Gesundheit" bemüht sich sehr intensiv um die interkulturelle Öffnung des Gesundheitswesens. Die Ziele der Gesundheitssicherung für Migranten umschließen die Tätigkeitsbereiche Prävention, Therapie, Pflege und Altersversorgung. Die Beauftragte weist darauf hin, dass die interkulturelle Öffnung der schon bestehenden Regeldienste angestrebt und diese für jeden Patienten zugänglich gemacht werden sollen. Die Einrichtung von weiteren Sonderdiensten für Migranten und ausgrenzenden Verfahren soll möglichst vermieden werden.

Darüber hinaus gilt es in Zukunft eigene Ressourcen von Migrantinnen und Migranten, die ihre Gesundheit schützen und stärken, in Forschung und Therapie stärker zu berücksichtigen und eine Auseinandersetzung mit und Würdigung von Gesundheitskonzepten der unterschiedlichen Herkunftsländer anzustreben.

Für Migrantinnen und Migranten bietet sich in Wahrnehmung und Umgang mit den bestehenden Diensten des Gesundheitswesens immer noch eine besondere Situation, die von teilweise gravierenden Mängeln in Prävention und Therapie gekennzeichnet ist. In diesem Kapitel werden aktuelle Aspekte der Gesundheitsversorgung von Migrantinnen und Migranten angesprochen sowie auf Problemstellungen und daraus resultierenden Handlungsbedarf hingewiesen.

2.2 Gesundheitliche Versorgung

Die Verantwortlichen von Einrichtungen des Gesundheitswesens haben vielerorts damit begonnen, Struktur und Organisation ihrer Betriebe klientenorientierter zu gestalten. Allerdings

ist diese Entwicklung noch am Anfang, so dass noch nicht von einem Durchbruch gesprochen werden kann. Für Migranten bestehen daher weiterhin Probleme, die überwiegend auf einem Mangel an sprachlicher und kultureller Verständigung beruhen und zu Informations- und Versorgungsdefiziten bei Vorsorge, Erkennung von Krankheiten, Diagnostik, Therapie, Pflege und Rehabilitation führen. Die Einrichtungen der Regeldienste sind meist nicht auf Patienten mit Migrationshintergrund eingestellt: so fehlt es etwa vielfach an interkulturellem Wissen ebenso wie an mehr- oder muttersprachigem Fachpersonal mit Migrationshintergrund.

Auch für den Bereich der Altenpflege bietet es sich an, jetzt neue Konzepte zu entwickeln, da die Zahl der älteren Migrantinnen und Migranten steigt und die Pflegebedürftigkeit dieser Bevölkerungsgruppe entsprechend zunehmen wird (siehe C.II.4.1).

2.2.1 Psychosoziale Versorgung

Die Thematik der seelischen Gesundheit von Migrantinnen und Migranten soll in diesem Bericht besonders angesprochen werden, da der Bedarf an psychosozialer Versorgung steigt.⁴⁰¹ Sie soll auch unter dem Gesichtspunkt des veränderten Migrationsverhaltens betrachtet werden.

Der steigende Bedarf lässt sich auf unterschiedliche Gründe zurückführen:

- Migranten bleiben vielfach länger in der Bundesrepublik als ursprünglich geplant, so dass zunächst verdrängte oder nicht wahrgenommene Probleme erst nach einiger Zeit zum Tragen kommen;
- bei der zweiten und dritten Generation können Identitätsprobleme, verbunden mit hohen psychosozialen Spannungen, auftreten;
- problematische oder gescheiterte Integrations- und Anpassungsversuche bzw. die Erfahrung gesellschaftlicher Ablehnung können zu Erkrankungen führen;
- schließlich können gerade bei Flüchtlingen aufgrund erfahrener Verfolgung oder Folter Traumatisierungen auftreten.

Der Stand der psychiatrischen und psychosomatischen Versorgung von Migrantinnen und Migranten ist derzeit nur lückenhaft zu beschreiben. Qualitative Studien geben zwar Hinweise über die bestehende Problematik und den Bedarf an einer solchen Versorgung, es fehlen aber entsprechende quantitative Untersuchungen in der Bevölkerung, um den Bedarf genauer zu erfassen.

Unter den ambulant psychiatrisch behandelten Patienten in der Bundesrepublik befindet sich nach Angaben von Experten nur ein - im Verhältnis zum Bevölkerungsanteil - geringer Anteil

von Ausländern, obwohl gleichzeitig die Zahl der Zwangseinweisungen in Kliniken unter ihnen mehr als doppelt so hoch wie bei der deutschen Bevölkerung ist.

Viele Krankheitsbeschreibungen von Ausländerinnen und Ausländern, die eigentlich psychosomatische oder psychiatrische Behandlung bräuchten, erfolgen ganzheitlich oder körperbezogen und beinhalten oft 'Schmerz- und Angstäußerungen' (so wird z.B. das gesundheitliche Problem "Schmerz" bei 33 % der ausländischen Patienten angegeben, aber nur bei 16 % der deutschen Patienten)⁴⁰². So entstehen Missverständnisse und es kommt zum Nichterkennen von seelischen Krankheiten, was wiederum zur Erstellung von Fehldiagnosen bzw. diffusen Krankheitsbeschreibungen durch die Ärzte führt, wo eine psychosomatische oder psychiatrische Diagnose angemessen wäre. Die Folge sind dann vielfach andauernde Fehlbehandlungen durch das Fachpersonal. Außerdem werden die beschriebenen Beschwerden von ausländischen Patienten und medizinischem Fachpersonal häufig sehr unterschiedlich eingestuft, d.h., ausländische Patienten betrachten ihre Erkrankung als schwerer als das Fachpersonal, auch wenn sie diese nicht als psychische Erkrankung einschätzen. Aus diesem Grund erfolgt die Inanspruchnahme psychiatrischer Fachdienste in der Regel erst sehr spät.⁴⁰³

Einer besonderen psychischen Belastung sind "illegale" Migrantinnen und Migranten (vgl. 2.2.6) ausgesetzt. Durch ihren fehlenden aufenthaltsrechtlichen Status begründet, befinden sie sich in einem dauerhaften Stresszustand, der durch die Furcht vor Ergreifung, Bestrafung und Ausweisung geprägt ist. Psychiatrische und psychosomatische Behandlung sowie Rehabilitationsmaßnahmen sind für diese Gruppe kaum zugänglich.

2.2.1.1 Gründe für mangelnde Erfolge in der Therapie

Die Behandlung psychisch kranker Migranten erfolgt nach wie vor überwiegend aus ethnozentrierter Sichtweise, d.h. es werden ausschließlich Heilmethoden der westlichen Medizin angewandt.⁴⁰⁴ Bleibt der kulturelle Hintergrund der Patienten unberücksichtigt, werden vorhandene Ressourcen und kognitive sowie emotionale Verarbeitungsprozesse (sog. Coping) der Betroffenen nicht erkannt. Ein unter Umständen fehlendes interkulturelles Verständnis und unzureichende Kommunikation lassen bei Patienten und Fachpersonal gleichermaßen schnell Frustration aufkommen. In der Folge kann es zu einem Abbruch der Behandlung kommen.

Darüber hinaus ist die Kommunikation der Institutionen im Gesundheitswesen unter- und miteinander nach Ansicht der Beauftragten mangelhaft und verbesserungswürdig. Der Informationsaustausch zwischen sozialen Beratungsstellen, Praxisbetrieben, ambulanten, stationären und Rehabilitations-Einrichtungen ist aufgrund von Systemschwächen in der

Vernetzung unzureichend, was das Finden der angemessenen Therapie zusätzlich erschweren kann.

2.2.1.2 Probleme rechtlicher Betreuung von Migranten

Rechtlich betreut werden volljährige Personen, die aufgrund von psychischen Krankheiten oder körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderungen ihre Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht mehr organisieren können (§ 1896 Abs. 1 BGB). Eine rechtliche Betreuung wird eingerichtet, wenn die Auswirkungen der Krankheiten und Behinderungen den Betroffenen soweit einschränken, dass er seine Angelegenheiten nicht mehr selbständig regeln kann.

Die Zahlen der rechtlich geführten Betreuungen steigen seit dem In-Kraft-Treten des Betreuungsrechts am 1. Januar 1992 kontinuierlich an. 1992 wurden in Deutschland 418 956 Personen rechtlich betreut, die aktuelle Zahl liegt bei ca. 1 000 000.⁴⁰⁵ Es liegen aber keine verlässlichen Daten vor, die differenzierte Aussagen zur Betreuungssituation in Deutschland zulassen. So können keine Aussagen zur Geschlechterverteilung, zur Altersverteilung, zum Anlass und zur Dauer der Betreuung getroffen werden. Eine Unterscheidung nach deutschen und ausländischen unter Betreuung stehenden Personen kann ebenfalls nicht vorgenommen werden. Es ist daher unklar, wie groß der Anteil der rechtlich betreuten Migranten an der gesamten Betreuungszahl ist.

Da keine Daten zur Betreuungssituation von Migranten vorliegen, wurde vom Institut für transkulturelle Betreuung e.V. in Niedersachsen eine landesweite Studie zur rechtlichen Betreuung von Migranten durchgeführt. Damit konnten Daten zur Betreuungszahl, zur Geschlechterverteilung, zur Altersverteilung, zum Betreuertyp, zum Herkunftsland, zum Beginn und zur Dauer der Betreuung ermittelt werden.⁴⁰⁶

Die Untersuchung hat gezeigt, dass bei Migranten die Betreuungszahlen ebenfalls ansteigen. Im Gegensatz zur Gesamtzahl der unter Betreuung stehenden Menschen in Deutschland werden bei den Migranten deutlich mehr Männer als Frauen und mehr Menschen im Alter von 18 bis 30 Jahren rechtlich betreut. Rechtliche Betreuungen von Migranten werden zu einem größeren Teil von Berufsbetreuern durchgeführt. Die Herkunftsländer der unter Betreuung stehenden Migranten wurden ebenfalls erfasst, es konnten aber keine zuverlässigen Angaben zum Aufenthaltsstatus der Betreuten ermittelt werden.

Die Untersuchungsergebnisse wurden bei einer Tagung diskutiert.⁴⁰⁷ Daraus wurden Empfehlungen abgeleitet, von denen hier einige aufgeführt sind:

- Als langfristiges Ziel die Vermeidung von rechtlicher Betreuung durch bessere statistische Erfassung von Betreuungsdaten (Verankerung im Bundes-/Landesrecht);
- verstärkte Öffentlichkeitsarbeit im Betreuungsrecht;
- Vermeidung von Betreuung durch Vorsorgeregelungen (Vorsorgevollmachten, Betreuungsverfügungen und Patientenverfügungen);
- Erstellung eines Konzepts zur Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben für eine transkulturelle Betreuung nach dem Betreuungsrecht;
- Migrantenspezifische Qualifizierungsangebote für rechtliche Betreuer sowie für die mit Betreuung befassten Personen und Institutionen und
- Erstellung eines Handbuchs für die rechtliche Betreuung von Migranten.⁴⁰⁸

2.2.2 Suchtproblematik bei Migranten

Die Suchtproblematik bei Migranten hat sich nach Angaben des aktuellen Sucht- und Drogenberichts der Drogenbeauftragten der Bundesregierung⁴⁰⁹ europaweit zu einem schwerwiegenden gesundheitlichen und sozialen Problem entwickelt.

2.2.2.1 Suchthilfeeinrichtungen

Die Ergebnisse der Expertisen zum Sucht- und Drogenbericht wurden im Rahmen eines von der Deutschen Hauptstelle gegen die Suchtgefahren im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit koordinierten Fachgesprächs am 16. Januar 2002 diskutiert, um Schlussfolgerungen für die Prävention und für zielgruppenspezifische Beratungsangebote zu erarbeiten. Die Experten kamen zu dem Schluss, dass es nicht erforderlich sei, neue Angebote der Beratung und Hilfe auf den Weg zu bringen. Wichtig sei vielmehr, bestehende Angebote bzw. deren Personal im Hinblick auf die Situation von Migranten weiterzuqualifizieren und zu sensibilisieren. Ferner wurde empfohlen, Personen mit Migrationshintergrund verstärkt als Mitarbeiter in Beratungseinrichtungen zu berücksichtigen.

Mit dem Thema der Suchtprävention bei Migrantinnen und Migranten beschäftigte sich das von der Europäischen Kommission geförderte Modellprojekt "Migranten - Selbsthilfe - Netzwerk", das in Dänemark, in den Niederlanden, Italien und Deutschland durchgeführt wurde. Zielgruppe dieses Projektes waren Gruppen von gleichaltrigen Jugendlichen und Eltern verschiedener kultureller, religiöser und politischer Herkunft.⁴¹⁰ Schwerpunkte der Arbeit waren u.a.:

- Die Erprobung von Methoden zur Information von Migranten über Drogen;
- die Anpassung aller Maßnahmen an die Bedürfnisse und Eigenheiten von Migranten;

- die Förderung der interkulturellen Kompetenz sowohl bei den Migranten als auch bei den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Beratungs- und Behandlungseinrichtungen im Suchtbereich und
- die Vernetzung auf regionaler und europäischer Ebene.

2.2.3 Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen

Das Angebot der Vorsorgeuntersuchungen des öffentlichen Gesundheitswesens und der gesetzlichen Krankenversicherungen steht im Grundsatz allen Ausländern zur Verfügung. Zum großen Teil ausgenommen sind jedoch Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), z.B. Asylbewerber, Geduldete oder vollziehbar Ausreisepflichtige, ihnen stehen lediglich "unbedingt notwendige" Leistungen (vgl. 2.2.5 und B.VI.1.6). zur Verfügung.

Die Datenlage über die Nutzung der gesamten Bandbreite vorhandener Vorsorgemöglichkeiten durch Ausländer ist schlecht. Eine Ausnahme bildet der zahnmedizinische Leistungsbereich, wo epidemiologische Forschungsarbeiten vorliegen, die konkrete Aussagen über Mundgesundheit und Oralprophylaxe liefern. Bei der Inanspruchnahme von Präventivmaßnahmen zur Zahngesundheit sind Ausländer deutlich unterrepräsentiert, wobei den Untersuchungen zufolge das gesundheitliche Risiko der Untersuchten steigt, je niedriger der soziale Status einzustufen ist.⁴¹¹

Vorsorgeuntersuchungen während der Schwangerschaft werden von Ausländerinnen deutlich seltener wahrgenommen als von deutschen Frauen. In dem Pilotprojekt "Präventive Maßnahmen bei ausländischen Schwangeren" der Stadt Nürnberg ergaben sich z.B. zwischen deutschen und türkischen Schwangeren wesentliche Unterschiede bei der Inanspruchnahme von Präventivmaßnahmen. Bei 21 % der untersuchten Ausländerinnen findet die erste Vorsorge- und Ultraschalluntersuchung erst nach der 13. Woche statt, bei den deutschen Frauen sind dies nur 10 %. Etwa doppelt so viele Ausländerinnen wie deutsche Frauen lassen weder eine Vorsorge- noch eine Ultraschalluntersuchung während der gesamten Schwangerschaft durchführen. Schwangere Ausländerinnen erfahren in 16 % der Fälle eine vorgeburtliche stationäre Aufnahme, während dies bei deutschen Frauen nur 12 % sind. Bei Ausländerinnen liegt die kindliche Morbidität nach der Geburt deutlich höher als bei deutschen Müttern (14 von 1 000 Neugeborenen versus 8 von 1 000 Neugeborenen).⁴¹²

2.2.4 Inanspruchnahme von Rehabilitationsmaßnahmen

Bedingt durch die demographische Entwicklung und den Nachzug von Familienmitgliedern seit Mitte der 1960er Jahre, befinden sich immer mehr ältere Migranten in Deutschland (vgl. C.II.4.1). Dadurch erhöht sich die Zahl der für Rehabilitationsmaßnahmen potentiell in Frage kommenden Ausländer. Ebenso lässt die Tatsache, dass viele ausländische Arbeitnehmer in Berufen tätig sind, die überwiegend körperliche Arbeiten umfassen, einen zunehmenden Bedarf auf dem Gebiet der rehabilitativen Behandlung vermuten. Nach Angaben der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ist die Inanspruchnahme von Reha-Maßnahmen durch Ausländer von 14,2 % pro 1000 Versicherten im Jahre 1990 auf 17,8 % im Jahre 1996 gestiegen.⁴¹³ Mit den Veränderungen in der GRV im Jahr 1997 ist diese Nutzung, ebenso wie bei deutschen Arbeitnehmern, jedoch wieder rückläufig. Insgesamt liegt die Inanspruchnahme von Leistungen durch ausländische Versicherte aber unter der von deutschen Versicherten. Die Altersgruppe, die Leistungen am intensivsten in Anspruch nahm, lag bei Ausländern zwischen 45 und 59 Jahren. Dabei wurde eine verstärkte Inanspruchnahme bei Griechen und Italienern beobachtet. Türkische Migranten, die mit 26,6 % die größte Gruppe ausländischer Versicherter stellen, waren hier unterrepräsentiert.

2.2.4.1 Kultursensible Rehabilitationsmaßnahmen

Beispielhaft als Modell für kultursensible Rehabilitationsmaßnahmen sei an dieser Stelle das Behandlungskonzept einer Rehabilitationsklinik in Bad Oeynhausen erwähnt. Dort wird unter Berücksichtigung des kulturellen Hintergrundes muslimischer Klienten medizinische Rehabilitation durchgeführt. Ziel ist es, bestehende Zugangsbarrieren in der rehabilitativen Regelversorgung wie z.B. sprachliche Unsicherheit, Trennung von der Familie, Misstrauen gegenüber der "Apparatemedizin" und Überforderung durch ein kompliziertes organisatorisches Regelwerk abzubauen.

Die dazu eingeführten Maßnahmen berücksichtigen u.a. die Ausübung und Unterstützung der religiösen Gewohnheiten (z.B. die Einrichtung eines Gebetsraums, Angabe der Gebetsrichtung und Berücksichtigung der Gebetszeiten in der Tagesroutine). Außerdem sind Informationsbroschüren mehrsprachig (in türkisch oder arabisch) erhältlich und die Einhaltung der Ernährungsregeln ist gewährleistet. Darüber hinaus wird Sensibilität bei Untersuchungen, Pflege und Behandlung bezüglich der Geschlechterrolle gezeigt und die Familie wird in den therapeutischen Prozess miteingebunden, wann immer dies möglich ist. Der Besuch von nach Geschlechtern getrennten Aufenthaltsräumen oder Teestuben und Moscheen in der Umgebung ist möglich. Solche und ähnliche Konzepte ließen sich auch im Rahmen von Regelmaßnahmen durchführen, die für alle Rehabilitanden gelten. Respekt und Unterstützung zwischen Klientel und Personal ungeachtet der Herkunft sind gute Voraussetzungen für den Erfolg.

2.2.5 Versorgung von Flüchtlingen

Asylsuchende, die in einer Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft wohnen, sind nach § 62 AsylVfG verpflichtet, nach Aufnahme in Deutschland eine Untersuchung zum Ausschluss übertragbarer Krankheiten und eine Röntgenaufnahme der Atmungsorgane durchführen zu lassen. Im Übrigen werden Asylsuchende grundsätzlich nur bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen medizinisch behandelt (§ 4 Abs. 1 AsylbLG). Bei Schwangerschaft und Geburt besteht ein uneingeschränkter Anspruch auf die insoweit erforderliche medizinische Versorgung, einschließlich amtlich empfohlener Schutzimpfungen, der Vorsorgeuntersuchungen während der Schwangerschaft sowie der Entbindungskosten und der Nachsorge (§ 4 Abs. 2 AsylbLG).

Einschränkungen im Leistungsanspruch bestehen für Asylbewerber z.B. bei Versorgung mit Zahnersatz. Diesem Bedarf wird nur entsprochen, wenn er aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist (§ 4 Abs. 1 AsylbLG).

Die Behandlung chronischer Krankheiten ist nach § 6 AsylbLG möglich, wenn diese zur Sicherung der Gesundheit erforderlich ist; soweit bei chronischen Krankheiten akute Erkrankungen oder Schmerzzustände vorliegen, greift § 4 AsylbLG. Insoweit sind auch Therapiemöglichkeiten für Folteropfer und traumatisierte Flüchtlinge vom Asylbewerberleistungsgesetz abgedeckt.

Nach einem Zeitraum von 36 Monaten kann ein Asylsuchender bei Bedürftigkeit gemäß § 2 Abs. 1 AsylbLG regelmäßig einen Anspruch auf Krankenfürsorge in entsprechender Anwendung der Regelung zum Bundessozialhilfegesetz beanspruchen. Dementsprechend erweitert sich der Leistungsumfang dann auch auf notwendige medizinische Behandlungen, die über die Versorgung akuter Schmerzzustände hinausgehen.

2.2.6 Versorgung von "Illegalen"

Die Situation der gesundheitlichen Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich illegal in der Bundesrepublik aufhalten, ist als sehr problematisch anzusehen. Obwohl auch ihnen ein Anspruch auf Krankenhilfe zusteht, kommt dieser in der Praxis fast nie zum Tragen, wenn sich durch die Behandlung und dem damit verbundenen Behördenkontakt die Gefahr der Abschiebung erhöht. Im Krankheitsfall erhöht ihr Verhalten so das Risiko, ernsthafte und langwierige gesundheitliche Schäden davonzutragen. Es kann insoweit auch zur Verschleppung von Krankheiten und der Ansteckung anderer Personen im persönlichen Umfeld des Erkrankten kommen.⁴¹⁴

Ein umfangreiches Forschungsprojekt zur Lebenssituation illegaler Migrantinnen und Migranten in Leipzig⁴¹⁵ gibt Auskunft über die Problematik und die Verhaltensweisen im Umgang mit Krankheit. Ein großer Teil gesundheitlicher Beeinträchtigung wird zunächst von den Betroffenen verneint oder hingenommen. Dieses Verhalten zeigt sich überwiegend bei jungen Menschen, die noch in der Lage sind, eine (zumindest zeitweilige) körperliche Erkrankung ohne Hilfsleistung zu kompensieren. Aufgrund ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen leben diese Migrantinnen und Migranten ständig in der Angst, entdeckt zu werden und damit ihren Arbeitsplatz - soweit vorhanden - zu verlieren, zur Ausreise aufgefordert oder abgeschoben zu werden.

Bei kleineren Erkrankungen oder Bagatellverletzungen wenden sich illegale Migranten oft dem in größeren Orten meist vorhandenen eigenen Netzwerk sozialer Verbindungen zu. Zur Therapie und Versorgung werden Ärzte aus dem Heimatland aufgesucht, die mit dem Umfeld der "Illegalen" in Verbindung stehen. Der Bedarf an Medikamenten wird aus eigenen Vorräten gedeckt oder über Verbindungen zu 'Legalen' beschafft.

Wenn sich die Behandlung durch einen niedergelassenen Arzt nicht vermeiden lässt, sind die Zugangsbedingungen für illegale Migranten sehr unterschiedlich. Personen, die bereits seit längerem im Land sind, können über die ihnen bekannt gewordenen Beratungs- und Kontaktstellen vielfach kostenlose medizinische Betreuung in unterschiedlichem Umfang erhalten. Für Neuankömmlinge in Deutschland oder Ausländer ohne ausreichende Kontakte ist dies weitaus schwieriger.

Ärztliche Leistung privat zu bezahlen, ist von Seiten der Anbieter aus möglich und für den Patienten fast ohne Risiko, jedoch sind die zu bezahlenden Mindestbeträge oftmals zu hoch für die betreffenden Patienten.

Eine ambulante oder stationäre Behandlung in einem Krankenhaus stellt für illegale Migranten ein großes Risiko dar, entdeckt zu werden. Das Abrechnungssystem der Krankenhäuser (in diesem Fall über die Sozialämter) führt im Ergebnis dazu, dass die Personalien überprüft werden, denn öffentliche Stellen sind gemäß § 76 Abs. 2 AuslG verpflichtet, die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie Kenntnis vom Aufenthalt eines Ausländers erlangen, der weder die erforderliche Aufenthaltsgenehmigung noch eine Duldung besitzt.

Nach erfolgter Krankenhausaufnahme kommt es zum Teil zum heimlichen, frühzeitigen Verlassen der Klinik, um einer möglichen Festnahme zu entgehen. Die abgebrochene Behandlung birgt ein hohes gesundheitliches Risiko und die Gefahr von zusätzlichen

Spätschäden für diese Patientengruppe. Um einer Krankenhauseinweisung zu entgehen, kommt es daher teilweise zu eiligen Rücktransporten in die Heimat oder zum Abtauchen in das bekannte Umfeld mit nur semi-professioneller Behandlung.

Frauen sind zum Zeitpunkt der Entbindung einem erhöhten Risiko ausgesetzt. Da eine Betreuung durch ausgebildete Hebammen im Vorfeld gewöhnlich nicht stattfindet, bleibt bei auftretenden Komplikationen nur der schnelle Weg in ein nahegelegenes Krankenhaus. Auch psychische Erkrankungen, die durch den Druck der illegalen Lebensweise entstehen, werden häufig nicht behandelt, weil Diagnose und Therapie unter diesen Umständen besonders schwierig sind.

2.2.6.1 Empfehlungen für eine bessere Versorgung

Im September 2001 hat die Arbeitsgruppe "Armut und Gesundheit" des Bundesministeriums für Gesundheit bzw. deren Unterarbeitsgruppe "Migration und gesundheitliche Versorgung", der die Beauftragte angehört, Empfehlungen vorgelegt, die den gesamten Bereich der gesundheitlichen Versorgung abdecken, insbesondere aber die sogenannten heimlichen Migranten. Dort wird empfohlen: " Die Bundesregierung wird aufgefordert zu prüfen, wie die medizinische Versorgung von heimlichen Migranten auch anonym gewährleistet werden kann und die notwendigen - ggf. gesetzgeberischen - Maßnahmen zu treffen. Die Bundesregierung wird aufgefordert, nach für die Finanzierung geeigneten Lösungen zu suchen. Als eine Möglichkeit könnte die Bildung eines Fonds in Betracht kommen. Die Bundesregierung wird aufgefordert - ggfs. durch die Abfrage der Länder über die Erfahrungen im Vollzug mit dem Asylbewerbergesetz - zu prüfen, ob der § 4 Asylbewerberleistungsgesetz die medizinisch erforderliche Versorgung sicherstellt."⁴¹⁶ Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hält als zuständiges Ressort ausdrücklich an der bisherigen Konzeption des AsylbLG fest, wonach keine anonymen Leistungen gewährt werden.

2.3 Empfehlungen der Beauftragten

Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland ist in seiner Regelversorgung noch unzureichend auf die besonderen Bedürfnisse von Migranten eingestellt. Aufgabe sollte es daher sein, dieser großen Bevölkerungsgruppe mit ihren vielfältigen kulturellen Hintergründen durch die interkulturelle Öffnung der Gesundheitsdienste entgegenzukommen. Um das Ziel einer verbesserten Integration von Migranten zu erreichen, sind ein verbesserter Zugang zu gesundheitlichen Versorgungseinrichtungen und effektivere Behandlungsformen mit besseren Verständigungsmöglichkeiten anzustreben.

Der Ansatz zur systematischen Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung von Migranten muss sich in der Personal-, Struktur- und Prozessentwicklung der vorhandenen Dienste spiegeln. Deshalb sollten die Aus-, Fort- und Weiterbildung der involvierten Berufsgruppen verbessert werden. Die Aufnahme transkultureller Thematik in die Curricula der Lehrinstitute ist eine Notwendigkeit. Die Sprachproblematik sollte durch die Entwicklung effektiver Dolmetschersysteme, vor allem aber die Gewinnung muttersprachlicher Mitarbeiter, gemindert werden. Die erleichterte Erlaubnis zur Berufsausübung von ausländischem Fachpersonal aus den Gesundheitsberufen ist anzustreben.⁴¹⁷

Um eine verbesserte Strukturentwicklung zu gewährleisten, sollten die Einrichtungen der Gesundheitswesen untereinander vernetzt werden und die Qualitätsstandards für die psychosoziale Betreuung von Migranten entwickelt werden. Die interkulturelle Öffnung der vorhandenen Regeldienste im Gesundheitswesen sollte mit Qualitätskontrolle und bevorzugter Vergabe von finanziellen Mitteln an beispielhafte Einrichtungen verbunden werden. Die Datenlage bezüglich Bedarf, Verlauf und Therapieergebnissen von interkulturell angelegten Maßnahmen sollte verbessert werden. In der Pflege- und Gesundheitsforschung sollte der Migrationsaspekt stärker berücksichtigt werden. Es müssten mehr muttersprachliche Angebote entwickelt und Information und Beratung mehrsprachig gestaltet werden (nach dem Beispiel der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, die Informationsmaterial in vielen Sprachen bereits vorhält).

X. Religion im Integrationsprozess

1. Institutionelle Fragen

Die institutionelle Verankerung einer Religionsgemeinschaft in den gesellschaftlichen Strukturen entscheidet zu einem erheblichen Ausmaß über die Integrationsmöglichkeiten der Gemeinschaft und somit die Berücksichtigung der religiösen Belange ihrer Angehörigen.

Trafen die zahlreichen katholischen, die orthodoxen und wenigen protestantischen wie auch jüdischen (vgl. 3.) Zuwanderer und ihre Heimatgemeinden in Deutschland auf die integrierenden Strukturen der vorhandenen Kirchen und Gemeinden, so müssen sich die großen Gemeinschaften der Muslime, der Hinduisten oder Buddhisten eigene Strukturen schaffen, die strukturell z.T. schwer mit den Institutionen der Mehrheitsgesellschaft zu verknüpfen sind. Die Vereinsgründung als meist gewählte Form der Gemeindeorganisation ist ein typisches Ergebnis für das Zusammenwirken von Strukturen der Mehrheitsgesellschaft mit Organisationsformen der Zuwandererreligionen (vgl. 2.1.1).

1.1 Größe der Kirchen und Religionsgemeinschaften in Deutschland

Die katholische und die protestantische Kirche haben mit weitem Abstand die höchste Zahl von Mitgliedern im Vergleich zu allen anderen Kirchen und Religionsgemeinschaften. Zum 31. Dezember 2000 verzeichneten die Katholische Kirche Deutschlands 26 817 000 Mitglieder und die Evangelische Kirche in Deutschland 26 614 000 Mitglieder. Die Zahl der jüdischen Gemeindeglieder in Deutschland belief sich am 31. Dezember 2001 auf 93 326. Die Größenunterschiede unter den zugewanderten Religionen und ihren Gemeinschaften bzw. den Religionsgemeinschaften mit einem hohen Anteil an Zuwanderern reichen von knapp 100 000 Hinduisten sowie über 160 000 Buddhisten⁴¹⁸ bis zu rund 900 000 Angehörigen aus 14 orthodoxen und orientalischen Kirchen und rund 3 Mio. Menschen aus überwiegend islamischen Herkunftsländern. Repräsentative Daten zur Religionszugehörigkeit liegen nicht vor. Deshalb muss auf Angaben der Kirchensteuer erhebenden Religionsgemeinschaften und ansonsten auf Schätzungen zurückgegriffen werden. In der Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion⁴¹⁹ legte das Bundesministerium des Innern im November 2000 eine Einschätzung der Zahl in Deutschland lebender Muslime und ihrer Organisationsstruktur vor. Darin wird dargelegt, dass die Zahl der derzeit in Deutschland lebenden Bewohner muslimischen Glaubens nicht exakt zu benennen sei. Man könne jedoch von einer Zahlengröße von 2,8 bis 3,2 Mio. deutschen und ausländischen Muslimen in Deutschland ausgehen.

Ausländer aus mehrheitlich islamischen Staaten	rund 2,8 Mio.
Ausländische Muslime in Deutschland	2,5 - 2,7 Mio. (Schätzung BMI)
Deutsche Muslime	370 000 - 450 000 (Schätzung BMI)
Muslime insgesamt	2,8 - 3,2 Mio. (Schätzung BMI)

Quelle: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Islam in Deutschland“, Bundestagsdrucksache 14/4530

Die größte Glaubensrichtung unter den Muslimen in Deutschland stellen mit schätzungsweise zwischen 2,1 und 2,4 Mio. die sunnitischen Muslime dar. Nach eigener Einschätzung beläuft sich die Zahl der Aleviten in Deutschland auf 600 000 Personen. Die Zahl der (Zwölfer-)Schiiten wird vom Bundesministerium des Innern auf ca. 125 000 geschätzt. Außerdem sollen nach eigenen Angaben rund 60 000 Ahmadis in Deutschland leben.⁴²⁰

Unter den zugewanderten Religionen und ihren Gemeinschaften stellt diejenige der Muslime die größte Migrantengruppe mit der bislang am weitesten entwickelten religiösen Infrastruktur und der breitesten öffentlichen Wahrnehmung dar. An den hier auftretenden institutionellen Problemen können Integrationsfragen von Religionsgemeinschaften diskutiert werden, die in Ansätzen auch für andere zugewanderte Religionsgemeinschaften bekannt sind.⁴²¹

2. Situation von Muslimen in Deutschland

Nach den Anschlägen islamistischer Terroristen in den Vereinigten Staaten von Amerika am 11. September 2001 hat sich die Situation von Muslimen und Migranten, die als solche wahrgenommen werden, kurzfristig dramatisch verschärft. Es kam zu meist verbalen Übergriffen, Schmähungen und Beleidigungen.⁴²²

Die notwendig gewordenen verschärften Sicherheitsmaßnahmen (z.B. im Ausländergesetz, vgl. B.II.1.8.1, und im Vereinsgesetz, vgl. B.VIII.1.4) wurden hingegen von der islamischen Gemeinschaft überwiegend mit Verständnis aufgenommen. Ergänzend hat die Beauftragte in ihrer Arbeit darauf hingewiesen, dass verhindert werden muss, dass einem Generalverdacht gegenüber Muslimen und Menschen aus diesen Herkunftsländern unbeabsichtigt Vorschub geleistet wird und bei den Betroffenen der Eindruck einer pauschalen Ausgrenzung von Migranten aus muslimischen Herkunftsländern entsteht.

Dies ist aus heutiger Sicht bislang weitgehend gelungen. Ein breiter Schulterchluss politischer wie auch kirchlicher Funktionsträger mit den hier lebenden Muslimen, die wiederholt deutlich

hervorgehobene Unterscheidung zwischen islamistischem Terrorismus und dem Islam sowie seinen Gläubigen wie auch die verurteilenden Stellungnahmen der meisten islamischen Organisationen in Deutschland haben unter anderem verhindert, dass aus Unsicherheit und Aggression eine Islamfeindschaft erwachsen ist. Den vereinzelt meist verbalen Übergriffen⁴²³ stand ein enorm gestiegenes Interesse der nicht-muslimischen Bevölkerung am Islam gegenüber, wie es sich zum Beispiel an der Verdoppelung der Besucherzahl und dem gestiegenen Interesse der Medien am jährlich stattfindenden Tag der Offenen Moschee am 3. Oktober manifestierte.⁴²⁴ Auch aus den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird von verbalen Angriffen bei nur wenigen tätlichen Übergriffen berichtet.⁴²⁵

Im Berichtszeitraum ist also, forciert durch die terroristischen Anschläge in den USA, Altbekanntes wie Angst, Misstrauen, Vorurteile und Unsicherheit verstärkt aufgetreten, aber auch Neues aufgebrochen, wie die Forderung nach Transparenz und einem Demokratiediskurs in den Gemeinden und Organisationen. Eine aktuelle öffentliche Positionierung zur „Beziehung der Muslime zum Staat und zur Gesellschaft“ von Seiten islamischer Organisationen findet sich in der „Islamischen Charta“, der Grundsatzerklärung des Zentralrates der Muslime in Deutschland e.V. (ZMD) vom Februar 2002.⁴²⁶ In der Charta wird unter anderem festgehalten, dass Muslime die vom Grundgesetz garantierte gewaltenteilige, rechtsstaatliche und demokratische Grundordnung bejahen. Die Verpflichtung, sich grundsätzlich an die lokale Rechtsordnung zu halten, wird als religiöse Pflicht von Muslimen in der Diaspora beschrieben. Obwohl der Zentralrat der Muslime bei weitem nicht die Mehrheit der in Deutschland lebenden Muslime vertritt, hat die Islamische Charta sowohl unter Muslimen als auch in der deutschen Öffentlichkeit und Politik zu fruchtbaren inhaltlichen Diskussionen geführt. Laut Zentralrat soll die Islamische Charta „einen Beitrag zur Versachlichung der gesellschaftlich-politischen Debatte leisten“. In diesem Sinne ist sie als Dialogangebot an die nicht-muslimische Mehrheitsgesellschaft sowie als Anstoß für die muslimische Bevölkerung zu einer innerislamischen Diskussion zu sehen.

Die Bundesregierung hat sich auf eine Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU erstmals umfassend zum „Islam in Deutschland“ geäußert.⁴²⁷ Die wechselseitigen Bedingungen für eine Integration umreißt die Bundesregierung dort folgendermaßen:

„Eine Assimilierung der Zuwanderer wird von keiner Seite ernsthaft in Betracht gezogen. Die hier lebenden Muslime sollen ihre kulturelle und religiöse Identität nicht preisgeben. Allerdings ist von ihnen zu verlangen, dass sie sich in die Strukturen eines demokratischen Rechtsstaates einfügen, das Grundgesetz uneingeschränkt bejahen, insbesondere die Trennung von Staat und Religion anerkennen und keine Parallelgesellschaften oder Ghattobildung anstreben“.

2.1.1 Organisationsformen: Vereine aber keine Körperschaften

Im Vergleich zu der weitaus größeren Anzahl katholischer Arbeitsmigranten trafen, auch wenn die besonderen Migrationssozialdienste der Kirchen und kirchlichen Verbände erst in der Folgezeit ausgebaut wurden, die Zuwanderer aus den muslimischen Herkunftstaaten auf keine sie aufnehmende und integrierende religiöse Infrastruktur in Deutschland. Moscheevereine in großer Anzahl wurden erst seit dem Anwerbestopp 1973 gegründet. Der Nachzug der Familienangehörigen machte es notwendig, sich eine Infrastruktur zu schaffen, die ein auf Dauer angelegtes religiöses Leben ermöglicht. Die Moscheegemeinden in der Diaspora, nach Schätzungen 2 400 bis 2 600, die mehrheitlich einem der großen Dachverbände (Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V./DITIB, Verband der Islamischen Kulturzentren e.V./VIKZ) bzw. zum Teil mit ihren Dachverbänden einem der beiden Spitzenverbände (Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland e.V., Zentralrat der Muslime in Deutschland e.V.) angehören, entwickelten sich zu multifunktionalen Zentren, die von der muslimischen Bevölkerung aufgrund ihrer religiösen und sozialen Dienstleistungen in Anspruch genommen und geschätzt werden. Die Vorteile der Dachverbände liegen darin, dass sie soziale Dienstleistungen anbieten können, die eigenständige unabhängige Moscheegemeinden nur schwer aus eigener Kraft bereitstellen könnten. Als Zuwanderervereine haben sie oft auch die politischen (Entstehungs-)Zusammenhänge ihrer Religionsausübung in den Herkunftsländern mitgebracht, die ihre Integrationsvoraussetzungen in Deutschland oft stärker prägen als die religiöse Ausrichtung.⁴²⁸ So empfiehlt auch eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung „...die politischen und/oder wirtschaftlichen Implikationen (der Organisationen und Dachverbände)..., sehr wohl im Blick zu haben“.⁴²⁹

Mit der Vereinsgründung ordneten sich islamische Gemeinden in die Möglichkeiten des deutschen Rechts zur Organisation und Vertretung gemeinsamer Interessen als Verein ein. Der Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft ist keiner Religionsgemeinschaft grundsätzlich verschlossen. Dieses Rechtsinstitut hat sich gemeinsam mit der Staatsform und der Rechtsordnung herausgebildet, und wird in der Praxis erst langfristig auf zugewanderte oder erst in den letzten Jahrzehnten sich in Deutschland etablierende Religionsgemeinschaften anwendbar sein. Insbesondere unter Muslimen gibt es auch zahlreiche Gegner eines möglichen Körperschaftsstatus, die diese Organisationsform als nicht vereinbar mit den Grundprinzipien der Glaubensvertretung im Islam sehen.⁴³⁰ Aus Sicht der Bundesregierung stellt die geringe Stabilität aufgrund nicht transparenter organisatorischer Strukturen und fehlender klarer Mitgliedschaftsregelungen derzeit ein entscheidendes Hindernis für die Verleihung des Körperschaftsstatus an islamische Antragsteller dar.⁴³¹ Die damit geforderte Gewähr der Dauer ist Grundlage für alle weiteren entscheidenden Kriterien wie Gewähr der dauerhaften Rechts- und Verfassungstreue und deshalb von überragender Bedeutung. In der Realität bestätigt sich

die Bedeutung dieses Kriteriums in Anbetracht der zum Teil problematischen Organisationsstrukturen in Deutschland, die unter anderem auf unklare Verknüpfungen von Personen und Ämtern getrennter Organisationen sowie auf die Abhängigkeit von Entscheidungen der Mutterorganisationen in den Herkunftsländern zurückzuführen sind. Zum letztgenannten Punkt muss auf den Austritt des großen und für seine integrative Arbeit bekannten „Verband der Islamischen Kulturzentren (VIKZ e.V.)“ aus dem Dachverband „Zentralrat der Muslime in Deutschland e.V.“ hingewiesen werden, der auf Entscheidungen der Führung in der Türkei zurückzuführen ist und den Zentralrat seiner mit Abstand größten und aktivsten Mitgliedsorganisation beraubte. Hinsichtlich der weiteren Voraussetzungen für den Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, wie der Achtung der dem staatlichen Schutz anvertrauten Grundrechte Dritter, insbesondere der Menschenwürde, sowie der Wahrung und des Schutzes der Grundwerte der Verfassung, stellt das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu einer Klage der Zeugen Jehova klar, dass Beurteilungsgrundlage nicht die Glaubensinhalte, die vom weltanschaulich neutralen Staat nicht bewertet werden dürfen, sondern das Verhalten der antragstellenden Gemeinschaft sein soll.⁴³²

Die Bundesregierung hebt in ihrer Antwort auf die Große Anfrage zum Islam in Deutschland zum Statuts der öffentlich-rechtlichen Körperschaft hervor:⁴³³

„Es ist aber nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass grundlegende Rechte der Religionsfreiheit und Religionsausübung auch ohne den Körperschaftsstatus gewährleistet sind“ (Antwort auf Frage 11f) und der Status der öffentlich-rechtlichen Körperschaft nicht Voraussetzung dafür sei, dass eine Gemeinschaft überhaupt als Religionsgemeinschaft in Erscheinung treten könne oder die den Religionsgemeinschaften gewährten Rechte in Anspruch nehmen dürfe. So ist der Betrieb von Einrichtungen wie Kindergärten oder Altenheimen, die Errichtung von Gebäuden, die religiösen Zwecken dienen oder der Zugang zur Erteilung von Religionsunterricht nach Artikel 7 Abs. 3 GG nicht vom Körperschaftsstatus abhängig.“ (Antwort auf Frage 11c).

Ungeachtet dessen bringt der Körperschaftsstatus Vorteile mit sich, die allerdings zu einem großen Teil die Innenwirkung der Organisation beeinflussen, so unter anderem⁴³⁴

- umfangreiche Steuerprivilegien,
- der erweiterte Schutz eigener Betätigung, wie z.B. Zeugnisverweigerungsrechte, und
- Dienstherrnenfähigkeit und Disziplinargewalt sowie das Parochialrecht (Inanspruchnahme zuziehender Angehöriger der Religionsgemeinschaft als Mitglied).

An Rechten mit Außenwirkung ist das Teilhaberecht im öffentlichen Leben, wie z.B. die Mitwirkung in Rundfunkräten, zu nennen. Der Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft erleichtert darüber hinaus die Einrichtung religiöser Stätten wie Moscheen oder islamischer Friedhöfe, da Körperschaften des öffentlichen Rechts nach § 1 Abs. 5 Satz 2, Nr. 6

Baugesetzbuch ein gesetzlich festgeschriebenes Mitspracherecht in der Bauleitplanung (Neubaugebiete) haben und nur sie befugt sind, Friedhöfe zur Bestattung ihrer Angehörigen einzurichten. Die Bestattung verstorbener Muslime ist auf vielen kommunalen Friedhöfen grundsätzlich möglich. Nicht alle bei der Umsetzung der muslimischen Bestattungsrituale auftretenden Probleme, z.B. Ruhefrist und Sargpflicht, können immer einvernehmlich geregelt werden. Die im einzelnen praktizierten Kompromisse und Ausnahmeregelungen⁴³⁵ sollten Vorbild für alle Kommunen sein, in denen ein Bedarf besteht.

Die Bedeutung der Organisationen und Dachverbände für die muslimische Bevölkerung wird oft als Gradmesser für die Kooperation mit den Organisationen wie auch für die mögliche Gefahr, die von bestimmten Organisationen ausgeht, angeführt. Hierzu kommt eine Studie des Zentrums für Türkeistudien unter türkischen Migranten in Nordrhein-Westfalen⁴³⁶ zu dem Ergebnis, dass 38 % der türkischen Befragten die religiösen (mit 71 % die häufigste Nutzung), kulturellen, gesellschaftlichen oder sozialen Angebote von Moscheevereinen nutzen. Es gibt aber keinen zwingenden Zusammenhang zwischen dem Besuch der Moschee eines bestimmten Verbandes und der formalen Mitgliedschaft oder subjektiven Zugehörigkeit⁴³⁷: Von den 55 % der Befragten, die regelmäßig eine bestimmte Moschee zum Beten oder zu Veranstaltungen besuchen, fühlen sich nur 65 % auch durch den Verband insgesamt vertreten. 17 % aller Befragten sehen sich durch keinen Verband repräsentiert. Der Organisationsgrad liegt allerdings mit 36 % aller Befragten höher als die bisherigen Schätzungen von 10-15 %.⁴³⁸

2.1.1.1 Verbot religiöser Ausländervereine

Die in Teil B Kapitel VII.1.4 (Änderungen im Vereinsrecht) ausgeführten neuen Verbotsmöglichkeiten auch religiöser Vereine wurden bislang im Verbot des Verbandes der islamischen Vereine und Gemeinden (ICCB), dem sogenannten „Kalifatstaat“, wirksam. Gegen den ICCB einschließlich seiner Teilorganisationen erließ das Bundesministerium des Innern am 8. Dezember 2001 eine Verbotsverfügung.⁴³⁹ Die Begründung der Verbotsverfügung lautet, dass sich diese Organisation gegen die verfassungsmäßige Ordnung und den Gedanken der Völkerverständigung richte sowie die innere Sicherheit und sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährde.

Hinsichtlich der Diskussion in einigen Bundesländern, weitere islamische Organisationen, die von den Verfassungsschutzbehörden beobachtet werden, zu verbieten, begrüßt die Beauftragte die Haltung der Bundesregierung, wonach beim Verbot religiöser Vereine der Verhältnismäßigkeit von möglichen Verbotsgründen und den integrationspolitischen sowie den das Grundrecht der Religionsfreiheit berührenden Auswirkungen eines Verbotes ein besonders hoher Stellenwert beigemessen werden muss.

2.1.2 Entwicklungen in der religiösen Infrastruktur

In den vorangegangenen Berichten hat die Beauftragte sich zu den Fragen der islamischen Organisationen (vgl. Bericht 1994 und Bericht 2000, Kap. V 11.1), des Moscheebaus (vgl. Bericht 1994), der Begräbnisstätten (vgl. Bericht 1994) des lautsprecherunterstützten Gebetsrufes (vgl. Bericht 1997), des Religionsunterrichts bzw. der Religionskunde (vgl. die Berichte von 1994, 1995 und 2000 Kap. V.11.1.1) sowie den religiös begründeten Bekleidungs Vorschriften (vgl. die Berichte von 1994, 1995 und 2000 Kap. V.11.1.2) geäußert. Zu diesen und weiteren Bereichen der religiösen Infrastruktur für Muslime in Deutschland gibt die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zum Islam in Deutschland den Sachstand wieder.⁴⁴⁰ Die relevanten Entwicklungen im Berichtszeitraum werden hier im einzelnen dargestellt.

2.1.2.1 Islamischer Religionsunterricht/Islamische Religionskunde

Die Beauftragte dokumentierte in einem Fachgespräch im November 1999⁴⁴¹ drei der derzeit praktizierten Modelle islamischen Religionsunterrichts, die jeweils unterschiedliche vorläufige Realisierungen des politischen Konsenses eines regulären deutschsprachigen islamischen Religionsunterrichts entsprechend Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG⁴⁴² darstellen. Jüngste Entwicklungen hinzugezogen, ergibt sich folgendes Bild:

- Nordrhein-Westfalen entwickelt, auf der Grundlage seiner langjährigen Erfahrung mit der islamischen Religionskunde im Rahmen des muttersprachlichen Ergänzungsunterrichts, eine islamische Unterweisung als eigenständiges Fach in deutscher Sprache in allen Schulformen in der Primarstufe und der Sekundarstufe 1, vorerst im Rahmen von Modellversuchen.
- In Berlin hat sich die Islamische Föderation Berlin über den Gerichtsweg das Recht auf Erteilung islamischen Religionsunterrichts in Berliner Schulen erstritten. Dieser begann im Schuljahr 2002 mit einem Angebot an zwei Grundschulen.⁴⁴³
- Die Föderation der Aleviten Gemeinden in Deutschland e.V. bzw. ihre regionalen Mitgliedsgemeinden haben in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und in Berlin Anträge auf Erteilung von Religionsunterricht gestellt. In Berlin ist eine Genehmigung erteilt worden; die übrigen Bundesländer prüfen noch.
- In Hamburg wird weiterhin der dialogisch orientierte „Religionsunterricht für alle“ unter Mitwirkung verschiedener christlicher Kirchen, buddhistischer Gemeinden, islamischer Gemeinden, der jüdischen Gemeinde sowie anderer Fachleuten praktiziert. Dieser wird hin zu einem gemeinsamen Bekenntnisunterricht aller beteiligten Religionsgemeinschaften entwickelt. Unter rechtlichen Gesichtspunkten ist das Hamburger Modell nach einem

Gutachten zur Frage der Grundgesetzkonformität auch in anderen Bundesländern möglich.⁴⁴⁴

Ansätze in den übrigen Bundesländern, die über einen Religionsanteil im Rahmen des türkischen muttersprachlichen Ergänzungsunterrichts hinausführen, haben bisher keine konkreten Formen angenommen.⁴⁴⁵ Die Anträge islamischer Organisationen und Dachverbände wie des Zentralrats der Muslime in Deutschland e.V. und des Islamrats der Muslime in Deutschland e.V. in Nordrhein-Westfalen oder der Islamischen Religionsgemeinschaft Hessen (IRH)⁴⁴⁶ sind von den Landesbehörden aufgrund grundsätzlicher Hindernisse wie fehlende Repräsentanz unterhalb der Landesebene, ungeklärte Position zur Vermittlung grundsätzlicher Pfeiler der Rechtsordnung wie Trennung von Staat und Kirche oder Gleichberechtigung, personelle Verbindungen an politische bis extremistische Organisationen im Ausland etc. nicht weiter verfolgt oder gerichtlich abgelehnt worden.

Die größten islamischen Religionsgemeinschaften in Deutschland fordern einen konfessionellen islamischen Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG. Bei einigen Interessenvertretungen von Migranten aus überwiegend islamischen Herkunftsländern werden integrative Modelle vertreten. Der Türkische Bund in Berlin-Brandenburg e.V. als Migrantenorganisation hält nur Unterrichtsmodelle mit ethischer, islamkundlicher und interreligiöser Ausrichtung, die nicht in Abhängigkeit einer islamischen Organisation stehen, für vertretbar. Der Bundesausschuss der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft vertritt tendenziell einen nicht-konfessionellen an Grund- und Menschenrechten orientierten religionskundlich-ethischen Unterricht, in dessen Rahmen gleichwertig und dialogorientiert Kenntnisse über alle Religionen vermittelt werden (sog. Fenstermodell).⁴⁴⁷ Die Föderation der Türkischen Elternverbände in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland e.V. (FÖTED) fordert einen islamischen Religionsunterricht in türkischer Sprache und begründet dies mit einer in Jahrhunderten sich entwickelnden Verknüpfung von Religion, Kultur und Sprache. Ein Islamunterricht diene insbesondere auch dazu, den Kindern türkische Tradition, Kultur und Sprache nahe zu bringen. Entsprechend sollten nach Auffassung von FÖTED deutsche und (religiöse) türkische staatliche Stellen an der Ausgestaltung des Unterrichts mitwirken.⁴⁴⁸ Diese Position findet beträchtlichen Rückhalt unter der größten Gruppe der Migranten aus islamisch geprägten Herkunftsländern, den türkischen Zuwanderern. Nach einer Umfrage des Zentrums für Türkeistudien⁴⁴⁹ in Nordrhein-Westfalen befürworten 73 % der Befragten einen islamischen Religionsunterricht in türkischer Sprache und 45 % unter Mitwirkung staatlicher türkischer Behörden. Minderheiten von 4 % bzw. 7 % befürworten eine ausschließliche Zuständigkeit bei deutschen Schulbehörden bzw. bei islamischen Gemeinden in Deutschland. Mit 89 % geht die

Zahl derjenigen Befragten, die einen konfessionellen islamischen Religionsunterricht begrüßen, weit über den Kreis der organisierten Muslime hinaus.⁴⁵⁰ Auf Seiten der deutschen Bevölkerung differieren die Einstellungen bezüglich der Einführung eines islamischen Religionsunterrichts mit dem Angebot vor Ort. So kommt die repräsentative Umfrage in Hamburg zum Ergebnis, dass fast die Hälfte der deutschen Bevölkerung den dort angebotenen interreligiösen Unterricht einem Islamunterricht (17,1 %) oder nur christlichem Unterricht (9,5 %) vorzieht.⁴⁵¹ Die Föderation der Aleviten Gemeinden in Deutschland e.V. sieht ihre wichtigsten religiösen Inhalte derzeit einzig im interreligiösen „Religionsunterricht für alle“ in Hamburg vertreten. Kein anderes in Deutschland praktiziertes Modell islamischer Religionskunde enthalte Erläuterungen zum Alevitentum. Die alevitische Föderation befürwortet interreligiöse Modelle auch aus religionsimmanenten Gründen der alevitischen Lehre, die den Kontakt und den Dialog mit anderen Religionsgemeinschaften fordert und explizit Menschenrechte, Gleichberechtigung und Toleranz vertritt, und hat selbst Anträge auf Erteilung eingereicht sowie Lehrpläne vorgelegt.⁴⁵²

In Bund und Ländern besteht weitgehend Konsens über die Notwendigkeit der Einführung eines unter staatlicher Aufsicht stehenden, in deutscher Sprache abgehaltenen und gemeinsam mit Muslimen konzipierten islamischen Religionsunterrichts im Sinne von Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG. Als Voraussetzung für einen islamischen Religionsunterricht gilt die Ausbildung von Lehrkräften in Deutschland, für deren Einführung bislang nur in Nordrhein-Westfalen konkrete Schritte unternommen wurden.

Weitere, bisher ungelöste strukturelle Fragen stellen sich mit dem erforderlichen Ansprechpartner, der sowohl eine große Gemeinschaft von Muslimen repräsentieren als auch eine verbindliche religiöse Autorität darstellen muss. Die inhaltlichen Fragen der Einordnung einer Gesetzesreligion wie des Islam in eine säkulare, rechtsstaatliche und den Menschenrechten als oberstem Prinzip verpflichteten Gesellschaft, sind komplexer Natur und bedürfen als Voraussetzung eines offenen auch von außen nachvollziehbaren innergemeindlichen Diskurses über Grundfragen eines in Deutschland und Europa beheimateten Islam.

2.1.2.2 Umgang mit religiösen Symbolen

Manche Musliminnen leiten aus ihrer Religion das Gebot ab, ein Kopftuch zu tragen, oder möchten sich einfach mit dem Tragen des Kopftuches zu ihrer Religion bekennen. Um die Frage, ob ihnen dieses in Deutschland immer vollständig nachteilsfrei möglich ist, hat es im Berichtszeitraum rechtliche Diskussionen gegeben. So hat das hessische Landesarbeitsgericht⁴⁵³ in einem konkreten - Besonderheiten aufweisenden - Fall die personenbedingte Kündigung einer Verkäuferin in einer ländlichen Region für rechtmäßig

gehalten. Die Kündigung sprach der Arbeitgeber - der von seinen Arbeitnehmern generell unauffällige Kleidung forderte - aus, weil die Betroffene sich weigerte, das von ihr neuerdings - mit dem allgemeinen Hinweis, ihre Religion gebiete dieses - getragene Kopftuch während der Arbeit abzulegen. Gegen die Entscheidung ist Revision zum Bundesarbeitsgericht eingelegt worden, über die voraussichtlich im Frühjahr 2003 entschieden werden wird. Anders gelagert ist der Fall einer Lehrerin, die eine Beschäftigung im Beamtenverhältnis an einer öffentlichen Schule anstrebte und die auch während des Unterrichtes ein Kopftuch tragen wollte. Das Land lehnte eine Beschäftigung insbesondere ab, weil durch das Tragen eines Kopftuches im Unterricht das für die staatliche Schule geltende Neutralitätsgebot verletzt werde. Im Ergebnis wurde diese Entscheidung von den Gerichten⁴⁵⁴ - bis hin zum Bundesverwaltungsgericht - bestätigt. Gegenwärtig (zum Zeitpunkt der Berichtsabfassung) liegt die schriftliche Begründung für das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes noch nicht vor. In der mündlichen Verhandlung⁴⁵⁵ hat das Bundesverwaltungsgericht sich zur Begründung gleichfalls auf das staatliche Neutralitätsgebot gestützt, das gegenüber allen Religionen gilt. Zwar gewährleiste das Grundgesetz den Zugang zu öffentlichen Ämtern unabhängig vom religiösen Bekenntnis ebenso wie eine freie und ungestörte Religionsausübung. Wer aus Glaubensüberzeugung ein Kopftuch trage, sei auch durch das Grundrecht auf Religionsausübung geschützt. Entscheidend sei jedoch, dass auch die Schüler ein Grundrecht auf Religionsfreiheit hätten. Daher könnten diese beanspruchen, dass sie der Staat nicht Symbolen einer ihnen fremden Religion aussetze, ohne dass sie sich dem entziehen könnten. Genau dies aber sei der Fall, wenn eine Lehrerin aus religiösen Gründen ein Kopftuch trage (selbst wenn diese keine missionarischen Absichten verfolge), da das Kopftuch in dieser Situation ein deutlich sichtbares Symbol einer bestimmten Religion sei. Auf die Frage, ob im Einzelfall Schüler (oder ihre Eltern) an dem Tragen des Kopftuches Anstoß nähmen, komme es dabei nicht an. Vielmehr habe der Staat bereits das Entstehen von Konfliktlagen durch die strikte Einhaltung des Neutralitätsgebotes zu vermeiden.

Allgemein ist aus Sicht der Beauftragten zu bemerken, dass sich aus dem Kopftuchtragen aus religiösen Gründen nicht verallgemeinernd eine bestimmte politische Haltung der Trägerin ableiten lässt. Darüber hinaus gilt, dass das Tragen von Kopftüchern aus religiösen Gründen heute eine Alltagserscheinung in vielen Städten und Gemeinden ist. Es sollte daher aus Sicht der Beauftragten im Geiste der Toleranz generell möglich sein, das Tragen des Kopftuches als Teil der gesellschaftlichen Normalität grundsätzlich zu akzeptieren. Dies heißt jedoch nicht, dass aus Sicht der Beauftragten von vorneherein in allen Lebensbereichen jede Beschränkung ausgeschlossen wäre. So hält sie die gerade dargestellte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes - soweit sie bekannt ist - in ihrer Stringenz für nachvollziehbar. Die Entscheidung führt aus Sicht der Beauftragten zu der Frage, ob das Neutralitätsgebot in der Praxis gegenüber Lehrern aller Religionsgemeinschaften gleichermaßen Beachtung findet.

Dass dieses strikte Neutralitätsgebot allgemein gesellschaftlich akzeptiert wird, bezweifelt die Beauftragte. Deshalb ist aus ihrer Sicht mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes die Diskussion voraussichtlich noch nicht zu Ende. Zu diskutieren sein wird aus ihrer Sicht auch, ob es nicht Wege geben könnte (wenn strikte weltanschauliche Neutralität im äußeren Erscheinungsbild aller Lehrer nicht erreichbar ist), dem Neutralitätsgebot an Schulen Rechnung zu tragen. Denkbar wäre etwa in den Lehrplänen vorzusehen, dass über das Tragen religiöser Symbole von Lehrern und Schülern im Unterricht gesprochen werden soll. Dabei müsste der Lehrer dann zum Ausdruck bringen, dass die Vielfalt der (religiösen) Überzeugungen aller Grundrechtsträger an der Schule - vom Lehrer bis zu den Schülern - vom Staat und damit der Institution der staatlichen Schule nicht bewertet wird, sondern alle in der Lage sein müssen, mit der auch nach Außen zu Tage tretenden Differenz in der insoweit neutralen Schule zusammen zu leben.

2.1.2.3 Schächten

Eine insbesondere für das islamische Opferfest bedeutsame Frage ist die des sogenannten Schächtens, d.h. des betäubungslosen Schlachtens von Tieren. In den islamischen Gemeinden und Organisationen bestehen unterschiedliche Auffassungen über die religiös begründete Notwendigkeit des Schächtens. Jede, also auch die in deutschen Schlachthöfen übliche Betäubung, die nicht zum Tod des Schlachttieres führt, wird von vielen Muslimen, einzelnen Gemeinden und Dachverbänden wie zum Beispiel der größten Repräsentanz für türkische Muslime, der Türkischen Anstalt für Religion e.V. (DITIB) akzeptiert. Andere hingegen vertreten die Auffassung, dass die vorherige Betäubung in Einzelfällen bereits zum Tod des Schlachttieres führen kann und daher grundsätzlich nicht akzeptabel sei. Für den Alltagsgebrauch gibt es in vielen Städten bereits ein breites Angebot importierten geschächteten Fleisches. Beim Opferfest halten sich allerdings mehr Muslime als bei der alltäglichen Versorgung an die Speisegebote sowie an das Gebot der eigenhändigen Schlachtung eines Tieres und der Verteilung des Fleisches an Bedürftige.⁴⁵⁶

In einem Urteil des Bundesverfassungsgericht⁴⁵⁷ zur Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für das Schächten für einen muslimischen Metzger wurde nun entschieden, dass muslimische Antragsteller eine Ausnahmegenehmigung nach Tierschutzgesetz § 4 beantragen können.⁴⁵⁸ Geklärt wird darin unter anderem, dass nicht alle Muslime die Auffassung von der Notwendigkeit des Schächtens teilen müssen, die Auffassung andererseits aber nicht nur die Interpretation eines Einzelnen darstellen sollte. Darüber hinaus wird festgelegt, dass die Antragstellung nur individuell erfolgen kann und der Genehmigungsbehörde (Land) die individuellen Gründe dargelegt werden müssen.

Es ist hervorzuheben, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgericht auf den bestehenden deutschen Tierschutzgesetzen beruht und in keiner Weise eine Sonderregelung für Muslime darstellt. Die Möglichkeit der Ausnahmegenehmigung war nur in der Zeit des Nationalsozialismus aus antisemitischen Motiven aufgehoben gewesen. Hinsichtlich des Tierschutzes ist es bedeutsam, dass auch die islamischen Quellen den Schutz des Tieres in den Vordergrund stellen, der sich auch in anderen islamischen Regelungen zur Behandlung des Schlachttieres widerspiegelt. Die von vielen Tierschutzverbänden geforderte und nun erfolgte Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz, wird von den islamischen Interessenvertretungen daher grundsätzlich nicht abgelehnt.

2.2 Fazit und Empfehlungen

Im Berichtszeitraum sind nur wenige Fortschritte in der Entwicklung einer Infrastruktur für religiöse Belange von Muslimen vollzogen worden. Aus Sicht der Beauftragten sollten sowohl die deutsche Mehrheitsgesellschaft als auch die muslimische Bevölkerung in Deutschland ihren Beitrag zu der Entwicklung einer entsprechenden Infrastruktur leisten. Hinsichtlich der für die religiöse Infrastruktur relevanten religiösen Praxis kommt eine Studie des Zentrum für Türkeistudien zu folgendem Fazit: „...insgesamt betrachtet spielen die religiösen Handlungen im Alltag der Migranten durchaus eine wichtige Rolle“.⁴⁵⁹ Eine Mehrheit der in der Studie befragten türkischen Migranten in Nordrhein-Westfalen wünscht sich vor allem die Einrichtung von islamischen Friedhöfen, einen islamischen Religionsunterricht sowie die Zulassung des lautsprecherunterstützten Gebetsrufes.

Wie in der Vergangenheit sind wichtige Entscheidungen über den Gerichtsweg zustande gekommen. Diesen teilweise auch auf einen Mangel an integrativen Strukturen verweisenden Zustand hat die Beauftragte bereits mehrfach kritisiert und Anregungen zum Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur gegeben und initiiert. Eine besondere Verantwortung wie auch die spezifischen Kompetenzen hierfür finden sich vorrangig auf kommunaler Ebene. Die Beauftragte hat beispielhafte Projekte zur Förderung des Aufbaus von praxis- und alltagsorientierter Kooperation zwischen islamischen Interessenvertretungen und Einrichtungen der Mehrheitsgesellschaft auf einem dokumentierten Fachgespräch vorgestellt und mit den „Zehn Empfehlungen zur Integration zugewanderter Religionen und ihrer Gemeinschaften“ eine Grundlage für die Weiterentwicklung der Bemühungen auf beiden Seiten vorgelegt.⁴⁶⁰ Die zentralen Anliegen der Empfehlungen sind, Wege zu finden, den ‚zugewanderten Religionsgemeinschaften‘ gesellschaftliche und politische Mitwirkungs- und Mitsprachemöglichkeiten einzuräumen, und die Einrichtungen der Mehrheitsgesellschaft zur hierfür notwendigen Kommunikations- und Kooperationsbereitschaft zu befähigen.

Zu weiteren Einzelthemen empfiehlt die Beauftragte,

- Bei weiteren Diskussionen über das Verbot religiöser Vereine sollten sich die politisch Verantwortlichen die Haltung der Bundesregierung zu eigen zu machen, wonach beim Verbot religiöser Vereine der Verhältnismäßigkeit von möglichen Verbotsgründen und den integrationspolitischen sowie den das Grundrecht der Religionsfreiheit berührenden Auswirkungen eines Verbotes ein besonders hoher Stellenwert beigemessen werden muss.
- Die bestehenden Formen interreligiösen Unterrichts in der Schule sind zu unterstützen und weiter zu entwickeln. Ihre integrationspolitische Stärke liegt darin, die Schülerinnen und Schüler auch über andere als die eigene Religion authentisch, insbesondere durch ihre Mitschülerinnen und Mitschüler, zu informieren, und sie zur respektvollen Auseinandersetzung mit anderen Glaubens- und Wertvorstellungen zu befähigen. Der integrationspolitische Wert ergibt sich aus diesen Fähigkeiten und Kenntnissen, die der zukünftigen Erwachsenengeneration, der Angehörigen der Mehrheits- und der Minderheitsreligionen, einen weitaus angemesseneren Umgang mit religiöser Vielfalt und der Rolle von Religion in einem säkularen demokratischen Rechtsstaat ermöglichen wird. Ein interreligiöser Unterricht kann und darf allerdings - allein schon aus verfassungsrechtlichen Gründen - den bekenntnisorientierten Unterricht nicht ausschließen.
- Die erstmalig in einem Programm der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus und Gewalt unter jungen Menschen auch berücksichtigten interreligiösen und interkulturellen Projekte (www.entimon.de) sollten ausgewertet und für eine religiöse und kulturelle Fragen berücksichtigende Integrationspolitik nutzbar gemacht werden.

3. Jüdische Gemeinden

Ausgehend von einer Erklärung des „Runden Tisches“ in der ehemaligen DDR am 6. Februar 1990 beschloss die Regierung de Maizière im Juli 1990: „Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik gewährt zunächst in zu begrenztem Umfang ausländischen jüdischen Bürgern, denen Verfolgung oder Diskriminierung droht, aus humanitären Gründen Aufenthalt“ (vgl. Bericht 1997, I. 1.4, Fußnote 5). Nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland haben die Regierungschefs des Bundes und der Länder mit Beschluss vom 9. Januar 1991 die Aufnahme jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion in entsprechender Anwendung des Gesetzes über die Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (sog. Kontingentflüchtlingsgesetz) vom 22. Juli 1980 in der heutigen Form beschlossen. Diese Menschen erhalten so eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis.

Für die Aufnahme von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion haben Bund und Länder ein geordnetes Aufnahmeverfahren vereinbart, das seit dem 15. Februar 1991 gilt und vom

Herkunftsland betrieben werden muss. Die von einzelnen Bundesländern außerhalb des geordneten Verfahrens bis dahin bereits aufgenommenen sowjetischen Juden sind statusrechtlich seinerzeit gleichgestellt worden. Des weiteren hatte die Innenministerkonferenz im November 1991 beschlossen, auch die bis zum 10. November 1991 außerhalb des geordneten Verfahrens Eingereisten in die Aufnahme­regelung einzubeziehen.

Das Kontingent selbst ist quantitativ nicht begrenzt. Die Zuweisung der Anträge an die Bundesländer durch das Bundesverwaltungsamt bzw. die Aufnahme dieses deshalb auch „Quasi-Kontingentflüchtlinge“ genannten Personenkreises durch die einzelnen Bundesländer erfolgt im Verhältnis zu deren Aufnahme­fähigkeit nach Eingang der schriftlichen Aufnahme­zusage des Bundeslandes. Mit dem Status eines „Kontingentflüchtlings“ sind neben dem Anspruch auf die unbefristete Aufenthaltserlaubnis und die ebenfalls unbefristete Arbeitserlaubnis Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz bzw. SGB III (Sprachkurse, gegebenenfalls Eingliederungshilfen) verbunden. Zuwanderer im Rentenalter erhalten jedoch keine Rentenansprüche. Ihr Anspruch auf Sozialhilfe ist auf das Bundesland, das sie aufgenommen hat, begrenzt.⁴⁶¹ Eine wesentliche Rolle bei der großzügigen Ausgestaltung dieser Zuzugsregelung spielte der Gesichtspunkt der Erhaltung der Lebensfähigkeit jüdischer Gemeinden in Deutschland. Eine besondere Statistik über die an jüdische Migranten erteilten Visa wird nicht geführt. Erfasst werden die Einreisen.

Insgesamt sind seit 1990 bis zum 30. November 2001 152 158 jüdische Emigranten aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion nach Deutschland zugewandert. Der Zugang hat sich auf 15 000 bis 20 000 Zuwanderer pro Jahr eingependelt.⁴⁶² Nicht alle bleiben jedoch in Deutschland, ein Teil wandert nach Israel oder in die USA weiter. Nicht alle jüdischen Einwanderer werden auch Mitglieder von jüdischen Gemeinden in Deutschland.

Von den 93 326 Gemeindemitgliedern, die am 31. Dezember 2001 gezählt wurden, waren 77 006 zugewandert. Damit ist die jüdische Gemeinde in Deutschland nach Frankreich und England die drittgrößte in Westeuropa.

Von den jüdischen Gemeinden in 69 deutschen Städten ist die Berliner Gemeinde mit über 11 250 Mitgliedern die größte. Ihr folgen die Gemeinden in Frankfurt und München mit jeweils rund 7 000 Mitgliedern. Diese Gemeinden unterstützen die Integration der Zuwanderer durch Berufsbildungsseminare, Sprachkurse, politische Bildung und Religionsunterricht.⁴⁶³

Nach derzeit geltendem Verfahren sind alle Personen zuwanderungsberechtigt, die selbst jüdischer Nationalität sind oder von mindestens einem jüdischen Elternteil abstammen. Die

Vorlage von Pass und Geburtsurkunde dient hier als Nachweis, denn anders als in Deutschland galt bzw. gilt „Jüdisch“ in der Sowjetunion und in ihren Nachfolgestaaten als Nationalität. Bei der Aufnahme kann es zu Problemen kommen, da nach der jüdischen Religionslehre (Halacha) nur die Personen anerkannt und in die Gemeinden aufgenommen werden, die von einer jüdischen Mutter abstammen, oder aber nach einschlägigen Regeln zum Judentum übergetreten sind. In Folge dieser Grundsätze können Personen staatlicherseits zwar als zuwanderungsberechtigt eingestuft, durch die jüdischen Gemeinden jedoch nicht als Mitglied anerkannt sein.

Deutlich weist der Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ auf ein gravierendes Integrationsproblem hin⁴⁶⁴: Die Verteilung der jüdischen Migranten erfolgt in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. In den überwiegenden Fällen geschieht die Zuweisung in ländliche Gebiete, wo die Zuwanderer dann von jeglicher Betreuung durch die jüdischen Gemeinden ausgeschlossen sind. Die Kommission schlägt dementsprechend vor, die Verteilung der Neuzuwanderer in den einzelnen Bundesländern so zu regeln, dass eine Zuweisung nur an solche Orte erfolgt, in denen oder in deren Nähe eine jüdische Gemeinde und damit die zur Integration von den meisten Zuwanderern genutzte Infrastruktur vorhanden ist. Kostenlose Deutschkurse im Heimatland und Informationsveranstaltungen zur Situation in der Bundesrepublik während der Wartezeit bis zur Ausreise werden ebenfalls vorgeschlagen. Diese Forderungen werden von der Beauftragten unterstützt.

XI. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Antidiskriminierung

1. Politische und gesellschaftliche Ausgangslage

Im Berichtszeitraum lässt sich ein Wandel in der Wahrnehmung und in den Formen der Bekämpfung von Rechtsextremismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und verwandten Ausprägungen der Intoleranz in Deutschland feststellen. In der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen heißt es dazu: „Die neue Bundesregierung wird die politische Auseinandersetzung mit und die Bekämpfung von Rechtsextremismus zu einem Schwerpunkt machen. Dabei werden wir ein Bündnis für Demokratie und Toleranz - gegen Extremismus und Gewalt, für die Umsetzung der Werte und Garantien unseres sozialen und demokratischen Rechtsstaates schaffen.“⁴⁶⁵

Ausgelöst durch einen bis heute nicht aufgeklärten Anschlag auf eine S-Bahn-Haltestelle in Düsseldorf, dessen Opfer überwiegend Einwanderer jüdischen Glaubens waren, begann im Sommer 2000 eine breite gesellschaftliche und politische Debatte über Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Antisemitismus in Deutschland. Ein weiterer Auslöser war die Veröffentlichung einer Dokumentation von *Tagesspiegel* und *Frankfurter Rundschau* am 14. September 2000 über die Todesopfer rechter Gewalt in Deutschland von 1990 bis 2000 (siehe auch 1.2).⁴⁶⁶ Die Erscheinungsformen von Intoleranz werden heute nicht mehr als gesellschaftliche Randphänomene analysiert, denn sie finden Rückhalt auch in der Mitte der Gesellschaft. Die Bundesregierung reagierte darauf mit Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft, zur Unterstützung von Integration (präventiver Ansatz) sowie mit Maßnahmen, die sich gegen die Täter und ihr Umfeld richten.

Vor dem Hintergrund der Sommerdebatte und der bis zu diesem Zeitpunkt eher zögerlichen Umsetzung der im Koalitionsvertrag genannten Maßnahmen sahen sich die Bundestagsfraktionen zu mehreren Bundestagsanträgen, -anfragen und -debatten veranlasst.⁴⁶⁷ Der Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/Die Grünen, FDP und PDS „Gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt“ vom 6. März 2001⁴⁶⁸ steht für einen weitgehenden Konsens, der auch Grundlage des Regierungshandelns in diesem Politikbereich ist. An konkreten Maßnahmen schlägt der Antrag unter anderem vor (vgl. zu den Maßnahmen im Einzelnen 2): Angemessene Unterstützungsleistungen für die Opfer rechtsextremer, antisemitischer und fremdenfeindlicher Straf- und Gewalttaten sowie Einrichtung von Beratungsstellen für diese Opfergruppe; Umsetzung einer Antidiskriminierungsgesetzgebung und eines Aktionsprogramms (vgl. XI.4 und 2.3.1 sowie 2.4), die insbesondere die Integration von Zuwanderern verbessern helfen sollen; Einrichtung

von Modellprojekten in Regionen und Gemeinden mit einer Dominanz von rechtsextremen Einstellungen und Anhängern der rechtsextremen Szene, die dazu beitragen, den öffentlichen Raum für diejenigen zurückzugewinnen, die Zielscheibe rechtsextremer Aggression sind; weiterhin sollen aus Bundesmitteln finanzierte Modellprojekte eine Demokratisierung in der Jugendsozialarbeit in den östlichen Bundesländern fördern sowie Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit in der Arbeitswelt abbauen helfen. Im Antrag werden als Prüfaufträge an die Bundesregierung die Vergabe einer repräsentativen empirischen Studie zur Verbreitung rechtsextremen Denkens und zur Aufdeckung der Netzwerke der sog. „neuen Rechten“⁴⁶⁹ sowie die Einrichtung einer analog zur Wiener Beobachtungsstelle der Europäischen Union arbeitenden ‚Beobachtungsstelle Rechtsextremismus‘ zur frühzeitigen Erkennung von Problemlagen und zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit genannt. Abschließend wird die Bundesregierung aufgefordert, dem Bundestag regelmäßig über ihre Maßnahmen Bericht zu erstatten. Der erste Bericht wurde im Mai 2002 im Kabinett verabschiedet und dem Präsidenten des Deutschen Bundestages übermittelt.⁴⁷⁰

Auf internationaler Ebene haben die Verurteilung von Rassismus und ähnlichen Formen der Intoleranz sowie von Diskriminierung ebenfalls breiten Raum eingenommen. Im Jahr der Vereinten Nationen gegen Rassismus, 2001, fand die 3. Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und darauf bezogene Formen der Intoleranz in Durban/Südafrika statt. Die europäische Vorbereitungskonferenz vereinte 41 Staaten der Europäischen Union und des Europarates. Auch die 77. Deutsch-Französischen Regierungskonsultationen am 12. Juni 2001 in Freiburg widmeten sich schwerpunktmäßig dem Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Die auf dem Gipfel vereinbarte gemeinsame Initiative für ein Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates über Datennetzkriminalität hat zum Erfolg geführt. Im April 2002 hat der mit der Erarbeitung eines entsprechenden Zusatzprotokolls beauftragte Expertenausschuss beim Europarat einen Text vorgelegt, der im Juni 2002 vom Lenkungsausschuss für Strafrechtsfragen des Europarates gebilligt wurde. Der Protokolltext verpflichtet seine Vertragsstaaten, die Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Materials über Datennetze unter Strafe zu stellen. Das Protokoll wird im Herbst dieses Jahres dem Ministerausschuss des Europarates vorgelegt werden. Schweden hat im Rahmen der EU-Präsidentschaft im Januar 2001 das „Stockholm International Forum Combating Intolerance“ veranstaltet.⁴⁷¹ Darüber hinaus sind zwei Staatenberichte über Deutschland veröffentlicht worden. Es sind dies der Zweite Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) über Deutschland (siehe 2.5) und der gemäß dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung verabschiedete Staatenbericht (CERD, siehe 2.6).

1.1 Erscheinungsformen

Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus in allen ihren Formen sind dauerhafte gesellschaftliche Phänomene, die sich nicht nur Randgruppen in Deutschland zuordnen lassen.⁴⁷² Die strafrechtlich relevanten Formen stellen dabei nur einen Teil der Gesamtpalette der häufig wenig klar voneinander getrennten und unterscheidbaren Phänomene von Ausländer- und Fremdenfeindlichkeit über rassistisch oder ethnisch-kulturell, auch religiös, begründete Vorurteile bis hin zu den verschiedenen Erscheinungsformen von Diskriminierung dar. Verbale Ablehnung und Ausgrenzung sind häufig eine Vorstufe faktischer Ausgrenzung und stellen folglich den Entzug von Lebenschancen in einer offenen Gesellschaft dar. Diese Erscheinungsformen von Diskriminierung, Ausgrenzung und Gewalt beeinträchtigen die Integration von Zuwanderern und die Attraktivität Deutschlands für Neuzuwanderer, insbesondere für Studierende und beruflich Qualifizierte, in erheblichem Ausmaß. Ausgrenzung oder als Ausgrenzung erlebtes gesellschaftliches Handeln kann darüber hinaus selbst desintegrative Reaktionen bei den betroffenen Gruppen auslösen.

Bei der Analyse der Erscheinungsformen ist zwischen strafrechtlich relevanten und nicht-relevanten Tatbeständen zu unterscheiden. Es muss darüber hinaus die Wahrnehmung durch die Betroffenen, die sogenannte ‚Opferperspektive‘, in die Betrachtung einbezogen werden. Die 15 951 Straftaten mit erwiesenem oder zu vermutendem rechtsextremistischen Hintergrund im Jahr 2000 sind die mit Abstand höchste Zahl einschlägiger Straftaten seit 1990. Sie liegt weit über den bisherigen Höchstständen von über 10 000 Straftaten in 1993 und fast 12 000 Straftaten in 1997⁴⁷³ und bedeutet im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg um 58,9 %. 3 594 Straftaten hatten einen fremdenfeindlichen Hintergrund, 1 378 waren antisemitisch motiviert. Die Gewalttaten stiegen um 33,8 % auf 998 Delikte. 64 % (641) der Gewalttaten richteten sich in 2000 gegen als fremd wahrgenommene Menschen; 1999 lag diese Zahl bei 451. Die Zahl der gewaltbereiten Rechtsextremisten stieg in 2000 um 700 Personen auf 9 700. Drei Menschen wurden von Rechtsextremisten getötet, darunter ein Mensch aus rassistischen Motiven: Alberto Adriano, Familienvater, 39 Jahre alt, mosambikanischer Staatsangehöriger, wurde am 11. Juni 2000 in Dessau von drei Neonazis erschlagen. Bei den neun registrierten fremdenfeindlichen versuchten Tötungsdelikten und 569 Körperverletzungen muss davon ausgegangen werden, dass die Opfer ihr Leben lang mit zum Teil schweren körperlichen und seelischen Schädigungen belastet sind. Die Verteilung der Gewalttaten nach Bundesländern zeigt weiterhin einen Schwerpunkt in den östlichen Ländern mit 2,21 Gewalttaten je 100 000 Einwohner im Vergleich zu 0,95 in den westlichen Ländern. In absoluten Zahlen weist Nordrhein-Westfalen die höchste Zahl und, im Vergleich zu 1999, auch eine beträchtliche Zunahme auf, letzteres gilt auch für Hessen und Hamburg. Der dramatische Anstieg in 2000

wird auch auf ein verändertes Anzeigeverhalten sowie auf die Aktivitäten von Mitläufern im Zuge einer intensiven und breiten öffentlichen Debatte im Sommer 2000 zurückgeführt. Gleichmaßen muss festgehalten werden, dass die Zahl der Straftaten auf ein großes Potential von Menschen verweist, die unter bestimmten Umständen schnell bereit sind, selbst gegen Menschen gerichtete Gewalttaten zu begehen.

Nach Einführung eines neuen Definitionssystems für Straftaten (siehe 1.2) ist eine direkte Vergleichbarkeit der in 2001 registrierten Straftaten mit den Vorjahren nicht mehr möglich. Zukünftig werden als „politisch motivierte Tat“ all diejenigen Straftaten erfasst, die sich „gegen eine Person aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung oder ihres äußeren Erscheinungsbildes bzw. ihres gesellschaftlichen Status richten.“⁴⁷⁴ In 2001 wurden 14 725 politisch motivierte Straftaten aus den Phänomenbereich „rechts“ gemeldet. Zu 64 % (9 418) handelte es sich um Propagandadelikte, zu 6,66 % um Gewalttaten. Mit 374 Delikten (53 % aller Gewalttaten) richtete sich über die Hälfte der politisch rechtsmotivierten Gewalttaten mit extremistischem Hintergrund gegen als fremd definierte Menschen; 3 % (18) waren antisemitisch motiviert. Es wurden 7 versuchte Tötungsdelikte und 343 Körperverletzungen sowie 12 Brandstiftungen begangen. Ein Schwerpunkt der Straftaten ist weiterhin in den östlichen Bundesländern zu verzeichnen. Die Zahl der Gewalttaten liegt mit 1,57 je 100 000 Einwohner mehr als doppelt so hoch wie in den westlichen Bundesländern (0,67).

Wie bereits im letzten Bericht der Beauftragten (vgl. Bericht 2000, V.12.1) dargestellt wurde, funktionieren die Musikszene und das Internet weiterhin als niedrigschwelliges Einstiegs- und Kommunikationsmedium für Jugendliche in die rechtsextreme Szene. Die Aktivitäten in der Musikszene konnten mit Hilfe polizeilicher Maßnahmen eingeschränkt werden; die einschlägigen Internetangebote hatten hingegen einen enormen Anstieg von 330 im Jahr 1999 auf 800 im Jahr 2000 zu verzeichnen. Die Angebote werden überwiegend von Servern in denjenigen Staaten gespeist, in denen die Verbreitung neonazistischer, rassistischer und antisemitischer Propaganda nur eingeschränkt verboten ist. In einem Urteil des Bundesgerichtshofes wird allerdings festgehalten, dass auf diese im Ausland produzierten Websites unter bestimmten Umständen, so z.B., wenn deren Inhalte konkret zur Störung des öffentlichen Friedens in Deutschland geeignet sind, deutsches Strafrecht angewandt werden kann.⁴⁷⁵ Die Bundesregierung sowie private Initiativen haben im Berichtszeitraum darüber hinaus zahlreiche Bemühungen zur Eindämmung des Angebotes einschlägiger Homepages ergriffen.⁴⁷⁶

Ein europäischer Vergleich der erfassten Straftaten ist aufgrund sehr unterschiedlicher Erfassungskriterien bzw. der in einigen europäischen Ländern gänzlich fehlenden gesonderten Erfassung in der Verbrechensstatistik nicht im Detail möglich. Allerdings hat die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Wien) in ihrem Jahresbericht 2000 unter Hinzuziehung mehrerer Informationsquellen einen europaweit eindeutigen Trend zur erheblichen Zunahme rechtsextremistischer, rassistischer und antisemitischer Straftaten in 2000 festgestellt.⁴⁷⁷ Als besondere Entwicklungen werden die Zunahme der Zahl der einschlägigen Websites sowie eine Strategie der rechtsextremen Organisationen, lokale, alle Lebensbereiche erfassende Gemeinschaften zu etablieren und aus diesen heraus zu handeln, genannt.

Für die strafrechtlich nicht relevanten und daher statistisch nicht erfassten Formen von Diskriminierung liegt keine einheitliche Definition vor. Die am 29. Juni 2000 von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union verabschiedete Richtlinie 2000/43 EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der „Rasse“⁴⁷⁸ oder ethnischen Herkunft (siehe 4.2.1) bietet jedoch eine umfassende und differenzierte Definition an: In Artikel 2 der Richtlinie wird unterschieden zwischen a) „unmittelbarer Diskriminierung, wenn eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde“ und b) „mittelbare(r) Diskriminierung (...), wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können...“. In der Richtlinie wird in Artikel 2 (3) ergänzt, dass auch unerwünschte, an rassistischen oder ethnischen Merkmalen festgemachte Verhaltensweisen, die die Würde einer Person verletzen, sowie diesbezügliche Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen als belästigende Diskriminierungen gelten. Dieser Versuch einer Eingrenzung der ethnisch-rassistischen Diskriminierung zeigt bereits, dass die Erfassung von Diskriminierung eine komplexe Aufgabe darstellt. Hierzu bedarf es standardisierter Kriterien, Beratungsstellen, die Diskriminierungsfälle aufnehmen, sowie systematischer bundesweiter Untersuchungen insbesondere zu institutioneller und struktureller Diskriminierung.⁴⁷⁹

Aus Berichten von Antidiskriminierungsbüros, Erhebungen und Gutachten geht hervor, dass Diskriminierung schwerpunktmäßig in Behörden, auch in Sicherheitsbehörden, sowie in Lebensbereichen mit hoher sozioökonomischer Konkurrenz (z.B. Wohnungssuche) erfahren wird.⁴⁸⁰ Da staatliche Behörden gerade von Migranten als wichtige Repräsentanten des Aufnahmelandes wahrgenommen werden, zeigen dort auftretende Diskriminierungen oder rassistisch motivierte Haltungen und Handlungen eine stark desintegrative Wirkung. Wie auch

in den Staatenberichten des Europarates (ECRI, vgl. 2.5) sowie der Vereinten Nationen (CERD, vgl. 2.6) gefordert, sind hier verstärkt Untersuchungen über Ausmaß und Ursachen sowie die Einführung wirksamer Prävention und Aufklärung erforderlich. Diese Forderung richtet sich an die Bundesregierung insbesondere bezüglich des Bundesgrenzschutzes und an die Länder und Kommunen bezüglich von Ausländer- und Sicherheitsbehörden. Beispiele vorbildlicher Praxis in der Qualifizierung von Behörden finden sich bereits im Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft (<http://europa.eu.int>) (siehe 2.3.2).

Zur Erfassung von Diskriminierungserfahrungen können auch Meinungsumfragen herangezogen werden. Exemplarische Ergebnisse repräsentativer Umfragen zeigen, dass Menschen mit Migrationshintergrund „Ausländerfeindlichkeit“ als großes Problem wahrnehmen.⁴⁸¹ In Nordrhein-Westfalen nannten 91 % der befragten türkischstämmigen Einwohner „Ausländerfeindlichkeit“ als wichtiges politisches Thema; 42 % der Jugendlichen ausländischer Herkunft fühlten sich als „Ausländer“ benachteiligt; Jugendliche türkischer Herkunft führen dies auch auf die Ablehnung aus Gründen ihres Glaubens zurück.⁴⁸²

1.2 Probleme der Erfassung von Diskriminierung und einschlägiger Straftaten: die „Opferperspektive“

In Ermangelung einer von den Sicherheitsbehörden erstellten Opferstatistik oder von Dunkelfeldanalysen war die o.g. Veröffentlichung von *Tagesspiegel* und *Frankfurter Rundschau* die erste, wenn auch strittige, Darstellung gewaltsamer bzw. tödlicher Fälle von Rassismus und Rechtsextremismus aus der Perspektive der Opfer. Der Beitrag stellt für unterschiedliche Opfergruppen - Obdachlose, sozial Schwache, Punks und Linke, Ausländer und Homosexuelle - die Umstände der gewaltsamen Todesfälle dar.⁴⁸³ Während die journalistische Recherche 93 Todesopfer rechter Gewalt für den Zeitraum von 1990 bis 2000 benennt, belief sich die offizielle Zahl des Bundesministerium des Innern auf nur 25 Todesfälle, und wurde nach einer vom Bundeskriminalamt angestoßenen Überprüfung auf 33 revidiert. Als Ursache für die Diskrepanz werden unter anderem die bis dahin problematischen Erfassungskriterien sowie die unterschiedliche Bewertung politisch motivierter Straftaten durch die Polizeibehörden vor Ort, auch bedingt durch Opportunitätsaspekte, genannt.⁴⁸⁴ Diese Problematik wird anhand von Einzelfällen im Ersten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung (Berlin 2001, S. 273ff.) ausgeführt. Zur Verbesserung und Vereinheitlichung der Straftatenerfassung haben sich die Innenminister des Bundes und der Länder gemeinsam mit den Sicherheitsbehörden der Problematik gestellt und eine einheitliche Erfassung rechtsextremistischer Straftaten vereinbart, die unter anderem nicht an den engen Extremismus-Begriff gebunden ist. Unter dem Oberbegriff der „politisch motivierten (Gewalt-)Kriminalität“ werden nun auch rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Straftaten erfasst, die wiederum nach verschiedenen

Kriterien unter dem Oberbegriff der „Hasskriminalität“ eingeordnet werden können.⁴⁸⁵ Eine direkte Vergleichbarkeit der Straftatenerfassung mit derjenigen der Vorjahre ist ab 2001 daher nicht mehr gegeben.⁴⁸⁶ Ob sich die veränderten Erfassungskriterien positiv auf die Erfassung dieser Straftaten auswirken werden, ist noch offen. Zu Bedenken geben Hinweise Anlass, die auf möglicherweise weiterhin bestehende Defizite in der Erfassung schließen lassen und die aus einer Kleinen Anfrage der PDS hervorgehen. Hier werden vier wahrscheinlich rechtsextremistisch und rassistisch motivierte Tötungsdelikte in den Monaten Januar bis Mai 2001 zitiert, während die zuständigen Polizeidienststellen für diesen Zeitraum keinen Todesfall gemeldet hatten.⁴⁸⁷

Wie jüngste Studien aus Dänemark, Finnland und Schweden zeigen, können die polizeilich erfassten Straftaten immer nur einen Teil der tatsächlichen Vorkommnisse rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Provenienz darstellen. Zuwanderer erfahren im allgemeinen mehr Rassismus und Diskriminierung, als von den Behörden aufgenommen oder gesellschaftlich wahrgenommen wird. Die Europäische Beobachtungsstelle (EBRF) sowie Opferbetreuungsinitiativen⁴⁸⁸ in Deutschland schätzen, dass ein Viertel selbst der gewaltsamen Übergriffe nicht zur Anzeige kommen. Bei Diskriminierungserfahrungen kommt hinzu, dass sie außerhalb des Verhältnisses von Staat und Bürger bislang nicht rechtlich definiert sind und in ihren verschiedenen Erscheinungsformen oft nicht als solche wahrgenommen werden. Als Ursachen für das zurückhaltende Anzeigeverhalten werden unter anderem benannt: Aufenthaltsrechtliche Unsicherheit, vorangegangene Wahrnehmung von Polizei und Behörden als restriktiv und diskriminierend, negative Selbsteinschätzung der eigenen gesellschaftlichen Position und bereits erlebte gesellschaftliche Ausgrenzung sowie Angst vor Viktimisierung. Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus stellt hierzu fest:⁴⁸⁹ „Zahlreiche Zuwanderer und Mitglieder von ethnischen, religiösen und kulturellen Minderheiten, die in Mitgliedstaaten der Europäischen Union leben, haben Angst, rassistische Vorfälle den Behörden zu melden, und nur eine geringe Anzahl solcher Vorfälle werden offiziell gemeldet.“ Eine Dunkelfeldanalyse sowie opferbezogene Forschung wird von Fachleuten daher als dringend notwendig erachtet und im Zusammenhang mit der Einrichtung einer ‚Beobachtungsstelle Rechtsextremismus‘ in Deutschland diskutiert (vgl. 2.2).⁴⁹⁰ Für den Bereich der Diskriminierung werden eine Ausweitung der Antidiskriminierungsarbeit und der einschlägigen Forschung als Voraussetzung für eine angemessenere Erfassung dieser Erscheinungsformen und als Grundlage für geeignete Gegenstrategien genannt.

2. Maßnahmen und Initiativen gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und Diskriminierung

2.1 Initiativen der Zivilgesellschaft

Im Berichtszeitraum sind zahlreiche Aktivitäten der Zivilgesellschaft entfaltet, erweitert oder auch nur erstmals bekannt geworden. Die finanzielle Förderung und politische Unterstützung durch die Bundesregierung haben hierzu einen erheblichen Beitrag geleistet. Allein unter dem Dach des „Bündnis für Demokratie und Toleranz“ haben sich über 900 Initiativen zusammengefunden. Die unzähligen, insbesondere kommunalen Aktivitäten können hier nicht im einzelnen dargestellt werden. Als Indikatoren für das Engagement der Zivilgesellschaft seien das hohe Antragsvolumen bei den u.g. Bundesprogrammen XENOS, CIVITAS und entimon, die große Beteiligung bei Wettbewerben genannt, wie z.B. dem Victor Klemperer Wettbewerb (Bündnis für Demokratie und Toleranz) oder dem von der ARD, der Bundesausländerbeauftragten und der Freudenberg Stiftung gemeinsam verliehenen Hörfunk- und Fernsehpreis CIVIS.

Als wichtiges Bindeglied zwischen Zivilgesellschaft und Bundesregierung ist das bereits 1998 gegründete Forum gegen Rassismus zu nennen, das als Gesprächsforum zwischen Regierungs- und Nicht-Regierungsstellen eingerichtet wurde. Im Jahr 2000 hat dieses Gremium die von der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus vorgeschlagene Funktion eines Nationalen Runden Tisches übernommen (vgl. 2.3). Auf Wunsch der beteiligten Nicht-Regierungsorganisationen liegt die Geschäftsführung weiterhin beim Bundesministerium des Innern, das gleichzeitig nationale Verbindungsstelle für die Europäische Beobachtungsstelle (EBRF, Wien) ist. Der Nationale Runde Tisch hat die Funktion, die Kommunikation zwischen der Zivilgesellschaft und ihren Einrichtungen auf der einen Seite und staatlichen Stellen sowie wissenschaftlichen Einrichtungen auf der anderen Seite zu verbessern und den kontinuierlichen Dialog mit der Europäischen Beobachtungsstelle zu pflegen. Konkrete Vorschläge für Maßnahmen gegen Rassismus und neue Kooperationen bei der Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung werden in Arbeitsgruppen erarbeitet (vgl. 2.3.1.2).

Anlässlich der 77. Deutsch-Französischen Regierungskonsultationen am 12. Juni 2001 in Freiburg, deren Schwerpunktthema die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit war, tagten der Deutsche und der Französische Nationale Runde Tisch gemeinsam. Sie verständigten sich in ihrer Erklärung auf die Handlungsschwerpunkte Prävention, Opferschutz und Gleichbehandlungspolitik.⁴⁹¹

Ein Netzwerk von knapp 100 in der Antirassismus- und Migrationsarbeit tätigen Nicht-Regierungsorganisationen hat sich ebenfalls 1998 zum „Netz gegen Rassismus - für gleiche Rechte“ zusammengeschlossen. Das Netz hat als politischen Beitrag zum „Bündnis für

Demokratie und Toleranz“ einen „Aktionsplan gegen Rassismus“ vorgeschlagen.⁴⁹² Als wichtigste Bereiche, in denen Rassismus bekämpft und Gleichbehandlung gefördert werden müssen, nennt der Aktionsplan rechtliche Gleichbehandlung, Bildung und Ausbildung, Arbeit und Beschäftigung sowie die Förderung der Akzeptanz von Zuwanderung und dem Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft durch die Definition eines zentralen Politikauftrages auf allen Ebenen und in allen Institutionen und die Vernetzung in Bündnissen.

2.2 Nationale Maßnahmen

Entsprechend dem Koalitionsauftrag hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum, beginnend in 2001, Maßnahmen zur Bekämpfung von Rechtsextremismus, Gewalt und Fremdenfeindlichkeit umgesetzt und dabei auf die im Antrag der Regierungsfractionen sowie der FDP und der PDS genannte Vorschläge zurückgegriffen.⁴⁹³ Als Dach aller Maßnahmen und Initiativen gründeten das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz am 23. Mai 2000 das „Bündnis für Demokratie und Toleranz - gegen Extremismus und Gewalt“. Es ist mit einer Geschäftsstelle und einem Beirat sowie einem Unterstützerkreis ausgestattet und hat die Aufgaben, zur gesellschaftlichen Stärkung des Verfassungskonsenses beizutragen und insbesondere Personen, Gruppen, Initiativen und Programme, die sich gegen fremdenfeindliche, rassistische und antisemitische Bestrebungen wenden, zu vernetzen.⁴⁹⁴ Unter dem Dach des Bündnisse wurden in 2001 folgende Programme und Maßnahmen von der Bundesregierung initiiert:

- Im Rahmen des Programms „XENOS - Leben und Arbeiten in Vielfalt“⁴⁹⁵ werden Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit in der Arbeitswelt gefördert. Finanziert wird aus den laufenden Mitteln des Europäischen Sozialfonds mit einem Fördervolumen von 75 Mio. €, aufgestockt durch nationale Mittel in gleicher Höhe, für eine Laufzeit von 3 Jahren (BMA).
- „CIVITAS - Initiativ gegen Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern“⁴⁹⁶ finanziert Projekte in den neuen Bundesländern zur Förderung einer demokratischen, gemeinwesenorientierten Kultur und zur Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus. Die Schwerpunkte des Programmes sind die Ausweitung der Arbeit der Mobilien Beratungsteams, der Opferbetreuung und der Stärkung zivilgesellschaftlicher Initiativen. Das Fördervolumen betrug in 2001 10 Mio. DM und wurde in 2002 auf 10 Mio. € erhöht (BMFSFJ).
- Im Jahr 2001 wurden darüber hinaus 30 Mio. DM für Maßnahmen der Jugendpolitik gegen Gewalt und Rechtsextremismus direkt an die Bundesländer zur Unterstützung lokaler Initiativen vergeben (BMFSFJ).

- EXIT ist ein Programm für alle Personen, die aus der rechtsextremen Szene aussteigen möchten. Es ist ein Projekt eines Freien Trägers und wird anteilig aus Bundesmitteln gefördert.
- Die Solidarität mit den Opfern wird durch einen Titel für Härteleistungen an Opfer rechtsextremistischer Übergriffe auch materiell umgesetzt. Da von den im Jahr 2001 vorgesehenen 10 Mio. DM nur 2,64 Mio. DM in Anspruch genommen wurden, beläuft sich der Titel in 2002 auf 2,5 Mio. €⁴⁹⁷
- Für 2002 ist ein neuer Haushaltstitel für die Maßnahme „entimon - Gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“ mit einem Volumen von 10 Mio. € eingestellt. Das Programm soll Projekte in ganz Deutschland unterstützen, die dem Abbau von Gewalt und Rassismus dienen sowie interkulturelle und interreligiöse Verständigung fördern.

Im Bundestagsantrag der Koalitionsfraktionen vom 6. März 2001 (siehe oben XI.1) wird die Bundesregierung zudem auch aufgefordert, die Einrichtung einer ‚Beobachtungsstelle Rechtsextremismus‘ zu prüfen. Auch der Beirat des „Bündnis für Demokratie und Toleranz - gegen Extremismus und Gewalt“ hat am 11. Dezember 2000 die Einrichtung einer derartigen von der Polizei unabhängigen Dokumentationsstelle zur Erfassung des Ausmaßes und der Opfer rechtsextremistischer und fremdenfeindlicher gewaltsamer Übergriffe vorgeschlagen und sie von einer Arbeitsgruppe des Beirates konkretisieren lassen. Demnach werden als Aufgaben einer Beobachtungsstelle die Dunkelfeldanalyse, d.h. die Erfassung des tatsächlichen Ausmaßes an Übergriffen mit Hilfe der Befragung möglicher Opfer, die polizeiunabhängige Erfassung von Straf-, insbesondere Gewalttaten, die Dokumentation rechtsextremer Tendenzen, die Zusammenarbeit mit der Europäischen Beobachtungsstelle sowie ein jährlicher Bericht an den Bundestag genannt.⁴⁹⁸ Bei der noch anstehenden Prüfung muss berücksichtigt werden, dass zur Zeit noch nicht beurteilt werden kann, ob Institutionen wie der National Focal Point (siehe 2.3), die noch einzurichtende nationale Antidiskriminierungsstelle (siehe 2.3.1 und 4.2.1) oder das neu gegründete Deutsche Institut für Menschenrechte⁴⁹⁹ eine solche Aufgabe nicht übernehmen können.

Der oben erwähnte „Bericht der Bundesregierung über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt“ gemäß Ziffer 21 des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 30. März 2001 wird erstmals eine für die breite Öffentlichkeit bestimmte Übersicht über die Maßnahmen geben. Damit wird der Forderung nach Transparenz der Maßnahmen des Bundes in diesem gesellschaftlichen Problemfeld Rechnung getragen und eine Grundlage für die Diskussion zukünftiger Maßnahmen und Initiativen bereitgestellt.

Weiterhin hat die Bundesregierung am 30. Januar 2001 beim Bundesverfassungsgericht das Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) beantragt. Bundestag und Bundesrat unterstützen den Verbotsantrag durch eigene Anträge. Die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) gilt als eines der wichtigsten Sammelbecken für Anhänger rechtsextremer, rassistischer, antisemitischer und fremdenfeindlicher Ideologien. Sie hat sich in der Vergangenheit wiederholt mit aggressiv-kämpferischer Agitation gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung hervorgetan und verfügt zum Teil über erheblichen Einfluss auf einschlägige Jugendszenen. Mit den Verbotsanträgen sollen einer nach Auffassung der Bundesregierung aggressiv-kämpferisch, verfassungsfeindlich und totalitär agitierenden Gruppe die Wirkungsmöglichkeiten und Rechte einer politischen Partei entzogen werden.

2.3 Europäische Union

Im Oktober 1999 bekräftigten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Tampere, dass Integrationspolitik auch gegenüber Drittstaatsangehörigen den Schutz vor Diskriminierung und die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit beinhalten muss.⁵⁰⁰ Als eine Voraussetzung für diese europäische Politik gegen Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Intoleranz gelten eine vergleichbare Datengrundlage und die Verbesserung der europaweiten gegenseitigen Information, die von der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus (EBRF Wien)⁵⁰¹ vorbereitet werden. Hierfür wurden als Kooperationspartner auf nationaler Ebene europaweit die Nationalen Runden Tische (siehe oben 2.1) zur Vernetzung der einschlägig aktiven gesellschaftlichen Gruppen sowie die National Focal Points (NFP) etabliert. Die in allen 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union ausgewählten National Focal Points sind im europäischen Netzwerk RAXEN (European Racism and Xenophobia Network) verbunden und haben die vertraglich festgelegte Aufgabe, umfangreiche Daten zu den Themenbereichen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus sowie zu vorbildlichen Praktiken und zu Hintergrundinformationen über die Arbeitswelt, rassistische Gewalt, Bildung und Gesetzgebung an die Europäische Beobachtungsstelle zu liefern. Die NFPs haben keinerlei Aufgaben innerhalb des nationalen Rahmens. In Deutschland arbeitet derzeit das Europäische Forum für Migrationsstudien (efms) in Bamberg als NFP für die Europäische Beobachtungsstelle.

2.3.1 Antidiskriminierungspolitik der Europäischen Union: Institutionelle und informationelle Anforderungen im nationalen Rahmen

Im Rahmen ihrer Antidiskriminierungspolitik haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zwei Richtlinien (siehe auch 4.2) verabschiedet und ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierung (siehe 2.4) eingeleitet.

Auf Grundlage der am 29. Juni 2000 von den Mitgliedstaaten verabschiedeten Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der „Rasse“ oder der ethnischen Herkunft⁵⁰² müssen nach Artikel 13 der Richtlinie in allen Mitgliedstaaten bis Juli 2003 „mit der Förderung der Gleichbehandlung befasste Stellen“ eingerichtet werden. Die Stelle(n) haben Beratungs-/Ombudsfunktion für die Betroffenen. Sie sollen wissenschaftliche Aufgaben und politische Funktionen wahrnehmen, Berichte veröffentlichen und Empfehlungen vorlegen. Die Unabhängigkeit in der Wahrnehmung dieser Aufgaben muss von den Mitgliedstaaten gewährleistet werden.

Nach Einschätzung von Fachleuten ergeben sich hieraus besondere Anforderungen an eine Antidiskriminierungspolitik in Deutschland, da diese im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten (z.B. Großbritannien, Niederlande) um 10 bis 20 Jahre verzögert ist. Nicht nur die bisher fehlende gesetzliche Grundlage für den privatrechtlichen Verkehr, sondern auch die - trotz gesellschaftlicher Integration - politisch fest verankerte Vorstellung und Praxis rechtlicher Ungleichbehandlung (Ausländerstatus) ist eine der Ursachen für ein teilweise gering ausgebildetes Unrechtsbewusstsein hinsichtlich rassistischer, ethnischer oder religiös-weltanschaulicher ungerechtfertigter Ungleichbehandlung. Vor diesem Hintergrund gewinnt die „Förderung der Gleichbehandlung“ als übergeordnete Zielsetzung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 besondere Bedeutung. Über die Umsetzung in die nationale Gesetzgebung (siehe 4.3) hinaus, sollen auf ihrer Grundlage also auch Maßnahmen ergriffen werden, die ein gesellschaftliches Bewusstsein für die Notwendigkeit der Förderung von Gleichbehandlung schaffen. Die Richtlinie benennt unter anderem als konkrete Aufgaben die Unterrichtung der Betroffenen (Art. 10) sowie den Dialog mit den Nichtregierungsorganisationen (Art. 12). Notwendig sind insbesondere Sensibilisierungskampagnen für eine breite Öffentlichkeit sowie praxisorientierte Aufklärung für potentiell von Diskriminierung betroffene Personen auf der einen Seite und Verantwortliche aus dem Bereich der Privatwirtschaft, der Arbeitgeber, der Anbieter aller Formen von Dienstleistungen, der öffentlichen Stellen etc. auf der anderen Seite.

Zur Erfüllung dieser umfangreichen Aufgaben sind Strukturen notwendig, die bisher, bis auf Ausnahmen, noch nicht geschaffen wurden. Die vorhandenen Strukturen mit etwa 20 auf die Antidiskriminierungsarbeit spezialisierten Nicht-Regierungsorganisationen, kommunalen oder Landesstellen sind bei weitem nicht ausreichend. Es engagieren sich vor allem Stellen und Organisationen in der Förderung der Gleichbehandlung, deren Arbeitsbereich in der Behandlung von Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund, also von ethnisch-

rassistischer und religiös begründeter Diskriminierung liegt. Zusammenfassend ergibt sich folgendes Bild:

- die Ausländerbeauftragten des Bundes (vgl. auch §§ 91b Nr. 3; 91c Abs. 3 AuslG), der Länder und der Kommunen und ähnlicher Einrichtungen (z.B. interkulturelle oder multikulturelle Büros), die vereinzelt auch gesonderte Antidiskriminierungsstellen eingerichtet haben (z.B. Landesbeauftragte Brandenburg),
- spezialisierte kommunale Antidiskriminierungsbüros wie z.B. in Hannover,
- aus kommunalen oder Landesmitteln bzw. vereinzelt auch frei finanzierte Nicht-Regierungsorganisationen,
- Netzwerke von interkulturellen, anti-rassistischen und für Gewaltfreiheit und Demokratie eintretenden Nicht-Regierungsorganisationen (z.B. kommunales Netzwerk in Köln, landesweite Netzwerke in den neuen Bundesländern).

Aus Sicht der Beauftragten ist es wegen der föderalen Struktur Deutschlands unbedingt erforderlich, dass entsprechende Einrichtungen in Gemeinden, Ländern und Bund aufgebaut bzw. erweitert werden. Als Ausgangsbasis sollten hierbei die bereits vorhandene Infrastruktur und die Erfahrungen der o.g. Einrichtungen und Organisationen genutzt werden.

Die beiden folgenden Beispiele zeigen Wege für die Verbesserung der Strukturen einer Antidiskriminierungsarbeit sowie ihrer Inhalte und Reichweite auf.

2.3.1.1 Beispiel für regionale Strukturen: Antidiskriminierungsarbeit in Nordrhein-Westfalen

Das Anti-Rassismus Informations-Zentrum ARIC-NRW e.V.⁵⁰³ koordiniert im Auftrag der Landesregierung die Modellvorhaben zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung in Nordrhein-Westfalen unter dem Titel „Netzwerk - Chancengleichheit gegen Diskriminierung ethnischer Minderheiten in NRW“. Die Modellprojekte widmeten sich schwerpunktmäßig der Analyse von Form und Ausmaß der individuellen, institutionellen und strukturellen Diskriminierung sowie der Überprüfung der Wirksamkeit verschiedener gegen Diskriminierung gerichteter Maßnahmen. Die Arbeit der Modellvorhaben wurde nach dieser Praxisphase (1997 bis 1999) vom Landeszentrum für Zuwanderung (Solingen) evaluiert.⁵⁰⁴ Die Ergebnisse der Evaluation sind von besonderem Interesse, da es bisher kaum andere systematische oder repräsentative Studien über ethnisch-rassistische Diskriminierung in Deutschland gibt. Die Landesregierung hat die Haushaltsmittel für die Antidiskriminierungsarbeit erhöht und bezweckt damit eine Verstärkung und Weiterqualifizierung der mit den Modellvorhaben begonnenen Antidiskriminierungsarbeit in NRW. Sie hat beispielhaft für andere Bundesländer und lange vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinie 2000/43 EG des Rates, die in ihrem

Zuständigkeitsbereich liegenden Anforderungen - die Gesetzgebung liegt in der Zuständigkeit des Bundes - umzusetzen begonnen.

2.3.1.2 Initiativen zur Information und Sensibilisierung

Eine Arbeitsgruppe des Forums gegen Rassismus, des bundesweiten Gesprächsforums zwischen der Bundesregierung und einschlägigen Nicht-Regierungsorganisationen, hat sich zur Aufgabe gemacht, die Umsetzung der Richtlinien 2000/43 EG des Rates sowie 2000/78 EG des Rates (siehe XI.4) öffentlich zu begleiten. Als ein Hauptdefizit wird dort die mangelnde Wahrnehmung alltäglicher Diskriminierung als gesellschaftliches Problem, das die Integration von Zuwanderern erheblich behindert, analysiert. Die Arbeitsgruppe widmet sich deshalb vorrangig der Entwicklung einer Strategie zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für eine umfassende Nichtdiskriminierungspolitik, insbesondere durch Informationsarbeit⁵⁰⁵, durch die Initiierung einer Kampagne, die Analyse des Änderungsbedarfs im juristischen Bereich sowie über die Verbreitung positiver Maßnahmen. Beispielhafte Projekte von Nicht-Regierungsorganisationen finden im Rahmen des Aktionsprogrammes der Gemeinschaft statt.

2.4 Das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierung

Das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierung 2001 - 2006⁵⁰⁶ soll zur gesellschaftlichen Sensibilisierung sowie zur Entwicklung von Modellen bewährter Praxis zur Förderung der Gleichbehandlung beitragen. Es fördert mit einem Volumen von rund 100 Mio. € Aktivitäten, die einen horizontalen Ansatz verfolgen, d.h. rassistische Diskriminierung, Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung bekämpfen. Prioritäten sind die Untersuchung und Analyse von Diskriminierung und der Wirksamkeit politischer sowie praktischer Gegenmaßnahmen, die Entwicklung der Bekämpfungs- und Verhinderungskompetenzen und die Sensibilisierung insbesondere von Entscheidungsträgern. Die Maßnahmen müssen kofinanziert werden und bedürfen einer transnationalen Zusammenarbeit.

In Deutschland ist diese gemeinsame Herangehensweise an verschiedene Diskriminierungsmerkmale für nahezu alle in diesem Feld aktiven Organisationen Neuland. Auch verfügen die betroffenen Zielgruppen über sehr unterschiedliche Diskriminierungserfahrungen sowie Interessenvertretungen von sehr unterschiedlicher Reichweite: So können Infrastruktur und Arbeit der Behindertenverbände als vorbildlich, quantitativ umfangreich sowie politisch wirksam bezeichnet werden. Sie erreichten unter

anderem die Aufnahme des Benachteiligungsverbotes „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ in die Verfassung (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG). Auch die Interessenvertretung hinsichtlich der sexuellen Ausrichtung verfügt über politisch relevante Strukturen, wie sich bei der Einführung des Gesetzes über die Eingetragene Lebenspartnerschaft (Lebenspartnerschaftsgesetz - LPartG) in dieser Legislaturperiode zeigte. Die Bevölkerungsgruppen, die am stärksten von rassistischer, ethnisch oder religiös-weltanschaulich begründeter Diskriminierung betroffen sind, sind Menschen mit Migrationshintergrund. Sie verfügen über vergleichsweise schwächere und politisch weniger wirksame Strukturen der Interessenvertretung. Inwiefern und an welchen gesellschaftlichen Orten (z.B. Behörden oder Schulen, Nachbarschaft oder Wohnungsbau) Kooperation hinsichtlich der unterschiedlichen Diskriminierungsmerkmale sinnvoll und möglich sind, muss erst erprobt werden. Das ‚Horizontal Project for Integration (HOPI)‘ der Stadt Göttingen gibt zahlreiche beispielhafte Anregungen für einen horizontalen Ansatz in einer Kommune.⁵⁰⁷

2.5 Europarat

In Vorbereitung der dritten Weltkonferenz der Vereinten Nationen (siehe XI.2.6) haben sich die Mitgliedstaaten in regionalen Zusammenkünften auf ihren politischen Beitrag zur Weltkonferenz geeinigt. Die Tatsache, dass an der vom Europarat veranstalteten europäischen Konferenz (Straßburg, Oktober 2000) als Mitglieder des Europarates auch die Beitrittskandidaten der Europäischen Union teilnahmen, verweist auf ein über die derzeitigen Grenzen der Europäischen Union hinausgehendes gemeinsames Interesse an der Bekämpfung von Intoleranz. Damit kann die Abschlusserklärung eine wichtige Grundlage für die Behandlung von Antirassismus und Antidiskriminierung in den Beitrittsverhandlungen sein. Die Mitgliedstaaten des Europarates haben sich in ihrer politischen Deklaration⁵⁰⁸ auf weitere Maßnahmen zur Prävention und Eindämmung von Intoleranz sowie auf die Verbesserung der Evaluation einschlägiger Maßnahmen geeinigt. Im einzelnen sind die Erstellung von Aktionsplänen und die Einrichtung unabhängiger spezialisierter Stellen zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung, die besondere Unterstützung für Opfer sowie die Ratifizierung und Einhaltung der einschlägigen europäischen und internationalen Konventionen zu nennen.

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), eine Einrichtung des Europarates, hat am 15. Dezember 2001 ihren Zweiten Staatenbericht über Deutschland veröffentlicht.⁵⁰⁹ Die deutschen Entwicklungen im Jahr 2001, z.B. die Verbesserung der Straftatenerfassung, die Einrichtung des Bündnisses für Demokratie und Toleranz, sowie erste Schritte zur Umsetzung einer Antidiskriminierungsgesetzgebung, konnten in diesem Staatenbericht noch nicht berücksichtigt werden. Unter den im Staatenbericht erhobenen Forderungen finden sich die nach einer großzügigeren Hinnahme von Mehrstaatigkeit, dem

Abbau restriktiver Maßnahmen im Asyl- und Flughafenverfahren sowie bei der Abschiebung Jugendlicher, der Intensivierung von Integrationsmaßnahmen und der Einrichtung unabhängiger Fachorgane zur Bekämpfung von Rassismus.

2.6 Vereinte Nationen

Im Internationalen Jahr gegen Rassismus wurde vom 31. August 2001 bis 8. September 2001 die 3. Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban/Südafrika abgehalten.⁵¹⁰ Die VN-Mitgliedstaaten debattierten auf Grundlage der ausgearbeiteten Ergebnisse der Regionalkonferenzen. Die Weltkonferenz wurde vom Auszug der israelischen und der US-amerikanischen Delegation überschattet, der mit der Aufnahme von als antisemitisch und antiisraelisch verstandenen Formulierungen in die politische Erklärung begründet wurde. Die nun vorliegende umfangreiche politische Erklärung sowie der Aktionsplan sind künftig Grundlage für die Bewertung und Kontrolle von Regierungshandeln gegen Rassismus und vergleichbare Formen der Intoleranz.⁵¹¹ Für Deutschland sind folgende Punkte hervorzuheben:

- Fremdenfeindlichkeit gegenüber ausländischen Staatsangehörigen, Migranten, Flüchtlingen und Asylsuchenden sowie Illegalen wird als eine Haupterscheinungsform „zeitgenössischen Rassismus“ und der Verletzung von Menschenrechten genannt.
- Zur Verbesserung der Lebenssituation dieser Gruppen werden die Förderung der Gleichbehandlung, die Unterstützung für Opfer aller Formen von Intoleranz sowie der Ausbau anti-rassistischer und interkultureller Maßnahmen in Behörden, insbesondere Sicherheitsbehörden, genannt.
- Strukturell werden die Einrichtung bzw. Stärkung von unabhängigen Menschenrechtsinstituten sowie gemeinsam mit spezialisierten Einrichtungen und Nichtregierungsorganisationen zu erstellende Aktionspläne gefordert.

Die Fortschritte in der Umsetzung der Vorschläge in den Staaten werden in einem jährlichen Bericht der Hochkommissarin für Menschenrechte an die Generalversammlung der Vereinten Nationen und an die Menschenrechtskommission festgehalten.

Eine der VN-Weltkonferenz vorgeschaltete Konferenz der Nicht-Regierungsorganisationen hat kein gemeinsames Dokument verabschiedet, da die von islamistisch-antisemitischen Organisationen erzwungene Vorlage unter anderem für die europäische Delegation nicht mitzutragen war.⁵¹²

Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung hat den 2000 erstellten Staatenbericht über Deutschland gemäß dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung am 21. März 2001 abschließend beraten und dabei die Stellungnahme der Bundesregierung berücksichtigt, die den seit dem

Regierungswechsel 1998 veränderten politischen und gesellschaftlichen Umgang mit Rassismus einbrachte.⁵¹³ Der Ausschuss hat die offensive und realistische Haltung der Bundesregierung positiv hervorgehoben. Die Anerkennung der Tatsache, dass Fremdeinfeindlichkeit, Rassismus und verwandte Formen der Intoleranz ein anhaltendes, tiefgreifendes und die ganze Gesellschaft berührendes Problem darstellten, sei Voraussetzung für die notwendigen Maßnahmen zur Überwindung von Rassismus. Unter den genannten Kritikpunkten sind die Übergriffe gegen Zuwanderer durch die Polizei, über die für den kommenden Bericht eine ausführliche Stellungnahme erwünscht wird, hervorzuheben.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung im August 2001 die Unterwerfung Deutschlands unter das Individualbeschwerdeverfahren gemäß Art. 14 des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung durch Hinterlegung einer entsprechenden Erklärung beim VN-Generalsekretär in New York unterzeichnet.

3. Fazit

Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung des Rechtsextremismus war im Berichtszeitraum ein leitendes Motto der Debatte. Die Beauftragte hebt hierzu hervor, dass die nun erfolgte bundespolitische Weichenstellung nicht ohne die langjährige Sensibilisierungs- und Projektarbeit gesellschaftlicher Initiativen und von Nichtregierungsorganisationen möglich gewesen wäre. Auch in Zukunft sollten nach Auffassung der Beauftragten die politischen Maßnahmen in diesem Bereich ihren Ausgangspunkt und ihr Ziel in der Mitte der Gesellschaft haben.

Die Beauftragte begrüßt die umfangreichen, in dieser Legislaturperiode in Angriff genommenen Maßnahmen. Die im Berichtszeitraum vorgenommenen, positiven Weichenstellungen zur Bekämpfung von Rechtsextremismus, Rassismus und Diskriminierung sind jedoch lediglich Ausgangspunkt für eine konzeptionelle Weiterentwicklung, Ausweitung und Verstetigung von Maßnahmen in diesem Feld. Denn angesichts der weiterhin hohen Zahl an einschlägigen Straftaten, der anhaltenden Attraktivität rechtsextremer Ideologien und Jugendszenen sowie der nicht ausreichenden Kenntnis diskriminierender und damit ausgrenzender gesellschaftlicher Mechanismen kann keine Entwarnung gegeben werden. Konsequenzen müssen nach Auffassung der Beauftragten zuerst im Bereich der Erfassung, Dokumentation und Analyse rechtsextremer, fremdenfeindlicher, rassistischer und antisemitischer Phänomene gezogen werden.

Die Beauftragte hat bereits im vorangegangenen Bericht auf den Bedarf nach Dokumentation extremistischer und ausländerfeindlicher Aktivitäten aus der Perspektive der Opfer hingewiesen

sowie die Notwendigkeit einer bessere Vernetzung der vorhandenen Dokumentationsstellen und die jährliche Erarbeitung eines Lageberichtes Rechtsextremismus unter Beteiligung nicht-staatlicher Einrichtungen gefordert. Flexiblen Strukturen, die Synergien nutzen und zur Koordination von Aktivitäten beitragen, ist hierbei der Vorrang vor weiteren Institutionalisierungen zu geben. So können bereits etablierte zivilgesellschaftliche Dokumentationsstellen gemeinsam mit den im Rahmen der Bundesprogramme (CIVITAS, XENOS, entimon) eingerichteten bzw. gefestigten Netzwerken und der Europäischen Beobachtungsstelle (EBRF, Wien) für diese Aufgaben gewonnen werden. Für die Koordination der Zusammenarbeit empfehlen sich (polizei-) unabhängige, zivilgesellschaftliche Einrichtungen. Hierzu bedarf es aber der Initiative und Finanzierung durch die Bundesregierung.

Darüber hinaus empfiehlt die Beauftragte, die einschlägigen Bundesprogramme umfassend auszuwerten und, aufbauend auf dieser Grundlage, die Mittel für besonders wirkungsvolle Modellprojekte auszubauen und zu institutionalisieren. Diese können dann ihre Reichweite und ihre Vernetzungsfunktion für lokale Projekte festigen und erweitern sowie die Qualität der Programme weiter entwickeln helfen.

4. Rechtssetzung gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung

4.1 Allgemeines zu rechtlichen Maßnahmen gegen Diskriminierung

Die Beauftragte hatte in ihren letzten Berichten (vgl. zuletzt Bericht 2000, II.6) über Vorschläge berichtet, einen umfassenden Schutz vor Diskriminierungen aus bestimmten Gründen (z.B. wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe) auch im Zivilrecht - also im Verhältnis zwischen Privatpersonen - zu verankern. Diese Vorschläge haben sich auch in der Koalitionsvereinbarung für die 14. Legislaturperiode zwischen SPD und Bündnis90/Die Grünen niedergeschlagen (vgl. Bericht 2000, II.6.1.2). Aus Sicht der Beauftragten kann eine Antidiskriminierungsgesetzgebung mit zu einem Wandel des gesellschaftlichen Bewusstseins beitragen, das schon im Vorfeld auch der Bekämpfung von Rassismus dient. Im Folgenden wird über konkrete rechtliche Maßnahmen berichtet, die im Berichtszeitraum auf europäischer Ebene bereits erlassen und auf der nationalen Ebene konkret zur Diskussion stehen.

Vorab ist dabei allerdings aus Sicht der Beauftragten zu bemerken, dass rechtliche Maßnahmen alleine natürlich nicht ausreichen, um Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und nicht zu rechtfertigende gesellschaftliche Diskriminierungen zurückzudrängen. So hat zwar die

spezifische - bereits vorhandene (vgl. Bericht 1995, III.4.2) - Antidiskriminierungsregelung für den Bereich des Versicherungsrechtes zu einer deutlichen Reduzierung der Probleme geführt, dennoch hat es im Berichtszeitraum vereinzelt diesen Bereich betreffende Eingaben an die Beauftragte gegeben.

Darüber hinaus ist auf eine deutsche Besonderheit vorab hinzuweisen: Zwar hat sich der Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit für Migranten in den letzten Jahren verbessert (siehe oben B.I.). Dennoch sind viele der in Deutschland lebenden Migranten rechtlich Ausländer. Aus Sicht der Beauftragten ist es daher selbstverständlich, dass der Staat Unterscheidungen, die er in seiner allgemeinen Gesetzgebung (also mit Ausnahme des speziellen Ausländerrechtes) für Ausländer getroffen hat, auf ihre Berechtigung hin überprüft (vgl. Bericht 2000, II.6.1.3). Zwar mag es sinnvoll und praktikabel sein (dazu näher unten 3.3.2), im Bereich der zivilrechtlichen Antidiskriminierungsgesetzgebung nominell nur Diskriminierungen nach der ethnischen Zugehörigkeit - und nicht solche nach der Staatsangehörigkeit - zu erfassen. Dennoch wird eine solche Gesetzgebung angesichts der sozialen und rechtlichen Realität nur Überzeugungskraft haben, wenn der Staat zugleich seine Gesetzgebung, die materiell die gleiche Gruppe (viele aus der Gruppe, die von ethnischen Diskriminierungen betroffen sind, haben keine deutsche Staatsbürgerschaft, ggf. ganz streichen) betrifft, auf die Berechtigung von Schlechterstellungen hin untersucht („Normbereinigung“). Dies ist auch die Auffassung der Bundesregierung⁵¹⁴. Zwar hat es im Berichtszeitraum noch keine umfassende Prüfung gegeben. Allerdings hat die Beauftragte über konkrete Einzelfragen mit den zuständigen Ressorts zu diskutieren. So hat sie im Berichtszeitraum mit dem Bundesgesundheitsministerium - ohne endgültiges Ergebnis - über die Frage diskutiert, ob es tatsächlich noch sachgerecht ist, dass die Approbation, die in manchen Gesundheitsberufen die Voraussetzung für einen umfassenden Berufszugang ist, Ausländern nur in ganz besonderen Ausnahmefällen erteilt werden kann.⁵¹⁵ Aus Sicht der Beauftragten ist es nur schwer vermittelbar, dass z.B. für den Arztberuf Zugangshindernisse für in Deutschland aufgewachsene und ausgebildete Ausländer bestehen. Deshalb sollten derartige Zugangshindernisse abgebaut werden, auch wenn es aufgrund steigender Einbürgerungszahlen nur Einzelfälle gibt, in denen Betroffene benachteiligt werden. Diese Diskussion wird die Beauftragte weiter vorantreiben.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass für den betrieblichen Bereich im Berichtszeitraum bereits ein weiterer rechtlicher Baustein für den Schutz vor Diskriminierungen verankert werden konnte. Mit dem am 28. Juli 2001 in Kraft getretenen Gesetz zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes gehört zu den neuen Aufgaben des Betriebsrates neben der Förderung der Integration von ausländischen Arbeitnehmern im Betrieb die Möglichkeit,

Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb zu beantragen. Er verfügt darüber hinaus über ein Zustimmungsverweigerungsrecht bei personellen Einzelmaßnahmen und über ein ausdrückliches Recht, die Entfernung eines sich fremdenfeindlich betätigenden Arbeitnehmers aus dem Betrieb zu beantragen. Dem Betriebsrat wurden damit wirksamere Instrumente zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb sowie zur Förderung der Gleichbehandlung an die Hand gegeben. Des Weiteren ist der Arbeitgeber verpflichtet worden, in der Betriebsversammlung regelmäßig über den Stand der Integration der im Betrieb beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer zu berichten.

Insgesamt ist damit vorab festzustellen, dass die im Folgenden dargestellten rechtlichen Maßnahmen und Vorschläge nur Bausteine einer umfassenden Antidiskriminierungs- und Gleichbehandlungspolitik sind.

4.2 EU-Richtlinien

Wie die Beauftragte in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, II.6.2) erläutert hat, verfügt die Europäische Union seit dem Amsterdamer Vertrag über die Kompetenz, Diskriminierungen effektiver zu bekämpfen (vgl. Art 13 EG-Vertrag). Diese Kompetenz kann genutzt werden, um geeignete Vorkehrungen gegen Diskriminierungen, die an das Geschlecht, die Rasse, die ethnische Herkunft, die Religion oder die Weltanschauung, eine Behinderung, das Alter oder die sexuelle Ausrichtung anknüpfen, zu treffen. Entsprechende Regelungen trifft der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlamentes einstimmig.

Auf Grundlage des Art. 13 EGV hat der Rat bisher zwei Richtlinien beschlossen, die im Folgenden kurz dargestellt werden. Die Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (RL 2000/43/EG)⁵¹⁶ untersagt Diskriminierungen aufgrund der Merkmale „Rasse“ und ethnischer Herkunft für nahezu alle rechtlich relevanten Lebensbereiche einschließlich des Arbeitsrechtes (sogenannter „vertikaler Ansatz“), während die Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (RL 2000/78/EG)⁵¹⁷ im beruflichen Bereich Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zusätzlich bekämpfen will (sogenannter „horizontaler Ansatz“). Die Richtlinien sind an die Mitgliedstaaten adressiert, die diese innerhalb der gesetzten Frist in nationales Recht umsetzen müssen. Dabei können die Mitgliedstaaten auch über die Richtlinien hinausgehen, da diese nur Mindeststandards verankern. Beide Richtlinien sind noch im Jahre 2003 in deutsches Recht umzusetzen (RL 2000/43/EG bis zum 19. Juli 2003 und RL 2000/78/EG bis zum 2. Dezember

2003). Inhaltlich gilt dabei aus Sicht der Beauftragten, dass in Deutschland angesichts der detaillierten Regelungen der Richtlinien ein Tätigwerden des Gesetzgebers erforderlich ist, da nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes⁵¹⁸ die nationale Rechtsordnung den Inhalt von EU-Richtlinien mit „hinreichender Klarheit und Genauigkeit“ widerspiegeln muss.

4.2.1 Inhalte der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft

Auf folgende Inhalte der Richtlinie ist hinzuweisen:

- Der **Geltungsbereich** der Richtlinie bezieht sich praktisch auf alle rechtlich relevanten Lebensbereiche. Ein Schwerpunkt der Richtlinie liegt auf dem Bereich Beschäftigung und Bildung. Erfasst sind aber z.B. auch die Gesundheitsdienste. Praktisch bedeutsam dürfte insbesondere sein, dass wesentliche Teile des alltäglichen gesellschaftlichen Rechtsverkehrs (Zugang und Versorgung mit Gütern - z.B. auch Wohnraum - und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen), in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Auf die Person des Handelnden oder die Rechtsform in der gehandelt wird, kommt es nicht an. So wird z.B. auch das - öffentlich-rechtliche - Handeln von Beamten in den genannten Bereichen selbstverständlich von der Richtlinie erfasst.
- Verboten sind nach der Richtlinie **Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft**. Eine Diskriminierung liegt dabei grundsätzlich vor, wenn die Person aus einem der genannten Gründe weniger günstig behandelt wird, als andere Personen in vergleichbarer Situation. Erfasst sind dabei auch mittelbare Diskriminierungen, d.h. Fälle, in denen scheinbar an ein nicht-verbotenes (neutrales) Merkmal angeknüpft wird, tatsächlich aber Personen wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit oder Rasse ungerechtfertigt benachteiligt werden. Ausdrücklich werden von der Richtlinie auch Belästigungen erfasst. Der Begriff „Rasse“ wird in der Richtlinie als eine soziokulturelle Zuordnung verstanden. In den Begründungserwägungen der Richtlinie wird klargestellt, dass sie keinesfalls an biologische Determinanten anknüpfen will, da es keine unterschiedlichen menschlichen Rassen gibt. Oder um es einfacher zu sagen, die Richtlinie will verhindern, dass Menschen aus rassistischen Gründen diskriminiert werden, gerade weil es keine unterschiedlichen Rassen, sondern nur eine Menschheit gibt.
- Das Diskriminierungsverbot hindert nicht jede Unterscheidung. So dürfen die Mitgliedstaaten auch **positive** (begünstigende) **Maßnahmen** treffen, um erlittene Benachteiligungen auszugleichen. Darüber hinaus bleibt es im beruflichen Bereich (und nur in diesem) möglich, an die „Rasse“ oder ethnische Herkunft als Differenzierungsmerkmal anzuknüpfen, wenn diese Merkmale eine wesentliche und entscheidende berufliche Voraussetzung darstellen. Im Bereich der Beschäftigung werden dies sehr vereinzelte Fälle sein.

- In der Richtlinie ist vorgesehen, die **Beweislast** der Opfer von Diskriminierungen zu mildern (Beweiserleichterung), da Diskriminierungen oft nur schwer nachweisbar sind. Wenn die Opfer Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen einer Diskriminierung vermuten lassen, muss der Diskriminierende die Nichtverletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nachweisen.
- Nach der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten **wirksame Sanktionen** (z.B. Schadenersatzansprüche) für Verletzungen des Gleichbehandlungsgebotes bereitstellen, die auch eine abschreckende Wirkung haben müssen. Zur Durchsetzung der Ansprüche des Betroffenen muss grundsätzlich der Gerichts- und/oder Verwaltungsweg eröffnet sein. Bei der Verwirklichung der Rechte sollen die Betroffenen u.a. auch von besonderen vom Staat eingerichteten **Stellen** (sogenannten Antidiskriminierungsstellen) unterstützt werden können. Schließlich ist der Betroffene - soweit erforderlich - nach der Richtlinie dagegen zu sichern, dass er wegen der Wahrnehmung seiner Rechte erneut diskriminiert wird (sogenannte Viktimsierung).
- Über die genannten rechtlichen Maßnahmen hinaus sollen die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie den **sozialen Dialog** zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und den Dialog mit geeigneten Nichtregierungsorganisationen (Art. 11 und 12) zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorantreiben. Diesem Ziel dient auch die Einrichtung der bereits erwähnten **Stellen**, die unter anderem unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen zum Thema durchführen sollen und Berichte und Empfehlungen abgeben können müssen.

4.2.2 Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf

Die Richtlinie 2000/78/EG ist für die Beauftragte insofern von Bedeutung, als sie für den beruflichen Bereich auch Diskriminierung aufgrund der Religion oder Weltanschauung untersagt. Von solchen Diskriminierungen berichten aber gerade Ausländer und eingebürgerte Personen immer wieder. Neben dieser für die Beauftragte relevanten Regelung werden durch die Richtlinie für den beruflichen Bereich auch Diskriminierungen wegen Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung untersagt. Auf das in Art. 13 EGV enthaltene Merkmal Geschlecht bezieht sich auch diese Richtlinie nicht, da hierzu gesonderte Regelungen vorhanden und geplant sind. Inhaltlich enthält die Richtlinie grundsätzlich ähnliche Regelungen wie die gerade unter 4.2.1 dargestellte (z.B. zu Beweiserleichterungen). Wie bei der ethnischen Diskriminierung im beruflichen Bereich liegt auch hier keine Diskriminierung vor, wenn das betreffende Merkmal eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt. Darüber hinaus ermöglicht die Regelung es, arbeitsrechtliche Sonderregelungen für „Tendenzbetriebe“ (z.B. Kirchen) beizubehalten, damit diese von ihren Arbeitnehmern eine Einhaltung der Regeln ihrer

Glaubensgemeinschaft verlangen können. Schließlich gilt generell, dass spezifische Lösungen, z.B. für die besondere Situation Behinderter im Betrieb (Art. 5) oder für die Frage, wann eine Diskriminierung aufgrund des Alters vorliegt (Art. 6), gefunden wurden.

4.3 Diskussion um Änderungen des nationalen Rechts (BMJ-Entwurf)

Aufgrund einer Vielzahl rassistischer Vorfälle im Sommer 2000 in Deutschland hat die Arbeitsgruppe „Rechtsextremismus“ auf Staatssekretärebene am 14. August 2000 beschlossen, dass die EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (siehe 4.2.1) zügig in deutsches Recht umgesetzt werden soll. Das für die Umsetzung im Bereich des Arbeitsrechts zuständige Bundesministerium für Arbeit plant und erarbeitet bereits ein arbeitsrechtliches Antidiskriminierungsgesetz. Dem Bundesministerium der Justiz ist es gelungen, für seinen Bereich (Zivilrecht) im Dezember 2001 einen Entwurf⁵¹⁹ öffentlich vorzustellen und auch mit Verbänden zu diskutieren. Dieser Entwurf und die Diskussion um ihn wird im Folgenden dargestellt, auch wenn er voraussichtlich nicht mehr in dieser Legislaturperiode Gesetz werden wird. Dabei ist vorab klarstellend hervorzuheben, dass dieser Entwurf kein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz ist und auch die EU-Richtlinien (3.2) nicht vollständig umsetzt, weil er auf den unmittelbaren Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz beschränkt ist. So enthält er z.B. keine Regelungen für den Bereich des Arbeitsrechtes, für die Errichtung der erwähnten Antidiskriminierungsstellen oder für öffentlich-rechtlich geregelte Bereiche⁵²⁰. Festzuhalten ist jedoch, dass mit dem im Folgenden dargestellten Entwurf des Bundesministeriums der Justiz im Bereich des Zivilrechtes wichtige Grundlagen für eine umfassendere (siehe auch 4.1 zur Normbereinigung) Antidiskriminierungsgesetzgebung gelegt worden sind, die in der nächsten Legislaturperiode zügig vorangetrieben werden muss, schon weil die Umsetzungsfristen der Richtlinien einzuhalten sind.

4.3.1 Anwendungsbereich des zivilrechtlichen Benachteiligungsverbot

Das Benachteiligungsverbot (im Folgenden auch Diskriminierungsverbot) soll nach dem Entwurf des Bundesministeriums der Justiz im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) verankert werden und wesentliche Bereiche des alltäglichen zivilrechtlichen Rechtsverkehrs erfassen. Anwendung finden soll das Diskriminierungsverbot nach einer neueren Fassung des Textes des Gesetzentwurfes⁵²¹ auf Verträge, die Waren oder Dienstleistungen zum Gegenstand haben (§ 319a Abs. 1 Nr. 1a BGB). Allerdings setzt die Vorschrift voraus, dass der entsprechende Vertragsgegenstand „öffentlich angeboten“ wird. Dies steht im Einklang mit der Richtlinie 2000/43/EG (vgl. 4.2.1), die sich in Artikel 3 Abs. 1 Buchstabe h) auf die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen bezieht, die „der Öffentlichkeit zur Verfügung“ stehen. Mit diesem Merkmal

sollen Verträge, die den engeren persönlichen Bereich betreffen, aus dem Anwendungsbereich des gesetzlichen Diskriminierungsverbotes ausgenommen werden: Wer etwa in seinem Freundeskreis einen Mieter für ein in seiner Wohnung befindliches Zimmer sucht, befindet sich grundsätzlich nicht im Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbotes, weil der Vertragsgegenstand der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung steht. Anders wäre es hingegen, wenn das Zimmer in einer Zeitungsanzeige öffentlich angeboten würde.

Im Unterschied zu den gerade genannten Fällen (Vertragsgegenstand: Waren und Dienstleistungen) kommt es in den im Folgenden genannten Fallgruppen nicht darauf an, ob der Vertragsgegenstand „öffentlich angeboten“ wurde. In den Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbotes sind Verträge einbezogen, die eine Beschäftigung, die medizinische Versorgung oder Bildung zum Gegenstand haben. Ebenso kann das Diskriminierungsverbot anwendbar sein, wenn es um den Zugang zu Organisationen (z.B. Vereinen) geht. Beim Zugang zu Organisationen sind allerdings zusätzlich Voraussetzungen zu erfüllen, um das Diskriminierungsverbot anwendbar zu machen. Eine erfasste Konstellation ist dabei diejenige, in der die Organisation eine überragende Machtstellung im wirtschaftlichen oder sozialen Bereich innehat und für den Betroffenen ein grundlegendes Interesse am Erwerb der Mitgliedschaft besteht. Damit bleiben Vereine grundsätzlich frei, über die Aufnahme von Mitgliedern zu entscheiden. Nur wenn sie eine für den Einzelnen überaus wichtige Funktion haben (etwa als einzige Interessenvertretung in diesem Bereich), ist das Diskriminierungsverbot anwendbar. Neben dieser Konstellation ist das Diskriminierungsverbot beim Zugang zu Organisationen anwendbar, die sich aus Angehörigen einer bestimmten Berufsgruppe zusammensetzen.

Insgesamt ist aus Sicht der Beauftragten beim Zuschnitt des Anwendungsbereiches des Diskriminierungsverbotes ein sachgerechter Interessenausgleich vorgenommen worden. Zu berücksichtigen ist einerseits, dass sich im Bereich des Zivilrechtes Privatpersonen gegenüberstehen, die wechselseitig mit Rechten ausgestattet sind. Deshalb sollte der Freiheitsraum eines Vereines, über seine Mitglieder zu entscheiden, nicht zu weitgehend eingeschränkt werden. Aus einem vergleichbaren Grund (Privatautonomie) spricht viel dafür, bei einer privaten Wohnung, deren Vermietung nicht öffentlich angezeigt wird, von einer Anwendung des Diskriminierungsverbotes abzusehen. Auf der anderen Seite handelt es sich jedoch gerade beim Verbot von rassistischen und ethnischen Diskriminierungen um einen ganz grundlegenden zivilisatorischen Wert. Deshalb muss dieser Wert grundsätzlich auch im Zivilrecht Beachtung finden, sobald eine Diskriminierung öffentlich sichtbar wird oder in jedem Falle, wenn der Betroffene besonders auf Zugang zu der Leistung angewiesen ist. Die im Gesetzentwurf gefundene Lösung - das Diskriminierungsverbot zwar grundsätzlich in den

genannten Bereichen anwendbar zu machen, in einigen Konstellationen aber Schwellen („der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen“ oder „grundlegendes Interesse an dem Erwerb der Mitgliedschaft“) zu errichten, die für eine Anwendung des Diskriminierungsverbotes überschritten werden müssen - ist damit aus Sicht der Beauftragten insgesamt abgewogen.

Abschließend bleibt allerdings erneut anzumerken, dass der Entwurf aus dem Anwendungsbereich des Benachteiligungsverbotes - entsprechend der Zuständigkeit des Bundesministerium der Justiz - das gesamte Arbeitsrecht⁵²² ausnimmt (§ 319a Abs. 2 BGB). Da aber gerade in diesem Bereich vielfach Fallkonstellationen⁵²³ vorkommen, in denen sich die Frage stellt, ob die Begründung einer Entscheidung des regelmäßig wirtschaftlich mächtigeren Arbeitgebers zulässig ist, ist gerade hier eine klarere gesetzliche Regelung wünschenswert.

4.3.2 Verbotene Differenzierungskriterien

Das Benachteiligungsverbot erfasst nicht jede Art von unterschiedlicher Behandlung. Im Bereich des Zivilrechtes ist es grundsätzlich Sache des Einzelnen zu entscheiden, wie er sich gegenüber anderen verhalten will (zur Privatautonomie auch bereits 4.2.1). Deshalb verbietet das Benachteiligungsverbot nur Differenzierungen, die aus Gründen vorgenommen werden, die gesellschaftlich nicht akzeptabel sind. Als verbotene Differenzierungskriterien nennt der Entwurf des Bundesministeriums der Justiz alle entsprechend in Art 13 EG-V genannten Merkmale, nämlich das Geschlecht, die Rasse, die ethnische Herkunft (hierzu oben 3.2.1), die Religion oder Weltanschauung, eine Behinderung, das Alter und die sexuelle Identität. Es ist vorausschauend und sinnvoll, alle in Art. 13 EG-V genannten Merkmale in das Gesetz einzubeziehen, da die Europäische Union für diese Merkmale einen Regelungsbedarf gesehen hat und weitere Richtlinien zu den in Art. 13 EG-V enthaltenen Merkmalen zu erwarten sind. Im Folgenden wird auf Diskussionen über das Verbot dieser Differenzierungskriterien aufmerksam gemacht, soweit der Zuständigkeitsbereich der Beauftragten betroffen ist.

Auch öffentlich ist bereits über die Frage diskutiert worden, ob die Merkmale „Religion“ und „Weltanschauung“ aus dem Katalog der verbotenen Differenzierungskriterien herausgenommen werden sollen (umstritten ist außerdem, aus anderen Gründen, das Merkmal „Alter“). Ursache für derartige Vorschläge sind vor allem auch Bedenken der großen christlichen Kirchen, die befürchten, dass sie gezwungen sein könnten, in ihren Einrichtungen (z.B. Kindergärten, Altenheimen, Privatschulen etc.) keine Differenzierungen nach der Religionszugehörigkeit mehr vornehmen zu können, und diesen Einrichtungen damit ihr spezifischer Charakter verloren gehen könnte. Aus Sicht der Beauftragten ist zu diesen Bedenken zunächst anzumerken, dass im Gesetz für diese Problematik jedenfalls spezifische Lösungen gefunden werden könnten. So könnte ausdrücklich festgelegt werden, dass in kirchlichen Einrichtungen ein sachlicher Grund

für eine Unterscheidung bestehen kann, wenn eine Differenzierung vorgenommen wird, um den Charakter als kirchliche Einrichtung zu wahren. Eine derartige Lösung ist für den Bereich des Arbeitsrechtes in der RL 2000/78/EG (vgl. 4.2.2) bereits vorgesehen.⁵²⁴ Es spricht daher Nichts dagegen, eine entsprechende Regelung auch in anderen Gebieten des Zivilrechtes aufzunehmen. Darüber hinaus weist die Beauftragte darauf hin, dass gerade im Bereich von Religionsgemeinschaften mit vielen zugewanderten Mitgliedern (Muslime und Juden) Diskriminierungen wegen Religionszugehörigkeit und wegen ethnischer Herkunft - auch in der Wahrnehmung der Betroffenen - nicht zu trennen sind: Meint die Aussage „Juden nicht erwünscht“ die Religionszugehörigkeit oder die ethnische Herkunft der Betroffenen? Ist bei der Aussage „Türkische Kopftuchträgerinnen werden nicht bedient“ das entscheidende Kriterium die Religion (Kopftuch) oder die ethnische Herkunft (türkisch)? Schon diese Fragestellungen verdeutlichen, dass viel dafür spricht - schon wegen der sonst drohenden Abgrenzungsschwierigkeiten - am Differenzierungsverbot aus Gründen der „Religion“ oder „Weltanschauung“ festzuhalten. Im Übrigen entspräche die Verankerung des Diskriminierungsverbotes aus diesen Gründen auch der Werteordnung des Grundgesetzes, das in Art. 3 Abs. 3 Differenzierungen wegen des Glaubens oder der religiösen Anschauung untersagt.

Mit dem letzten Argument - Berücksichtigung des Wertgehaltes des Art. 3 GG bei den Differenzierungskriterien - ist auch ein anderes Problem angesprochen. Der Entwurf benennt nicht alle Merkmale des Art. 3 Abs. 3 GG. Dabei lassen sich aus Sicht der Beauftragten Diskriminierungen wegen der im Grundgesetz genannten Merkmale „Abstammung“, „Heimat“ und „Herkunft“ in den ihr wichtigen Fallgruppen allerdings regelmäßig unter den Begriff der Diskriminierung wegen der „ethnischen Herkunft“ oder aus Gründen der „Rasse“ subsumieren, so dass der Ausschluss dieser Merkmale aus dem Blickwinkel des Aufgabenbereiches der Beauftragten eher unproblematisch ist. Für den Bereich der Beauftragten (zugewanderte Bevölkerung) könnte allerdings der Ausschluss des in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmales „Sprache“ erheblich sein, wenn dies in der Praxis genutzt werden sollte, um das Diskriminierungsverbot wegen der ethnischen Herkunft zu unterlaufen (etwa durch eine Anzeige, in der Mieter für eine Wohnung gesucht werden, die über exzellente Deutschkenntnisse verfügen müssen). Insoweit geht die Beauftragte jedoch davon aus, dass auch derartige Diskriminierungen in den Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbotes fallen, da dieses ausdrücklich mittelbare - also wie hier verdeckte - Diskriminierungen erfassen will.⁵²⁵ Dennoch wird zu erwägen sein, ob nicht eine stärkere Einbeziehung der Merkmale des Art. 3 Abs. 3 GG in den Wortlaut des Benachteiligungsverbotes sinnvoll sein könnte.

Schließlich ist aus Sicht der Beauftragten auf ein besonders wichtiges Abgrenzungsproblem aufmerksam zu machen. Die Beauftragte hat bereits oben (4.1.) darauf hingewiesen, dass zahlreiche der in Deutschland lebenden Zuwanderer) rechtlich (noch) Ausländer sind. Angesichts dieser sozialen Realität könnte man die in Deutschland getroffene Aussage „Türken unerwünscht“ anders als die in Großbritannien getroffene entsprechende Aussage „Pakistaner unerwünscht“ bewerten. In Großbritannien (wo mehr Einwanderer die britische Staatsangehörigkeit haben) dürfte eindeutig sein, dass mit dieser Aussage auf die ethnische Herkunft abgestellt wird; in Deutschland hingegen ist nicht ganz klar, ob hier nicht eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit vorgenommen wird. Das Differenzierungskriterium „Staatsangehörigkeit“ ist aber nicht im Katalog der verbotenen Differenzierungsgründe enthalten (ebenso Art. 3 Abs. 2 RL 2000/43/EG und RL 2000/78/EG). Deshalb könnte aus Sicht der Beauftragten darüber diskutiert werden, ob in der gesellschaftlichen Realität der Bundesrepublik nicht auch die Staatsangehörigkeit zu den grundsätzlich verbotenen Differenzierungskriterien gezählt werden sollte. Da aber sogar der Staat im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG bei sachlichen Gründen nach der Staatsangehörigkeit unterscheiden darf, müssten dann zumindest entsprechende Ausnahmegründe für Privatpersonen vorgesehen werden. Es spricht daher auch manches gegen die Aufnahme des Differenzierungsverbotes aus Gründen der Staatsangehörigkeit in das zivilrechtliche Antidiskriminierungsgesetz. Dies gilt insbesondere, weil in der Diskussion der Beauftragten mit dem Bundesministerium der Justiz Konsens darüber hergestellt werden konnte, dass in den relevanten Konstellationen auch in Deutschland keine Zweifel bestehen kann, dass letztlich Diskriminierungen aus Gründen der ethnischen Herkunft oder rassistischen Motiven vorliegen. So wird erkennbar nicht auf die Staatsangehörigkeit abgestellt, wenn an einer Gaststätte ein Schild mit der Aufschrift „Keine Türken“ hängt oder eine Fahrgast bei einer Taxizentrale einen „deutschen Fahrer“ verlangt. Durch die Vorlage eines deutschen Passes werden die Diskriminierenden kaum überzeugt werden, das Diskriminierungsopfer gerecht zu behandeln. Da das Bundesministerium der Justiz sich bereit erklärt hat, dies in der Gesetzesbegründung näher darzulegen, dürfte das dargestellte Problem weitgehend entschärft sein.

4.3.3 Zulässige Unterscheidungen (sachliche Gründe)

Diskriminierungen wegen der ethnischen Herkunft oder aus Gründen der Rasse berühren Grundwerte der Gesellschaft. Deshalb lässt der Entwurf hier zu Recht - entsprechend der Richtlinie 2000/43/EG - grundsätzlich keine Gründe zu, die eine solche Ungleichbehandlung rechtfertigen können. Dies gilt insbesondere, weil bereits im Diskriminierungsverbot selbst bestimmte Fallgruppen im Hinblick auf die berührten Grundrechte ausgenommen werden (vgl. 4.3.1). Eine Ausnahme vom Grundsatz - keine Diskriminierung aus ethnischen oder rassistischen Gründen - gilt allerdings für den Bereich der Beschäftigung (von diesem Begriff im Entwurf nicht

erfasst das Arbeitsverhältnis; siehe oben 4.3.1) und bei der Mitwirkung in Organisationen. Hier liegt nach dem Entwurf bei allen verbotenen Unterscheidungskriterien - also auch bei den Merkmalen Rasse und ethnische Herkunft - entsprechend der Richtlinie eine zulässige Unterscheidung vor, wenn das Merkmal eine wesentliche und entscheidende Voraussetzung für die Tätigkeit oder den Zugang zur Organisation ist. Denkbar ist es, unter diese Ausnahmeklausel etwa den Fall eines „weißen“ Deutschen zu fassen, der in einen „Verein schwarzer Deutscher“ aufgenommen werden will.

Bei allen anderen im Gesetzentwurf genannten Merkmalen und grundsätzlich verbotenen Differenzierungskriterien können im Übrigen sachliche Gründe die Unterscheidung rechtfertigen. Für die Merkmale Alter und Behinderung kann auch im Bereich der Beschäftigung und bei der Mitwirkung in Organisationen eine Ungleichbehandlung durch sachliche Gründe gerechtfertigt werden. Ein sachlicher Grund liegt dabei vor, wenn der Grund für einen durchschnittlichen Betrachter nachvollziehbar ist und wenn sich die Unterscheidung nicht durch eine zumutbare Anpassung des Vertrages oder seine Durchführung vermeiden lässt.

4.3.4 Beweislast

Der Entwurf enthält eine Beweiserleichterung, wie sie durch die Richtlinie 2000/43/EG vorgegeben wird. In der Diskussion sind mit den Verbänden von Seiten der Wirtschaft Bedenken geäußert worden, dass die Beweiserleichterung dazu führen könnte, dass Unternehmen zu Unrecht mit Verfahren überzogen werden. Aus Sicht der Beauftragten sollten derartige Bedenken letztlich ausgeräumt werden können. Denn die Erfahrungen mit der im Arbeitsrecht bereits für Fälle von Geschlechterdiskriminierung verankerten Beweiserleichterung (§ 611a BGB) belegen jedenfalls solche Probleme nicht.

4.3.5 Sanktionen

Wenn das Diskriminierungsverbot abschreckende Wirkung haben soll, müssen Verstöße mit spürbaren Sanktionen geahndet werden. Der Entwurf sieht insoweit die im Folgenden dargestellten Sanktionen vor:

- Die Betroffenen erhalten zunächst einen Anspruch auf Unterlassung. Das heißt, sie können verlangen, dass der Diskriminierende sein Handeln künftig ändert und sie benachteiligungsfrei behandelt.
- In besonderen Einzelfällen kann auch ein Anspruch auf Abschluss eines Vertrages bestehen (sog. Kontrahierungszwang). Dabei ist allerdings eine Klarstellung in der Diskussion, dass ein Vertragsabschluss bei einem Beschäftigungsverhältnis oder einem anderen Vertrag, der auf einem Vertrauensverhältnis gründet, nicht verlangt werden kann.

- Für Fälle, in denen die Benachteiligung nicht auf einem der bereits genannten Wege oder „in anderer Weise“ (§ 319e BGB) ausgeglichen werden kann, können die Betroffenen eine angemessene **Entschädigung in Geld** verlangen. Aus Sicht der Beauftragten ist wesentlich, dass diese Bestimmung nicht so interpretiert wird, dass letztlich keine angemessenen und abschreckenden Sanktionen verhängt werden. Wird etwa mit der Aussage „Türken kommen hier nicht rein“ der Zugang zu einer Diskothek verwehrt, so ist aus ihrer Sicht der Nachteil regelmäßig nicht ausgeglichen, wenn sich der Diskothekenbetreiber entschuldigt und für die Zukunft Besserung zusagt. Erforderlich ist, dass die erlittene Herabwürdigung in dieser Konstellation durch eine - spürbares - **Schmerzensgeld** ausgeglichen wird (und der Täter damit zugleich von vergleichbaren Handlungen abgeschreckt wird). Überlegenswert ist aus Sicht der Beauftragten, ob diese Fallgruppe im Gesetzestext noch deutlicher in diesem Sinne klargestellt werden sollte.
- Darüber hinaus sieht der Entwurf auch ein **Verbandsklagerecht** gegen Unternehmen vor, das sich an den im Verbraucherrecht bereits geltenden Regelungen orientiert. Dabei war auch in der Diskussion, ob bei Verstößen von Unternehmen gegen in diesem Verfahren ergangene Urteile auch Straftatbestände verankert werden sollen. Aus Sicht der Beauftragten ist ein Verbandsklagerecht - auch ohne die Strafbestimmung - ein wirksames Instrument, um Verbände in die Antidiskriminierungsarbeit einzubeziehen.

4.3.6 Zusammenfassung Antidiskriminierungsgesetz

Insgesamt bleibt festzustellen, dass der Entwurf des Bundesministeriums der Justiz eine gute Grundlage für die zivilrechtlichen Bestandteile einer Antidiskriminierungsgesetzgebung bietet. Die weiteren Teile - z.B. das arbeitsrechtliche Antidiskriminierungsgesetz - müssen jedoch zügig vorangetrieben werden. Dies gilt auch für die Konzeption von Antidiskriminierungsstellen. Noch einmal gründlich zu diskutieren sein werden nach Auffassung der Beauftragten auch eine Reihe von, teilweise oben angesprochenen, Einzelfragen (z.B. die Frage, wie die Beteiligung der Verbände im Rahmen des Rechtsschutzes beim arbeitsrechtlichen Antidiskriminierungsgesetz ausgestaltet sein sollte).

Teil C: Sozialberichterstattung und Forschung

Da im Berichtszeitraum eine breite gesellschaftliche und politische Debatte zur Neuregelung von Zuwanderung und Integration und zu Migration im Kontext demographischer Entwicklung stattfand (vgl. A.II.), die sich u.a. in einer Fülle von einschlägigen Berichten, Gutachten und Datenzusammenstellungen niederschlug, konnte der Bericht der Beauftragten auf eine wesentlich breitere Materialbasis rekurrieren als in der Vergangenheit.

Zu nennen ist hier zum einen der Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Unabhängigen Kommission "Zuwanderung"⁵²⁶, der u.a. auf einer Reihe von Gutachten⁵²⁷ basiert und der neben Empfehlungen für den Gesetzgeber sowohl detailliertes empirisches Material als auch ausführliche Darstellungen gesetzlicher Grundlagen und Verfahren von Zuwanderung und Ausländeraufenthalt in Deutschland umfasst. Ähnlich grundlegend zu Aspekten von Migration und Integration äußert sich auch der Schlussbericht der seit 1992 tätigen Enquetekommission "Demographischer Wandel"⁵²⁸ des Deutschen Bundestages, die sich bereits in ihrem 2. Zwischenbericht aus dem Jahr 1998 mit diesen Themenbereichen befasst hatte. Auch diese Kommission gab eine Reihe von Gutachten⁵²⁹ in Auftrag, die sich z.T. explizit auf Zuwanderung und Integration beziehen. Zudem wurden im Berichtszeitraum für die Bundesregierung und die EU-Kommission mehrere Gutachten⁵³⁰ zu den Wanderungspotentialen im Zuge der EU-Osterweiterung erstellt (vgl. auch C.V.1.1).

Gleichfalls auf ein verstärktes Interesse an Fragen von Migration und Integration verweisen die zahlreichen Kleinen und Großen Anfragen von Mitgliedern bzw. Fraktionen des Deutschen Bundestages im Berichtszeitraum. Die jeweiligen Antworten der Bundesregierung⁵³¹ präsentieren z.T. ausführliches Datenmaterial, das in dieser Form bisher so nicht zugänglich war.

Auch in den regelmäßigen Berichten der Bundesregierung haben migrations- und integrationspezifische Themen in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. So widmet sich der 6. Familienbericht der Bundesregierung⁵³² aus dem Jahr 2000 ausschließlich der Situation von Migrantenfamilien (vgl. auch C.II.) und bietet eine Fülle von Material zu Themenbereichen, die in der Vergangenheit in erster Linie in den Berichten der Beauftragten abgehandelt wurden. Im Zusammenhang mit dem Familienbericht wurde zudem eine Reihe von Forschungsprojekten durchgeführt, deren Ergebnisse in drei Ergänzungsbänden zum Bericht veröffentlicht sind.⁵³³ Auch im 11. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung⁵³⁴ nimmt, wie bereits im Vorgängerbericht, die Berichterstattung über Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund breiten Raum ein. Und auch der 3. Bericht

zur Lage der älteren Generation in Deutschland⁵³⁵ thematisiert die spezifische Situation älterer Ausländer, u.a. im Zusammenhang mit Ausführungen zu Wohnen und gesundheitlicher Versorgung. Im diesjährigen Drogen- und Suchtbericht der Drogenbeauftragten der Bundesregierung⁵³⁶ wird - gestützt auf drei im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit erstellte Gutachten⁵³⁷ - der Drogenkonsum von Migranten thematisiert. Der 1. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung⁵³⁸ umfasst ein eigenes Kapitel zur sozialen und Einkommenssituation von Zuwanderern sowie Überlegungen zur sozialverträglichen Gestaltung von Migration, während sich der Sozialbericht 2001 der Bundesregierung⁵³⁹ zu ausländer-spezifischen Themen nur punktuell äußert. Der 1. Periodische Sicherheitsbericht der Bundesministerien des Innern und der Justiz⁵⁴⁰ thematisiert - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Debatten um „Ausländerkriminalität“ - ausführlich auch den Zusammenhang von Migration und Kriminalität (vgl. auch C.IV.). Tradition hat die Berichterstattung über die Situation junger Migrantinnen und Migranten im jährlich vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) erstellten und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung herausgegebenen Berufsbildungsbericht, so auch im Bericht 2002.⁵⁴¹ Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Einrichtung eines neuen Forschungsschwerpunkts "Migrantinnen und Migranten" im BIBB.

Neben den allgemeinen regelmäßigen empirischen Erhebungen⁵⁴² und statistischen Quellen⁵⁴³, die u.a. auch ausländerbezogene Daten enthalten, gibt es zudem eine Reihe von regelmäßigen ausländer-spezifischen Erhebungen und Datenzusammenstellungen.

Seit 30 Jahren führt das MARPLAN-Institut jährlich die Untersuchung "Ausländer in Deutschland"⁵⁴⁴ durch. Diese Umfrage erfasst auf breiter empirischer Basis die ausländische Wohnbevölkerung aus den klassischen "Gastarbeiterländern" (Griechenland, Italien, Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien und Spanien) und erhebt neben Daten zur sozioökonomischen Situation auch solche zu wechselnden Spezialthemen wie z.B. der Einbürgerungsbereitschaft. Daten aus dieser Untersuchung werden für die Lageberichte der Beauftragten regelmäßig ausgewertet. Hinsichtlich der abgefragten Themen breiter angelegt ist die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Abstand von etwa 5 Jahren in Auftrag gegebene Erhebung "Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland" (kurz: „Repräsentativuntersuchung“)⁵⁴⁵, in deren Rahmen Ausländer aus den Ländern Türkei, ehemaliges Jugoslawien, Italien und Griechenland befragt werden. Erwähnt werden soll an dieser Stelle auch eine vom Bundespresseamt 2001 in Auftrag gegebene empirische Studie zur Mediennutzung der türkischen Bevölkerung⁵⁴⁶ (vgl. C.VIII.1.2).

Ausländer- bzw. migrationsspezifische Statistikberichte veröffentlichen u.a. die Beauftragte⁵⁴⁷, das Statistische Bundesamt⁵⁴⁸, das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer

Flüchtlinge⁵⁴⁹, die Bundesanstalt für Arbeit⁵⁵⁰, das Institut der Deutschen Wirtschaft⁵⁵¹ sowie auf europäischer Ebene das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften Eurostat⁵⁵². Zudem erschien im November 2001 erstmals der im Auftrag der Bundesregierung erstellte Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten⁵⁵³, der auf eine Anforderung des Deutschen Bundestages an die Bundesregierung zurückgeht, jährlich einen Bericht zur Zu- und Abwanderung nach bzw. aus Deutschland vorzulegen⁵⁵⁴. Diese auf der Grundlage eines Gutachtens des Europäischen Forums für Migrationsstudien (efms) in Bamberg erarbeitete und kommentierte Zusammenstellung von Wanderungsstatistiken soll jährlich aktualisiert erscheinen. Vorläufer dieses Berichts war der von der Beauftragten in Eigenregie herausgegebene und gleichfalls vom Europäischen Forum für Migrationsstudien erarbeitete Migrationsbericht 1999⁵⁵⁵.

Einschlägige Literatur- bzw. Forschungsdokumentationen werden u.a. vom Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung⁵⁵⁶ sowie vom Informationszentrum Sozialwissenschaften Bonn zusammen mit dem Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen⁵⁵⁷ herausgegeben.

Auch im universitären Bereich wird Migrationsforschung inzwischen von einer ganzen Reihe von Wissenschaftlern und universitären Einrichtungen betrieben.⁵⁵⁸ Als Institution kritischer Politikbegleitung und -beratung versteht sich der Rat für Migration, der aus einer Gruppe von mit Migrations- und Integrationsthemen befassten Wissenschaftlern hervorging, die 1994 das „Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung“⁵⁵⁹ veröffentlichten. Zu den publizistischen Aktivitäten des Rates gehört neben Stellungnahmen zu aktuellen Fragen von Migration und Integration der in regelmäßigen Abständen herausgegebene Migrationsreport⁵⁶⁰, der bevölkerungs- und sozialwissenschaftliche, rechtswissenschaftliche und historisch-soziologische Bestandsaufnahmen und Analysen umfasst.

Mit dem Zuwanderungsgesetz werden auch für den Bereich Migrationsforschung neue Weichen gestellt. Zum einen (§ 75 Abs. 2 AufenthG) wird beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als unabhängiges Forschungsinstitut das Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung eingerichtet (das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung ist bisher beim Statistischen Bundesamt angesiedelt). Zum zweiten sieht das Gesetz (§ 76 AufenthG) die Einrichtung eines Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration vor, der die Aufgabe hat, das Wanderungsgeschehen und die innerstaatlichen Aufnahme- und Integrationskapazitäten regelmäßig zu begutachten. Dem Rat werden sieben vom Bundesminister des Innern auf jeweils vier Jahre zu ernennende Experten mit besonderen

Kenntnissen in den Bereichen Bevölkerungswissenschaft, Arbeitsmarktpolitik, Migration und Integration angehören.

I. Sozialdaten

1. Daten zur ausländischen Wohnbevölkerung

Ende 2001 lebten laut Angaben des Ausländerzentralregisters⁵⁶¹ insgesamt 7,319 Mio. Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Tabelle 11 im Anhang). Das entsprach einem Anteil von 8,9 % an der Gesamtbevölkerung. Mit dieser seit 1996 stagnierenden Ausländerquote liegt die Bundesrepublik im europäischen Vergleich im oberen Bereich. Sie steht zusammen mit Belgien an dritter Stelle hinter Luxemburg und der Schweiz.

Der Ausländerbestand hängt jedoch nicht nur von der erfolgten Zu- und Abwanderung, der Geburtenentwicklung und der Sterblichkeit der ausländischen Bevölkerung ab, sondern spiegelt auch das jeweilige Einbürgerungsrecht wider. So geben die Ausländerzahlen in Frankreich beispielsweise nur unzureichend Auskunft über das Ausmaß der erfolgten Migration, da Frankreich ein relativ liberales Einbürgerungsrecht hat. In Deutschland war bis Ende 1999 das Gegenteil der Fall. Entsprechend hoch ist der Anteil der Migranten, die nicht über einen deutschen Pass verfügen. Seit In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts am 1. Januar 2000 jedoch erhalten in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, wenn die Eltern bestimmte aufenthaltsrechtliche Voraussetzungen erfüllen, automatisch auch die deutsche Staatsangehörigkeit, so dass die Zahl der in Deutschland geborenen Kinder mit ausschließlich ausländischer Staatsangehörigkeit sinkt (siehe C.1.3).

1.1 Nationalitäten

Jeder vierte in Deutschland lebende Ausländer stammt aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union. Der Anteil der EU-Ausländer an allen Ausländern ist von 1996 bis Ende 2001 (25,6 %) weitgehend konstant geblieben. Die höchsten Anteile an den EU-Ausländern hatten Italiener (33,0 %), Griechen (19,4 %), Österreicher (10,1 %), Portugiesen (7,1 %), Spanier (6,9 %), Briten (6,2 %), Niederländer (6,0 %) und Franzosen (5,6 %) (vgl. Tabellen 12 und 13 im Anhang).

Bei den Ausländern aus ehemaligen Anwerbeländern sind im Zeitraum 1996 bis 2001 die Anteile der Türken (von 28,0 % auf 26,6 %), der Staatsangehörigen aus der Bundesrepublik

Jugoslawien (von 10,3 % auf 8,6 %) und der Tunesier (von 0,4 % auf 0,3 %) leicht gesunken. Konstant geblieben sind die Anteile der Portugiesen (1,8 %), Spanier (1,8 %) und Marokkaner (1,1 %).

Während bei den Ausländern aus Nicht-Anwerbeländern die Anteile der Polen (von 3,9 % auf 4,2 %), der Österreicher (von 2,5 % auf 2,6 %) und der Franzosen (von 1,4 % auf 1,5 %) leicht gestiegen sind, sind die Anteile der Rumänen (von 1,4 % auf 1,2 %), der Niederländer (von 1,6 % auf 1,5 %), der Iraner (von 1,5 % auf 1,4 %) und der Vietnamesen (von 1,3 % auf 1,2 %) leicht gesunken. Stark gesunken ist der Anteil der US-Amerikaner (von 2,6 % auf 1,6 %). Gleich geblieben ist der Anteil der Briten (1,6 %) (vgl. Tabelle 12 im Anhang).

Die größten Gruppen der ausländischen Wohnbevölkerung bildeten Ende 2001 die Türken mit 1,95 Mio. (26,6 %), Staatsangehörige der Bundesrepublik Jugoslawien mit 627 523 (8,6 %), Italiener mit 616 282 (8,4 %), Griechen mit 362 708 (5,0 %), Polen mit 310 432 (4,2 %), Kroaten mit 223 819 (3,1 %), Österreicher mit 188 957 (2,6 %), Bosnier mit 159 042 (2,2 %), Portugiesen mit 132 625 (1,8 %) und Spanier mit 128 713 (1,8 %) (vgl. Tabelle 12 im Anhang).

1.2 Geschlecht, Altersgruppen, in Deutschland geborene Ausländer

Im Jahr 2001 waren 3,95 Mio. (54,0 %) der Ausländer männlichen und 3,37 Mio. (46,0 %) weiblichen Geschlechts.

1,46 Mio. (20,0 %) waren unter 18 Jahre alt, 5,48 Mio. (74,9 %) zwischen 18 und 65 Jahren und 369 688 (5,1 %) waren 65 Jahre alt und älter (vgl. Tabelle 14 im Anhang). Die ausländische Bevölkerung ist im Vergleich zur deutschen wesentlich jünger. Bei der deutschen Bevölkerung lagen die entsprechenden Anteile 2000 bei 18,5 % (unter 18-jährige), 63,7 % (18 bis unter 65-jährige) und 17,8 % (über 65-jährige). Der Anteil der älteren Ausländerinnen und Ausländer wird künftig allerdings langsam wachsen.

Gliedert man die älteren Ausländer (60 Jahre und älter) nach Nationalitäten bzw. Kontinenten (die Angaben gelten für das Jahr 2000), dann zeigen sich beträchtliche Unterschiede. Während 12,2 % aller EU-Ausländer, 8,7 % der Personen mit jugoslawischer Staatsangehörigkeit, 7,2 % der Türken und 6,3 % der Polen über 60 Jahre alt sind, haben nur jeweils 3,8 % der Asiaten und der Afrikaner bereits dieses Alter erreicht (vgl. Tabelle 15 im Anhang).

1,56 Mio. (21,4 %) aller Ausländer sind bereits in Deutschland geboren; in der Altersgruppe der unter 18-jährigen sind es 1,00 Mio. oder 68,0 %, bei den unter 6-jährigen sogar 88,3 %. Besonders hoch sind die Anteile der bereits in Deutschland Geborenen bei Türken (36,3 %),

Italienern (28,3 %), Griechen (26,6 %), Marokkanern (23,8 %), Spaniern (23,9 %), Kroaten (22,4 %) und Tunesiern (22,0 %). Ein hoher Anteil in Deutschland geborener Kinder ist ein Indikator für eine vergleichsweise längere Tradition von Migration aus bestimmten Regionen. Relativ geringe Anteile haben z.B. Bulgaren (2,3 %), Rumänen (2,4 %) und Polen (5,7 %) (vgl. Tabelle 16 im Anhang).

1.3 Geburtenentwicklung und Sterbefälle

Die längerfristige demographische Entwicklung in Deutschland ist durch eine Schrumpfung der deutschen Bevölkerung und eine drastische Änderung zuungunsten der jüngeren Altersgruppen gekennzeichnet. Deutlich zeigt sich dies in der Geburtenentwicklung. Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bis 1967 lag die Geburtenrate etwa in der Größenordnung zwischen 800 000 bis etwas über eine Million pro Jahr. 1967 wurden 1 019 459 Kinder, darunter 972 027 Kinder deutscher und 47 432 Kinder ausländischer Staatsangehörigkeit (Ausländeranteil 4,7 %) geboren. Seit Anfang der 1970er Jahre machen Kinder ausländischer Eltern durchschnittlich zwischen 10 und 13 % aller in Deutschland geborenen Kinder aus. 1999 waren es 95 216, was einem Ausländeranteil von 12,4 % entsprach (vgl. Tabelle 17 im Anhang). Aufgrund des neuen Staatsangehörigkeitsrechts erwerben seit dem 1. Januar 2000 Kinder ausländischer Eltern bei Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit mindestens acht Jahren rechtmäßig in Deutschland lebt. Die absolute Zahl der mit ausschließlich ausländischer Staatsangehörigkeit im Jahr 2000 in Deutschland geborenen Kinder ist demzufolge gegenüber dem Jahr 1999 stark gesunken, nämlich von 95 216 auf 49 778. Dies entspricht einem Ausländeranteil an allen Geburten von nur noch 6,5 %. Nach altem Rechtsstand wären 91 026 Geburten ausländischer Kinder zu verzeichnen gewesen.

Unter der ausländischen Bevölkerung in Deutschland gibt es - wie oben beschrieben - relativ weniger ältere Menschen und überdurchschnittlich viele Ausländerinnen im gebärfähigen Alter. Dementsprechend ist die Zahl der gestorbenen Ausländerinnen und Ausländer wesentlich niedriger als die der geborenen Kinder. Im Jahr 1999 wurden nur 13 875 Sterbefälle von ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland registriert (gegenüber 95 216 Geburten).⁵⁶² Im Jahr 2000 betrug das Verhältnis 14 864 zu 49 778 (für den erheblichen Rückgang der Anzahl der in Deutschland geborenen ausländischen Kinder ist - wie oben schon erwähnt - die Einführung des *ius soli* verantwortlich).

1.4 Eheschließungen

In den vergangenen vier Jahrzehnten ist der Anteil von im früheren Bundesgebiet registrierten Eheschließungen, an denen Ausländerinnen oder Ausländer beteiligt waren (beide Ehepartner

Ausländer oder ein Ehepartner Ausländer), ständig gestiegen. 1960 betrug der Anteil 4,0 %, 1970 7,4 %, 1980 9,8 %, 1990 11,2 % und 1999 16,3 %. Somit waren 1999 im früheren Bundesgebiet an jeder 6. Heirat Ausländerinnen oder Ausländer beteiligt. Bei Eheschließungen zwischen deutschen und ausländischen Ehepartnern betragen die Anteile 3,7 % (1960), 5,6 % (1970), 7,7 % (1980), 9,6 % (1990) und 14,5 % (1999) (vgl. C..II.1.1).

In den neuen Ländern und Berlin-Ost ist der Anteil der Eheschließungen, an denen Ausländerinnen und Ausländern beteiligt waren (beide Ehepartner Ausländer oder ein Ehepartner Ausländer), deutlich geringer als im früheren Bundesgebiet. Von 4,7 % im Jahr 1991 ist der Anteil auf 8,5 % 1999 angestiegen. Bei den Eheschließungen zwischen deutschen und ausländischen Ehepartnern betragen die Anteile 4,6 % (1991) und 8,2 % (1999). In den neuen Ländern und Berlin-Ost wurde also 1999 jede 12. Ehe von Deutschen und Ausländern geschlossen. Im Hinblick auf die insgesamt niedrige Ausländerquote in den neuen Ländern (ca. 2 %; ganzes Bundesgebiet ca. 9 %) bedeutet dies eine bemerkenswert hohe Quote binationaler Eheschließungen.

Zu Beginn des hier betrachteten Zeitraums (1960) heirateten bedeutend mehr deutsche Frauen ausländische Männer (15 600) als deutsche Männer ausländische Frauen (3 858). Dieses Bild hat sich deutlich gewandelt: Im Jahr 1999 haben 32 335 deutsche Männer ausländische Frauen und nur 26 234 deutsche Frauen ausländische Männer geheiratet (vgl. Tabelle 18 im Anhang).⁵⁶³

Von den deutschen Frauen, die einen Ausländer heirateten, schlossen 1999 15 % (3 971) mit einem türkischen Staatsangehörigen die Ehe. Den zweiten Platz nahmen Jugoslawen (3 314) ein, gefolgt von Italienern (2 005) und US-Amerikanern (1 254). Deutsche Männer heirateten am häufigsten Polinnen (5 304), Frauen aus der Russischen Föderation (2 223), aus Thailand (2 148), Rumänien (1 592), der Ukraine (1 436), der Türkei (1 188) und aus Italien (1 002) (vgl. Tabelle 19 im Anhang).⁵⁶⁴

1.5 Haushalte und Familien

Im Jahr 1999 waren von den insgesamt 37,8 Mio. Haushalten in Deutschland 2,2 Mio. (5,8 %) reine Ausländerhaushalte und 990 000 (2,6 %) Haushalte, in denen Deutsche und Ausländer zusammenlebten.

Einpersonenhaushalte sind sowohl unter Ausländern als auch unter Deutschen mit einem Anteil von 34 % bzw. 37 % der häufigste Haushaltstyp; 20% (Deutsche: 34 %) der Ausländer-

Haushalte sind Zweipersonen-, 17 % (14 %) Dreipersonen-, weitere 17 % (11 %) Vierpersonen- und 12 % (4 %) Fünf- und Mehrpersonenhaushalte.

In der ausländischen Bevölkerung sind die Kleinhaushalte somit weniger stark und die Großhaushalte stärker zu finden als bei der deutschen Bevölkerung. So lebten in 71 % der deutschen Haushalte nur eine oder zwei Personen, während dies in nur 54 % der ausländischen Haushalte der Fall war. Fast 30 % der ausländischen Haushalte setzten sich aus vier oder mehr Personen zusammen. Der Vergleichswert für deutsche Haushalte lag bei dieser Haushaltsgröße hingegen nur bei 15 %.⁵⁶⁵

Privathaushalte 1999 nach Staatsangehörigkeit der Haushaltsmitglieder und Haushaltsgröße*

Staatsangehörigkeit der Haushaltsmitglieder	Insgesamt		Einpersonenhaushalte	Mehrpersonenhaushalte mit ... Personen			
				2	3	4	5 und mehr
	1 000	%	1 000				
Alle Haushaltsmitglieder							
Deutsche.....	34 630	91,6	12 744	11 716	5 003	3 868	1 299
Alle Haushaltsmitglieder							
Ausländer.....	2 175	5,8	741	423	367	373	271
Mind. ein Haushaltsmitglied							
Deutsche(r) und mind. ein							
ein Haushaltsmitglied							
Ausländer(in).....	990	2,6	x	415	276	203	96
Privathaushalte insgesamt	37 795	100,0	13 485	12 554	5 646	4 444	1 666

*) Ergebnis des Mikrozensus. - Bevölkerung in Privathaushalten.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Von den 19,5 Mio. Ehepaaren in Deutschland im Jahr 1999 waren 1,3 Mio. (6,7 %) Ehepaare, bei denen beide Ehepartner Ausländer waren und 742 000 (3,8 %) binationale Ehepaare. Bei den deutschen Ehepaaren lebten in knapp der Hälfte der Haushalte auch Kinder, bei den binationalen Ehepaaren betrug dieser Anteil knapp 60 % und bei den ausländischen Ehepaaren war dies in fast dreiviertel der Haushalte der Fall.

Ehepaare im April 1999 nach Staatsangehörigkeit*)

Staatsangehörigkeit der Ehepartner	Insgesamt		Darunter mit Kindern ¹⁾	
	1 000	%	1 000	% ²⁾
Beide Ehepartner Deutsche.....	17 441	89,5	8 597	49,3
Beide Ehepartner Ausländer.....	1 296	6,7	955	73,7
Ein Ehepartner Deutsche(r)/ein Ehepartner Ausländer(in).....	742	3,8	435	58,6
Ehepaare insgesamt...	19 479	100,0	9 987	51,3

*) Ergebnis des Mikrozensus. - Bevölkerung am Familienwohnsitz -.

¹⁾ Im Haushalt der Eltern lebende ledige Kinder ohne Altersbegrenzung.

²⁾ Prozent von insgesamt.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Gründe für den relativen „Kinderreichtum“ ausländischer Ehepaare sind die unterschiedlichen Altersstrukturen der deutschen und der ausländischen Bevölkerung sowie die höhere Geburtenrate der Ausländerinnen. So lebten von 995 000 ausländischen Ehepaaren, die Kinder haben, 26,3 % mit drei und mehr Kindern zusammen, während bei den 8,6 Mio. deutschen Ehepaaren dieser Anteil nur bei 12,6 % lag.⁵⁶⁶

Ehepaare mit Kindern und Alleinerziehende 1999 nach Staatsangehörigkeit der Ehepartner/Alleinerziehenden und Zahl der Kinder*)

Eltern-Kind-Gemeinschaft	Insgesamt	Davon mit ... Kind(ern) ¹⁾			Kinder je
		1	2	3 und mehr	Familie
	1 000	% von insgesamt			Anzahl
Beide Ehepartner Deutsche.....	8 597	46,2	41,2	12,6	1,70
Beide Ehepartner Ausländer.....	955	35,5	38,2	26,3	2,05
Ein Ehepartner Deutsche(r)/ein Ehepartner Ausländer(in).....	435	49,9	37,7	12,4	1,67
Deutsche(r) Alleinerziehende(r) ¹⁾	2 727	69,1	24,6	6,3	1,36
Ausländische(r) Alleinerziehende(r) ¹⁾	199	58,8	28,6	12,6	1,60
Ehepaare/Alleinerziehende insgesamt..	12 913	50,5	37,2	12,3	1,66

*) Ergebnis des Mikrozensus. - Bevölkerung am Familienwohnsitz. - Im Haushalt der Eltern(teile) lebende ledige Kinder ohne Altersbegrenzung -.

¹⁾ Einschließlich der Alleinerziehenden, die Lebenspartner einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft sind.

Quelle: Statistisches Bundesamt

2. Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsstatus

Die ausländische Wohnbevölkerung ist auch aufgrund ihrer vielfach langen Aufenthaltsdauer ein fester Bestandteil der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland. So lebten Ende

2000 ein Drittel aller Ausländerinnen und Ausländer schon zwanzig Jahre und länger in Deutschland, 40 % hatten Aufenthaltszeiten von mehr als fünfzehn Jahren und mehr als die Hälfte (55 %) Aufenthaltszeiten von mehr als zehn Jahren nachzuweisen. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus den ehemaligen Anwerbeländern ist sogar noch länger: 67,0 % der Türken, 71,7 % der Griechen, 73,6 % der Italiener und 78,5 % der Spanier leben schon zehn Jahre und länger in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Tabelle 20 im Anhang). Zu dieser Statistik sei angemerkt, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer durch die relativ große Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den 1990er Jahren und die naturgemäß kurzen Aufenthaltszeiten der relativ vielen hier geborenen ausländischen Kinder gesenkt wird.

Gemessen an den langen Zeiten des Aufenthalts - insbesondere der angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen - und der Tatsache, dass für die meisten Ausländerinnen und Ausländer die Bundesrepublik Deutschland zum Lebensmittelpunkt geworden ist, ist der Aufenthaltsstatus⁵⁶⁷ vieler Ausländer nach wie vor unbefriedigend. Ende 2001 hatten z.B. von den insgesamt 1,95 Mio. Türken 668 000 eine befristete, 639 000 eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis und nur 458 000 eine Aufenthaltsberechtigung (23,5 %), den sichersten Status. Bei Tunesiern, Marokkanern und Personen aus der Bundesrepublik Jugoslawien - ebenfalls überwiegend Arbeitnehmer aus den Anwerbeländern - sind die Anteile der Aufenthaltsberechtigten (Marokkaner: 11,5 %, Tunesier: 11,1 %, Jugoslawen: 15,1 %) sogar noch beträchtlich geringer (vgl. Tabelle 21 im Anhang). Da ein verfestigter Aufenthaltsstatus eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration ist, muss hier weiterhin ein Defizit konstatiert werden.

3. Flüchtlingsgruppen⁵⁶⁸

Die Zahlen zu den in Deutschland aufhältigen Flüchtlingsgruppen sind über die Jahre kumulierte Bestandszahlen oder Schätzungen, die zum überwiegenden Teil vom Bundesministerium des Innern zusammengestellt werden. Kumulierte Zahlen geben einen Eindruck über die Aufnahme von Flüchtlingen und Zuwanderergruppen in Deutschland in den letzten Jahren. Sie sind jedoch nicht geeignet, um unmittelbar Integrationserfordernisse oder gesellschaftliche Belastungen durch die Zuwanderung von Flüchtlingen ableiten zu können, da eine große Zahl der Flüchtlinge in den unterschiedlichen Gruppen bereits seit Jahren bzw. Jahrzehnten in Deutschland lebt und gut integriert ist. Auch bei der Zahl der Familienangehörigen von anerkannten Flüchtlingen handelt es sich nach wie vor um eine grobe Schätzung.

In der Bundesrepublik Deutschland war die Zahl der Flüchtlinge von 700 000 im Jahre 1987 auf rd. 1,9 Mio. im Jahre 1993 angestiegen. Ende des Jahres 2001 hielten sich nur noch 1,1 Mio. Flüchtlinge im Bundesgebiet auf.⁵⁶⁹ Dies entsprach 1987 einem Anteil von 16,5 %, 1993 einem Anteil von 28,0 % und 2001 einem Anteil von 15,0 % aller Ausländerinnen und Ausländer.⁵⁷⁰ Die Gesamtzahl der Flüchtlinge ist in den letzten Jahren vor allem wegen der relativ hohen Zahl der Rückkehrer und einer relativ geringen Zahl von Neuankömmlingen (Asylsuchender) zurückgegangen. Zudem verringert sich die Zahl auch durch die vereinfachten Einbürgerungsmöglichkeiten für anerkannte Flüchtlinge nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes (vgl. Bericht 2000, II.1.2.2.3).

Unter den 1,1 Mio. Flüchtlingen im Jahr 2001 waren 146 000 Asylberechtigte, 69 000 Konventionsflüchtlinge, schätzungsweise 130 000 Familienangehörige von anerkannten Flüchtlingen, schätzungsweise 7 000 Kontingentflüchtlinge, 154 000 jüdische Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion⁵⁷¹, ca. 157 000 Ausländer mit Aufenthaltsbefugnis nach §§ 30, 32 AuslG, 12 000 heimatlose Ausländer, ca. 207 000 de facto-Flüchtlinge, 191 000 Asylbewerber sowie noch ca. 40 000 Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina (vgl. Tabelle 22 im Anhang).

Die Zahl der Ausländer mit einer Aufenthaltsbefugnis nach §§ 30, 32 AuslG ist deutlich angestiegen. Der Anstieg ist auf die Altfallregelung für abgelehnte Asylsuchende von November 1999 und auf die beiden Bleiberechtsregelungen für Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien aus den Jahren 2000 und 2001 zurückzuführen (siehe B.II.1.4.1, 1.4.2 und 1.4.3).

4. Wanderungen im Zeitverlauf

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 sank von 593 000 auf 277 000. 1994 betrug er nur noch 153 000, 1995 225 000, 1996 nur noch 149.000 und 1997 (- 22 000) und 1998 (- 33 000) war er sogar negativ. Diese starke Abnahme beruhte u.a. auf der Rückkehr bosnischer Flüchtlinge. Im Jahr 1999 betrug der positive Wanderungssaldo wieder 118 000, was u.a. auf den relativ hohen Wanderungssaldo der Personen aus der Bundesrepublik Jugoslawien (+ 40 000) zurückzuführen ist (vgl. Tabelle 23 im Anhang). Gegenüber 1999 ist der positive Wanderungssaldo im Jahr 2000 wieder um 32 000 auf 86 000 gefallen, was seinen Grund vor allem im hohen negativen Wanderungssaldo der Jugoslawen (- 56 000) hat.

Die Zuwanderung aus den ehemaligen Anwerbeländern insgesamt war 2000 um ca. - 50 800 niedriger als die Abwanderung. Hervorzuheben sind - wie oben schon gesagt - die hohen negativen Wanderungssalden der Personen aus der Bundesrepublik Jugoslawien (- 56 000) und der Bosnier (- 6 900). Ansonsten verzeichnen positive Wanderungssalden Kroaten (+ 1 100), Mazedonier (+ 800), Marokkaner (+ 2 600), Türken (+ 10 100) und Tunesier (+ 1 200); negative Wanderungssalden weisen Griechen (- 1 000), Italiener (- 900), Slowenen (- 26), Portugiesen (- 1 200) und Spanier (- 200) auf (vgl. Tabelle 23 im Anhang).

Im Jahr 2000 sind 649 249 Zuzüge und 562 794 Fortzüge zu verzeichnen, was einen Wanderungssaldo von + 86 455 bedeutet. Eine ausführliche Darstellung des Migrationsgeschehens in der Bundesrepublik Deutschland findet sich im *Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten im Auftrag der Bundesregierung*.⁵⁷²

4.1 Ehegatten- und Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen⁵⁷³

Im Jahr 2001 sind 82 839 Visa zum Zwecke des Ehegatten- und Familiennachzugs in die Bundesrepublik Deutschland erteilt worden. 19 760 Visa wurden für den Kindernachzug (knapp ein Viertel aller Visaerteilungen) und 63 078 Visa für den Ehegattennachzug erteilt. Von allen Visaerteilungen für den Ehegattennachzug entfielen 33 807 Visa (54 %) auf den Zuzug von ausländischen Ehegatten zu deutschen Ehegatten und 29 271 Visa auf den Zuzug von ausländischen Ehegatten zu bereits in Deutschland lebenden ausländischen Ehegatten.

Die seit 1996 geführte Ehegatten- und Familiennachzugsstatistik des Auswärtigen Amtes weist einen Anstieg der erteilten Visa zum Zwecke des Ehegatten- und Familiennachzugs von 54 886 im Jahr 1996 auf 82 838 im Jahr 2001 aus. Die absolute Zahl der von den deutschen Auslandsvertretungen in der Türkei erteilten Visa ist von 1996 (22 245) bis 2000 (21 447) leicht gesunken. Stark gesunken ist hingegen der Anteil an allen Visaerteilungen (1996: 40,5 %; 2000: 28,3 %). Damit lag im Jahr 2000 der Anteil von 28,3 % der Visaerteilungen nur knapp über dem Anteil der Türken an der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland von 27,4 %. 1996 betragen die entsprechenden Werte noch 40,5 und 28,0 %. Damit hat sich der Ehegatten- und Familiennachzug etwa proportional dem Anteil der Türken an der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland angepasst.

**Erteilte Visa zum Zwecke des Ehegatten- und Familiennachzugs
in die Bundesrepublik Deutschland von 1996 und 2001¹⁾**

Zuzug von...	1996	in %	1997	in %	1998	in %
Ehefrauen zu ausländischen Ehemännern	18.253	33,3	20.266	32,8	19.275	30,6
Ehemännern zu ausländischen Ehefrauen	9.479	17,3	8.770	14,2	7.990	12,7
Kinder unter 18 Jahren ²⁾	11.593	21,1	14.868	24,1	14.591	23,2
ausländische Ehefrauen zu deutschen Männern	8.603	15,7	9.905	16,0	13.098	20,8
ausländische Ehemänner zu deutschen Frauen	6.958	12,7	7.931	12,8	8.038	12,8
Gesamt	54.886	100,0	61.740	100,0	62.992	100,0
<i>darunter aus der Türkei</i>	<i>22.245</i>	<i>40,5</i>	<i>26.590</i>	<i>43,1</i>	<i>21.055</i>	<i>33,4</i>

Zuzug von...	1999	in %	2000	in %	2001	in %
Ehefrauen zu ausländischen Ehemännern	20.036	28,3	19.893	26,2	21.491	25,9
Ehemännern zu ausländischen Ehefrauen	7.711	10,9	7.686	10,1	7.780	9,4
Kinder unter 18 Jahren ¹⁾	16.892	23,9	17.699	23,3	19.760	23,9
ausländische Ehefrauen zu deutschen Männern	16.246	23,0	18.863	24,9	20.766	25,1
ausländische Ehemänner zu deutschen Frauen	9.865	13,9	11.747	15,5	13.041	15,7
Gesamt	70.750	100,0	75.888	100,0	82.838	100,0
<i>darunter aus der Türkei</i>	<i>21.056</i>	<i>29,8</i>	<i>21.447</i>	<i>28,3</i>	<i>-</i>	<i>-</i>

¹⁾ Diese Statistik erfasst nur den Familiennachzug aus dem Ausland; die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung an einen Ausländer, der bei einem Inlandsaufenthalt heiratet und damit aus Gründen der Familienzusammenführung in Deutschland bleiben darf, ist von dieser Statistik nicht erfasst.

²⁾ Hier wird nicht zwischen dem Nachzug zu Ausländern (bis zum 16. Lebensjahr) und Deutschen (bis zum 18. Lebensjahr) unterschieden.

Quelle: Auswärtiges Amt

Während der Anteil der erteilten Visa für den Kindernachzug an allen Visaerteilungen von 1996 bis 2001 relativ konstant geblieben ist (er schwankt zwischen 21 und 24 %), ist der Anteil der Visa für den Zuzug von ausländischen Ehegatten zu ausländischen Ehegatten von 50,6 % auf 35,3 % gesunken und der Anteil der Visa für den Zuzug von ausländischen Ehegatten zu deutschen Ehegatten von 28,4 % auf 40,8 % gestiegen.

II. Familien

Einleitung

Mit dem 6. Familienbericht der Bundesregierung⁵⁷⁴, der sich speziell mit der Situation ausländischer Familien beschäftigt, liegt erstmals ein umfassender Überblick über Forschungsergebnisse zu diesem Thema vor. Die folgenden Aussagen stützen sich, soweit nicht anders gekennzeichnet, auf den Familienbericht.

1. Struktur und Rollenwandel von Familien im Zeitverlauf

Migrantenfamilien haben häufig eine starke Orientierung an der Familie als Gruppe und betonen wenig die Individualität ihrer Mitglieder. Dennoch sind sie in höherem Masse status- und regionalmobil als eher auf Individualität ausgerichtete Familien. Dieses so bezeichnete „Modernisierungsparadox“ löst sich durch folgende Erklärung auf: Traditionell lebende Familien betrachten Migration getreu ihren Werten als Familienprojekt, zu dem viele Mitglieder beitragen. Durch ein solches Verhalten werden Risiken, die sonst der Einzelne zu tragen hätte, erheblich reduziert.

Veränderungsprozesse in der Struktur der ausländischen Familien und Rollenwandel bei deren Mitgliedern treten sowohl bei traditionell lebenden als auch bei eher individuell ausgerichteten Familien auf. Sie lassen sich aber nicht pauschal beschreiben. Bei der Betrachtung von Forschungsergebnissen zum Thema muss berücksichtigt werden, dass unterschiedliche Ebenen eine Rolle spielen. Erstens ist zu unterscheiden zwischen den Veränderungen, die aus den Familien und deren kultureller Verschiedenheit erwachsen (und die sich entweder verstärken oder den Werten des Aufnahmelandes anpassen) einerseits und den Möglichkeiten und Barrieren, die das Aufnahmeland den Familien bietet bzw. entgegenstellt andererseits. Zweitens müssen Veränderungen in den sozialen und familiären Strukturen der Herkunftsländer berücksichtigt werden. Und drittens spielen der Zeitpunkt der Migration und der zeitliche Verlauf des gesamten Migrationprojektes eine große Rolle.

1.1 Partnerwahl und Eheschließung

Im Mai 2001 lebten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 19,5 Millionen Ehepaare in Deutschland (1991: 19,5 Millionen), davon 17,4 Millionen Ehepaare, bei denen beide Partner einen deutschen Pass besaßen (1991: 17,9 Millionen) und 1,3 Millionen Ehepaare, bei denen beide Partner einen ausländischen Pass hatten (1991: 1 Million). Bei weiteren 806 000 Ehepaaren (1991: 553 000) hatte der eine Partner eine ausländische und der andere Partner

die deutsche Staatsangehörigkeit. Somit lebten in rund vier Prozent der Ehen deutsche und ausländische Eheleute zusammen (1991: drei Prozent)⁵⁷⁵. Bei über zwei Millionen Ehepaaren kann ein Migrationshintergrund vermutet werden.

1999 wurden bei einer Gesamtzahl von 430 674 Eheschließungen 70 118 Ehen mit ausländischer Beteiligung geschlossen, das sind 16,3 % oder jede sechste Eheschließung. Bei 58 569 Eheschließungen (13,6 %) war ein/e deutsche/r Partner/in beteiligt (1998: 14,2 %); bei 11 549 Eheschließungen (2,7 %) besaß keiner der Partner die deutsche Staatsangehörigkeit (vgl. C.I.1.4). Binationale Eheschließungen sind dabei weiter verbreitet bei Personen mit hohem Bildungsniveau als bei Menschen mit niedrigem. Verglichen mit den deutsch-ausländischen Ehen spielen Eheschließungen zwischen ausländischen Partnern mit 2,7 % in der deutschen Eheschließungsstatistik eine eher geringe Rolle. Viele Ehen solcher Art werden allerdings im Ausland oder vor ausländischen Konsulaten in Deutschland geschlossen und nur dort registriert, so dass es regelmäßig zu einer statistischen Untererfassung kommt. Einen Anhaltspunkt gibt die Visastatistik des Auswärtigen Amtes: So zogen 1999 27 747 ausländische Ehegatten aus visumpflichtigen Drittstaaten zu ihren in Deutschland lebenden ausländischen Ehepartnern. Im gleichen Zeitraum zogen 26 111 ausländische Ehegatten zu ihren deutschen Ehepartnern in Deutschland (vgl. C.I.4.1).

1.2 Veränderungen in den Ehegattenbeziehungen

Nach den vorliegenden Forschungsergebnissen haben gemeinsam nach Deutschland zugewanderte Familien deutlich günstigere Voraussetzungen für die mit der Migration verbundenen Aufgaben als solche, bei denen sich der Migrationsprozess über einen längeren Zeitraum erstreckt. Entscheidend für erfolgreiche Migrationsverläufe ist, dass der Integrationsprozess zeitgleich mit den Veränderungen der inner- und außerfamiliären Aufgabenverteilung erfolgt. Andernfalls sind erhebliche Belastungen für die Familien zu erwarten, z.B. wenn ein Partner Veränderungen in der Rollenverteilung nicht akzeptiert. Diese Belastungen führen nicht selten zur Trennung der Ehepartner.

Für Veränderungen/Nichtveränderungen in den familiären Aufgaben ist hauptsächlich diejenige Person verantwortlich, die als erste eingereist ist. Ist diese Person weiblich, entwickeln sich im Laufe des Aufenthalts in der Aufnahmegesellschaft eher andere Rollenverteilungen zwischen den Familienmitgliedern als in der Herkunftsgesellschaft, während ein Mann als Ersteinwanderer eher an einer traditionellen Rollenverteilung festhält. Insgesamt aber gibt es zwischen den einzelnen Nationalitäten bezüglich Aufgaben und Entscheidungskompetenzen innerhalb der Familien weniger Unterschiede als bisher angenommen: Einkaufen und Putzen sind zwar meist „weibliche“ und Behördengänge „männliche“ Tätigkeiten, wichtige

Entscheidungen aber werden in der Familie gemeinsam getroffen. Unterschiede gibt es - wiederum entgegen gängigen Vorurteilen - bei den Geschlechterrollen: In italienischen und griechischen Familien tritt eine stärkere Geschlechterrollenpolarisierung als in türkischen und vietnamesischen Familien auf. Ferner zeigt sich in türkischen Familien eine stärkere Involviertheit der Männer in allen familiären Aufgabenbereichen und Entscheidungen. Türkische Familien sind zudem die mit der höchsten Kooperation zwischen den Ehepartnern.

1.3 Erwartungen der Eltern an die Kinder

Ein Vergleich von Untersuchungen zu Beziehungen zwischen den Generationen bei türkischen, griechischen, italienischen, vietnamesischen und deutschen Familien (auch Spätaussiedlerfamilien) ergab, dass die größten Unterschiede zwischen den Nationalitäten hinsichtlich der Erwartungen der Eltern an die Kinder bestanden. Während stark emotional betonte Werte (wie liebevolle gegenseitige Zuwendung) hauptsächlich von türkischen, gefolgt von deutschen, vietnamesischen und Spätaussiedler-Eltern geäußert wurden, war griechischen und italienischen Eltern diese Komponente weniger wichtig. In fast allen befragten Familien wurden emotionale Beziehungen in erster Linie von den Müttern gestaltet und dies von den Kindern auch erwartet, nur in den türkischen Familien ist der Vater stärker auch in diesen Bereich eingebunden. Hohe Erwartungen an die Kinder hinsichtlich Hilfe im Alter hatten vor allem türkische und vietnamesische Eltern. Deutsche Eltern erwarteten diesbezüglich am wenigsten.

Für alle Migrantennationalitäten gilt, dass die Erwartungen von finanzieller Unterstützung der jüngeren an die ältere Generation eher von den Müttern ausgehen und sich in erster Linie an die Söhne richten. Familiäre Solidarität wird bei der Verteilung von Aufgaben in der Familie erwartet, so z.B. bei der Mithilfe im Haushalt. Diese wird zwar generell eher von Töchtern als von Söhnen erwartet, doch ist diese Geschlechterrolldifferenzierung in den italienischen, griechischen und Aussiedlerfamilien stärker ausgeprägt als in den türkischen Familien. Insbesondere von türkischen Söhnen werden entgegen den gängigen Klischeevorstellungen in hohem Maße eigene Beiträge zur Hausarbeit erwartet.

Insgesamt betrachtet sind Erwartungen emotionaler wie nützlichkeitsbezogener Art in Migrantenfamilien sehr stabil und ändern sich auch nur wenig über mehrere Generationen hinweg. Je geringer die Akzeptanz in der Aufnahmegesellschaft ist, desto mehr behalten bzw. gewinnen auf familiäre Solidarität gegründete Sicherheitssysteme an Bedeutung.

1.4 Generatives Verhalten und Familienbildungsprozess

In Bezug auf das generative Verhalten und den Familienbildungsprozess bei Migrantinnen lassen sich zwei Entwicklungen feststellen: Bei Frauen der ersten Arbeitsmigrantengeneration, die vor der Geburt ihres ersten Kindes nach Deutschland gekommen sind, fällt ein hohes Heiratsalter und die Geburt von vergleichsweise wenigen geborenen Kindern auf. Die Pioniermigrationssituation verzögert den Familienbildungsprozess erheblich, vermutlich weil erst nach der Bewältigung von Unsicherheiten der Migrationssituation an die Gründung einer Familie gedacht wird. Für die nachfolgenden Alterskohorten der zweiten Generation der Migrantinnen lässt sich dagegen eine weitgehende Angleichung an die Geburtenziffern deutscher Frauen beobachten.

2. Erziehung - Wertbeständigkeit und Wertewandel

Bei der Kindererziehung ist vielen Migrantenfamilien eine hohe Einfühlsamkeit in die Eltern-Kind-Beziehung gemeinsam, die von der ersten und der zweiten Einwanderergeneration in gleicher Weise gezeigt wird. Die oft vermutete rigide Durchsetzung elterlicher Forderungen ist in türkischen Familien nicht üblich, das Verhalten der Eltern ist - ebenso wie in italienischen und griechischen Familien - eher emphatisch-liebevoll.

Dem Familienbericht zufolge bezeichnen sich Migrantenfamilien am ehesten in Fragen der Religionserziehung als wertkonservativ, auch hier allerdings in anderer Form als vielfach angenommen: Während in türkischen Familien bei Vater-Sohn-Beziehungen eine starke religiöse Bindung größere Bedeutung hat als bei Mutter-Tochter-Beziehungen, ist dies in griechischen und italienischen Familien genau umgekehrt, d.h. von Töchtern wird eine stärkere Religiosität erwartet als von Söhnen. Bei allen untersuchten Migrantenfamilien steht einer großen Gruppe mit starker Distanz zur Religion jedoch eine kleine Gruppe mit starken religiösen Bindungen gegenüber. Für italienische und griechische Familien sind „Empathie“ und „Religiosität“ wesentliche Komponenten elterlicher Werte und dementsprechender Erziehung, in türkischen hingegen „Empathie“ und „Leistung“.

Insgesamt gesehen haben intergenerative Beziehungen noch immer einen hohen Wert, denn der Migrationsprozess stärkt den innerfamiliären Austausch und führt zu einer Besinnung auf eigene Fähigkeiten und Werte, z.B. die Betonung des familiären Zusammenhalts. Dies gilt insbesondere für türkische Migrantenfamilien.

Die größte Übereinstimmung zwischen den Eltern- und Kindergenerationen herrscht bei allen untersuchten Migrantinnen und Migranten bei den Bildungsaspirationen. Türkische Eltern haben in diesem Punkt unabhängig vom Geschlecht der Kinder die höchsten Erwartungen an die nachfolgende Generation. Sie bevorzugen eine akademische Ausbildung für ihre Kinder, da

diese sowohl in der Herkunfts- als auch in der Aufnahmegesellschaft akzeptiert und honoriert wird.

Deutliche Unterschiede zwischen den Eltern- und Kindergenerationen sind in der Entfremdung von den Herkunftsgesellschaften zu verzeichnen. Diese Entfremdungsgefühle sind oftmals bei den Kindern und Jugendlichen stärker ausgeprägt als bei den Eltern. Eine Ausnahme stellen türkische Väter und Söhne dar: Türkische Väter äußern am häufigsten von den befragten Gruppen ihre Entfremdung von der Herkunftsgesellschaft, während türkische Söhne sich mit ihrer „Herkunfts“gesellschaft stark verbunden fühlen.

Hauptursachen von innerfamiliären Konflikten sind enttäuschte Erwartungen in der Elterngeneration. Es zeigt sich, dass in türkischen Migrantenfamilien Söhne ihre Familie häufiger, langanhaltender und tief greifender enttäuschten als Töchter. Türkische Söhne müssen also mit höheren Erwartungshaltungen und mit einem "Generationenvertrag" bezüglich lebenslanger Loyalität und Unterstützung der Eltern unter den Lebensbedingungen der Aufnahmegesellschaft umgehen. Das bedeutet für sie eine große Bürde. Türkische Migranten der Elterngeneration wiederum sind zwar den eigenen Eltern verpflichtet, die sie häufig mit hohem finanziellen Aufwand unterstützen, können aber durch die veränderten Bedingungen in der Aufnahmegesellschaft keine solchen Verpflichtungen von ihren eigenen Kindern erwarten. Dadurch werden sie intergenerativ und materiell zu einer „lost generation“.

Die Konflikte zwischen Eltern und Töchtern spielen sich vordergründig sichtbarer und offener ab. Sie sind häufig von Normverletzungen, z.B. den Umgang der Töchter mit Männern, verursacht und daher zumindest punktuell leichter zu lösen. Schwere und langfristig belastende Generationenkonflikte in den Familien sind insgesamt eher selten, wie auch der Einfluss von Generationenkonflikten auf das gesundheitliche Wohlbefinden und die Stressbelastung der Eltern. Als belastend werden von den Eltern in erster Linie Konflikte mit der Aufnahmegesellschaft erlebt, die aus Diskriminierungserfahrungen resultieren, sowie Konflikte zwischen den Ehepartnern.

3. Integrationsleistungen von Familien

Von der deutschen Gesellschaft bislang kaum wahrgenommen und von ihren Institutionen nur sehr unzureichend unterstützt, vollbringen Migrantinnen und Migranten große Integrationsleistungen. Insbesondere Familienverbände mit ihren sorgfältig geplanten Migrationprojekten⁵⁷⁶ tragen dazu bei, dass ihre Mitglieder sich einerseits innerhalb dieses Verbandes sicher fühlen und sich andererseits von diesem Stützpunkt aus weniger

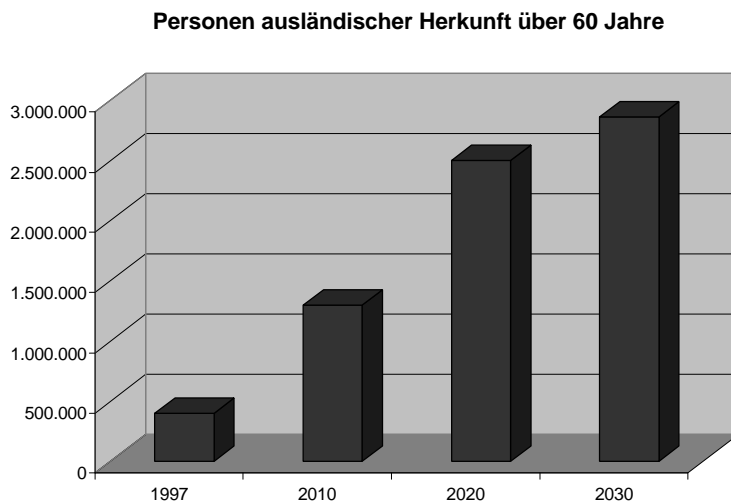
angstbesetzt mit der fremden Aufnahmegesellschaft auseinander setzen können. Diese Integrationsfunktion aus eigener Kraft lässt sich in vielen Lebenssituationen nachweisen:

- Zunehmend, wenn auch regional unterschiedlich, schicken Eltern mit Migrationshintergrund ihre Kinder in deutsche Kindergärten (siehe B.VIII.1.1) in der Erwartung, dass die Kinder sowohl die deutsche Sprache besser lernen als auch sich mit einer fremden Umgebung vertraut machen sollen.
- Soweit sie dazu selbst in der Lage sind, fördern Migrantenfamilien eine gute Schulbildung ihrer Kinder.
- Berufliche Bildung der Kinder/Jugendlichen auf möglichst hohem Niveau ist für Migrantenfamilien ein vorrangiges Ziel, weshalb sie häufig selbst dauerhaft in Deutschland bleiben wollen. Hierzu wird finanzielle wie ideelle Unterstützung von der gesamten Familie aufgebracht.
- Die Teilhabe am Arbeitsmarkt ist für Migrantenfamilien ein besonders wichtiger Beitrag zur Integration, u.a. weil sie eine auch nach außen sichtbare Partizipation an der deutschen Gesellschaft darstellt. Die Arbeitsmarktchancen und die Arbeitsmarktteilhabe der zweiten und z.T. bereits der dritten Generation von Migrantinnen und Migranten erfordern eine differenzierte Betrachtungsweise. Während ein Teil der Familienmitglieder dort nicht zuletzt dank seiner Bikulturalität und Bilingualität weitere Integrationsleistungen erbringt und eine Vermittlerfunktion zwischen der Herkunfts- und der Aufnahmegesellschaft wahrnehmen kann, sind andere z.B. durch Arbeitslosigkeit von dieser Möglichkeit abgeschnitten. Für die letztgenannte Gruppe, zu der auch häufig Jugendliche gehören, spielt die Familie durch ihre nachgewiesenen hohen Solidarpotenziale (s.o.) eine große Rolle als sicherer Hafen, in dem Geborgenheit vermittelt und neue Kraft gesammelt werden kann. Ein Abgleiten in persönliches Elend und gewalttätige bis kriminelle Reaktionen aus Hoffnungslosigkeit werden durch das Aufgefangenwerden in der Familie häufig verhindert.⁵⁷⁷
- Migrantenfamilien unterstützen die Mitgliedschaft ihrer Kinder sowohl in Migrantenorganisationen als auch in deutschen Vereinen (hier vorrangig Sportvereinen).
- Finanzielle Unterstützung der Familienmitglieder untereinander, z.B. beim zunehmenden Erwerb von Wohnungseigentum in Deutschland, der Finanzierung von Bildungs- und Ausbildungsgängen oder der eigenen Unternehmensgründung, tragen ebenfalls zur Integration bei, während z.B. die Überweisungen von Geld an Familienmitglieder im Herkunftsland stark rückläufig sind.⁵⁷⁸
- Nicht zuletzt im Gesundheits- und Pflegebereich werden von Migrantenfamilien hohe Eigenleistungen erbracht, die durchaus als Beitrag zur Integration zu sehen sind. Diese beziehen sich hauptsächlich auf die Krankenpflege zu Hause oder im Krankenhaus und die Versorgung und Pflege der Älteren (siehe C.II.4.4).

4. Seniorinnen und Senioren

4.1 Datenlage

Ende 2000 lebten 624 054 über 60-jährige Ausländer in Deutschland. Dies entspricht einem Anteil von 8,6 % an der ausländischen Bevölkerung. Bereits in ihrem letzten Bericht (vgl. Bericht 2000, VI.5) hat die Beauftragte dargestellt, dass ältere Ausländer eine stark wachsende Bevölkerungsgruppe in der Bundesrepublik sind und dies auch auf längere Zeit hin bleiben werden.⁵⁷⁹ Eine Modellrechnung zeigt, dass die Zahl der in Deutschland lebenden Personen ausländischer Herkunft über 60 Jahre bis 2010 auf 1,3 Millionen und bis 2030 auf 2,8 Millionen ansteigen wird.



Quelle: Sozialcourage 2/2000

Während bei den 60 bis 65-jährigen Ausländern die Zahl der Männer (176 277) die der Frauen (106 589) deutlich übersteigt, reduziert sich die Differenz zwischen den Geschlechtern bei den über 65-jährigen Ausländern (männlich: 189 784, weiblich: 151 404). Insgesamt liegt der Anteil der ausländischen männlichen Senioren mit 54 % deutlich über dem Männeranteil in der gleichaltrigen deutschen Bevölkerung (40 %). Dies ist vor allem dadurch zu erklären, dass im Rahmen der Anwerbepolitik der 1950er und 1960er Jahre mehr männliche als weibliche Arbeitskräfte nach Deutschland kamen. Dem dritten Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Lage der älteren Generation zufolge ist im Vergleich zur deutschen Bevölkerung der entsprechenden Altersgruppe der Anteil der Verheirateten unter den älteren Ausländerinnen und Ausländern deutlich höher und der Anteil der Verwitweten deutlich niedriger.⁵⁸⁰

Gliedert man die ausländischen Senioren nach Nationalitäten bzw. Kontinenten, zeigen sich beträchtliche Unterschiede. Während im Jahr 2000 12,2 % aller EU-Ausländer, 8,7 % der Personen mit jugoslawischer Staatsangehörigkeit, 7,2 % der Türken und 6,3 % der Polen über 60 Jahre alt sind, haben nur jeweils 3,8 % der Asiaten und der Afrikaner bereits dieses Alter erreicht (vgl. auch Tabelle 15 im Anhang).

Über 60-jährige Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten (31.12.2000)

STAATSANGEHÖRIGKEIT	PERSONEN ÜBER 60 JAHRE
Türkei	142 718
Italien	62 933
BR Jugoslawien	57 203
Griechenland	48 787
Spanien	22 924
Polen	18 778

Quelle: Statistisches Bundesamt

Vergleicht man die Wohnsituation älterer Ausländerinnen und Ausländer mit der von gleichaltrigen Deutschen, zeigt sich folgendes Bild:

Bevölkerung in Deutschland von 60 und mehr Jahren in Privathaushalten nach Alter und Anzahl der Generationen im Haushalt, April 1998

Alter	Bevölkerung	DARUNTER: IN FOLGENDEN HAUSHALTSTYPEN						
		im 1-Gener. haushalt	im Mehrgenerationenhaushalt			in sonstigen Haushalten		
			insg.	im 2-Gener. haushalt	im 3-u.m. Gener. haushalt	mit Seitenverwandten	mit Nichtverwandten	im Ein-Personen-Haushalt
in Jahren	Tsd. (=100 %)	in %						
60 u. älter	18 519	51,4	13,9	12,0	1,9	0,7	2,0	31,9
60-69	9 588	60,6	16,9	15,5	1,4	0,5	2,3	19,7
70-79	6 348	49,2	9,7	7,7	2,0	0,8	1,7	38,5
80 u.m.	2 646	23,4	13,9	9,8	4,1	1,1	1,6	60,0
Deutsche, 60 u.m.	18 095	51,6	13,5	11,7	1,8	0,7	2,0	32,1
Ausländer, 60 u.m.	425	44,2	29,7	23,7	6,0	/	2,5	23,1

1) Ehepaare ohne Kinder.

- 2) Ehepaare oder Alleinstehende mit Kindern (oder Enkeln).
- 3) Großeltern mit verheirateten oder alleinstehenden Kindern und Enkeln.
- 4) Mit Geschwistern, Onkel/Tante, Nichte/Neffe etc., einschl. weiterer nicht verwandter Personen.
- 5) In nichtehelicher Lebensgemeinschaft, Wohngemeinschaft etc.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus - Bevölkerung in Privathaushalten

Während gut die Hälfte der über 60-jährigen deutschen Bevölkerung in Eingenerationenhaushalten wohnt, sind dies bei ausländischen Senioren nur 44,2 %. Dagegen leben doppelt so viele ältere Ausländer wie ältere Deutsche in Zweigenerationenhaushalten. In Drei- und Mehr-Generationenhaushalten lebt insgesamt nur ein geringer Teil der Bevölkerung, darunter sind aber ausländische Senioren dreimal so häufig vertreten wie deutsche Senioren. Das Zusammenleben von mehreren Generationen erleichtert verwandtschaftliche Hilfeleistungen für ältere Familienmitglieder. Solche Hilfsleistungen spielen in Migrantenfamilien aufgrund von kulturell unterschiedlichen Eltern-Kind-Beziehungen und auch der oft unzureichenden Einbindung in die institutionalisierte Altersversorgung in Deutschland vielfach eine große Rolle (siehe dazu auch 4.2).

Obwohl keine repräsentativen epidemiologischen Daten über den Gesundheitszustand älterer Migranten vorliegen, lässt sich aus Untersuchungen schließen, dass ältere Arbeitsmigranten in stärkerem Maße von körperlichen Erkrankungen und Behinderungen betroffen sind als deutsche Senioren.⁵⁸¹ Zwar verfügten die im Rahmen der Anwerbeabkommen nach Deutschland gekommenen Arbeitsmigranten aufgrund ihrer Auswahl auch nach gesundheitlichen Kriterien zunächst über eine bessere Gesundheit als die gleichaltrige deutsche Bevölkerung (sog. „healthy migrant“-Effekt), jedoch hat sich dieser Effekt mit zunehmendem Alter der Arbeitsmigranten deutlich abgeschwächt. Für diese Entwicklung werden unterschiedliche Faktoren verantwortlich gemacht:

- Die Arbeitsmigranten der ersten Generation gehören vielfach den einkommensschwachen und durch ein niedriges formales Bildungsniveau gekennzeichneten Gruppen an, die auch in der deutschen Bevölkerung ein erhöhtes Krankheitsrisiko aufweisen. Sie sind in ihrem Erwerbsleben stärker von Arbeitslosigkeit betroffen gewesen und leben vielfach in schlechteren Wohnbedingungen als der Durchschnitt der Bevölkerung.
- Durch ihre Arbeitsplätze bzw. die Art ihrer Arbeit waren die angeworbenen Arbeitskräfte erhöhten gesundheitlichen Belastungen ausgesetzt. Sie waren zu einem hohen Anteil in Akkord- und Schichtarbeit tätig, haben körperlich schwere Arbeit und Arbeit verrichtet, die häufig mit chemischen Giftstoffen, mit Hitze und mit Lärm verbunden war.
- Da viele Arbeitsmigranten schnell Geld zur eigenen Existenzsicherung oder zur Unterstützung ihrer Familien im Herkunftsland verdienen wollten, nahmen sie häufig weitere gesundheitsbelastende Effekte in Kauf, wie z.B. die Folgen dauerhaft vieler Überstunden.

- Als gesundheitsbelastend kann sich ferner durch die Migration ausgelöster Stress auswirken, der sich im Alter in Krankheiten manifestieren kann.⁵⁸²

4.2 Einbindung in die Familie

Ältere Ausländer erbringen innerhalb von Migrantenfamilien große Unterstützungsleistungen, insbesondere für ihre Kinder und Enkel. Untersuchungen zufolge umfassen diese z.B. die Beratung der Kinder in persönlichen Angelegenheiten und praktischen Fragen, finanzielle Unterstützung sowie Hilfe im Haushalt und bei der Kinderbetreuung. Umgekehrt helfen die zweite und dritte Generation der Eltern- bzw. Großelterngeneration vor allem bei Behördenangelegenheiten und Hausarbeiten.

Die Hilfeerwartungen älterer Ausländer und Ausländerinnen richten sich wie bei Deutschen in erster Linie an den Partner und erst in zweiter Linie an die Kinder und Enkel. Eine Ausnahme bilden türkische Familien: bei ihnen besteht ein besonders hohes Solidaritätspotenzial, dass Kinder, vor allem Söhne, aber auch andere Verwandte verschiedenen Grades in die erwarteten Hilfeleistungen im Alter mit einbezieht (siehe dazu auch C.II.1.3). Insbesondere von Verwandten derselben Generation, wie z.B. Geschwistern, wird Hilfe erwartet. Nach Forschungsergebnissen, die dem dritten Bericht der Bundesregierung zur Lage der älteren Generation in Deutschland zu Grunde liegen, haben solche intragenerationellen Verwandtschaftsbeziehungen über den gesamten Lebenslauf hinweg eine hohe Stabilität.⁵⁸³

4.3 Einstellungen zu Alteneinrichtungen

Die Einstellungen von Migrantinnen und Migranten zu Institutionen der deutschen Altenhilfe, insbesondere zu deutschen Pflege- und Altenheimen, sind - soweit überhaupt bekannt - eher negativ geprägt. Dazu gehören auch Meinungen wie z.B., dass alle Deutschen ihre älteren Verwandten in Altenheime geben würden. Seien die alten Menschen erst einmal dort, würden sich ihre Kinder nicht mehr um sie kümmern und sie ihrem Schicksal überlassen.

Dass die meisten Deutschen (über 80 %) ⁵⁸⁴ ihre älteren Verwandten ganz überwiegend selbst betreuen und zu Hause pflegen, wenn dies notwendig ist, ist bei Migrantinnen und Migranten weitgehend unbekannt. Ferner ist häufig nicht bekannt, dass es ambulante Hilfen gibt und dass die Kombination von familiärer und ambulanter institutioneller Hilfe die wichtigste und am häufigsten genutzte Form der Altenbetreuung ist.

In dieser Unkenntnis spiegelt sich zum einen die bislang unzureichende interkulturelle Öffnung der staatlichen Beratungs- und Versorgungsinstitutionen für Senioren in Deutschland und zum

anderen die von vielen Arbeitsmigranten der ersten Generation lange vertretene Auffassung, im Alter in ihr Herkunftsland zurückzukehren, wider.

4.4 Sozialberatung, Altenhilfe, Altenpflege

Im Berichtszeitraum hat sich die Situation bei den sozialen, beraterischen und pflegerischen Angeboten für ausländische Senioren leicht verbessert, da den Betreibern deutscher Institutionen in diesem Bereich bewusst wird, dass ältere Ausländerinnen und Ausländer zu einer neuen Klientel der Altenhilfe werden. Insgesamt ist die Lage jedoch nach wie vor defizitär. Die interkulturelle Öffnung der Institutionen wird durch Barrieren und Missverständnisse auf beiden Seiten erschwert. Die Einrichtungen der Altenhilfe sind überwiegend monokulturell auf deutsche Senioren ausgerichtet, es herrscht vielfach Unkenntnis über die Art und Weise, wie Angebote für Ausländer gestaltet werden könnten und es besteht nur mangelnder Kontakt zur Zielgruppe.

Auf Seiten der ausländischen Senioren bestehen neben der bereits erwähnten Unkenntnis über die Palette der Angebote und Einrichtungen vor allem folgende Zugangsbarrieren zur institutionalisierten Altenhilfe:⁵⁸⁵

- Vermeidung des aktiven Zugangs zu Institutionen der Altenhilfe durch die „Rückkehrillusion“ und die Annahme „Die Kinder werden es schon richten“,
- Sprach- und Verständigungsprobleme,
- Kontakte zu Institutionen konzentrieren sich fast ausschließlich auf Kontakte zu Einrichtungen der eigenen Nationalität oder internationalen Zentren,
- Erfahrungen der Pflege ihrer Eltern im Alter sind aufgrund der Migration selten und lassen kein direkt erlebtes Bild vom Altwerden entstehen,
- Hemmungen vor deutschen Institutionen insgesamt aufgrund von Erfahrungen, Vorstellungen und negativen Bildern sowie
- Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen bei Inanspruchnahme von Sozialleistungen.

Zur Verbesserung der Situation und Vorbereitung der Regeldienste der Altenhilfe und der Migrationsberatung für die neue Klientel ist es wünschenswert, dass sich die Institutionen der Aufgabe der interkulturellen Öffnung bereits jetzt stellen, bevor voraussichtlich ein größerer Teil der älteren Ausländer pflegebedürftig wird. Um ein optimales Angebot bereitstellen zu können, müssen die Dienste der Altenhilfe und der Migrationsarbeit verstärkt zusammenarbeiten. Diesen Ansatz verfolgt die Informationsreihe "Älter werden in Deutschland"⁵⁸⁶, die in dreijähriger Vorbereitungs- und Erprobungsarbeit von einer Projektgruppe, in der die Beauftragte, das Deutsche Rote Kreuz und die Arbeiterwohlfahrt sowie mehrere kommunale Ämter vertreten sind, entwickelt wurde. Basis für die Informationsreihe ist ein Konzept des niederländischen

Instituts für Gesundheitsfürsorge und Gemeinwohl, das sich dort bereits seit Jahren bewährt hat. Ziel der Informationsreihe ist es,

- ausländischen Senioren Informationen über Angebote der Altenhilfe an ihrem Wohnort zu vermitteln,
- durch Gespräche und Informationen die Bereitschaft ausländischer Senioren zu wecken, bei Bedarf auch institutionelle Hilfen anzunehmen und
- die Frage zu beantworten, welche spezifischen Besonderheiten Institutionen der Altenhilfe berücksichtigen müssen, um von ausländischen Senioren in Anspruch genommen zu werden.

Für die Informationsreihe wurde das niederländische Konzept von der Projektgruppe für deutsche Verhältnisse umgearbeitet, an verschiedenen Standorten erprobt und im April 2001 auf einer Pressekonferenz mit anschließender Fachtagung in Berlin von der Beauftragten vorgestellt.⁵⁸⁷

Die interkulturelle Öffnung der Beratungs- und Versorgungseinrichtungen für ältere Menschen erfordert auch eine kultursensible Altenpflege. Um die Auseinandersetzung mit diesem Thema zu fördern, ist die Beauftragte Mitglied einer bundesweiten Arbeitsgruppe, die im Mai 2002 ein "Memorandum für kultursensible Altenhilfe"⁵⁸⁸ fertiggestellt hat. Diese Charta ist eine grundlegende Handreichung für ambulante und stationäre Einrichtungen, um Planungs- und Entscheidungsprozesse besser gestalten zu können. Sie soll als ein Instrument der Qualitätsentwicklung dienen und Institutionen vor allem darin unterstützen, wie der interkulturelle Alltag mit Beteiligung von Migranten gestaltet und die Professionalität der Pflege weiter entwickelt werden können.

Um den Informationsfluss über Modellprojekte, aber auch die interkulturelle Gestaltung der Altenhilfe in den Regeldiensten zu verbessern, hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Anfang 2002 eine Stelle mit der Durchführung eines Projektes beauftragt, durch das ein Netzwerk aufgebaut werden soll, mit dessen Hilfe Literaturrecherchen ermöglicht und Beratung durch bereits bestehende Projekte und Fachleute der Altenhilfe angeboten werden sollen.

4.5 Empfehlungen der Beauftragten

Um die Situation der älteren Migranten künftig zu verbessern, ist es notwendig, bestehende Barrieren zwischen den Institutionen der Altenhilfe und zugewanderten Senioren und Seniorinnen abzubauen. Dies kann geschehen durch ein Zugehen auf die ausländischen

Seniorinnen und Senioren und durch Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in die Gestaltung der - möglichst niedrigschwelligen - Angebote.

Die interkulturelle Öffnung darf nicht nur ein Zusatzangebot sein, sondern sollte die ganze Organisation umfassen. Sie erfordert einen transparenten langfristigen Entwicklungsprozess auf allen Ebenen. Dazu zählt auch, dass bei Neueinstellungen im Alten- und Migrationsdienstbereich vermehrt Menschen mit Migrationshintergrund berücksichtigt werden.

Kultursensible Altenhilfe (insbesondere bei Pflegebedürftigkeit) sollte im Alltag sicherstellen, dass eine pflegebedürftige Person entsprechend ihrer individuellen Werte, kulturellen sowie religiösen Prägungen und Bedürfnisse leben kann. Die Institutionen der Aus-, Fort- und Weiterbildung sind aufgefordert, das Thema der kultursensiblen Pflege als Querschnittsthema zu verankern und sowohl Inhalte als auch Methoden durch eine interkulturelle Perspektive zu erweitern.

Die Förderung der Partizipation von Migrantinnen und Migranten ist eine Aufgabe auf allen politischen Ebenen. Die formelle und informelle Selbstorganisation der Migrantengruppen sollte als Potenzial und Ressource anerkannt und in Vernetzungsgremien integriert werden. Kommunen, Pflegekassen und Pflegeeinrichtungen sollten sich in die Verantwortung einbinden lassen und gemeinsam überlegen, wie Information, Beratung und Gesundheitsaufklärung als präventive Maßnahmen für Migrantinnen und Migranten unter Einbeziehung der Migrationssozialdienste gestaltet werden können. Auf kommunaler Ebene sollten Vernetzungsstrukturen geschaffen werden, in denen - wie oben schon erwähnt - Migrantinnen und Migranten sich an der Ausgestaltung entsprechender Angebote beteiligen können.

III. Frauen

1. 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 erheblich.

46 % (2001: 3 370 221) der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen sind Frauen und Mädchen, davon stammten im Jahr 2001 80 % aus Europa, 12 % aus Asien bzw. Australien, 3 % aus Afrika und 3 % aus Amerika. Aus der Türkei stammten 27 % (2001: 894 206).⁵⁸⁹ Der überwiegende Teil der Migrantinnen (54 %) finanzierte sich 1999 durch das Einkommen der Familie, 27 % bestritten den Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit, ein geringer Anteil von 3,2 % bezog Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe und 16 % finanzierten sich durch sonstige Quellen wie eigenes Vermögen, Rente, Vermietung, Sozialhilfe oder Stipendien.⁵⁹⁰

Migrantinnen stellten Mitte 2000 34,6 % (689 664) der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer. Der Anteil von ausländischen Frauen an den arbeitslosen Ausländern betrug zum gleichen Zeitpunkt 37 %, bei einer Arbeitslosenquote der Gesamtheit der nichtdeutschen Staatsangehörigen von 17,3 %. Migrantinnen arbeiten hauptsächlich im Dienstleistungsbereich, im verarbeitenden Gewerbe und im Handel.⁵⁹¹ Sie haben überproportional häufig Zugang zu Tätigkeiten mit niedrigem Status, geringer Bezahlung, geringen Aufstiegschancen und mit hohem Arbeitsplatzrisiko, z. B. in Reinigungsberufen.

1.1 Frauen der Einwanderergeneration

Ausländerinnen, die in die Bundesrepublik migriert sind - sei es z.B. im Zuge der Gastarbeiterpolitik der 1960 und 1970er Jahre oder im Zuge des Familiennachzugs - 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.⁵⁹²

Nach einer bundesweiten Untersuchung des Bundesinstituts für Berufsbildung⁵⁹³ ist die Mehrheit der Mütter aus der Einwanderergeneration neben der Betreuung der Familie und der Hausarbeit erwerbstätig, zum Teil auch als Selbständige oder mithelfendes Familienmitglied. Rund 60 % sind als un- oder angelernte Arbeiterinnen beschäftigt. Dies betrifft unter den untersuchten sechs Nationalitäten⁵⁹⁴ 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. Eine wichtige Rolle für die Erwerbstätigkeit von Migrantinnen der ersten Generation spielt auch der informelle Sektor⁵⁹⁵, insbesondere der Hausarbeitssektor oder Bereiche, die eine mehr oder weniger direkte Übertragung und Fortschreibung ihrer im Herkunftsland ausgeführten Tätigkeiten darstellen (z.B. Näharbeiten, Nahrungszubereitung, Kleinhandel).⁵⁹⁶ Sowohl im formellen wie im informellen Sektor erzielen Migrantinnen ein geringeres Einkommen als Migranten.

Zu beobachten ist auch eine zunehmende Armut unter Frauen und Familien ausländischer Herkunft.⁵⁹⁷ Die geringen Arbeitseinkommen der Migrantinnen haben zudem erhebliche Auswirkungen auf ihre Ressourcen im Alter: Sie erhalten aufgrund gering entlohnter Arbeitsplätze sowie aufgrund ihrer im Durchschnitt geringeren Anzahl versicherungspflichtiger Arbeitsjahre eine niedrige Rente, so dass ihr Leben im Alter von Armut gekennzeichnet sein kann.⁵⁹⁸

1.2 Frauen der nachfolgenden Generationen

Die mehrheitlich in der Bundesrepublik Deutschland geborenen und aufgewachsenen Frauen der nachfolgenden Generationen erreichen häufiger weiterführende Schulabschlüsse als ihre männlichen Altersgenossen. Ausbildung und Beruf haben einen zentralen Stellenwert in ihrem Leben. Sie begreifen ihre Berufsausbildung vor allem auch als ein Stück ihrer Emanzipation.⁵⁹⁹ Das individuelle Streben nach einer Berufsausbildung spiegelt sich auch in ihren Bemühungen wider: Sie streben genauso häufig wie junge ausländische Männer nach einem 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 der Töchter.⁶⁰⁰

Trotz besserer Schulabschlüsse und ihres großen Engagements bei der Ausbildungsplatzsuche dauert die Suche nach einer Ausbildungsstelle genauso lang wie bei den jungen Männern. Insgesamt bleibt die Ausbildungsbeteiligung junger Migrantinnen wenig zufriedenstellend. Die

hohe Bildungsorientierung junger ausländischer Frauen bedeutet keine Garantie für Erfolg bei der Realisierung ihrer beruflichen Pläne. Ein Anteil von 43 % der 20 - 30-jährigen Frauen ausländischer Herkunft bleibt ganz ohne Berufsabschluss.⁶⁰¹ Ihre Chancen, eine berufliche Ausbildung zu absolvieren, sind gegenüber jungen Männern ihrer Nationalität bzw. jungen Frauen deutscher Nationalität deutlich geringer.

Innerhalb der Ausbildungsberufe erhalten junge Migrantinnen überwiegend in den Branchen einen Berufseinstieg, die weniger berufliche Entwicklungsmöglichkeiten bieten, z.B. im Friseurberuf oder in den Gesundheitsberufen. In den attraktiven kaufmännischen und verwaltenden Ausbildungsgängen sind Frauen ausländischer Herkunft stark unterrepräsentiert (vgl. zur Situation von Frauen in Ausbildung und Beruf B.VIII.4.2). Auch der Übergang von der Ausbildung in das Beschäftigungssystem gestaltet sich für junge Frauen ausländischer Herkunft deutlich schwieriger als bei ihren deutschen Altersgenossinnen. In Deutschland nimmt ein Teil der jungen Migranten der zweiten oder dritten Generation im Vergleich zur Einwanderergeneration bessere berufliche Positionen ein. In den 1990er Jahren stieg zwar der Anteil höher qualifiziert beschäftigter Migrantinnen,⁶⁰² ebenso wie die Zahl der in Deutschland aufgewachsenen Studentinnen aus Migrantenfamilien an deutschen Hochschulen in den 1990er Jahren kontinuierlich stieg. Dennoch entspricht die Aufwärtsmobilität der Migrantinnen der zweiten Generation keineswegs der junger Erwachsener deutscher Nationalität im Verhältnis zu ihrer Elterngeneration.⁶⁰³ Zeitgleich zur zunehmenden Integration eines Teils der jungen Migrantinnen in höherqualifizierte Ausbildungen und Berufe ist in den 1990er Jahren auch der von Arbeitslosigkeit betroffene Teil unter den Migrantinnen gestiegen (siehe dazu C.V.1.3).⁶⁰⁴

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 Selbständigkeit realisieren können. Nur einem kleinen Teil von Frauen gelingt jedoch die berufliche Selbständigkeit. Ihr Wunsch nach beruflicher Selbständigkeit wird nicht immer hinreichend wahrgenommen und gefördert.⁶⁰⁵ Eine Untersuchung zu türkischen Unternehmerinnen in Berlin⁶⁰⁶ 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.

1.3 Migrantinnen in der gesellschaftlichen Wahrnehmung

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. In vielen Bereichen bestehen Gemeinsamkeiten zwischen deutschen und nichtdeutschen Frauen, z. B. bezüglich 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 oftmals die öffentliche Wahrnehmung von Frauen ausländischer Herkunft.

In der gesellschaftlichen Wahrnehmung ist ein Bild „der“ prototypischen Ausländerin entstanden, das in Diskussionen immer wieder neu durch das Heranziehen selektiv wahrgenommener Attribute der Migrantinnen reproduziert wird. Dieses prototypische Bild basiert nicht auf persönlichen Kontakten zwischen der deutschen Mehrheitsgesellschaft und Migrantinnen, sondern beruht auf immer wiederkehrenden Bestätigungen innerhalb der deutschen Eigengruppe, es beruht auf der fehlenden Überprüfung des eigenen Urteils.

Das entstandene Stereotyp der Migrantin zeichnet ein Bild, in dem „die Ausländerin“ gleichzusetzen ist mit „der Türkin“. Die türkische Frau mit Kopftuch ist zum Synonym für die kulturell rückständige Ausländerin⁶⁰⁷ und damit in besonderer Weise zum Objekt der Fremdwahrnehmung und Stereotypenbildung geworden. Besonders extreme Beispiele der Unterdrückung türkischer Frauen oder Einzelinformationen über Tradition oder Religion von Migrantinnen verdichten sich zu einer Wahrnehmung von Frauen ausländischer Herkunft, die von den Attributen „defizitär, rückständig und untergeordnet“ geprägt ist. Dieses häufig mit Mitleid verbundene Bild „der“ türkischen Frau, lässt sich mit einer Feindlichkeit gegenüber „dem“ türkischen Mann verbinden und als Legitimation ethnischer Distanzierung verwenden. Somit haben auch vordergründig wohlmeinende Stereotypen von Ausländerinnen eine ambivalente Wirkung: Ohnehin bestehende Urteile darüber, was das „Türkische“ der Türkinnen ist, werden immer wieder bekräftigt und nur solche Türkinnen wahrgenommen, die diesem mit einer Vielzahl von exotisch-folkloristischen Attributen ausgestatteten Gesamtbild entsprechen. Das entstandene Bild „der“ Ausländerin kontrastiert mit dem von der modernen, selbstbestimmenden und emanzipierten „westlichen Frau“ und verstärkt dieses.⁶⁰⁸

Dieses Fremdbild der Migrantin entspricht in keiner Weise dem Selbstbild der jungen Frauen ausländischer Herkunft. Sie nehmen größtenteils ihre interkulturelle Sozialisation nicht als Problem oder Defizit wahr, sondern begreifen diese als eine Bereicherung, die sie gezielt als Ressource für die Stärkung des Selbstbewusstseins und für eine erfolgreiche berufliche Integration nutzen.⁶⁰⁹ Angesichts der Heterogenität der Gruppe der Migrantinnen hinsichtlich ihrer nationalen, kulturellen oder religiösen Herkunft, hinsichtlich der gesprochenen Sprachen

und ihrer Lebenssituationen wie auch angesichts der gleichzeitig schmelzenden Differenzen zwischen Frauen deutscher Herkunft und Frauen mit Migrationshintergrund gilt es, die Bildung des Stereotyps „der Ausländerin“ aufzubrechen und durch eine realitätsnahe Wahrnehmung zu ersetzen, die die Vielfalt und Differenzen der Gesellschaftsmitglieder anerkennt.

1.4 Gewalt gegen Frauen

1.4.1 Häusliche Gewalt

Von Gewalt und Missbrauch in der Ehe⁶¹⁰ betroffene Frauen ausländischer Herkunft stehen häufig noch größeren Hindernissen gegenüber als davon 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. Um häuslicher Gewalt gegen Frauen vorbeugend zu begegnen und betroffenen Frauen größtmöglichen Schutz und Hilfe zu gewähren, hat die Bundesregierung am 1. Dezember 1999 den Aktionsplan „Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ verabschiedet. Zu dem Aktionsplan gehört u.a. das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung des zivilgerichtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachstellungen sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehewohnung bei Trennung⁶¹¹. Durch Ansprüche auf Wohnungsüberlassung und auf Schutzanordnungen wie z.B. Kontakt- und Näherungsverbote verbessert es den zivilrechtlichen Schutz von Opfern häuslicher Gewalt. Durch dieses Gesetz sowie die Änderung des § 19 AuslG vom 1. Juni 2000 (vgl. B.II.1.1) konnten die gesetzlichen Regelungen zum Schutz ausländischer Frauen und ihrer Kinder, die Opfer physischer und psychischer Gewalt durch den Ehemann geworden sind, deutlich verbessert werden.

1.4.2 Beschneidung bei Mädchen und Frauen

In Deutschland leben nach Schätzungen der Menschenrechtsorganisation *Terre des Femmes* circa 21 000 von weiblicher Beschneidung oder Female Genital Mutilation (FGM) betroffene Migrantinnen sowie etwa 5 500 Mädchen aus Herkunftsländern, in denen weibliche Beschneidung in breiten Bevölkerungskreisen vollzogen wird. Die Beschneidung von Mädchen und Frauen ist in der Bundesrepublik Deutschland nach den §§ 223ff. des Strafgesetzbuches (StGB) strafbar und wird von den Ärztekammern als Verstoß gegen das ärztliche Standesrecht geächtet. Dennoch werden nach Auskunft von Fachberatungsstellen auch in Deutschland Mädchen beschnitten oder die Beschneidung wird bei Aufenthalten im Herkunftsland vorgenommen.⁶¹²

Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung⁶¹³ bewerten genitale Verstümmelung an Mädchen und Frauen als Menschenrechtsverletzung. In vielen Aspekten komme Genitalverstümmelung der Folter gleich.⁶¹⁴ Für die Opfer von Genitalverstümmelung werden sich mit Blick auf das Asylrecht bei Umsetzung des neuen Aufenthaltsgesetzes substantielle Verbesserungen ergeben. Nach § 60 Abs.1 Aufenthaltsgesetz wird Opfern von nichtstaatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt, unabhängig von der Frage ob die Verfolgung von nichtstaatlichen oder staatlichen Stellen ausgeht (siehe auch B.V.1.2; B.V.2.2).

Die Beschneidung an Mädchen und Frauen wird von denjenigen, die sie befürworten und praktizieren meist als integraler, notwendiger Bestandteil ihrer Tradition und Kultur angesehen, der nicht aufgegeben werden darf. Scham und ein unausgesprochenes Schweigegebot unter den Frauen führen dazu, dass Betroffene über dieses sensible Thema weder innerhalb der Familie noch mit Freunden, Beratungsinstitutionen oder Ärzten sprechen. Die seltene Aussprache über die Thematik, der niedrige Sozialstatus von Frauen bzw. die Machtverhältnisse innerhalb der betroffenen Familien sowie der Mangel an Informationen über die gesundheitlichen Risiken und die soziale Funktion der Beschneidung sind Faktoren, die zum Fortbestand des Brauchs beitragen.

Um die in Deutschland lebenden Frauen, die von genitaler Verstümmelung betroffen oder diesbezüglich gefährdet sind, besser zu schützen und beraten zu können, ist die Durchführung von Kampagnen und eine breite Informationsarbeit dazu auch in Deutschland besonders wichtig. Die Angebote sachkundiger Beratung und Unterstützung der Opfer ebenso wie die Information und Sensibilisierung der Ärzteschaft und des Personals der Gesundheitsversorgung erreichen bisher noch nicht ausreichend den betroffenen Personenkreis. Wie die Arbeitsgruppe „Armut und Gesundheit“ des Bundesministeriums für Gesundheit feststellt, werden häufig aus der Beschneidung resultierende gesundheitliche Komplikationen von den behandelnden Ärzten nicht erkannt und nicht angemessen behandelt.⁶¹⁵ Um dieser Problematik angemessen zu begegnen, ist es dringend erforderlich, dass die bisherigen Maßnahmen⁶¹⁶ intensiviert und erweitert werden. Dazu gehört insbesondere die Unterstützung von Beratungsstellen und Initiativen, die daran arbeiten, das informelle Schweigegebot unter den Betroffenen aufzubrechen, die Opfer von weiblicher Beschneidung zu unterstützen und Mädchen vor genitaler Verstümmelung zu schützen.

1.5 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.

Um die Chancen von nichtdeutschen Mädchen und jungen Frauen in Beruf und Arbeit deutlich zu erhöhen, ist die Schaffung eines positiven Bildes von Frauen ausländischer Herkunft in der Öffentlichkeit unabdingbar. Frauen ausländischer Herkunft wurden bislang - und zwar generationenübergreifend - vielfach nur unter Aspekten ihrer Benachteiligung betrachtet, ungeachtet ihrer zusätzlichen Kompetenzen durch ihre Zweisprachigkeit und ihren interkulturellen Hintergrund. Ihre Qualifikationen sind stärker anzuerkennen und zu fördern.

Einen wesentlichen Beitrag kann und sollten 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 Dienstes für diese Zielgruppe, insbesondere der Ausbildungsträger. Darüber hinaus ist die gezielte Information potenzieller Interessenten aus dieser Zielgruppe notwendig. Die interkulturellen Kompetenzen von Migrantinnen sollten bei Auswahl- und Einstellungsverfahren stärker berücksichtigt werden.

Notwendig ist eine langfristig angelegte Bildungslaufbahnberatung für junge Frauen der zweiten Generation. Modellprojekte, wie z.B. das „Sibille-Modellprojekt“⁶¹⁷ zur Qualifizierung der beruflichen Bildung türkischer Mädchen, sollten verstärkt und als Regelförderung weitergeführt werden. Ebenso bedürfen spät eingereiste junge Frauen einer intensiven ausbildungsbegleitenden sprachlichen und fachlichen Förderung. Auch hier gilt es, 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.

Ausländische Frauen und Mädchen müssen besser gegen Gewalt geschützt werden. Dazu bedarf es 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.

Um Frauen und Mädchen vor weiblicher Genitalbeschneidung zu schützen, ist die Informationsarbeit zu intensivieren. Das Tabu dieses sensiblen Themas kann nur durch den direkten Kontakt mit den betroffenen Frauen durchbrochen werden. Dafür bedarf es der Unterstützung von Initiativen und Organisationen, die in der Lage sind, einen solchen beratenden und informierenden Kontakt zu dem entsprechenden Personenkreis herzustellen. Darüber hinaus empfiehlt die Beauftragte, die Informations- und Fortbildungsangebote für die Ärzteschaft, Hebammen, Pädagogen, Richter und Rechtsanwälte zu intensivieren, um ihre Aufmerksamkeit für die Problematik sowie ihre Beratungs- und Behandlungskompetenzen im Bereich der weiblichen Beschneidung zu erhöhen.

2. Frauenhandel

Frauenhandel ist ein schwerer Verstoß gegen grundlegende Menschenrechte und gegen die Menschenwürde. Diese moderne Form von Sklaverei bedeutet weltweit für Tausende von Frauen nicht nur Zwangsarbeit, sondern auch sexuelle Ausbeutung, Gewalt und psychische Verletzung. Der internationale Handel von Frauen - sei es ins Sexgewerbe, in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse oder in den Heiratshandel - nimmt weltweit zu. Die Bundesrepublik Deutschland ist Zielland von Menschenhandel und als Schnittstelle zwischen West- und Osteuropa zugleich Transitland.

Im Jahr 2000 waren in der Bundesrepublik laut Kriminalstatistik vom Handel mit Menschen ausschließlich Frauen betroffen. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen und eine begriffliche Unterscheidung gegenüber Kinderhandel zu treffen, wird in diesem Berichtsteil der Begriff Frauenhandel verwandt, es sei denn, dass es sich um den juristischen Tatbestand des Menschenhandels handelt. Die zunehmenden nationalen wie internationalen Aktivitäten zur Bekämpfung von Frauen- und Menschenhandel sowie die im Berichtszeitraum erfolgten Verbesserungen des Schutzes der Betroffenen nimmt die Beauftragte zum Anlass, um im vorliegenden Bericht ausführlicher als in früheren Berichten über die Problematik zu berichten.

Der hohen Nachfrage in den Zielländern nach Arbeiterinnen im Sexgewerbe und nach gering bezahlten Arbeitskräften steht die wirtschaftliche Perspektivlosigkeit in den Herkunftsländern gegenüber. Schätzungen zufolge werden in Europa jährlich 7 - 13 Mrd. US-Dollar Gewinn durch Menschenhandel erzielt- dabei ist die Gefahr für die Täter, gefasst und verurteilt zu werden, relativ gering. Die Frauen kommen seit den 1990er Jahren überwiegend aus Mittel- und Ost- bzw. Südosteuropa. Dennoch hat diese Entwicklung den Handel mit Frauen aus Asien, Südamerika und Afrika nicht verdrängt. Vielmehr zeigt die Statistik des Bundeskriminalamtes im „Lagebild Menschenhandel“ für das Jahr 2000 einen erneuten Anstieg der Opfer von Menschenhandel⁶¹⁸ aus dem außereuropäischen Raum, der jedoch im Vergleich zu den MOE-Staaten niedriger ist. Im Gegensatz zu den aus Mittel- und Osteuropa nach Deutschland gehandelten Frauen sind viele der Opfer von Menschenhandel aus dem außereuropäischen Raum in Deutschland aufenthaltsrechtlich legalisiert. Bei Bordellrazzien werden sie somit seltener aufgegriffen und infolgedessen auch kriminalstatistisch in geringerem Umfang als Opfer von Menschenhandel erfasst.

Bei dem Delikt Menschenhandel handelt es sich um ein Kontrolldelikt. Es wird zumeist erst durch gezielte Ermittlungen der staatlichen Behörden aufgedeckt, Betroffene oder Dritte zeigen es aufgrund ihrer Ängste vor der Polizei oder vor Vergeltungsmaßnahmen der Menschenhändler nur selten an. Die Dunkelziffer ist insofern besonders hoch. Es ist davon auszugehen, dass das tatsächliche Ausmaß des Delikts Menschenhandel noch weit über die Zahlen der Bundeskriminalstatistik hinausgeht. Im Jahr 2000 wurden in der Bundesrepublik Deutschland 926 Frauen als Opfer von Menschenhandel behördlich erfasst (1999: 801 Personen), gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies einen Anstieg von 15,6 %. Zu 81,5 % sind ihre Herkunftsländer mittelosteuropäische Staaten. Zunehmend betroffen sind Frauen aus Lettland und Litauen, rückläufig ist die Zahl der Opfer aus Polen und der Ukraine, wobei die Ukraine nach Litauen und Russland drittstärkstes Herkunftsland im Jahr 2000 war.⁶¹⁹ Rund zwei Drittel der gehandelten Frauen gehört der Altersgruppe der 18 - 25-jährigen an, ein Drittel der Opfer ist älter. Insgesamt 34 der im Jahr 2000 behördlich registrierten Opfer waren jünger als 18 Jahre.⁶²⁰ Bei den genannten Zahlenangaben ist zu berücksichtigen, dass die Statistik des Bundeskriminalamtes auf Delikten nach §§ 180b und 181 StGB basiert und ausschließlich Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung registriert.

2.1 Formen des Frauenhandels

Frauen werden zumeist mit dem Angebot auf Erwerbstätigkeit nach Deutschland gelockt und dann zu sexuellen Zwecken ausgebeutet. Beratungsstellen für Migrantinnen und Migranten berichten, dass sich zunehmend auch Frauen an sie wenden, die zur Arbeit in Haushalten, in

der häuslichen Pflege und anderen Gewerbebereichen außerhalb der Prostitution geworben wurden.

Mit der Definition des von 105 Staaten, darunter auch Deutschland, gezeichneten UN-Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels wurde auf der Ebene des Völkerrechts erstmalig eine definitorische Grundlage für die nationale und internationale Zusammenarbeit in der Bekämpfung des Menschenhandels geschaffen.⁶²¹ Die Begriffsbestimmung des Übereinkommens lautet:⁶²² „Im Sinne dieses Protokolls bezeichnet der Ausdruck ‚Menschenhandel‘ die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution Anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder Sklaverei ähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen“.

Die Bedeutung dieser Definition von Menschenhandel liegt für den deutschen Kontext vor allem darin, dass auch der Handel in andere Gewerbebereiche als der sexuellen Ausnutzung rechtlich als Menschenhandel gefasst wird. In der Bundesrepublik orientieren sich der polizeiliche Umgang mit den von Menschenhandel betroffenen Personen, der Schutz der Opfer von Menschenhandel wie auch die statistische Erfassung des Delikts Menschenhandels an dem Tatbestand Menschenhandel bzw. schwerer Menschenhandel der §§ 180b und 181 des deutschen Strafgesetzbuches. Diese Tatbestände beziehen sich jedoch ausschließlich auf den Bereich erzwungener Prostitution bzw. erzwungener sexueller Handlungen. Somit wird ein Teil der von Menschenhandel betroffenen Personen, nämlich diejenigen, die in andere Gewerbebereiche gehandelt wurden, derzeit polizeilich nicht als Opfer von Menschenhandel wahrgenommen und nicht in die Maßnahmen zum Schutze der Opfer von Menschenhandel einbezogen - wie z.B. das Aussetzen der Abschiebung, die Kooperation zwischen Polizei und spezialisierten Stellen, gleichrangiger Zugang zum Arbeitsmarkt, Anspruch auf Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz.

2.2 Strafverfolgung und Opferschutz

Im Mittelpunkt nationaler wie internationaler Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels stehen die Bekämpfung Organisierter Kriminalität sowie der Schutz von Personen, die Opfer

von Menschenhandel wurden. Die von Menschenhandel Betroffenen spielen als Zeuginnen und Nebenklägerinnen eine zentrale Rolle für die Strafverfolgung der Täter, die Verurteilung eines wegen Menschenhandel Beschuldigten gelingt in vielen Fällen angesichts einer schwierigen Beweislage nur aufgrund der Aussagen durch Opferzeuginnen.

Die Einrichtung von Spezialdienststellen bei Polizei und Bundesgrenzschutz sowie die Durchführung von Personalschulungen zum Delikt Menschenhandel haben wesentliche Verbesserungen im Bereich des Opferschutzes und der Identifizierung von Zeuginnen bewirkt. Dennoch werden die von Menschenhandel betroffenen Frauen immer wieder nicht als schutzbedürftige Opfer wahrgenommen, sondern als Täterinnen, die gegen das Ausländergesetz verstoßen haben. Damit kommen die Regelungen zum Schutz und zur Betreuung der Opfer von Menschenhandel nicht zum Tragen.⁶²³ Um diesem Problem zu begegnen, unterstützt die Beauftragte den Einsatz spezifisch geschulter Sondereinheiten der Polizei im Deliktbereich Menschenhandel und empfiehlt, Schulungen und Weiterbildungsangebote zum Themenfeld Menschenhandel für das Personal in Polizei, Bundesgrenzschutz und Justiz auszuweiten.

Für den Schutz der Opferzeuginnen und ihre sachkundige Begleitung spielen die Fachberatungsstellen in der Bundesrepublik eine zentrale Rolle. Diese Nichtregierungsorganisationen beraten die Opfer von Frauenhandel und unterstützen sie u.a. im Zugang zu Rechtsbeistand, Versorgungsleistungen und geschütztem Wohnraum.⁶²⁴ Diese Arbeit konnte durch die verbindliche Zusammenarbeit zwischen Fachberatungsstellen und Strafverfolgungs- und Ordnungsbehörden im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen erheblich optimiert werden. Kooperationsvereinbarungen zwischen Fachberatungsstellen und Polizei wurden in Anlehnung an das Konzept der bundesweiten AG-Frauenhandel⁶²⁵ in den Bundesländern Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein getroffen.⁶²⁶ Berlin, Bayern, Sachsen und Brandenburg werden in Kürze ebenfalls entsprechende Kooperationsvereinbarungen eingehen. Hessen und Nordrhein-Westfalen haben andere Formen bindender Kooperation gefunden.⁶²⁷ Angesichts der guten Erfahrungen mit den Kooperationsvereinbarungen, empfiehlt die Beauftragte, das Kooperationskonzept der AG-Frauenhandel auch bundesweit zur Anwendung zu bringen.

2.3 Rechtliche Regelungen

Wenn Frauen durch eine Razzia aufgegriffen werden oder anderweitig bekannt wird, dass sie sich unrechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten, erhalten sie zunächst eine Aufenthaltsfrist von vier Wochen zur freiwilligen Ausreise, sofern konkrete Anhaltspunkte dafür sprechen, dass sie Opfer von Menschenhandel sind. Diese Frist soll den betroffenen Frauen Zeit zur Regelung

der persönlichen Angelegenheiten geben und zur Information über das Hilfsangebot der spezialisierten Beratungsstellen. Gleichzeitig dient die Frist als Bedenkzeit für die betroffenen Frauen, ob sie als Zeuginnen aussagen oder freiwillig ausreisen wollen.⁶²⁸

Die Personen, die sich entschließen, als Opferzeuginnen auszusagen und die als notwendige Zeuginnen in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen Menschenhändler angesehen werden, erhalten für die Prozessdauer zumeist eine Duldung. Die Abschiebung wird gemäß § 55 Abs. 3 AuslG vorübergehend ausgesetzt. Nach Abschluss der Hauptverhandlung wird ein weiterer Verbleib in der Bundesrepublik ermöglicht, wenn eine konkrete, erhebliche Gefahr im Herkunftsland belegt werden kann. Dieser Nachweis gelingt nur in seltenen Einzelfällen. Die betroffenen Frauen erhalten dann eine Duldung nach § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG oder eine Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Abs. 3 AuslG. In einigen Fällen erfüllen auch Opfer von Menschenhandel die Voraussetzungen zur Aufnahme in das polizeiliche Zeugenschutzprogramm, so dass jährlich etwa 2 - 3 % der Zeuginnen des Delikts Menschenhandel den Schutz im Sinne des Zeugenschutzgesetzes erhalten. Bei In-Kraft-Treten des Aufenthaltsgesetzes im Zuge der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes dürfen diese Personen gemäß § 72 Abs. 4 AufenthG nur im Einvernehmen mit der Zeugenschutzdienststelle ausgewiesen oder abgeschoben werden.

Die Opferzeuginnen erhalten - entsprechend der aufenthaltsrechtlichen Regelungen für Personen, die sich im Rahmen einer Duldung in Deutschland aufhalten - Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) (siehe auch B.VI.2.5). Von Fachberatungsstellen sind an die Beauftragte Fallkonstellationen herangetragen worden, in denen das AsylbLG nicht in der Weise zur Anwendung gekommen ist, dass die spezifischen Bedürfnisse der von Menschenhandel betroffenen Personen ausreichend abgedeckt wurden. Diese Fallkonstellationen beziehen sich offenbar insbesondere auf die Übernahme der Kosten zur Behandlung von Traumatisierungen.⁶²⁹ Nach Einschätzung der Beauftragten schließen §§ 4 bzw. 6 AsylbLG Therapiekosten für eine erforderliche Behandlung von schweren Traumatisierungen jedoch regelmäßig ein.

Zwei Erlasse des Bundesministeriums für Arbeit haben die Situation der Opferzeuginnen in Menschenhandelsprozessen weiter verbessert: Auf Grundlage des Erlasses vom 5. März 2001 können die von Gewalttaten im Zusammenhang mit Tatbeständen des Menschen- bzw. Frauenhandels Betroffenen finanzielle Unterstützung nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) erhalten. Diese Gelder können für die Behandlung der bei vielen Opfern des Menschenhandels vorliegenden Traumata eingesetzt werden. Eine deutliche Verbesserung der Aufenthaltssituation ist darüber hinaus durch den Erlass des Bundesministeriums für Arbeit und

Sozialordnung vom 29. Mai 2001 geschaffen, aufgrund dessen Opferzeuginnen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.

Auf eine Verbesserung der Versorgungssituation der Opfer von Frauenhandel ist auch das Konzept zur Bildung von Landesfonds ausgerichtet, das die bundesweite AG-Frauenhandel entwickelt hat (vgl. Bericht 2000, VI.4.6). Es empfiehlt den Bundesländern, einen gesonderten Etat einzurichten, in den abgeschöpfte Gewinne u.a. aus Prozessen gegen Täter aus dem Bereich Organisierte Kriminalität bzw. aus beschlagnahmten Gewinnen der Menschenhändler einfließen, um den Betroffenen wie den Beratungsstellen eine umfassende und zugleich vereinfachte Kostendeckung zu ermöglichen.

2.4 Internationale Zusammenarbeit gegen Frauenhandel

In der EU und im internationalen Rahmen fand die Problematik des Menschenhandels in den letzten Jahren zunehmend Beachtung. Im Vertrag von Amsterdam nimmt Artikel 29 ausdrücklich auf Menschenhandel Bezug. Im Februar 1997 verabschiedete der Rat eine Gemeinsame Maßnahme betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung. Ein weiterer Schritt für die Harmonisierung des Strafrechts wurde mit der politischen Einigung des Europäischen Rates auf einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels am 28. September 2001 erzielt.⁶³⁰ Mit diesem wichtigen Rahmenbeschluss wird ein einheitliches Vorgehen der Europäischen Union sowohl hinsichtlich der Strafverfolgung der Händler als teilweise auch hinsichtlich des Schutzes der Opfer untermauert. Die hier zugrundegelegte Begriffsbestimmung von Menschenhandel lehnt sich eng an die Definition der Vereinten Nationen an und stellt klar, dass nicht allein der Handel von Menschen zum Zwecke der Prostitution, sondern auch zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskraft, unabhängig vom jeweiligen Gewerbebereich, als Menschenhandel zu definieren und strafrechtlich zu verfolgen ist. Als Initiative der Europäischen Union ist ferner die Ausweitung des Aufgabenbereiches von EUROPOL auf die Bekämpfung des Menschenhandels zu nennen.

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission am 11. Februar 2002 dem Rat eine Richtlinie über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Menschenhandelsopfer vorgelegt. Der Richtlinienvorschlag sieht die regelmäßige Gewährung einer Bedenkzeit zur Entscheidung über eine Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden von 30 Tagen für Opfer von Menschenhandel wie auch für Opfer von Schleuserdelikten vor. Für diejenigen Opferzeuginnen, die bereit sind, mit den Ermittlungs- oder Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren, sieht die Richtlinie einen Aufenthaltstitel für die Dauer von sechs Monaten vor, der jeweils um weitere sechs Monate verlängert werden kann, solange die Opferzeugin für die Ermittlungen benötigt wird. Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zur beruflichen oder allgemeinen Bildung sind gemäß

Richtlinienentwurf zu erlauben.⁶³¹ Der insgesamt begrüßenswerte Richtlinienvorschlag erscheint der Beauftragten dann als problematisch, wenn die vorgesehene strikte Bindung des Aufenthaltsstatus an die Kooperationsbereitschaft der Zeuginnen und Zeugen die bisher für Opfer von Menschenhandel erreichten Verbesserungen wieder gefährdet.

Zu den wichtigsten Entwicklungen im internationalen Gesamtkontext gehört das oben erwähnte Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität mit seinen beiden Zusatzprotokollen. Von anhaltender Bedeutung ist das 1979 von den Vereinten Nationen verabschiedete Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).⁶³² Darin verpflichten sich die Vertragsstaaten gemäß Artikel 6, alle geeigneten Maßnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels zu treffen. In Ergänzung zum Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland über die Umsetzung der CEDAW-Konvention hat der bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel KOK im Januar 2000 einen detaillierten Bericht über die Situation der von Menschenhandel betroffenen Frauen in Deutschland vorgelegt.⁶³³ Der Schwerpunkt des Berichts liegt auf der Problematik des Frauenhandels als Verletzung der Menschenrechte im Sinne der Deklaration der Weltmensenrechtskonferenz von 1993 in Wien. Den Opfern von Menschenhandel sei demzufolge auch aus einem Restitutionsinteresse und aus humanitären Gründen Schutz zu gewähren. Für die Umsetzung der CEDAW-Konvention ist bedeutsam, dass die Bundesrepublik Deutschland am 15. Januar 2002 auch das dazugehörige Fakultativprotokoll ratifiziert hat. Damit stehen zwei zusätzliche Kontrollinstrumente bereit: Frauen und Frauenrechtsorganisationen können sich künftig bei Verstößen gegen die Bestimmungen des UN-Frauenrechtsübereinkommens mit einer Beschwerde an den CEDAW-Ausschuss wenden. Außerdem kann der UN-Ausschuss selbst Untersuchungen zur Verletzung der Menschenrechte von Frauen einleiten.

Auch die Erklärung der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz vom 8. September 2001 fordert die Staaten dazu auf, eine effektive Strafverfolgung gegen Menschenhandel durchzuführen, wobei auch hier explizit die verschiedenen Formen von Knechtschaft und Ausbeutung unter den Begriff des Menschenhandels gefasst werden. Darüber hinaus werden die Staaten nachdrücklich dazu aufgefordert, ausreichende Ressourcen bereitzustellen, um den Schutz der Rechte der Opfer zu gewährleisten und namentlich auch die nichtstaatlichen Opferhilfsorganisationen zu stärken. Die UN-Weltkonferenz gegen Rassismus, aber auch die OSZE-Konferenz von Oktober 2001 in Berlin, weisen auf den Zusammenhang zwischen der Migrationspolitik der Staaten und Menschenhandel hin. Beide Abschlussdokumente fordern die Staaten deutlich zu einer Überprüfung ihrer Migrationspolitiken auf.

IV. Kriminalität

1. Datenlage

Das Thema "Migration und Kriminalität" hat in den letzten Jahren durch verstärkte Berichterstattung der Medien viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Öffentlich debattiert wurden im Berichtszeitraum vor allem spektakuläre Einzelfälle von hier aufgewachsenen ausländischen Jugendlichen (so der Fall "Mehmet"). Der in diesem Zusammenhang häufig verwendete Begriff der "Ausländerkriminalität" steht dabei aus Sicht der Beauftragten für eine undifferenzierte Betrachtungsweise,⁶³⁴ die der Heterogenität der Migrantenpopulation nicht gerecht wird. Er ist - so das Bundesministerium des Innern (BMI)⁶³⁵ - "in hohem Maße geeignet, Überfremdungsängste und Ablehnungsgefühle zu wecken sowie bestehende Vorurteile zu bestätigen". Belastbare Daten oder Studien, die belegen würden, dass das Kriterium „Nichtdeutsche Staatsangehörigkeit“ ein unter kriminologischen Gesichtspunkten sinnvolles Differenzierungskriterium ist, liegen nicht vor.

In der Regel zitiert werden die Daten der jährlich vom BMI herausgegebenen polizeilichen Kriminalstatistik⁶³⁶, die nichtdeutsche Tatverdächtige gesondert ausweist. Nach diesen Daten ist der Anteil ausländischer Tatverdächtiger an der Gesamtzahl der erfassten Tatverdächtigen seit 1993 (33,6 %) kontinuierlich rückläufig und lag 2001 mit 24,9 % um 3,5 % niedriger als noch im Jahr 2000.⁶³⁷ Gegen jeden Vierten (28,6 %) der knapp 570 000 nichtdeutschen Tatverdächtigen im Jahr 2001 wurde wegen ausländerspezifischer Delikte (Vergehen gegen das Ausländergesetz oder das Asylverfahrensgesetz) ermittelt, die von Deutschen in der Regel nicht begangen werden können. Bereinigt um diese Delikte betrug der Ausländeranteil bei den Tatverdächtigen in 2001 19,3 %.

Hinsichtlich dieser Quote wird im Ersten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung⁶³⁸, der sich dem Thema sehr ausführlich und differenziert widmet, und auch in der Kriminalitätsstatistik selbst jedoch angemerkt, dass sie aus einer ganzen Reihe von Gründen nicht in Relation zum Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung (2001 rund 9 %)⁶³⁹ oder zur Tatverdächtigenquote der Deutschen gesetzt werden kann. Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Kriminalitätsstatistik eine Tatverdächtigenstatistik ist und damit auch polizeiliche Kontrollpräferenzen⁶⁴⁰ und Verfolgungsintensität spiegelt. Ein gravierenderer Verzerrungsfaktor dürfte die Tatsache sein, dass die Bevölkerungsstatistik (als Quelle für die Daten zur Wohnbevölkerung) bestimmte - kriminalstatistisch durchaus relevante - Gruppen von Ausländern, wie Touristen/Durchreisende und sich illegal in Deutschland aufhaltende Ausländer, nicht erfasst, die Tatverdächtigenstatistik diese Gruppen aber einschließt und damit

die Quote erhöht. Abgesehen davon, dass - wie oben erwähnt - bestimmte Straftaten wie Verstöße gegen das Ausländergesetz praktisch nur von Ausländern begangen werden können, dürfte entscheidend aber die sozialstrukturelle Zusammensetzung der Migrantenpopulation sein. Ausländer weisen häufiger sozialstrukturelle Merkmale (Arbeitslosigkeit, fehlende Zugangschancen zum Erwerbssystem, Wohnen in Ballungsgebieten, geringerer Bildungsstandard, höherer Anteil junger Männer etc.) auf, die - so auch der Erste Periodische Sicherheitsbericht - nach kriminologischer Erfahrung das Kriminalitätsrisiko unabhängig von der Nationalität erhöhen: „Wenn z.B. 48 % der Ausländer (aber nur 29 % der Deutschen) in großstädtischen Ballungszentren leben, in denen auch die deutsche Bevölkerung im Vergleich zur Gesamtbevölkerung eine überproportional hohe Kriminalitätsbelastung ausweist, ist schon strukturell eine höhere Tatverdächtigenrate bei Ausländern erwartbar.“⁶⁴¹

Soweit die gegebenen Daten eine differenzierte Interpretation zulassen, ergeben sich je nach Lebenssituation und Aufenthaltsstatus wesentliche Unterschiede bei den verschiedenen Ausländergruppen sowohl hinsichtlich ihrer absoluten Kriminalitätsbelastung als vor allem auch hinsichtlich ihres Anteils an bestimmten Deliktgruppen.⁶⁴² So sind Migranten aus den ehemaligen Anwerbeländern in ihrem strafbaren Verhalten kaum verschieden von Deutschen; allerdings weisen die männlichen Angehörigen der zweiten und dritten Generation eine erhöhte Tendenz zu Gewalthandlungen auf (vgl. auch 2.). Dies lässt darauf schließen, dass nicht die konkreten Migrationserfahrungen ein Kriminalitätsrisiko darstellen, sondern dass die Gründe für straffälliges Verhalten in der hiesigen Lebenssituation zu suchen sind. Asylbewerber stellen zwar insgesamt einen überproportionalen Anteil an den Tatverdächtigen, sie sind aber vor allem bei Delikten vertreten, die sich zu ihrer spezifischen aufenthalts- und sozialrechtlichen Situation in Beziehung setzen lassen, wie etwa Ladendiebstahl und Leistungerschleichung (z.B. „Schwarzfahren“). Dagegen entspricht die Deliktstruktur ausländischer Arbeitnehmer und Gewerbetreibender - in der Regel langansässige Migranten - weitgehend der der Deutschen. Auch die „Illegalen“ stellen einen verhältnismäßig hohen Anteil der Tatverdächtigen, werden aber (mit einer gewissen Zwangsläufigkeit) zu über 90 % wegen Verstößen gegen das Ausländer- bzw. das Asylverfahrensgesetz auffällig. Auch das Delikt der Urkundenfälschung, bei dem Ausländer im Jahr 2001 über 50 % der Tatverdächtigen stellten, ist in diesem Sinne eine „Statusdelikt“, da es häufig begangen wird, um Entscheidungen über den Aufenthaltsstatus zu beeinflussen.

Obwohl der Erste Periodische Sicherheitsbericht zu dem Schluss kommt, dass „eine Unterteilung der Bevölkerung in Deutsche und Nichtdeutsche kriminologisch wenig sinnvoll“ ist⁶⁴³ und stattdessen eine Differenzierung nach sozialstrukturellen Kriterien erforderlich sei, teilt er in der Quintessenz die in der Kriminologie nicht unumstrittene Einschätzung, dass von einer

„tatsächlich bestehenden höheren Belastung (zumindest einiger Gruppen) von Nichtdeutschen“ auszugehen ist.⁶⁴⁴ Hierzu merkt die Beauftragte an, dass sie die im Sicherheitsbericht ausführlich dargestellten und in der kriminologischen Forschung auch geteilten Vorbehalte gegenüber einer vordergründig nach dem Kriterium der Staatsangehörigkeit differenzierenden Kriminalitätsstatistik teilt, und plädiert dafür, die Kriminalitätsbetrachtung differenziert auf konkrete Lebensumstände und (auch rechtliche) Lebensbedingungen abzustellen, die mit Kriminalität korrelieren. Zuzustimmen ist dem Sicherheitsbericht hinsichtlich der geforderten integrationspolitischen Konsequenzen, die aus jeder Analyse von Kriminalitätsursachen zu ziehen sind (z.B. Bildungsförderung, Förderung der Sprachkompetenz, Erhöhung der Chancengleichheit beim Zugang zu beruflicher Ausbildung und Erwerbstätigkeit).

2. Jugendkriminalität

Wie eingangs erwähnt, wurden im Berichtszeitraum vor allem Fälle straffällig gewordener nichtdeutscher Jugendlicher öffentlich thematisiert. Dieses verstärkte Interesse wurde nicht durch einen Anstieg der absoluten Belastungszahlen ausgelöst: Nach der polizeilichen Kriminalitätsstatistik nahm die Gesamtzahl der tatverdächtigen nichtdeutschen Jugendlichen in 2001 im Verhältnis zum Vorjahr um 4 % ab, während sie bei den deutschen Tatverdächtigen Jugendlichen um 2,8 % anstieg. Anknüpfungspunkt dieser - nicht immer sachlichen geführten - Debatten war vielmehr die Tatsache, dass in den letzten Jahren in der Gruppe ausländischer Tatverdächtiger bei den mittleren und schwereren Delikten und vor allem bei Gewaltdelikten ausländische Jugendliche dominieren, die in der Bundesrepublik geboren und/oder aufgewachsen sind. Diese Entwicklung, die vor allem junge männliche Ausländer⁶⁴⁵ betrifft, verweist auf soziale Probleme in Teilen der zweiten und dritten Generation, die sich monokausalen Erklärungsmustern entziehen. In einem Teil des politischen Spektrums wurden aber weniger Ursachen und notwendige bildungs- und jugendpolitische Konsequenzen thematisiert, vielmehr wurden Einzelfälle zum Anlass genommen, um für schärfste ausländer- bzw. aufenthaltsrechtliche Sanktionen zu plädieren.

Die Beauftragte hat in der Vergangenheit immer wieder für einen Ausweisungsschutz für in Deutschland aufgewachsene ausländische Jugendliche plädiert (vgl. auch B.II.1.3). Aus ihrer Sicht ist es auch unter integrationspolitischen Gesichtspunkten höchst problematisch, dass im Falle dieser straffällig gewordenen Jugendlichen ab einer gewissen Schwere der Delikte der Grundsatz der Resozialisierung häufig außer Kraft gesetzt wird. Denn anders als bei deutschen Jugendlichen kommen hier zu den strafrechtlichen Sanktionen in der Regel ausländerrechtliche Sanktionen hinzu, von der Verschlechterung des aufenthaltsrechtlichen Status oder entsprechender Anwartschaften bis hin zum Extrem der Ausweisung in die Herkunftsländer der Eltern. Es stellt sich in diesem Zusammenhang grundsätzlich die Frage nach der

Verhältnismäßigkeit dieser addierten Sanktionen. Auf diesen Aspekt weist auch der Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“⁶⁴⁶ hin, die gleichfalls einen absoluten Ausweisungsschutz auch bei Straffälligkeit für geboten hält.

In der kriminologischen und jugendsoziologischen Forschung nimmt die Literatur zu kriminellem Verhalten von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland aufgewachsen und sozialisiert worden sind, inzwischen breiten Raum ein. Eine differenzierte Darstellung und Bewertung der unterschiedlichen Theorieansätze⁶⁴⁷ würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. Grob lassen sich hier zwei Ansätze unterscheiden. Einerseits sind dies die ursachenbezogenen Forschungen bzw. Theorien, die die Umstände und Folgen von Migration auf ihre Kriminalitätsrelevanz hin untersuchen. Die Erklärungsmuster reichen hier von gruppensoziologischen Ansätzen und solchen zu jugendtypisch abweichendem Verhalten über Modelle, die speziell die Erziehungsstile und Wertevermittlung in Migrantenfamilien (z.B. Männlichkeitsvorstellungen in türkischen Familien, familiäre Gewalterfahrungen⁶⁴⁸) fokussieren, bis hin zu komplexeren Ansätzen zur Kriminalitätsrelevanz sozialstruktureller Faktoren. Andererseits gehen die Zuschreibungs- bzw. Labelingansätze davon aus, dass es vor allem Ungleichheiten in der Wahrnehmung von und im Umgang mit Migrantenjugendlichen (so eine höhere Kontrolldichte oder ungleiche Behandlung durch Jugendrecht, Polizei und Justizbehörden) sind, die zu statistisch höheren Belastungsquoten führen.⁶⁴⁹

V. Beschäftigung und wirtschaftliche Lage

1. Arbeitsmarkt

1.1 Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials und der Ausländererwerbstätigkeit

Nach Angaben des Ausländerzentralregisters lebten am 31. Dezember 2000 7 296 817 Ausländer in Deutschland. Rund 6,57 Mio. von ihnen lebten in den alten und rd. 240 000 in den neuen Bundesländern; rd. 480 000 Ausländer waren im Bundesland Berlin registriert.

Zum ausländischen Erwerbspersonenpotential zählen alle Ausländer, die arbeiten, arbeiten dürfen, können und grundsätzlich auch wollen - unabhängig davon, ob der Arbeitswunsch explizit oder nur implizit vorliegt. Eingerechnet werden auch ausländische Selbständige, mithelfende Familienangehörige und geringfügig Beschäftigte. Die potentiell Erwerbstätigen, die zum Zeitpunkt der Erhebung kein Arbeitsangebot vorlegen, bilden die 'stille Reserve'. Das ausländische Erwerbspersonenpotential addierte sich im Jahr 1999 nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) auf 4,104 Mio. Personen.⁶⁵⁰

In den alten Bundesländern entwickelte sich das ausländische Erwerbspersonenpotential 1999/2000 mit + 35 000 demographiebedingt weiter positiv, weil relativ starke Jahrgänge der zweiten und dritten Ausländergeneration in den Arbeitsmarkt eintraten. Allerdings sind die Anstiege nicht mehr so ausgeprägt wie in den Jahren zuvor (1998/99: rd. + 50 000; 1997/98: + 60 000).⁶⁵¹ Aufgrund von Wanderungseffekten (Zuzüge abzüglich Wegzüge) können dem ausländischen Arbeitskräfteangebot noch einmal rd. 10 000 Personen hinzugerechnet werden.

Anders als bis 1997 beruhte diese Potentialzunahme nicht auf Asylzuwanderung, da neu eingereiste Asylbewerber - genau wie Bürgerkriegsflüchtlinge und geduldete Ausländer - aufgrund einer Weisung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) an die Bundesanstalt für Arbeit vom Mai 1997 ("Clever-Erlass") keine Arbeitserlaubnis mehr erhielten und somit dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen konnten. Nachdem das Arbeitsverbot mit Wirkung vom 15. Dezember 2000 aufgehoben wurde, erhalten Asylbewerber und Geduldete⁶⁵² nunmehr nach einer einjährigen Wartezeit und nach Vorrangprüfung unter bestimmten Bedingungen eine Arbeitserlaubnis (vgl. B.II.1.9.1). Hier kann für die Zukunft mit einem Anstieg des Kräfteangebots gerechnet werden.⁶⁵³ Die Zunahme aus Asylzuwanderung schätzt das IAB für das Jahr 2001 auf 75 000 Personen.⁶⁵⁴ Dennoch rechnet es für diesen

Zeitraum lediglich mit einem geringen Anstieg des Erwerbspersonenpotentials insgesamt (Deutsche und Ausländer) um 2 000 Arbeitnehmer. Dies ist auf die deutliche demographiebedingte Abnahme des deutschen Arbeitskräfteangebots zurückzuführen.⁶⁵⁵ Hinsichtlich der Zunahme des Arbeitskräfteangebots durch bereits im Land befindliche Ausländer, die zum Zeitpunkt der Aufhebung des Clever-Erlasses seit über einem Jahr in Deutschland lebten und somit unmittelbar einen Arbeitsmarktzugang erhielten, schätzte das BMA im Dezember 2000, dass rd. 80 % dieser 120 000 erwachsenen Flüchtlinge nun Arbeit - meist in den unteren Lohngruppen - finden könnten; die Sozialhilfekassen würden dadurch um jährlich 900 Mio. DM entlastet, die Sozialversicherungsträger könnten mit Mehreinnahmen von 1,3 Mrd. DM rechnen.⁶⁵⁶ Allerdings hängt die Chance von Asylbewerbern und Flüchtlingen, einen Arbeitsplatz zu finden, in hohem Maße von der regionalen Beschäftigungssituation ab. So sind die Aussichten auf einen Arbeitsplatz im Niedriglohnbereich in Bayern und Baden-Württemberg günstiger als in Berlin und Brandenburg.⁶⁵⁷

In den neuen Bundesländern ist das Erwerbspersonenpotential insgesamt rückläufig und hat sich nach Schätzung des IAB von 1999 auf 2000 jahresdurchschnittlich um rd. 50 000 auf 8,28 Mio. verringert (1999/98: rd. - 100 000; 1998/97: rd. - 60 000). Die ausländische Bevölkerung hat mit einem Anteil im Jahr 1999 von - je nach Land - 1,7 bis 2,3 % nach wie vor ein viel zu geringes Gewicht, um diese negative Bevölkerungsentwicklung demographisch nennenswert abzumildern. Auch Wanderungen von Ausländern hatten kaum Einfluss auf das Erwerbspersonenpotential in Ostdeutschland, sei es wegen des geringen Umfangs oder, wie im Fall der Asylzuwanderung, aus arbeitsgenehmigungsrechtlichen Gründen.⁶⁵⁸

In seiner Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Zuwanderungsgesetz am 16. Januar 2002⁶⁵⁹ weist das IAB auf eine Entwicklungstendenz des Arbeitskräftepotentials der Ausländer hin, die gegenläufig zur Gesamtentwicklung des Erwerbspersonenpotentials ist: Da die Altersgruppen der unter 15-jährigen hier wesentlich stärker besetzt sind als in der Gesamtbevölkerung, werden in den nächsten Jahren wesentlich mehr Ausländer in den Arbeitsmarkt eintreten, also eine Ausbildungs- bzw. Arbeitsstelle suchen, als ausländische Arbeitskräfte aus Altersgründen aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden werden. Dies erfordert aus Sicht der Beauftragten entsprechende Anstrengungen im Bereich der Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Berufsbildungspolitik, um künftig möglicher Arbeitslosigkeit dieser Personen zu begegnen.

Insgesamt waren im Bundesgebiet im Jahr 2000 3 012 000 Ausländer erwerbstätig (vgl. Tabelle 24 im Anhang). Damit hat sich der im letzten Jahrzehnt zu beobachtende Anstieg der absoluten Zahlen fortgesetzt (1991: 2 539 000; 1996: 2 934 000).⁶⁶⁰ Die Erwerbsbeteiligung von

Ausländern ist dagegen im Vergleich zu den 1970er Jahren prozentual deutlich gesunken.⁶⁶¹ Nach dem Ende der Anwerbephase, als die ausländische Bevölkerung im wesentlichen aus jungen, zumeist männlichen, erwerbstätigen Personen bestand, lag die Erwerbsquote der ausländischen Bevölkerung bei 61,5 % (1974), während diejenige der Deutschen nur 42,07 % betrug. Heute dagegen haben sich - bedingt durch den Familiennachzug und die Differenzierung der Zuwanderung nach dem Anwerbestopp (z. B. Arbeitsmigration, Familiennachzug, Flüchtlinge, jüdische Kontingentflüchtlinge) - die Erwerbsquoten weitgehend angeglichen. Für 2001 gibt das Statistische Bundesamt die Erwerbsquote der deutschen Bevölkerung mit 49,1 % und die der ausländischen Bevölkerung mit 50,9 % an.⁶⁶² Es hat also nicht - wie in der aktuellen Zuwanderungsdebatte oft behauptet - Zuwanderung „in die Sozialsysteme“ stattgefunden, sondern - vereinfacht gesagt - eine Zuwanderung von Familien zu ihren erwerbstätigen Ehegatten.

Mit Blick auf die Entwicklung des ausländischen Erwerbspersonenpotentials wurde im Berichtszeitraum auch die EU-Osterweiterung und hier insbesondere die Frage der Arbeitnehmer- und Dienstleistungsfreizügigkeit debattiert. Aus Sicht der Beauftragten kommt diesem Prozess auch unter Integrationsgesichtspunkten und in der Perspektive auf ein mögliches Anwachsen fremdenfeindlicher Ressentiments erhebliche Bedeutung zu. Während in einem Teil des politischen und gewerkschaftlichen Spektrums vor einer ungebremsten Arbeitskräftezuwanderung und in der Folge steigender Arbeitslosigkeit und sinkenden Löhnen gewarnt und für Beschränkungen von Freizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit plädiert wurde, votierten Wirtschaftsvertreter und Wissenschaftler mit Verweis auf aktuelle und künftige Zuwanderungsbedarfe gegen restriktive Freizügigkeitsregelungen. Auch eine Reihe von Gutachten wissenschaftlicher Forschungsinstitute kam zu unterschiedlichen Prognosen und entsprechend differenzierten Empfehlungen zum politischen Regelungsbedarf.⁶⁶³ Das IAB geht davon aus, dass Befürchtungen hinsichtlich einer Wanderungswelle als Folge der Beitritte unbegründet sind und der Wanderungsdruck in den MOE-Staaten eher moderat sein wird, da „Annäherungstendenzen an westliche Standards und der wirtschaftliche Aufholprozess“ bei den potentiell wanderungswilligen Bevölkerungsteilen in den Beitrittsländer positive Erwartungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern wecken und damit die Migrationsbereitschaft senken werden.⁶⁶⁴

Um eine Integration der Kandidatenländer in den EU-Wirtschaftsraum ohne bruchhafte Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen, legte die Bundesregierung im Dezember 2000 ein Konzept vor, das die Vereinbarung von Öffnungsklauseln bis zur vollen Gewährung der Freizügigkeit vorsieht. Dieses Konzept wurde als Verhandlungsgrundlage der EU-Kommission für die Beitrittsverhandlungen übernommen. Es beschränkt die

Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Beitrittsländer für eine Übergangsfrist von längstens sieben Jahren. Nach fünf Jahren Gemeinschaftszugehörigkeit findet eine Pflichtüberprüfung der weiteren Notwendigkeit dieser Beschränkung anhand von noch näher zu bestimmenden Kriterien statt. Bereits nach drei Jahren können die Beitrittsländer von sich aus eine entsprechende Überprüfung beantragen. Dieses Modell verbindet die Rücksichtnahme auf negative Erwartungshaltungen hinsichtlich eines sprunghaften Anstiegs der Migrantenzahlen mit der erforderlichen arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Flexibilität und räumt der Arbeitnehmerfreizügigkeit als „Grundfreiheit“ das notwendige Gewicht ein.

1.1.1 Arbeitsgenehmigungen

Während 1999 im Vergleich zu 1998 noch ein Rückgang der erteilten Arbeitsgenehmigungen (- 15 648/- 1,5 %; davon West: - 4 886/- 0,5 %, Ost - 10 762/- 20,8 %) zu verzeichnen war, stieg die Zahl im Jahr 2000 im Vergleich zum Vorjahr deutlich an (+ 48 802/+ 4,7 %; davon West: + 44 891/+ 4,5 %, Ost: + 3 911/+ 9,5 %). Insgesamt stieg die Zahl der erteilten Arbeitsgenehmigungen von 1 034 466 in 1999 auf 1 083 268 in 2000 (davon 928 182 Arbeitserlaubnisse und 155 086 Arbeitsberechtigungen). Entsprechend wurden auch weniger Anträge abgelehnt als im Vorjahr (13 130/- 16,2 %).⁶⁶⁵ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich die Zahl der Arbeitsgenehmigungen auf Erteilungsfälle und nicht auf Personen bezieht; besonders im Rahmen von zeitlich begrenzten Arbeitsgenehmigungen können einem Arbeitnehmer während eines Jahres durchaus mehrere Arbeitsgenehmigungen erteilt werden (vgl. auch 1.1.6).

Das IAB weist zurecht darauf hin,⁶⁶⁶ dass die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit über die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen mit In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes nicht in der bisherigen Form fortgeführt werden können. Dies hätte erhebliche Auswirkungen auf die Aussagefähigkeit der Arbeitsmarktstatistik. Mit der Neuregelung wird die individuelle Arbeitserlaubnis nicht mehr durch die Bundesanstalt für Arbeit direkt erteilt. An die Stelle dieses Verfahrens tritt ein Zustimmungsverfahren der Dienststellen der Bundesanstalt gegenüber den Ausländerämtern. Eine Rückmeldung der individuell erteilten Aufenthaltserlaubnisse mit Zusicherung der Ausübung einer Beschäftigung von den Ausländerämtern an die Bundesanstalt für Arbeit ist ebenso wenig vorgesehen wie Erhebungen über die tatsächliche Beschäftigungsaufnahme. Im Interesse statistischer Transparenz wäre es deshalb sinnvoll, künftig entsprechende Statistiken bei den Ausländerbehörden zu führen oder die Rückmeldung an die Bundesanstalt für Arbeit sicherzustellen.

1.1.2 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Die Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die auf dem Meldeverfahren zur Sozialversicherung beruht, wurde aufgrund einer Neuregelung des Meldeverfahrens ab dem 2. Quartal 1999 auf ein neues Verfahren umgestellt. Die Zahlen sind daher nur eingeschränkt mit Ergebnissen aus den Vorjahren vergleichbar, da die Umstellung zu einer geringfügigen Niveauabsenkung bei den Ausländerzahlen führt.

Nachdem die Zahl ausländischer sozialversicherungspflichtig Beschäftigter zwischen 1993 und 1998 rückläufig war (vgl. Bericht 2000, V.4.1.1), ist sie in den Jahren 1999 und 2000 wieder gestiegen. Ende Juni 1999 waren 1 922 424 ausländische Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig beschäftigt, im Juni 2000 waren es 1 963 090. Dieser Anstieg entsprach dem Trend, der bei den Erwerbstätigen insgesamt (1999: 27,48 Mio., 2000: 27,82 Mio.) zu verzeichnen war, und ist auf die zu diesem Zeitpunkt verbesserte konjunkturelle Lage zurückzuführen.⁶⁶⁷

Der Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stieg von 7,0 im Juni 1999 auf 7,1 % im Juni 2000 geringfügig an; mit der absoluten Mehrbeschäftigung von 40 661 Personen oder 2 % in diesem Zeitraum entwickelte sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländern zum ersten Mal seit 1995 günstiger als die der Deutschen, dies ist ein Hinweis auf die konjunkturbedingte Pufferfunktion ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (vgl. auch Bericht 2000, V.4.1.1).

Der Anteil der Ausländer aus EU-Staaten an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wird von der Bundesanstalt für Arbeit für Ende Juni 2000 (Bundesgebiet West) mit 33,1 % angegeben. Den größten Anteil stellten hier, wie auch im Jahr zuvor, Beschäftigte aus Italien (2000: 10,7 %) und Griechenland (2000: 5,7 %; vgl. Tabelle 25 im Anhang). Von den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern aus Nicht-EU-Staaten im Bundesgebiet West (2000: 66,9 %) kamen 28,7 % aus der Türkei und 10,8 % aus der Bundesrepublik Jugoslawien.⁶⁶⁸

Das „verarbeitende Gewerbe“ als Beschäftigungsfeld für Ausländer in Deutschland verliert tendenziell an Bedeutung. Während nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie im Jahr 1989 noch 54 % aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer in diesem Bereich arbeiteten, waren es 1999 nur noch 34 %.⁶⁶⁹ Nach aktuellen Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit lag der Anteil in 2000 bei rd. 36 %. Allerdings ist das verarbeitende Gewerbe hier insgesamt mit 726 896 sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern

immer noch führender Wirtschaftszweig, gefolgt vom Dienstleistungssektor mit 660 742 und dem Handel mit 215 876 Beschäftigten.⁶⁷⁰

Der allgemeine Strukturwandel am deutschen Arbeitsmarkt - die abnehmende Bedeutung der industriellen Produktion und der gleichzeitige Bedeutungszuwachs des Dienstleistungsbereichs - hat auch Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration von Ausländern. Nach Einschätzung des Rheinisch-Westfälischen Institutes für Wirtschaftsforschung (RWI) haben ausländische Beschäftigte an diesem Strukturwandel, vor allem an der Entwicklung in den gut dotierten Dienstleistungsberufen, nur unterproportional Anteil. Als Grund dafür wird unter anderem die häufig beschränkte Sprachkompetenz genannt.⁶⁷¹

Insgesamt steigt der Frauenanteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer von 34 % in 1999 auf 34,6 % in 2000 leicht an.⁶⁷² Er schwankte jedoch je nach Berufsgruppe sehr stark. Während z.B. im Juni 2000 66 % der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer in Reinigungsberufen Frauen waren, lag der Frauenanteil etwa bei den Verkehrsberufen bei nur 12,5 %.⁶⁷³

Vergleicht man die Beschäftigung sozialversicherungspflichtiger Ausländer in West- und Ostdeutschland (vgl. Tabellen 26 und 27 im Anhang), so zeigt sich, dass lediglich 2,06 % dieser Beschäftigtengruppe im Bundesgebiet Ost arbeiten. Wegen der oben erwähnten statistischen Neuordnung ist ein Vergleich mit Zahlen aus früheren Jahren nicht möglich.

1.1.3 Geringfügig beschäftigte Ausländer

Am 1. April 1999 trat das Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Kraft, mit dem auch diese Gruppe der abhängig Beschäftigten in die Rentenversicherung einbezogen wurde. Damit reagierte die Bundesregierung auf die zunehmende Entwicklung, reguläre Arbeitsverhältnisse in mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse aufzuteilen (vgl. Bericht 2000, V. 4.1.6). Von 1992 bis 1997 nahm die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse um rd. 1,1 Mio. zu, während die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in diesem Zeitraum um rd. 2 Mio. abnahm. Dies war für den Bundesarbeitsminister Beleg für die Notwendigkeit einer gesetzlichen Neuregelung.⁶⁷⁴

Parallel zum allgemeinen Anstieg der Zahl geringfügig Beschäftigter stieg auch die Zahl der geringfügig beschäftigten Ausländer nach den Daten der Bundesanstalt für Arbeit im Berichtszeitraum von 272 376 (Ende Juni 1999) auf 302 254 (Ende Juni 2000; davon West: 297 147, Ost: 5 107). Die Zahl der geringfügig beschäftigten Deutschen stieg im gleichen

Zeitraum von 3 385 882 (Ende Juni 1999) auf 3 750 306 (Ende Juni 2000). Zwischen 1993 (87 000) und 2000 ist die Zahl der geringfügig beschäftigten Ausländer kontinuierlich und zwar insgesamt um rd. 350 % gestiegen.⁶⁷⁵ Generell arbeiten besonders Frauen und Ältere im Rahmen geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse: Von den 4,052 Mio. im Bundesgebiet geringfügig Beschäftigten (Juni 2000) waren 70,1 % Frauen und 55,6 % älter als 55 Jahre. Geschlechts- und altersspezifische Daten speziell für geringfügig beschäftigte Ausländer liegen nicht vor.

Betrachtet man die Verteilung der geringfügig Beschäftigten nach Wirtschaftsunterabschnitten, so zeigt sich eine starke Konzentration geringfügig entlohnter Ausländer im Grundstücks- und Wohnungswesen. Ende März 2000 arbeiteten hier 119 192 Personen ausländischer Staatsangehörigkeit und damit 39,9 % aller geringfügig beschäftigten Ausländer.⁶⁷⁶ Von diesen arbeiten 78,4 % als Raum-, Hausrats-, Glas- und Gebäudereiniger. Dies entspricht einem Anteil von 31,3 % aller geringfügig beschäftigten Ausländer.

1.1.4 Migrantenbeschäftigung im öffentlichen Dienst

Die Beauftragte hat in der Vergangenheit immer wieder auf die notwendige Vorreiterrolle des öffentlichen Dienstes bei der Anstellung von Migranten hingewiesen und sich für den Abbau formeller und informeller Hürden eingesetzt, die Zuwanderern den Zugang zum öffentlichen Dienst und seinen angelagerten Beschäftigungsbereichen erschweren (vgl. u.a. Bericht 2000, „Anstöße zum Thema Integration III“).

Bundesweite Zahlen zur Migrantenbeschäftigung im öffentlichen Dienst liegen nicht vor. Es können somit auch für den Berichtszeitraum keine generellen Aussagen zur Entwicklung der Einstellungspraxis im öffentlichen Sektor gemacht werden. Anhand der Zahlen des Mikrozensus von 1999 lässt sich jedoch die Ausländerbeschäftigung im öffentlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen darstellen. Laut Landesamt für Statistik NRW können diese Zahlen als eingeschränkt repräsentativ für die gesamte Bundesrepublik gelten, wobei Nordrhein-Westfalen hinsichtlich seiner Bereitschaft zur Einstellung von Migranten eher über dem Bundesdurchschnitt liegt.⁶⁷⁷

Insgesamt betrug der Anteil der ausländischen Beschäftigten an den Erwerbstätigen in Nordrhein-Westfalen 1999 12,3 % (7,8 % aus einem früheren Anwerbeland, 4,5 % aus sonstigen, überwiegend europäischen Ländern). Im öffentlichen Dienst lag die Ausländerbeschäftigtenquote dagegen nur bei 4,5 % (Ausländer aus den Anwerbeländern 2 %). Besonders niedrig lag der Ausländeranteil mit 2,6 % in der öffentlichen Verwaltung (Ausländer aus den Anwerbeländern 1,4 %) und auch im Bereich der Sozialversicherungen lag der Ausländeranteil bei lediglich 2,4 %. Etwas günstiger lagen die Werte im Bereich Kindergarten

und Grundschule, der jedoch nicht ausschließlich dem öffentlichen Dienst zuzuordnen ist. Hier lag der Ausländeranteil bei 6 % (Ausländer aus den Anwerbeländern 3,7 %).⁶⁷⁸

Wie die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“⁶⁷⁹ empfiehlt die Beauftragte, die Einstellung von Zuwanderern im öffentlichen Dienst und insbesondere auch in den Verwaltungen voranzutreiben und so ein Signal für andere Beschäftigungsbereiche zu setzen.

1.1.5 Selbständige Erwerbstätigkeit

Seit den 1970er Jahren zeichnet sich, trotz leichter Schwankungen, ein Trend zu steigender Selbständigkeit bei ausländischen Erwerbstätigen ab. 1970 waren noch weniger als 2 % der erwerbstätigen Ausländer selbständig,⁶⁸⁰ im Jahr 1999 waren es bereits 9 % (vgl. Bericht 2000, V.4.1.1). Im Jahr 2000 ging diese Zahl wieder leicht zurück und lag bei 8,6 % bzw. 258 000 Selbständigen (vgl. Tabelle 24 im Anhang), von denen 111 000 weitere Arbeitnehmer beschäftigen. Insgesamt gesehen hat die Selbständigkeit von Ausländern somit positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, da ein ausländischer Selbständiger im Durchschnitt drei weitere Mitarbeiter beschäftigt. Die Beschäftigungseffekte der ausländischen Selbständigkeit können auf mehr als eine Million Erwerbstätige veranschlagt werden.

Innerhalb der ausländischen Bevölkerung hat das Statistische Bundesamt große Unterschiede bezüglich der unternehmerischen Selbständigkeit ermittelt.⁶⁸¹ So waren im April 1999 13 % aller Erwerbstätigen aus EU-Ländern, aber nur knapp 7 % derjenigen aus anderen Ländern selbständig (zum Vergleich: von den deutschen Erwerbstätigen waren 1999 10 % selbständig). Die Branchenverteilung der Selbständigen aus den Anwerbeländern zeigt eine erhebliche Abweichung von der deutscher Selbständiger: 44,4 % der Selbständigen aus den Anwerbeländern arbeiten im Gastgewerbe (Deutsche 5,6 %); 19,4 % der Selbständigen aus diesen Ländern sind im Handel beschäftigt. Unterrepräsentiert sind sie in den produktionsnahen, den öffentlichen und den sozialen Diensten sowie in der Landwirtschaft.⁶⁸²

Türkinnen und Türken sind die zahlenmäßig größte Gruppe ausländischer Selbständiger⁶⁸³ in Deutschland. Das Zentrum für Türkeistudien⁶⁸⁴ beziffert ihre Zahl für 1999 auf 55 200 (1995: 40 500; 1985: 22 000). Unter Bezugnahme auf die Zahl der türkischen Selbständigen des Jahres 1989 bedeutet dies eine Steigerungsrate von 90 %. Für den gleichen Zeitraum errechnet das Institut einen Anstieg der türkischen Bevölkerung um lediglich 49,5 %. Der Umsatz der türkischen Unternehmen stieg von 17,2 Mrd. DM in 1985 auf 50,3 Mrd. DM in 1999. Im Vergleich der Jahre 1997 und 1999 stieg das Gesamtinvestitionsvolumen von 9,5 Mrd. DM auf 12,4 Mrd. DM. 36 % der Unternehmen waren im Einzelhandel tätig, 24,2 % in der Gastronomie und 19,8 % im Dienstleistungsbereich. Die 55 200 türkischen Selbständigen beschäftigten 1999

293 000 Personen, davon stammten 71,7 % aus der Türkei; 46,7 % aller Selbständigen beschäftigten vier und mehr Mitarbeiter. Bemerkenswert ist, dass selbständige türkische Frauen nur in Ausnahmefällen Familienmitglieder oder Arbeitnehmer ihrer eigenen Nationalität beschäftigen.⁶⁸⁵

In den neuen Bundesländern ist die Zahl der türkischen Selbständigen nach Angaben des Zentrums für Türkeistudien 1999/2000 dagegen deutlich zurückgegangen. Zunächst war auch hier zu Beginn der 1990er Jahre ein starker Anstieg bei den türkischen Unternehmensgründungen zu verzeichnen. Ihre Zahl lag zu diesem Zeitpunkt bei gut 2 000. Bis zum Dezember 2000 hat sich diese Zahl jedoch halbiert.⁶⁸⁶

In der einschlägigen Fachliteratur finden sich ganz unterschiedliche Erklärungsansätze für die zunehmende Selbständigkeit von Ausländern. Ein Ansatz konstatiert einen Zusammenhang zwischen ansteigender Arbeitslosenquote und dem zeitlich leicht versetzt nachfolgenden Anstieg der Selbständigenzahl von Ausländern und interpretiert dies als Verdrängung der Migranten aus dem ersten Arbeitsmarkt.⁶⁸⁷ Ein anderer Ansatz beurteilt die zunehmende Selbständigkeit von ausländischen Erwerbstätigen als eine Reaktion auf administrative Restriktionen am Arbeitsmarkt (vgl. Bericht 1997, II. 3. 6.). Ein dritter Ansatz sieht Gründe für die Selbständigkeit bei Ausländern vor allem in der zunehmenden kulturellen Pluralität und der damit einhergehenden differenzierteren Nachfrage (z.B. spezielle Nahrungsmittel, Buchhandlungen der jeweiligen Landessprache).⁶⁸⁸ Die Selbständigkeit von Ausländern wird somit einerseits als Integrationsfaktor und andererseits als Desintegrationsfaktor interpretiert.

Zur Bewertung ausländischer Selbständigkeit bietet sich ein Vergleich der ökonomischen Situation von Selbständigen mit der der sonstigen ausländischen Erwerbstätigen an. Vergleicht man z.B. die Einkommensspannen der verschiedenen Erwerbstätigengruppen, so zeigt sich, dass ausländische Selbständige durchaus höhere Einkommen erzielen können als abhängig Beschäftigte.⁶⁸⁹ Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ kommt aufgrund von Forschungsergebnissen des RWI zu dem Schluss, dass die Selbständigkeit von Zuwanderern eher als Integrationsindikator zu werten ist, da die Einkommensstruktur erkennen lässt, dass ausländische Selbständige nicht in den Bereich der Niedrigeinkommen abgedrängt werden.⁶⁹⁰

Angesichts der wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Bedeutung der Selbständigkeit von Ausländern in Deutschland empfiehlt die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, die Beratungs- und Unterstützungsprogramme für ausländische Unternehmensgründer zu verstärken.⁶⁹¹ Dieser Forderung schließt sich die Beauftragte an.

1.1.6 Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer

Vom seit 1973 geltenden Anwerbestopp gibt es eine Reihe von Ausnahmeregelungen - zum Teil im Rahmen bilateraler Abkommen - für befristete und zweckgebundene Arbeitsaufenthalte. Im Folgenden wird insbesondere auf die Bereiche Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer eingegangen, da diese zahlenmäßig das größte Gewicht haben.

Die Bundesrepublik hat mit einer Reihe von nicht zur EU gehörenden Staaten Vereinbarungen über die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern abgeschlossen, die es ausländischen Kooperationspartnern deutscher Firmen erlauben, in Deutschland Arbeiten in bestimmtem Umfang mit ausländischen Arbeitskräften durchzuführen. Solche Verträge bestehen mit Bulgarien, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Slowenien, Polen, Rumänien, Lettland, der Türkei und Ungarn. Die Zahl der aus diesen Ländern zuzulassenden Arbeitnehmer ist länderspezifisch kontingentiert.⁶⁹² Die Kontingente werden der Arbeitsmarktlage angepasst. Im Jahr 2000 addierten sich die Kontingente auf 53 700; die Zahl der im Jahresdurchschnitt beschäftigten Werkvertragsarbeitnehmer lag bei 43 682 (zur Entwicklung der Kontingente in den Vorjahren vgl. Bericht 2000, V.4.1.3). Werkvertragsarbeitnehmer aus Polen sind seit 1992 zahlenmäßig am stärksten vertreten, gefolgt von Arbeitnehmern aus Ungarn, Rumänien und Kroatien.⁶⁹³ Der Zugang liegt saisonbedingt im Dezember und Januar wesentlich niedriger als von Mai bis September.

Im Rahmen von Vermittlungsabsprachen, die zur Zeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen, Rumänien, Ungarn, der Slowakischen Republik, Tschechien, Kroatien, Slowenien sowie Bulgarien (nur für Berufe des Hotel- und Gaststättengewerbes) bestehen, kamen im Jahr 2000 zudem 230 956 Saisonarbeitnehmer nach Deutschland. Damit hat sich die Zahl nach einem Rückgang 1999 (199 370) wieder deutlich erhöht und ist dem Trend der Vorjahre (seit 1994 mit 137 819 Personen kontinuierlicher Anstieg bis 1998 mit 201 579 Personen) gefolgt.⁶⁹⁴

Die wirtschaftliche Bedeutung von Saisonarbeitnehmern ist unverändert hoch (vgl. hierzu auch Bericht 2000, V.4.1.3). An dem seit 1996 gleichbleibend hohen Anteil von Beschäftigungsaufnahmen auf namentliche Anforderung zeigt sich darüber hinaus eine beidseitig gefestigte Interessensstruktur von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Um die Rechte dieser Arbeitnehmer zu stärken, sucht z.B. die IG Bauen, Agrar, Umwelt für den Bereich Landwirtschaft den Kontakt zu osteuropäischen Gewerkschaften. Eine Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung der Mitgliedschaft ermöglicht es, Rechtsbeistand für Saisonarbeitnehmer aus Tschechien in Deutschland zu gewähren.⁶⁹⁵

1.1.7 Green Card

Seit dem 1. August 2000 können ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie aufgrund der sogenannten Green Card-Verordnungen (vgl. A.II.) in Deutschland arbeiten. Die Regelung dient der Deckung eines kurzfristigen Fachkräftebedarfs.

Von August 2000 bis März 2002 erhielten 11 497 Personen eine Arbeitserlaubnis nach dieser Regelung,⁶⁹⁶ davon 10 071 (88 %) Männer und 1 426 Frauen. 9 822 (85 %) waren aus dem Ausland eingereiste Arbeitnehmer, 1 675 ausländische Absolventen deutscher Hoch- und Fachhochschulen. 1 624 (14 %) wiesen als Voraussetzung ein vereinbartes Bruttojahresgehalt von mindestens 51 000 €, 9 873 (86 %) einen Hoch- oder Fachhochschulabschluss nach.

6 868 (60 %) wurden von Betrieben bis 100 Beschäftigte, 1 773 (15 %) von Betrieben mit über 100 bis 500 Beschäftigten und 2 856 (25 %) von Betrieben mit über 500 Beschäftigten angeworben. 10 958 (95 %) Personen arbeiten im Bundesgebiet West, 539 im Bundesgebiet Ost. Da die meisten IT-Unternehmen in der Bundesrepublik in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen angesiedelt sind, ist die Nachfrage aus diesen Bundesländern am höchsten und folglich die regionale Verteilung der erteilten Green Cards entsprechend.

Hauptherkunftsländer sind Indien mit 2 528 Personen (22 %), gefolgt von Russland, Weißrussland, der Ukraine und den Baltischen Staaten (1 609 Personen/14 %) und Rumänien (908 Personen/8 %). Lediglich 226 Green Card-Anträge wurden in den 20 Monaten von August 2000 bis März 2002 abgelehnt.

Als Ursache dafür, dass die Zahl der Green Card-Arbeitnehmer die Zahl der vorgesehenen 20 000 Arbeitserlaubnisse bisher nicht erreicht hat, können verschiedene Gründe genannt werden. Zum einen entsprachen die Bewerberprofile nicht immer den Anforderungen der Arbeitgeber, für die z.B. die Aktualität von Fachkompetenz ein wesentliches Auswahlkriterium ist.⁶⁹⁷ Zum anderen stellt die vorgeschriebene Lohnhöhe (entsprechend dem Lohn für vergleichbare inländische Arbeitnehmer) besonders für mittelständische Firmen zum Teil eine Hürde dar.

Eine im März 2001 von der Wimmex AG in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt München und dem Bundesverband der mittelständischen Unternehmen vorgelegte Studie, die auf einer Befragung von 30 Unternehmern und 500 Beschäftigten basiert, bewertet die Green Card-Initiative insgesamt positiv. Hervorgehoben werden u.a. die positiven Beschäftigungseffekte, da

im Zusammenhang mit der Einstellung jedes Green Card-Arbeitnehmers durchschnittlich 2,5 neue Arbeitsplätze für Inländer geschaffen wurden.⁶⁹⁸

Kritisch wird angemerkt, dass organisatorische, rechtliche und verwaltungstechnische Defizite auszuräumen sind und eine Sensibilisierung und Qualifizierung der deutschen Behörden, besonders auch im Ausland, bei der Bewerberberatung notwendig sei. Zudem konstatiert die Studie, dass die Befristung der Green Card auf fünf Jahre sowohl von Arbeitnehmer- als auch von Arbeitgeberseite als Hindernis für eine langfristig erfolgreiche Zusammenarbeit gewertet wird.⁶⁹⁹ Eine elf Monate nach In-Kraft-Treten der Regelung vorgelegte Zwischenbilanz einer Monitoring-Gruppe beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung bestätigte die Ergebnisse der Wimmex-Studie.⁷⁰⁰ Ein weiteres zentrales Element des IT-Sofortprogramms bestand in einer Aus- und Weiterbildungsoffensive.⁷⁰¹

1.2 Illegale Beschäftigung

Um in Deutschland arbeiten zu können, benötigen ausländische Arbeitnehmer, die nicht Staatsangehörige eines EU- oder EWR-Mitgliedslandes sind, eine Aufenthalts- und eine Arbeitsgenehmigung. Von der Arbeitsgenehmigungspflicht ausgenommen sind einzelne Personengruppen, wie z.B. die Besatzung von Seeschiffen, Binnenschiffen und Luftfahrzeugen oder Studenten. Gehören Ausländer nicht zu einer dieser Gruppen und gehen sie einer Arbeit nach, ohne im Besitz einer Arbeitsgenehmigung zu sein, liegt illegale Ausländerbeschäftigung vor. Formen illegaler Beschäftigung sind z.B. auch als Werkverträge getarnte Arbeitnehmerüberlassungen, die ohne Verleiherlaubnis und im Baugewerbe grundsätzlich verboten sind, sowie Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), insbesondere gegen dessen Mindestlohnvorschriften.

Am 1. März 1996 trat das Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (AEntG) in Kraft (vgl. Bericht 2000, V. 4.1.5). Es war zunächst befristet bis zum 1. September 1999, wurde aber durch Art. 10 des Gesetzes zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte (Korrekturgesetz) entfristet. Mit Wirkung vom 1. Januar 1997 wurde erstmals ein Tarifvertrag zur Regelung eines Mindestlohns im Bauhauptgewerbe für allgemeinverbindlich erklärt. Am 1. September 2000 ist die Zweite Verordnung des Bundesarbeitsministeriums über zwingende Arbeitsbedingungen im Baugewerbe in Kraft getreten, die bis zum 31. August 2002 gilt. Diese sieht vor, dass auch nicht originär tarifgebundene Arbeitnehmer auf deutschen Baustellen den im Mindestlohn-Tarifvertrag vereinbarten Mindestlohn erhalten müssen. Der Mindeststundenlohn beträgt seit dem 1. September 2001 im Westen DM 19,17 (9,80 €) und im Osten DM 16,87 (8,63 €).

Die Aufdeckung illegaler Beschäftigung ist seit langem Schwerpunkt der Aktivitäten der Arbeitsämter bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Dies zeigt auch die hohe Zahl von Außenprüfungen in Betrieben und auf Baustellen (2000: 124 000; 1999: 121 000).⁷⁰² Ziel dieser allgemeinen Arbeitsmarktkontrollen ist darüber hinaus auch die Aufdeckung arbeits-, sozial- und steuerrechtlicher Verstöße. Es liegt im Wesen illegaler Beschäftigung, dass sie sich der statistischen Erfassung entzieht. Die Bundesanstalt für Arbeit geht jedoch nicht von einem Rückgang der illegalen Ausländerbeschäftigung aus.⁷⁰³

Neben den Arbeitsämtern sind auch die Hauptzollämter mit der Durchführung entsprechender Prüfungen bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern beauftragt. Um die Abstimmung über die gesetzlich deckungsgleiche Prüftätigkeit zu gewährleisten, wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen Arbeitsämtern und Hauptzollämtern getroffen.⁷⁰⁴ Die Bundesanstalt für Arbeit teilte im Februar 2001 mit, dass die Arbeitsämter künftig mit 2 900 statt 2 700, die Hauptzollämter mit 2 500 statt 1 000 Mitarbeitern im Bereich der illegalen Beschäftigung ermitteln würden.⁷⁰⁵

1.3 Arbeitslosigkeit

Die Beauftragte weist erneut auf die Bedeutung von Erwerbsarbeit für den Prozess sozialer Integration von Ausländern hin (vgl. Bericht 2000, V.4.1.8). Trotz eines vorübergehenden Rückganges der Arbeitslosenzahlen in den Jahren 1999 und 2000 ist die Beschäftigungssituation von im Bundesgebiet lebenden Ausländern weiterhin sehr angespannt.

Im Jahr 2000 ist die absolute Zahl der arbeitslosen Ausländer im Bundesgebiet West auf 436 788 (1999: 477 728) zurückgegangen. Dies entspricht einem Rückgang dieser spezifischen Arbeitslosenquote von 18,4 % in 1999 auf 16,4 % im Jahr 2000. Der prozentuale Rückgang von 2 % (gegenüber 1997 sogar um 4 %) ist zwar positiv zu bewerten; das - im Vergleich zur Gesamt-Arbeitslosenquote - konstant höhere Niveau der Ausländer-Arbeitslosigkeit verweist jedoch auf deutlichen Handlungsbedarf (vgl. Tabellen 28 und 29 im Anhang).

Im Vergleich zur allgemeinen Arbeitslosenquote im Bundesgebiet West⁷⁰⁶, die im Jahr 2000 7,8 % betrug, lag die Arbeitslosenquote der ausländischen Arbeitnehmer mit 16,4 % um 110,3 % höher. Diese Differenz ist erneut gestiegen (1998: 108,5 %; 1999: 109,1 %) und zeigt, dass ausländische Arbeitslose im beobachteten Zeitraum nur in geringem Maße von der konjunkturellen Erholung am Arbeitsmarkt profitieren konnten. Als Hauptgründe für das Auseinanderklaffen der Arbeitslosenquoten sind zu nennen:

- der besonders rasche Strukturwandel vor allem in den Bereichen des produzierenden Gewerbes, für die ausländische Arbeitnehmer in der Anwerbephase in erster Linie

angeworben wurden und in denen sie nach wie vor vielfach beschäftigt sind (vgl. auch 1.1.2);

- der im Vergleich zu deutschen Arbeitslosen wesentlich höhere Anteil an Nichtfacharbeitern bei den ausländischen Arbeitslosen und der unverändert hohe Anteil von Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (Deutsche 2000: 39,7 %; Ausländer 2000: 78,3 %; vgl. Tabelle 30 im Anhang). Doch muss hier der Hinweis wiederholt werden, dass das Kriterium „ohne abgeschlossene Berufsausbildung“ eine formale Aussage trifft und nichts über die im Laufe eines Berufslebens erlangten Qualifikationen aussagt (vgl. Bericht 2000, V.4.1.8).

Im gesamten Bundesgebiet waren im Jahresdurchschnitt 2000 3 888 652 Arbeitslose gemeldet. Davon waren 470 994 oder 12,1 % Ausländer.⁷⁰⁷ Wie stark jedoch die Situation auf dem Arbeitsmarkt regional differiert, belegen Berechnungen des Bremer Instituts für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe⁷⁰⁸ zum Anteil arbeitsloser Ausländer an den Arbeitslosen insgesamt in 12 westdeutschen Großstadt-Arbeitsamtsbezirken im Mai 2001. In allen diesen Arbeitsamtsbezirken lag der Anteil ausländischer Arbeitsloser wesentlich höher als der oben genannte durchschnittliche Anteil von 12,1 %. Den höchsten Anteil hatte der Arbeitsamtsbezirk Stuttgart mit 36,2 %, gefolgt von Frankfurt a. M. mit 32,5 % und Köln mit 31 %, den niedrigsten Anteil der Arbeitsamtsbezirk Essen mit 16,3 %. Zudem belegen die Daten, dass der Ausländeranteil an den Arbeitslosen in hohem Maße mit dem Ausländeranteil an den abhängigen Erwerbspersonen insgesamt, der zwischen 20,5 % im Arbeitsamtsbezirk Stuttgart und 7,8 % im Arbeitsamtsbezirk Essen lag, korreliert. Der Vergleich der spezifischen Arbeitslosenquoten der deutschen und nichtdeutschen abhängig beschäftigten Erwerbspersonen bestätigt die oben genannte Differenz der Quoten im Bundesgebiet West. Während die Arbeitslosenquote der Deutschen sich zwischen 3,6 % im Arbeitsamtsbezirk München und 12,1 % im Arbeitsamtsbezirk Duisburg bewegte, reichte die der ausländischen Erwerbspersonen von 7,7 % in München bis 27,9 % in Dortmund.

1998 waren im Jahresdurchschnitt 176 930 ausländische Frauen arbeitslos, bis 2000 sank diese Zahl auf 161 473 (1999: 172 030). Der prozentuale Anteil von arbeitslosen Frauen an der Zahl der arbeitslosen Ausländer ist jedoch kontinuierlich gestiegen von 35 % in 1998 über 36 % in 1999 auf 37 % im Jahr 2000.

Die Zahl der ausländischen Arbeitslosen in Arbeiterberufen ist nach wie vor hoch (1999: 80,2 %, 2000: 79,4 %) und weicht deutlich von der Struktur der deutschen Arbeitslosen ab, bei denen nur rd. 55 % der Arbeitslosen den Arbeiterberufen zuzuordnen sind (vgl. Tabelle 30 im Anhang).

Die Langzeitarbeitslosenzahl, also die Zahl derjenigen Arbeitslosen, die bereits seit 12 Monaten und länger keine Arbeit haben, ist bei Ausländern von 33,3 % (1999) auf 34,4 % (2000) angestiegen und gleicht sich damit immer mehr dem unverändert hohen Niveau der deutschen Langzeitarbeitslosen an (1999: 37,8 %, 2000: 37,7 %). Diese Entwicklung ist sehr problematisch, da mit der Dauer der Arbeitslosigkeit die Chance der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt abnimmt.⁷⁰⁹

Die Arbeitslosigkeit unter ausländischen Jugendlichen zeigte im Laufe der letzten drei Jahre einen erfreulichen absoluten und prozentualen Rückgang. Im Jahr 2000 waren 3,0 % aller ausländischen Arbeitslosen unter 20 Jahre alt (1998: 3,5 %, 1999: 3,2 %) und 9,2 % zwischen 20 und 25 Jahren (1998: 11,1 %; 1999: 9,8 %); die absolute Zahl sank bei den unter 20-jährigen von 1998 (16 488) bis 2000 (12 101) um 4 387, bei den 20- bis unter 25-jährigen im selben Zeitraum um 15 555 (1998: 52 750; 2000: 37 195). Bei den übrigen Strukturmerkmalen zeigen sich nur geringfügige Änderungen zu den Vorjahren (vgl. Tabellen 30 und 31 im Anhang sowie Berichte 1997 I.3.5 und 2000 V.4.1.8).

Vergleicht man die Arbeitslosenquoten ausländischer Arbeitnehmer nach Herkunftsländern (vgl. Tabellen 32 und 33 im Anhang), so zeigt sich, dass Türken weiterhin am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Mit 20,2 % lag ihre Arbeitslosenquote auch im Jahr 2000 deutlich über der allgemeinen Ausländerarbeitslosenquote von 18%. Insgesamt sank die Ausländerarbeitslosigkeit im Jahr 2000, doch war der Rückgang nach Herkunftsländern unterschiedlich. Während die Quote der Türken im Vergleich zum Vorjahr um 2,3 %-Punkte zurückging, sank die der Italiener und Griechen um lediglich 2,1 %-Punkte und die der Spanier sogar nur um 0,7 %-Punkte. Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ weist in ihrem Bericht darauf hin, dass Arbeitslosigkeit ein zentrales Problem der Migranten aus den ehemaligen Anwerbeländern ist und führt als Beleg auch die jeweiligen Wiedereingliederungsquoten an, also den Anteil der Arbeitslosen, die aus der Arbeitslosigkeit wieder in Erwerbstätigkeit kommen. Während die Wiederbeschäftigungsquote bei Deutschen im Jahr 1995 43,2 % betrug, lag der Anteil der arbeitslosen Türken, die wieder in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kamen, bei 27,5 %, der der Griechen bei 26,4 %, und der der Italiener bei 32,8 %. Lediglich bei Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien lag sie mit 45 % über der Wiedereingliederungsquote der Deutschen.⁷¹⁰

1.4 Betriebliche Integration

Am 28. Juli 2001 trat das Gesetz zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes in Kraft, mit dem auch der Bereich der betrieblichen Integration von ausländischen Arbeitnehmern modifiziert wurde (zu den Erscheinungsformen von Rassismus, Rechtsextremismus,

Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie zu Diskriminierung und zu Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung vgl. B.XI.). Nach § 80 Abs. 1 Nr. 7 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) gehört zu den allgemeinen Aufgaben des Betriebsrates (Änderungen zur vorherigen Fassung kursiv), „*die Integration ausländischer Arbeitnehmer im Betrieb und das Verständnis zwischen ihnen und den deutschen Arbeitnehmern zu fördern, sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb zu beantragen.*“ Darüber hinaus können der Betriebsrat und der Arbeitgeber Betriebsvereinbarungen betreffend „*Maßnahmen zur Integration ausländischer Arbeitnehmer sowie zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb*“ abschließen. Diese Möglichkeit wurde durch einen Zusatz zu § 88 Nr. 4 BetrVG hervorgehoben. Die Beauftragte begrüßt diese Neuregelung, weil damit die gemeinsam von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf nationaler und internationaler Ebene formulierten Forderungen einer betrieblichen Antidiskriminierungspolitik (vgl. Bericht 2000, V.4.4) zumindest teilweise eine gesetzliche Fundierung erfahren haben. Auch eine Umsetzung des arbeitsrechtlichen Teils der EU-Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000, die bislang noch nicht erfolgte, aber bis zum Sommer des Jahres 2003 fällig ist (vgl. B.XI.4.2.1), würde die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes im Betrieb weiter fördern.

Das Betriebsverfassungsgesetz war auch vor der Reform als Erfolgsmodell für die betriebliche Integration von ausländischen Arbeitnehmern gewertet worden, da es den ausländischen Arbeitnehmern ermöglicht hat, sich innerhalb gewerkschaftlicher oder eigener Organisationen besser zu organisieren als das außerhalb der Unternehmen möglich war.⁷¹¹ Als ausländischen Arbeitnehmern z.B. 1972 das passive Wahlrecht zugesagt wurde, steigerte sich die Zahl der ausländischen Betriebsratsmitglieder im Laufe der folgenden Jahre auf über 13 000 Personen; die betriebliche Mitbestimmung konnte ihre „soziale Integrationsfunktion“ entfalten.⁷¹²

2. Wirtschaftliche Situation

2.1 Einkommenssituation

Die Einkommensschere zwischen deutschen und ausländischen Arbeitnehmern hat sich weiter vergrößert. Damit hat sich ein Trend fortgesetzt, der auch in den letzten Berichten der Beauftragten diskutiert und analysiert wurde (vgl. Bericht 1997, III.3.4 und Bericht 2000, V.5.1).

Die folgenden, hier aus dem Bericht der Zuwanderungskommission zitierten Zahlen stammen aus dem vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung geführten Sozio-Ökonomischen Panel (SOEP). Die Teilstichproben, auf denen diese Untersuchung aufbaut, repräsentieren die aus

den ehemaligen Anwerbeländern stammende ausländische Bevölkerung der alten Bundesländer. Vergleicht man die Einkommensverteilung 1995 bei abhängig beschäftigten Deutschen und Ausländern, so fällt auf, dass der Anteil der Ausländer, die ein monatliches Nettoeinkommen unter 1 400 DM haben, knapp doppelt so groß ist wie der der Deutschen (Ausländer 10 %, Deutsche 5,8 %). Der Hauptanteil der abhängig beschäftigten Ausländer verfügt monatlich über netto bis 3 000 DM (84 %), bei den deutschen abhängig Beschäftigten sind es 62 %. In den oberen Kategorien (5 000 DM und mehr monatliches Nettoeinkommen) ist der Anteil der abhängig beschäftigten Deutschen (9,1 %) etwa zehnmal so hoch wie der der Ausländer (0,9 %).⁷¹³

Wie der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung „Lebenslagen in Deutschland“ feststellt,⁷¹⁴ sind die ausländischen Haushalte beim verfügbaren Einkommen in wesentlich stärkerem Umfang als die deutschen Haushalte von Armut und Niedrigeinkommen betroffen. Der Anteil von deutschen Haushalten, der in den alten Bundesländern unter die hier beispielhaft zitierte Armutsgrenze „50 % oder weniger der arithmetischen Mittel der Einkommen“⁷¹⁵ fällt, sank von 1995 bis 1998 von knapp 14 % auf 11 %, der der ausländischen Haushalte lag 1996 bei 33,1 % und sank 1998 auf 26,4 %. Der Anteil der deutschen Haushalte, die mit ihrem Haushaltsnettoeinkommen oberhalb der 200 %-Schwelle liegen, und somit als 'wohlhabend' gelten, ist von knapp 5 % (Mitte der 1980er Jahre) auf bis zu 6 % in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre gestiegen, bei den ausländischen Haushalten betrug dieser Bevölkerungsanteil 1998 lediglich 0,8 % (1995: 1,3 %).⁷¹⁶

Das mittlere verfügbare Nettoäquivalenzeinkommen der ausländischen Bevölkerung⁷¹⁷ erreichte Mitte der 1980er Jahre - mit sinkender Tendenz - etwa 79 % der verfügbaren Einkommen der Bevölkerung im Bundesgebiet; in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre stieg diese Relation von knapp 70 % auf 73 % im Jahr 1998 an. Das Verhältnis der entsprechenden Marktäquivalenzeinkommen lag 1985 noch bei über 90 %. Auch hier ist in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ein Wiederanstieg auf 82 % im Jahr 1998 zu beobachten. Die niedrige Einkommensrelation bei den verfügbaren Einkommen deutet auf eine höhere Zahl an Mehrpersonen-Haushalten in der ausländischen Bevölkerung hin.⁷¹⁸

Die soziodemographische Struktur der Einwanderer hat sich im Laufe der Jahre geändert. So vielfältig die Gruppe der Ausländer in der Zusammensetzung nach Herkunftsländern gegen Ende der 1990er Jahre ist, so heterogen sind auch die beruflichen Einbindungen. Dies wird deutlich beim Vergleich der Wohlstandsentwicklung. Allgemein kann man die Länge des Aufenthaltes mit dem Grad der erfolgreichen Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft in Beziehung setzen. Bei der zweiten, in Deutschland geborenen Migrantengeneration, fällt für die

zweite Hälfte der 1990er Jahre eine größere Ungleichheit auf: Der Anteil der Wohlhabenden hat zwar zugenommen, zugleich ist aber auch der Anteil der Niedrigeinkommensbezieher gestiegen.⁷¹⁹

2.2 Sparverhalten und Heimatüberweisungen

Bezüglich des Sparverhaltens wird mangels neuerer Studien auf die Ausführungen in den letzten Berichten verwiesen (vgl. Bericht 1997, II.3.4.1; Bericht 2000, V.5.2).⁷²⁰

Die Deutsche Bundesbank schätzt die Summe der Heimatüberweisungen der ausländischen Arbeitnehmer im Jahr 2000 auf insgesamt 3 458 Mio. € (1997: 7 519 Mio. DM; 1998: 6 936 Mio. DM; 1999: 3 429 Mio. €).⁷²¹

2.3 Bezug von Sozialhilfe und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz⁷²²

In den letzten beiden Berichten (vgl. Bericht 1997, II.3.4.2 und Bericht 2000, V.5.3) sind die (restriktiven) gesetzlichen Grundlagen des Sozialhilfebezugs von Ausländern und des Leistungsbezugs nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ausführlich dargelegt worden. Im Bericht 2000 wurde insbesondere der Zusammenhang zwischen fehlendem Arbeitsmarktzugang für neu eingereiste Asylbewerber und steigenden Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz („zwei Schalen einer Waage“) sowie die Verbindung von höherem Sozialhilfebezug bei Ausländern mit sozialen Merkmalen, wie geringerem Bildungsstand, Beschäftigung in Bereichen mit besonders hohem Arbeitslosigkeitsrisiko und der Verweildauer in Deutschland beschrieben (längere Verweildauer führt zu abnehmender Bezugshäufigkeit). Auf die künftig voraussichtlich stärker wachsende Gruppe ausländischer älterer Sozialhilfeempfänger wurde hingewiesen.

Auch der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung greift das Thema „Zuwanderung und soziale Situation“ auf⁷²³ und stellt insbesondere die rechtlichen Grundlagen des Sozialhilfebezugs und des Leistungsbezugs nach dem Asylbewerberleistungsgesetz dar.

Zum Jahresende 2000 erhielten in Deutschland insgesamt 2,68 Mio. Menschen in 1,41 Mio. Haushalten Sozialhilfe in Form laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.⁷²⁴ Die Empfängerzahl insgesamt ist damit gegenüber 1999 um 4,1 % zurückgegangen. Seit Ende 1998 ist diese Zahl kontinuierlich rückläufig. Unter den Empfängern waren 2,08 Mio. Deutsche und 0,594 Mio. Ausländer, dies entspricht einem Ausländeranteil von 22 %. 8,1 % (7,2 % männlich, 9,2 % weiblich) der ausländischen Wohnbevölkerung

(Bevölkerungsstand jeweils 31. Dezember 1999) und 2,8 % der deutschen Wohnbevölkerung erhielten Sozialhilfe. Hier ist nochmals auf den Zusammenhang von Sozialhilfebedürftigkeit und den Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt zu verweisen.

Die Untergliederung der ausländischen Hilfeempfänger zeigt, dass 10 % aus EU-Staaten kamen. 12 % waren Asylberechtigte, 2 % Bürgerkriegsflüchtlinge; mit 76 % entfiel der größte Anteil auf den Personenkreis der „sonstigen Ausländer“. Dem Ausländeranteil von 22 % an den Sozialhilfebezieher des Jahres 2000 entsprach mit ebenfalls rund 22 % (bzw. 1,4 Mrd. €) auch der Anteil an den Sozialhilfeausgaben, der ausländischen Empfängerhaushalten zugute kam. Die Zahl der ausländischen Sozialhilfebezieherhaushalte hat mit 262 456 Haushalten in 2000 gegenüber 1999 um 3,7 % abgenommen. Der monatliche durchschnittliche Bruttobedarf von 937 € führte durch Einkommensanrechnungen von 477 € zu einem Nettoanspruch von 460 €, wobei allein eine durchschnittliche Bruttokaltmiete von 325 € pro Monat ermittelt wurde.

Regelleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhielten zum Jahresende 2000 insgesamt 351 642 Personen (davon 301 141 altes Bundesgebiet, 50 501 neue Länder und Berlin-Ost). Dies ist ein Rückgang um 19,3 % gegenüber dem Vorjahr und der niedrigste Stand seit 1994: Bei der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes waren zum Jahresende 1994 rd. 450 000 Personen aus dem Sozialhilfebezug herausgefallen und in den Bezug nach Asylbewerberleistungsgesetz übergewechselt. Das Durchschnittsalter der 352 000 Hilfebezieher lag im Jahr 2000 bei 23,5 Jahren; rd. 58 % waren männlich, 42 % weiblich; die Empfänger leben in 170 000 Haushalten, bei 47 % handelte es sich um alleinstehende Männer. Von allen Haushalten waren 46 % dezentral untergebracht, 45 % lebten in Gemeinschaftsunterkünften oder Aufnahmeeinrichtungen. 57,4 % der Bezieher von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz waren Ende des Jahres 2000 Asylbewerber aus Europa (darunter 39 % aus der Bundesrepublik Jugoslawien). 1999 waren dies noch 44 %. Weitere 10 % hatten die türkische Staatsangehörigkeit, 5,5 % die von Afghanistan.

In rund 93 000 Fällen wurden zum Jahresende 2000 besondere Leistungen nach dem AsylbLG gewährt; dabei handelt es sich zu 73 % um Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft oder Geburt (§ 4 AsylbLG). Die Empfänger solcher Leistungen haben überwiegend zugleich Regelleistungen erhalten. Bereinigt man die Bruttoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für das Jahr 2000 in Höhe von 1,95 Mrd. € (1,49 Mrd. € für Regelleistungen, 0,46 Mrd. € für besondere Leistungen) um die Einnahmen in Höhe von 89 Mio. €, so kommt man zu Nettoausgaben von 1,86 Mrd. €, dies ist gegenüber 1999 ein Ausgabenrückgang von 8 %.

VI. Gesundheitsberichterstattung

Die Gesundheitsberichterstattung in der Bundesrepublik Deutschland geht bisher nur unzureichend auf die gesundheitliche Situation von Migrantinnen und Migranten ein. Die Anstrengungen, migrationsspezifische Aspekte in die Berichterstattung mit aufzunehmen, befinden sich noch in den Anfängen. Eine Gesundheitsberichterstattung über Migranten wird zudem dadurch erschwert, dass in vielen wichtigen Datenquellen die Definitionen des Migrantenstatus nicht kompatibel sind und z.B. in einer Quelle die Staatsangehörigkeit erfasst wird, in anderen aber das Geburtsland. Im Rahmen der Gesundheitsberichterstattung des Bundes wird zur Zeit ein Kapitelheft zum Thema „Migration und Gesundheit“ erstellt, das voraussichtlich Ende 2002 vorliegen wird.

In dem Sonderbericht "Gesundheit von Zuwanderern in Nordrhein-Westfalen"⁷²⁵, der vom dortigen Ministerium für Frauen, Familie, Jugend und Gesundheit in Auftrag gegeben und vom Wissenschaftlichen Institut der Ärzte Deutschlands e.V. (WIAD) erstellt wurde, wird zum ersten Mal in einem Bundesland der Versuch unternommen, sozialmedizinische und epidemiologische Daten der gesundheitlichen Situation von Migrantinnen und Migranten zu erfassen und zu analysieren. Des Weiteren werden verschiedene Indikatoren benutzt, um Aufschluss über die bestehenden Defizite zu geben. Wie aus diesem Bericht hervorgeht, gibt es in Bezug auf Krankheit und Gesundheit deutliche Unterschiede zwischen Migrantinnen und Migranten einerseits und der deutschen Bevölkerung andererseits.

1. Indikatoren des Gesundheitsstatus

1.1 Säuglingssterblichkeit

Die Höhe der Säuglingssterblichkeit gilt als wichtiger Indikator für den Gesundheitszustand der Bevölkerung. Insgesamt sind die Zahlen rückläufig, jedoch ist der Rückgang bei Ausländern ausgeprägter als bei Deutschen. Nach wie vor liegt die Säuglingssterblichkeit bei in Deutschland geborenen ausländischen Kindern höher als bei deutschen Kindern, allerdings mit abnehmender Tendenz. So ist die Säuglingssterblichkeit im ersten Lebensjahr je 1 000 Lebendgeborene bei Deutschen von 5,9 im Jahr 1992 auf 4,4 im Jahr 1999 zurückgegangen, bei Ausländern hingegen im gleichen Zeitraum von 8,0 auf 5,4.⁷²⁶ Als mögliche Ursache für die Säuglingssterblichkeit werden in dem oben erwähnten nordrhein-westfälischen Sonderbericht mehrere Faktoren genannt: Untergewicht bei der Geburt, Alter der Mutter, soziale Lage der Mutter, Familienstellung der Mutter, Familieneinkommen, Ausbildungsgrad der Mutter,

gesundheitsrelevantes Verhalten der Mutter sowie der Zugang zu und die Inanspruchnahme von Vorsorgemaßnahmen und gesundheitlichen Versorgungseinrichtungen.⁷²⁷

1.2 Schwangerschaft (Altersuntersuchung)

Bundesweite Zahlen über den Altersdurchschnitt von Schwangeren stehen nicht zur Verfügung, da das Statistische Bundesamt nur Zahlen zum Durchschnittsalter der ausländischen Mütter, die eheliche Kinder zur Welt gebracht haben, erhebt. Dem Sonderbericht „Gesundheit von Zuwanderern in Nordrhein-Westfalen“ zufolge, der sich auf eine Erhebung im Jahre 1997 in Nordrhein und Westfalen Lippe bezieht, haben deutsche Schwangere bei der Entbindung einen höheren Altersdurchschnitt als ausländische Schwangere. Während im Untersuchungsgebiet 35,1 % der deutschen Schwangeren bei der Entbindung zwischen 31 und 35 Jahre alt sind, sind dies bei Schwangeren aus Osteuropa und den Mittelmeerländern lediglich 18,3 % bzw. 18,2 % und bei Schwangeren aus Ländern des Mittleren Osten (inklusive Türkei, Afghanistan, Pakistan und Nordafrika) sogar nur 15,4 %. Zugleich ist die Zahl der sehr jungen Schwangeren unter Zuwanderinnen wesentlich höher als bei deutschen Frauen. Während nur 3,3 % der deutschen Schwangeren zwischen 15 und 20 Jahre alt sind, sind es im Vergleich 11 % der in Deutschland lebenden Frauen aus Ländern des Mittleren Osten und jeweils 8,9 % der aus Mittelmeerländern und Osteuropa stammenden Frauen. Bei den genannten Daten ist jedoch zu berücksichtigen, dass sie keine Informationen bzgl. vorhergehender Schwangerschaften der Mütter enthalten.⁷²⁸

1.3 Tuberkulosehäufigkeit

Bundesweit lag die Tuberkulose-Inzidenz bei ausländischen Staatsangehörigen im Jahr 2000 bei 41,5 je 100 000 Personen und war damit fünfmal höher als bei deutschen Staatsangehörigen (8,0 je 100 000 Personen).⁷²⁹ Bezogen auf die Gesamtzahl der gemeldeten Tuberkulosefälle in Deutschland betrug der Anteil der Erkrankungen bei Ausländern 33,6 %. Unterschiede zwischen der Inzidenz von Deutschen und Ausländern beruhen in erster Linie auf der Tatsache, dass Tuberkulose in den Herkunftsländern weiter verbreitet ist als in Deutschland. Zudem begünstigen schlechtere und beengte Wohnverhältnisse, in denen Ausländer aufgrund ihrer überproportionalen Zugehörigkeit zu den sozialen Unterschichten vielfach leben, die Verbreitung von Tbc.⁷³⁰

1.4 AIDS

Bis zum 30. Juni 2001 wurden insgesamt 20 460 AIDS-Fälle an das Fallregister gemeldet, darunter 3 215 (15,7 %) mit ausländischer Nationalität. In das AIDS-Fallregister werden alle

Berichte über AIDS-Patienten aufgenommen, die ihren ständigen Wohnsitz in Deutschland haben. Die dem Fallregister gemeldeten Fälle verteilen sich auf Patienten aus 130 Ländern. Der Anteil der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, bei denen AIDS diagnostiziert wurde, hat von 11,9 % für die Jahre vor 1988 bis auf 33,2 % für das Jahr 2000 zugenommen. Bis 1996 stieg die absolute Zahl der AIDS-Erkrankungen unter Ausländern/Migranten an. Ab 1997 ging ihre Anzahl - ebenso wie die Gesamtzahl der Neuerkrankungen - zurück.

1.5 Suchtverhalten

Wie aus dem Sucht- und Drogenbericht der Drogenbeauftragten der Bundesregierung 2002 zu entnehmen ist, hat das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) Expertisen erstellen lassen, die zur Verbesserung der Datenlage beitragen.⁷³¹ Es fand eine Differenzierung nach Migrantengruppen, Geschlechtszugehörigkeit, Altersgruppen, Suchtstoffen, Konsummustern etc. statt. Des Weiteren fand eine Auswertung wissenschaftlicher Literatur statt, um die Möglichkeiten einer qualitativen Einschätzung und Problemanalyse in Bereichen, wie z.B. dem Umgang mit Sucht und Suchtstoffen, Migrantenstatus und gesellschaftliche Marginalisierung und Einfluss eines niedrigen sozialen Status besser beurteilen zu können. Im Rahmen eines Fachgespräches im Auftrag des BMG wurden Überlegungen diskutiert, wie Beratung und Betreuung von suchtgefährdeten bzw. suchtkranken Migranten wirkungsvoller gestaltet werden können.

Die vom Bundesministerium für Gesundheit in Auftrag gegebenen Expertisen zum Thema "Migration und Sucht"⁷³² kamen hinsichtlich des Alkohol-, Tabak-, Medikamenten- und illegalen Drogenkonsums zu folgenden Ergebnissen: Jugendliche Ausländer konsumieren weniger Alkohol als deutsche Jugendliche. Dabei liegt insbesondere der Alkoholkonsum von Jugendlichen islamischen Glaubens deutlich unter dem von Jugendlichen anderer Religionszugehörigkeit. Mit zunehmender Dauer des Aufenthaltes gleichen sich die Werte jedoch an, wobei weibliche ausländische Jugendliche weniger Alkohol konsumieren als männliche ausländische Jugendliche. Sowohl bei ausländischen als auch bei deutschen Jugendlichen stellen die Konsumgewohnheiten der Eltern einen geeigneten Prädiktor für den Alkoholkonsum dar. Der Raucheranteil ist bei ausländischen und deutschen Jugendlichen nahezu gleich groß. Auffallend ist, dass annähernd so viele Ausländerinnen wie Ausländer rauchen. Anders als bei deutschen Jugendlichen ist bei Ausländern jedoch der Anteil von Abiturienten unter den Rauchern am höchsten. Bei der Medikamenteneinnahme weisen ausländische Jugendliche ein niedrigeres Abhängigkeitsrisiko auf als ihre deutschen Altersgenossen. Beim Konsum illegaler Drogen ist der Anteil der drogenerfahrenen Migranten und der Jugendlichen aus der Jugendhilfe hoch. Gleichwohl liegt der Anteil der Konsumenten mit Migrationshintergrund deutlich unter dem von Jugendlichen ohne Migrationshintergrund.

1.6 Subjektive Einschätzung der Gesundheit bei Migrantinnen und Migranten

Dem nordrhein-westfälischen Gesundheitsbericht zufolge schätzt nahezu zwei Drittel der Migranten den eigenen Gesundheitszustand als gut oder sehr gut ein, nur ein Fünftel hingegen beurteilt den eigenen Gesundheitszustand gegenwärtig als weniger gut oder schlecht. Die Umfragen ergaben, dass die Wertschätzung und Bedeutung der Gesundheit sehr hoch eingestuft wird und ein optimistisches Bild vom eigenen zukünftigen Gesundheitszustand vorherrscht.⁷³³ Eine bundesweite Auswertung der Fragestellung zur subjektiven Einschätzung der Gesundheit wird zur Zeit mit Daten aus dem Jahr 2000 für den Bericht „Migration und Gesundheit“ der Bundesgesundheitsberichterstattung erstellt.

1.7 Empfehlungen der Beauftragten

Dem Bereich der migrationsspezifischen Gesundheitsberichterstattung sollte zukünftig eine größere Bedeutung zukommen, so wie es in der Empfehlung der Arbeitsgruppe "Armut und Gesundheit" des Bundesministeriums für Gesundheit, an der die Beauftragte mitgearbeitet hat, formuliert wird⁷³⁴:

"Die Gesundheitsberichterstattung von Bund, Ländern und Gemeinden ist im Hinblick auf Aussagen zur gesundheitlichen Situation von Migranten zu verbessern. Eine ortsnahe und geschlechtsspezifische Datenerhebung durch Gesundheitsberichte von Städten und Kommunen ist notwendig und sollte für die Berichterstattung der Länder genutzt werden. Beispiele guter kommunaler Gesundheitsberichterstattung sollten als Good-practice-Modelle dargestellt werden, beispielsweise im Rahmen des Gesunde Städte-Netzwerks."

Um langfristig eine Verbesserung in der Gesundheitsberichterstattung für Menschen mit Migrationshintergrund zu erreichen, fordert der Arbeitskreis eine intensivere Forschung und eine Vereinheitlichung der Kriterien für die migrationsspezifische Gesundheitsberichterstattung.

Künftige Bundes-Gesundheitssurveys sollten auf die Situation von Migranten eingehen, aber auch die Module des Mikrozensus zur Gesundheit sollten mehr Fragen zu Gesundheit und Gesundheitsversorgung enthalten, um damit zu einer besseren Datenlage über den gesundheitlichen Zustand von Migrantinnen und Migranten beizutragen. Der Themenkomplex Migration und Gesundheit sollte dann ein fester Bestandteil der Gesundheitsberichterstattung des Bundes werden.

Die bereits existierenden Projekte und Initiativen zur gesundheitlichen Versorgung von Migrantinnen und Migranten in der Bundesrepublik bedürfen ferner einer besseren Vernetzung, um Qualität und Umfang der Angebote weiter zu verbessern. Die Bundesregierung wird in der Empfehlung des Bundesministeriums für Gesundheit aufgefordert, Möglichkeiten für eine Vernetzung (z.B. per Internet) zu prüfen und zu fördern.

VII. Wohnen

1. Wohnsituation und Wohnwünsche

Gute Wohnbedingungen sind für Gesundheit und Kommunikation wichtig, bei Migranten sind sie ein bedeutsamer Beitrag zur Integration. Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung⁷³⁵ (DIW) haben sich die Wohnbedingungen von Ausländern bei einem Vergleich der Jahre 1985 und 1998 zwar deutlich verbessert, verglichen mit denjenigen von Deutschen ist der Abstand zwischen den beiden Gruppen aber in etwa gleich geblieben. So verfügen nach dieser Analyse fast alle deutschen wie ausländischen Haushalte - anders als noch 1985 - über ein Badezimmer. Eine Zentralheizung haben ausländische Haushalte 1998 zu 84 % gegenüber 66 % im Jahr 1985, deutsche Haushalte 1998 aber zu 95 % gegenüber 83 % im Jahr 1998.

Eine gravierende Schlechterstellung existiert immer noch bei der Wohnfläche pro Person: Während 1998 jedes Mitglied eines deutschen Haushalts über eine Wohnfläche von 46m² (1985: 39m²) verfügte, hatten Ausländer 1998 nur eine Wohnfläche von 31m². Dies ist zwar eine leichte Zunahme von zwei Quadratmetern gegenüber 1985, zeigt aber deutlich den großen Abstand zur deutschen Bevölkerung. In türkischen Haushalten waren die Verhältnisse noch ungünstiger: Sie verfügten 1998 nur über 27m² pro Person gegenüber 24m² im Jahr 1985. Trotz dieses leichten Zuwachses sind die Wohnverhältnisse von Türken immer noch am schlechtesten. Relativierend ist allerdings zum Vergleich der deutschen und ausländischen Haushalte anzumerken, dass ausländische Haushalte häufiger der gesellschaftlichen Unterschicht angehören, die ausländische Bevölkerung jünger ist als die deutsche und es relativ weniger ausländische Einzelhaushalte als deutsche gibt. Das heißt, in der ausländischen Wohnbevölkerung gibt es relativ wenige jüngere Singles, die pro Person relativ viel Wohnraum benutzen und relativ wenige ältere Personen, die nach dem Auszug der Kinder noch in ihren größeren Wohnungen verbleiben.

Aus der DIW- Studie geht ferner hervor, dass Ausländer nicht mehr so häufig wie früher in den Innenstädten wohnen, sondern dass jeder fünfte Haushalt in Neubaugebieten am Stadtrand mit einer schlechteren Infrastruktur lebt. Dort sind die Mieten oft deutlich niedriger als in den innerstädtischen Bezirken.

Der Anteil von Wohnungseigentümern bei Ausländern ist im untersuchten Zeitraum von 8 % auf 13 % gestiegen, was deutlich wachsende Bleibeabsichten dieser Ausländer zeigt. Er liegt aber deutlich unter dem Anteil deutscher Eigentümer mit 38 % Wohnungseigentum.

Durch einen Umzug verbesserten nach DIW-Angaben Deutsche wie Ausländer ihre Wohnsituation: gegenüber 1985 ist der Anteil der Haushaltvorstände, die ihre Wohnung nach einem Umzug immer noch für zu klein halten, stark gesunken (ca. 20 % der Deutschen und Ausländer geben dies an). 28 % Türken allerdings halten auch nach einem Umzug ihre Wohnung für noch zu klein.

Nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes, die sich ebenfalls auf das Jahr 1998 beziehen⁷³⁶, zahlen ausländische Haushalte eine Brutto-Kaltmiete pro qm² in Höhe von 11,51 DM, während deutsche Haushalte nur 10,69 DM zahlen. Ein Grund für diesen Unterschied ist, dass für kleinere Wohnungen im allgemeinen relativ höhere Mieten zu zahlen sind.

Betrachtet man dazu die Mietbelastungsquote (Anteil der Miete am Haushaltsnettoeinkommen), so zeigt sich, dass 22 % aller ausländischen Haushalte mehr als 40 % ihres Einkommens für die Bruttokaltmiete ausgeben mussten, während die deutschen Haushalte dies nur zu 17 % mussten. Dies wiegt besonders schwer, wenn man bedenkt, dass ausländische Haushalte über deutlich weniger Einkommen verfügen als deutsche Haushalte.

Das DIW hat nachgewiesen, dass es einen eigenständigen "Ausländer-Einfluss" gibt, der bewirkt, dass Ausländer auf dem Wohnungsmarkt auch deshalb benachteiligt sind, nur weil sie Ausländer sind. Auch das Statistische Bundesamt⁷³⁷ kommt bei einer Gesamtschätzung der Wohnsituation von Ausländern zu dem Schluss, dass diese immer noch benachteiligt sind:

"Insgesamt lässt sich also auch für das Jahr 1998 noch sagen, dass in wesentlichen, das Wohnen bestimmenden Bereichen noch mehr oder weniger große Unterschiede zwischen deutschen und ausländischen Haushalten festzustellen sind. Ausländische Haushalte sind häufiger Mieter als deutsche Haushalte, leben - anders als die Deutschen - zum weitaus überwiegenden Teil in größeren Gebäuden (mit 3 oder mehr Wohneinheiten), wohnen nicht so lange in ihrer heutigen Wohnung wie der Durchschnitt der Bevölkerung, haben kleinere Wohnungen, zahlen dafür mehr Bruttokaltmiete und müssen einen größeren Anteil ihres Einkommens für das Wohnen ausgeben."

Trotz dieser objektiv nicht so guten Bedingungen ist die überwiegende Mehrzahl der Ausländer mit ihrer Wohnung zufrieden. Nach den Ergebnissen der Marplan-Untersuchung⁷³⁸ 2000 sind 17,2 % der Ausländer mit ihrer Wohnung "sehr zufrieden" und 66,1 % "zufrieden". Rechnet man beide Kategorien zusammen (83,3 %), dann sind im Jahr 2000 15,8 % mehr als noch 1998 sehr

zufrieden und zufrieden. Zufriedenheit mit der Wohnsituation kann als ein sehr wichtiger Indikator für Integration gewertet werden⁷³⁹.

Die zuletzt genannten Daten wie auch die Zunahme an Wohnungseigentum bei Ausländern lassen sich gegen den oft behaupteten Trend zu mangelnder Integration aufführen. Darüber hinaus widersprechen auch die in dem entsprechenden Gutachten⁷⁴⁰ zum 6. Familienbericht der Bundesregierung genannten Wohnungswünsche von Ausländern einem solchen Trend zur Segregation: Demnach wird als bevorzugtes Lebensumfeld für das Wohnen eine paritätische Mischungsstruktur von Deutschen und Ausländern derselben Nationalität angegeben; deutliche Absagen erfolgen an Wohnen nur mit Menschen der eigener Nationalität und Wohnen nur mit Deutschen. Nur von einer Minderheit wird angegeben, dass das Zusammenleben mit Menschen derselben religiösen Überzeugung wichtig sei, die Nähe zu Verwandten und die Pflege familiärer Netzwerke wurden dagegen hoch bewertet.

Vor diesem Hintergrund ist die Diskussion um die hohe Konzentration von Ausländern in bestimmten Stadtvierteln und städtischen Randlagen (vornehmlich Sozialbaugroßsiedlungen) differenziert zu führen.

Wie sowohl im genannten Gutachten zum 6. Familienbericht⁷⁴¹ als auch im Bericht der unabhängigen Kommission Zuwanderung argumentiert wird, können bei aller bekannten Problematik mit hohen Ausländerkonzentrationen in Wohngebieten - insbesondere in Verbindung mit sozialen Problemlagen - auch positive Integrationseffekte verzeichnet werden: "Insbesondere für die Erstintegration von Neuzuwanderern kann es von Vorteil sein, wenn auf eigenethnische Netzwerke in der Nachbarschaft zurückgegriffen werden kann. Hier können Hilfestellungen bei der Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft und der Arbeitssuche gegeben werden. Der Umgang mit Zuwanderern aus dem eigenen Herkunftsland kann zudem emotional stabilisierend wirken."⁷⁴²

Sowohl derzeit bestehende Benachteiligungen auf dem Wohnungsmarkt müssen abgebaut als auch Anreize gegeben werden, die den Integrationsprozess nachhaltig fördern. Dies entspricht auch den Wünschen vieler Zuwanderer. Ein wichtiger Schritt wäre, wenn Kommunen und Wohnungsunternehmen verstärkt darauf achteten, dass Diskriminierungen bei der Wohnungssuche vermieden werden. Nur eine die soziale Mischung - auch von Deutschen und Migranten - gewährleistende Wohnraumbelegungspolitik kann soziale Brennpunkte verhindern helfen.

Soziale Brennpunkte können darüber hinaus abgebaut werden z.B. durch städtebauliche Maßnahmen wie sie das Programm "Soziale Stadt" vorsieht, das von Bund und Ländern gefördert wird und als umfassend integrierter Ansatz alle Lebensbereiche der Bevölkerung in einem Stadtteil berücksichtigen soll.⁷⁴³

VIII. Mediennutzung und Freizeitverhalten

1. Medien

Die ausländische Wohnbevölkerung als Mediennutzer und -konsumenten und Zielgruppe der Medien- und Werbebranche ist in den letzten Jahren stärker in das öffentliche Bewusstsein gerückt. Hierbei spielten auch Fragen des deutsch- und fremdsprachigen Medienangebotes in Deutschland und der Mediennutzung im Hinblick auf den Integrationsprozess eine Rolle. Demgegenüber sind Fragen der Darstellung von Minderheiten in den Medien, insbesondere der Berichterstattung über die Lebensrealität von Ausländern in Deutschland, und der Präsenz von Menschen nichtdeutscher Herkunft in den Medien, eher in den Hintergrund getreten. Es sei daher diesbezüglich auf die Ausführungen im letzten Bericht der Beauftragten (vgl. Bericht 2000, Kapitel V 10, S. 164 ff.) verwiesen.

1.1 Zielgruppenspezifische Medienangebote

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich ein breites Spektrum von Medienangeboten entwickelt, die die ausländische Wohnbevölkerung bzw. Menschen mit nichtdeutscher Familiensprache zur Zielgruppe haben und damit auf spezifische Bedürfnisse und Nachfrage in dieser heterogenen Bevölkerungsgruppe reagiert. Die Angebote reichen von den früher „Gastarbeiterpresse“ genannten fremdsprachigen Printmedien über fremd- und deutschsprachige Angebote privater und öffentlich-rechtlicher Träger in Hörfunk und Fernsehen bis hin zu neuen Medien wie Internetangeboten.

Im Bereich der Printmedien existiert auf dem deutschen Markt eine beträchtliche Anzahl ausländischer Zeitungen und Zeitschriften, die der ausländischen Wohnbevölkerung Informations- und Unterhaltungsangebote in der jeweiligen Sprache zur Verfügung stellen. Zu den auflagenstärksten Zeitungen zählen dabei die russisch- und türkischsprachigen Tageszeitungen wie etwa „Russkaja Germanija“ oder „Hürriyet“, die auch über eigene Europa- bzw. Deutschlandausgaben mit Inlandsberichterstattung verfügen. Die türkischsprachige Presselandschaft in Deutschland unterlag in den vergangenen Jahren dabei Konzentrationsprozessen. Neben den Tageszeitungen existiert eine Vielzahl von Magazinen und Illustrierten sowie eine Reihe migrationsspezifischer Zeitschriften, die nur eine begrenzte Leserschaft erreichen. Hinzu kommen lokale und regionale fremdsprachige Anzeigenblätter, die die ausländische Bevölkerung als Käuferschicht zu erreichen versuchen. Neuere Zeitungsgründungen wie das Magazin „Etap“ oder die deutsch-türkische Wochenbeilage „Persembe“ der Tageszeitung „faz“, die sich an die jüngere Generation der hier lebenden

Migrantinnen und Migranten richten, konnten sich aufgrund geringer Kapitalausstattung nicht am Markt halten.

Das Angebot an fremdsprachigen Fernsehprogrammen hat sich aufgrund der Kabel- und Satellitentechnik in den vergangenen Jahren vervielfacht, wobei es sich zumeist um Programme handelt, die in den Heimatländern produziert und hier ausgestrahlt werden. Die Berichterstattung über Deutschland findet in diesen Programmen zumeist als „Auslandsberichterstattung“ statt. Die Zahl der empfangbaren türkischsprachigen Programme etwa beträgt je nach Haushaltsausstattung und Wohnort zwischen drei und zehn Sendern. Vor allem im großstädtischen Bereich wird dieses Angebot ergänzt um z.T. semiprofessionelle fremdsprachige Beiträge in den „Offenen Kanälen“ der lokalen Anbieter. Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme wurden vor dem Hintergrund der wachsenden Konkurrenz von Kabel- und Satellitenprogrammen die Sendekonzepte der früheren „Ausländerprogramme“ reformiert. Heute richten sich nur noch einzelne Magazine wie die Sendung „Babylon“ an in Deutschland lebende Migranten.

Auch im Hörfunkbereich sahen sich die öffentlich-rechtlichen Sender mit ihren fremdsprachigen Programmen der wachsenden Konkurrenz durch das Satellitenfernsehen ausgesetzt. An die Stelle der früheren „Gastarbeiterprogramme“ traten integrierte Konzepte wie die ganztägigen Programme „Radio Multikulti“ des SFB oder das „Funkhaus Europa“ des WDR, die fremdsprachige Beiträge mit einem vielfältigen deutschsprachigen Angebot zu einem Programm verbinden, das sich an fremd- und deutschsprachige Hörer richtet. Dass sich auch private fremdsprachige Anbieter im Hörfunkbereich behaupten können, zeigt der erste türkischsprachige Sender „FM Metropol“ in Berlin.

Angesichts dieses vielfältigen Angebotes ganz unterschiedlicher Medien, die sich an die ausländische Wohnbevölkerung richten, wurde in den letzten Jahren verstärkt die Frage nach der Rolle der Medien für den Integrationsprozess gestellt. Insbesondere mit Blick auf die türkischsprachigen Medien und das dort vermittelte Deutschlandbild wurden desintegrative Wirkungen vermutet und vor der Entwicklung von „medialen Parallelwelten“ gewarnt. Zu einer Bewertung der Rolle der Medien im Integrationsprozess reicht ein Blick auf das Angebot jedoch nicht aus. Vielmehr muss die Frage gestellt werden, wie die Medien genutzt werden.

1.2 Mediennutzung

Während die Mediennutzung und das Medienverhalten der deutschen Wohnbevölkerung vielfach erforscht sind, liegen für die ausländische Wohnbevölkerung nur wenige und in ihrer Reichweite und Repräsentativität nur begrenzte Studien vor, die Auskunft geben über die

Nutzung von Fernseh- und Radioprogrammen sowie von Zeitungen und Zeitschriften⁷⁴⁴. Eine erste umfassende und repräsentative Umfrage zur Mediennutzung und Integration der türkischen Bevölkerung in Deutschland wurde 2001 im Auftrag des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung erstellt.⁷⁴⁵ In dieser Umfrage wurden neben integrationsrelevanten Indikatoren wie Alter, Geschlecht, Bildung und Sprachkompetenz die Nutzung türkisch- und deutschsprachiger Medienangebote wie Fernseh- und Radioprogramme und Zeitungen erhoben und ins Verhältnis gesetzt.

Meistgenutztes Medium in der türkischen Bevölkerung ist der Studie zufolge mit einer Reichweite von 90 % das Fernsehen, gefolgt von Radio und Zeitungen, die nur von jedem zweiten Türken und damit mit geringerer Intensität im Vergleich zur deutschen Wohnbevölkerung genutzt werden.⁷⁴⁶ Unterscheidet man bei der Nutzung zwischen deutsch- und türkischsprachigen Medien, ist die größte Gruppe die der „Doppelnutzer“: Jeder zweite Türke ist in seiner Mediennutzung „zweisprachig“, nutzt also sowohl das deutschsprachige wie auch das türkischsprachige Medienangebot. 28 % der Befragten nutzen dagegen ausschließlich deutschsprachige Medien. Nur 17 % nutzten ausschließlich türkischsprachige Medien. Weitere 5 % der Befragten sind keine regelmäßigen Mediennutzer.

Erstellt man eine Rangliste der genutzten Medien liegt der Studie zufolge das deutschsprachige Fernsehen mit 70 % Stammnutzern an erster Stelle, gefolgt vom türkischsprachigen Fernsehen (58 %), dem deutschsprachigen Radio (37 %) und - gleichrangig - den deutsch- und türkischsprachigen Zeitungen mit jeweils 29 %.

Die Mediennutzungsgewohnheiten werden in der Studie ferner mit integrationsrelevanten Faktoren korreliert: Zentrale Bestimmungsfaktoren sind etwa Lebensalter, Aufenthaltsdauer, und Sprachkompetenz, aber auch Orientierungen wie Bleibeabsicht, Staatsbürgerschaftswunsch oder persönliche Kontakte und politische Einstellungen. So lassen sich unterschiedliche Integrationsmilieus und damit verbundene Mediennutzungsstile identifizieren. Bei mehr als der Hälfte der türkischen Bevölkerung kann man vor dem Hintergrund der erhobenen Integrationsfaktoren von einem gut integrierten Milieu mit großer Nähe zur deutschen Mehrheitsbevölkerung ausgehen, das verbunden ist mit vielfältiger Nutzung deutschsprachiger Medien, die oft auch mit türkischsprachigen Medien kombiniert werden. Hierzu gehören etwa junge und gebildete Berufstätige und Ledige. Bei etwa 20 % der Befragten lässt sich ein von der deutschen Mehrheitsgesellschaft relativ abgegrenztes und weniger integriertes Milieu feststellen, das verbunden ist mit einer geringen Nutzung deutscher Medien. Hierzu gehören laut Studie etwa „religiöse, ältere Männer“ oder „schlecht integrierte Frauen ohne Schulbildung“. Bei einem weiteren Viertel konstatiert die Studie zwar einen relativ

schwachen Grad an vollzogener Integration, aber eine grundsätzliche Offenheit und wenig starre Grenzziehungen gegenüber der deutschen Mehrheitsgesellschaft und somit ein hohes Integrationspotential, welches auch eine Offenheit für Grenzüberschreitungen hinsichtlich der Mediennutzungsgewohnheiten impliziert.

Vor diesem Hintergrund folgern die Autoren: „Will man vor allem die Bevölkerungssegmente erreichen, die das größte Potential für eine weitergehende Integration darstellen, wird man sowohl türkisch- als auch deutschsprachige Medien nutzen müssen. Eine Konzentration auf türkischsprachige Medien wäre in diesem Zusammenhang ebenso ein falscher Weg wie eine ausschließlich auf deutsche Medien ausgerichtete Kommunikationsstrategie. Denn diejenigen, die ausschließlich türkische Medien nutzen, sind für integrationsspezifische Kommunikationsabsichten kaum (mehr) zugänglich. Und diejenigen, die fast nur noch deutsche Medien nutzen, sind längst in der deutschen Gesellschaft angekommen.“⁷⁴⁷

Zusammenfassend kann man vor dem Hintergrund der Ergebnisse der erwähnten Studie festhalten, dass sich die These von der Entwicklung medialer Parallelgesellschaften durch den Konsum fremdsprachiger Medien so undifferenziert nicht aufrechterhalten und empirisch belegen lässt. Vielmehr lässt der hohe Anteil an Doppelnutzung fremd- wie deutschsprachiger Medien die Vermutung zu, dass das vorhandene Medienangebot differenziert und nach Interessenlagen selektiv genutzt wird, ohne dass dies ein grundlegendes Hemmnis für die gesellschaftliche Integration darstellt.

2. Freizeitverhalten

Im Berichtszeitraum sind zwei Studien zur Erforschung des Freizeitverhaltens von deutschen und ausländischen Jugendlichen vorgelegt worden, auf die im Folgenden Bezug genommen wird. Neben der Studie des Deutschen Jugendinstituts über ausländische Vorschul- und Schulkinder⁷⁴⁸ bietet die Shell-Studie Jugend 2000, in der erstmalig auch ausländische Jugendliche befragt worden sind,⁷⁴⁹ Einblicke in das Freizeitverhalten von jungen Migranten.

In der Studie des Deutschen Jugendinstituts wurden Kinder aus Migrantenfamilien im Alter von 5 bis 11 Jahren befragt, die in München, Frankfurt am Main und Köln in Stadtvierteln mit einem multikulturellem Umfeld leben. In Bezug auf Freizeitverhalten und Gleichaltrigenkontakte stellen die Autoren fest: “Die meisten Kinder verfügen sowohl in Schule, Hort und Kindergarten als auch in ihrer Freizeit über vielfältige und stabile Kontakte zu Gleichaltrigen. Sie spielen, streiten, wetteifern und lernen häufig in multikulturell zusammengesetzten Freundschaftsnetzen. Am Vormittag sind diese durch die jeweiligen Einzugsgebiete und Schulformen geprägt, nachmittags spiegelt sich in den Freundeskreisen die heterogene Zusammensetzung der

Wohnumgebungen wider. Die Kinder haben zwar ein deutliches Bewusstsein und eine differenzierte Wahrnehmung von unterschiedlicher Herkunft. Doch die Wahl ihrer Freunde ist einerseits bestimmt durch ihre individuellen und alterabhängigen Definitionen von Freundschaft und andererseits abhängig von den Gelegenheiten, die sich in verschiedenen Lebensbereichen bieten.“ Zwar nahm nur ein Teil der befragten Kinder kinderkulturelle Angebote wahr und blieb für über die Hälfte der Kinder dieser Bereich kindlicher Alltagskultur verschlossen: „In der eigenständigen Kultur von Kindern sind sie dagegen mittendrin und voll dabei. Die öffentlich zugänglichen, vorrangig nahegelegenen Orte und Plätze, die die Kinder für sich erobern, haben zentrale Bedeutung für ihre Freizeitgestaltung und Freundschaftsnetze.“⁷⁵⁰ Die Autoren plädieren dafür, zukünftig auf die Kategorie „ausländisches Kind“ zu verzichten, zumal das Merkmal Staatsangehörigkeit zunehmend an Aussagekraft verliert. Vielmehr sollten Kinder aus Migrantenfamilien in die Forschung über Kinder und Kindheit einbezogen, indem ihre individuellen Lebenssituationen anhand von Merkmalen erfasst werden, die mögliche Kompetenzen und Probleme differenziert darstellen.

Die Shell-Studie hat u.a. die Freizeitaktivitäten von deutschen und ausländischen Jugendlichen miteinander verglichen. Nach ihren Ergebnissen gehen Jugendliche mit Migrationshintergrund nur zum Teil anderen Freizeitaktivitäten nach als die deutschen: Von den abgefragten Freizeitaktivitäten erweisen sich "Feiern und Partys" (98 %) und zu "Hause quatschen, Musik hören" (96 %) als diejenigen Freizeitbeschäftigungen, denen beinahe alle Jugendliche, auch die Deutschen, nachgehen. "Musik machen, in einer Band spielen" (23 %) und "Besuche im Jugendzentrum" (39 %) sind im Gegensatz dazu Aktivitäten einer begrenzten Gruppe von deutschen und ausländischen Jugendlichen. "Besuche im Jugendzentrum" nennen am häufigsten italienische und türkische männliche Jugendliche, etwas seltener "weniger privilegierte" deutsche, hauptsächlich ebenfalls männliche Jugendliche. "Einkaufsbummel" und "spazieren gehen" sind hingegen typische Aktivitäten von weiblichen Jugendlichen aller Nationalitäten.⁷⁵¹

Sport zu treiben und sich am Computer zu beschäftigen sind Aktivitäten, die bei männlichen Jugendlichen insgesamt sehr viel verbreiteter sind als bei weiblichen. Die Unterschiede nach Geschlecht sind bei ausländischen, vor allem bei türkischen Jugendlichen wesentlich deutlicher zuungunsten der jungen Frauen als bei deutschen Jugendlichen ausgeprägt:

Computernutzung und Freizeitaktivitäten außerhalb des Hauses weisen eine besonders hohe Geschlechterdifferenz bei den türkischen Jugendlichen auf. "Die Mädchen haben nur einen engen Aktionsradius, sind stärker als die Jungen ans Haus gebunden und gehen vergleichsweise sehr wenigen Freizeitaktivitäten nach, gleichgültig, ob es sich um Sport, um

Kneipen-, Diskotheken- oder Konzertbesuche handelt. Wenn man die Prozente in der Kategorie "Mache ich gar nicht" bei türkischen Jungen und türkischen Mädchen über alle vorgegebenen 14 Freizeitaktivitäten addiert, ergibt sich folglich bei den Mädchen eine durchschnittlich höhere Anzahl von Freizeitaktivitäten, denen gar nicht nachgegangen wird, als bei den Jungen."⁷⁵²

Ein Indikator für Integration ist, mit wem die Freizeit verbracht wird. Ein - bezogen auf die einzelnen Freizeitaktivitäten um 50 % schwankender - Anteil der westdeutschen Jugendlichen unternimmt Freizeitaktivitäten nur mit "deutschen Freunden". Bei Freizeitaktivitäten in engerem Freundeskreis, z.B. Spazieren gehen, „rumhängen“ oder Musik hören, gaben 20 % - 30 % der deutschen Jugendlichen die Kategorie "gemischt", also sowohl mit deutschen als auch ausländischen Jugendlichen, an. Freizeitaktivitäten an öffentlichen Orten wie Sport, Jugendzentrumsbesuch, Feiern/Partys oder Kneipenbesuch wurden mit ca. 40 % genannt. Daraus folgern die Autoren, dass sich das zwanglose Miteinander zwischen Deutschen und Ausländern für westdeutsche Jugendliche am ehesten an den klassischen Freizeitorten ergibt. Die Freizeit "nur" mit ausländischen Freunden zu verbringen, scheint bei westdeutschen Jugendlichen keine Rolle zu spielen (0,5 - 1,9 %).

Bei den ausländischen Jugendlichen stellt sich die Situation anders dar. Bei ihnen erreicht die Antwortkategorie "gemischt", also auch mit deutschen oder ausländischen Freunden, häufig Werte von 60 % oder darüber. Die Kategorie "mit deutschen Freunden" liegt zwischen 10 und 20 %. Mit ausländischen Freunden verbringen lediglich um 10 % der ausländischen Jugendlichen ihre Freizeit.

Bei einer stärkeren Differenzierung der befragten Gruppen zeigt sich, dass bei den deutschen Jugendlichen gemeinsame Freizeitaktivitäten mit ausländischen Freunden eher eine Domäne der Studierenden und weniger der jungen Erwerbstätigen ist. Bei den ausländischen Jugendlichen lassen sich geschlechtsspezifische Unterschiede erkennen - am deutlichsten fallen diese bei den türkischen Jugendlichen aus. Junge Türiinnen geben häufiger als junge Türken an, Freizeitbeschäftigungen mit Landsleuten nachzugehen.

Stadt-Land-Unterschiede sind besonders ausgeprägt bei Unternehmungen in "gemischten Gruppen". Diese ergeben sich in der Stadt "drastisch häufiger" als auf dem Land. Die Häufigkeit rein deutscher Freizeitgruppen nimmt entsprechend ab. Entscheidend ist dabei der Übergang von der Kleinstadt zur mittelgroßen Stadt (20 000 bis 100 000 Einwohner). Das großstädtische Milieu (über 1 000 000 Einwohner) bringt keine bedeutenden Zuwächse mehr. In den Städten ist somit die Chance zur Entwicklung einer "Normalität" im Umgang miteinander am größten.

Die Autoren weisen zu recht darauf hin, dass die Befunde zu Freizeitverhalten in „gemischten“ Freundeskreisen nur sehr eingeschränkt als "Offenheit für Freunde anderer Nationalitäten" interpretiert werden können, sondern sich darin auch das strukturelle Verhältnis von Mehrheit und Minderheiten ausdrückt. Wegen der Bevölkerungsanteile in Deutschland könnten ausländische Altersgenossen für deutsche Jugendliche nicht die gleiche Bedeutung als Freizeitpartner haben wie umgekehrt die deutschen für ausländische.

2.1 Wünsche und Sorgen von Jugendlichen

Bereits im letzten Lagebericht wurde darauf eingegangen, wie die Zufriedenheit ausländischer Jugendlicher mit der Lebenssituation in Deutschland ist. (vgl. Bericht 2000, VI.3.1). Der Marplan-Studie⁷⁵³ aus dem Jahr 1998 zufolge gaben 34 % der befragten Jugendlichen an, gar keine Sorgen oder Schwierigkeiten zu haben. Mit 23 % folgte die Sorge vor Ausländerfeindlichkeit, 20 % nannten Schwierigkeiten, eine Arbeitsstelle zu finden, 18 % finanzielle Probleme, 14 % äußerten Unsicherheiten, ob sie in Deutschland bleiben können und 10 % beklagten eine schlechte Behandlung durch Deutsche im Alltag.

Im Vergleich zu diesen Ergebnissen von 1998 zeigen die von Marplan erhobenen Zahlen aus dem Jahr 2000⁷⁵⁴, dass weniger ausländische Jugendliche überhaupt Sorgen haben. 45,4 % von ihnen geben an, keine besonderen Probleme zu haben. Auch von Ausländerfeindlichkeit betroffen fühlten sich mit 17,1 % weniger Jugendliche als noch 1998, wie auch die Sorge, eine Arbeitsstelle zu finden, mit 15,4 % weniger häufig genannt wurde. Ähnliches gilt für finanzielle Sorgen: Hier gaben 14,6 % (also 3,4 % weniger) Jugendliche an, von Geldproblemen betroffen zu sein. 16,5 %, also 2,5 % mehr Jugendliche als 1998, nannten hingegen Unsicherheit, ob man in Deutschland bleiben könne, während mit 15,4 % deutlich mehr Jugendliche als 1998 (10 %) eine schlechte Behandlung durch Deutsche im Alltag beklagten:

Tabelle 1: Sorgen ausländischer Jugendlicher

	1998	2000
Keine Sorgen/Schwierigkeiten	34 %	45,4 %
Sorge vor Ausländerfeindlichkeit	23 %	17,1 %
Schwierigkeiten, eine Arbeitsstelle zu finden	20 %	15,4 %
finanzielle Probleme	18 %	14,6 %
Unsicherheiten, ob sie in Deutschland bleiben können	14 %	16,5 %
Schlechte Behandlung durch Deutsche im Alltag	10 %	15,4 %

Quelle: Marplan: Ausländer in Deutschland, 1998 und Marplan: Ausländer in Deutschland, 2000.

Es wird deutlich, dass ausländische Jugendliche sich im Jahr 2000 insgesamt wohler in Deutschland fühlen als noch 1998. Das einzige Ergebnis, das diesem Trend widerspricht, ist das zur schlechten Behandlung durch Deutsche. Eine Erklärung könnte sein, dass Ausländerfeindlichkeit eher als Information aus den Medien wahrgenommen wird, während die alltägliche Diskriminierung jeden Befragten selbst betrifft und daher anders bewertet wird.

Das insgesamt gestiegene Wohlbefinden in Deutschland wird auch von der Shell-Studie bestätigt: Nach deren Ergebnissen blicken Jugendliche positiver in die Zukunft als noch vor einigen Jahren. Die erstmals befragten ausländischen Jugendlichen schätzen die gesellschaftliche Zukunft sogar noch etwas optimistischer ein als die deutschen. Auch glauben immerhin 71 % der ausländischen Jugendlichen (gegenüber 76 % der deutschen), dass sie ihre Zukunft selbst gestalten könnten.

Unter ausländischen Jugendlichen ergaben sich nach der Shell-Studie jedoch Differenzierungen: Männliche türkische und italienische Jugendliche sehen die Zukunft im Vergleich zu weiblichen Jugendlichen eher düster. Türkische Jugendliche glauben weniger daran, ihre Zukunft selbst gestalten zu können. Sie fühlen sich weniger gut vorbereitet für die Zukunft und für zukünftige Entwicklungen in der Gesellschaft. Gründe dafür dürften nach Ansicht der Autoren erfahrene Benachteiligungen in verschiedenen Lebensbereichen sein, insbesondere auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt.

Anmerkungen

Teil A

- ¹ Aufrufbar unter <http://europa.eu.int>.
- ² Neben diesen Vorschlägen liegen Richtlinienvorschläge zum Bereich der gemeinsamen Visapolitik sowie zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung von Arbeitnehmern einerseits und von Selbständigen andererseits (siehe Bericht 2000, III.3.3.) vor.
- ³ Es liegt der zum zweiten Mal durch die Kommission geänderte Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung vom 2. Mai 2002 vor; vgl. das EU-Dokument KOM (2002) 225 endgültig vom 2. Mai 2002.
- ⁴ Vgl. das EU-Dokument KOM (2001) 127 endgültig vom 13. März 2001.
- ⁵ Vgl. das EU-Dokument KOM (2001) 386 endgültig vom 11. Juli 2001.
- ⁶ Vgl. Anhang 2 der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, vgl. das EU-Dokument KOM (2000) 757 endgültig vom 22. November 2000.
- ⁷ Vgl. ebd.
- ⁸ Vgl. das EU-Dokument KOM (2002) 71 endgültig vom 11. Februar 2002.
- ⁹ Vgl. das EU-Dokument KOM (2002) 59 endgültig vom 6. Februar 2002.
- ¹⁰ Vgl. das EU-Dokument KOM (2001) 447 endgültig vom 26. Juli 2001.
- ¹¹ Vgl. das EU-Dokument KOM (2001) 181 endgültig vom 3. April 2001.
- ¹² Vgl. das EU-Dokument KOM (2001) 510 endgültig vom 12. September 2001.
- ¹³ Vgl. das EU-Dokument KOM (2002) 326 endgültig/2 vom 3. Juli 2002.
- ¹⁴ Richtlinie 2001/55/EG vom 20. Juli 2001 veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 212/12 vom 7. August 2001.
- ¹⁵ Entscheidung 2000/596/EG veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 252/12 vom 6. Oktober 2000.
- ¹⁶ Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 180/22 vom 19. Juli 2000.
- ¹⁷ Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 2. Dezember 2000.
- ¹⁸ So bezweifelt etwa der Bundesrat, dass die EU eine Kompetenz zur Regelung des Arbeitsmarktzuganges von Drittstaatsangehörigen hat, vgl. Bundesratsdrucksache 958/01.
- ¹⁹ Etwa im „Manifest der 60“: Deutschland und die Einwanderung, hrsg. von Klaus J. Bade, München 1994.
- ²⁰ Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen brachte 1997 Entwürfe eines Einwanderungs- und eines Niederlassungsgesetzes in den Bundestag ein; vgl.: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechte von Einwanderinnen und Einwanderern, Bundestagsdrucksache 13/7417; Entwurf eines Gesetzes zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern, Bundestagsdrucksache 13/7416. Im gleichen Jahr brachte die SPD-Fraktion einen Antrag in den Deutschen Bundestag ein, in dem zusätzlich zur bestehenden Zuwanderung eine Öffnung für Arbeitsmigranten und ein erweiterter Familiennachzug vorgesehen war; vgl. Antrag der Fraktion der SPD, Vorlage eines Gesetzes zur Steuerung der Zuwanderung und Förderung der Integration, Bundestagsdrucksache 13/7511. Ebenfalls 1997 brachte das SPD-FDP-geführte Bundesland Rheinland-Pfalz einen Gesetzentwurf in den Bundesrat ein, in dem - wie im SPD-Fraktionsentwurf - die Festlegung einer Jahreszuwanderungsgesamtquote durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats vorgeschlagen wurde; vgl. Gesetzesantrag des Landes Rheinland-Pfalz, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung, Bundesratsdrucksache 180/97. Auch die Bundespartei der FDP erarbeitete einen Gesetzentwurf, der jedoch in der 13. Legislaturperiode lediglich vorgestellt und erst nach der Wahl eingebracht wurde (s. Fußnote 27).
- ²¹ Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie vom 25. Juli 2000, BGBl. I, S. 1176; Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie vom 11. Juli 2000, BGBl. I, S. 1146.
- ²² Diese Befristung wurde von der Beauftragten im Verfahren unter integrationspolitischen Gesichtspunkten in Frage gestellt; auch aus wirtschaftlicher Sicht erscheint sie wenig sinnvoll.
- ²³ Die vom bayrischen Innenminister Beckstein im Juli 2000 angekündigte Blue Card basiert auf der geltenden Anwerbestoppausnahmereverordnung.

-
- ²⁴ Erste Verordnung zur Änderung der Anwerbestoppausnahmereverordnung vom 31. Januar 2002, BGBl. I, S. 8; Zweite Verordnung zur Änderung der Arbeitsaufenthalteverordnung vom 4. Februar 2002, BGBl 2002, 8;
- ²⁵ Vgl. Entwurf eines Zuwanderungsbegrenzungsgesetzes (ZuwBegrG), Bundestagsdrucksache 14/48 vom 18. November 1998.
- ²⁶ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung, Bundestagsdrucksache 14/3679 vom 27. Juni 2000.
- ²⁷ Vgl. Zuwanderungskonzept der FDP-Bundestagsfraktion, ohne Datum, vorgelegt 2001.
- ²⁸ Vgl. Einwanderung gestalten - Asylrecht sichern - Integration fördern, Bündnis 90/Die Grünen, ohne Datum, vorgelegt November 2000.
- ²⁹ Vgl. Abschlussbericht der Kommission „Zuwanderung und Integration“ der CDU Deutschland, Mai 2001.
- ³⁰ Vgl. Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern. Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands vom 7. Juni 2001.
- ³¹ Vgl. Thesen zur Zuwanderungspolitik, beschlossen vom Parteivorstand der CSU am 23. April 2001.
- ³² Vgl. Gemeinsames Positionspapier von CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, 10. Mai 2001; Antrag der CDU/CSU: Umfassendes Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie zur Förderung der Integration jetzt vorlegen, Bundestagsdrucksache 14/6641.
- ³³ Vgl. Zuwanderung gestalten - Integration fördern, Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, vom 4. Juli 2001.
- ³⁴ Vgl. Konzept der SPD-Bundestagsfraktion zur Steuerung von Zuwanderung und Förderung der Integration vom 6. Juli 2001.
- ³⁵ Vgl. PDS im Bundestag: Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik: Offene Grenzen für Menschen in Not - Individuelles Recht auf Einwanderung, beschlossen am 26. Juni 2001.
- ³⁶ Vgl. BGBl. 2002 I, S. 1946.
- ³⁷ „Berliner Rede“ des Bundespräsidenten vom 12. Mai 2000: Johannes Rau: Ohne Angst und ohne Trümereien: Gemeinsam in Deutschland leben, Berlin 2000.
- ³⁸ Vgl. u.a. den Bundesratsantrag des Landes Baden-Württemberg „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Integration von auf Dauer bleibeberechtigten Ausländern (Integrationsgesetz-IntegG)“ vom 12. Oktober 2000, Bundesratsdrucksache 616/00.
- ³⁹ Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: Anstöße zum Thema Integration II - Eckpunkte für eine Integrationsgesetzgebung, Dezember 2000.
- ⁴⁰ Die Studien liegen bisher nicht in einer deutschsprachigen Fassung vor; ihre Ergebnisse werden hier aufgrund einer Zusammenfassung der deutschen Botschaft in Den Haag vom 24. April 2002 referiert.
- ⁴¹ Vgl. u.a. die Resolution der Bundeskonferenz der Ausländerbeauftragten von Bund, Ländern und Gemeinden am 7./8. Juni 2001 „Einwanderung gestalten - Integration fördern“.
- ⁴² Zu weiteren Beispielen vgl. auch die Dokumentation der Bundeskonferenz der Ausländerbeauftragten von Bund, Ländern und Gemeinden zum Schwerpunktthema „Kommunale Integrationspolitik“ im Juni 2000: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.): Integration in Städten und Gemeinden, In der Diskussion Nr. 9, Berlin/Bonn 2000.
- ⁴³ Ein entsprechender Überblick über die Aktivitäten der Länder und Kommunen ist im Rahmen des Berichts nicht zu leisten. Die zur Zeit wohl detaillierteste Zusammenstellung zu den Mittelaufwendungen der Länder bietet ein vom Europäischen Forum für Migrationsstudien erarbeitetes Gutachten für die Zuwanderungskommission: Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms): Integrationsmaßnahmen der Wohlfahrtsverbände, Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Bamberg, März 2001.
- ⁴⁴ Zu den Integrationsmaßnahmen der Wohlfahrtsverbände vgl. das oben erwähnte efms-Gutachten für die Zuwanderungskommission.
- ⁴⁵ Institutionell trug das zuständige BMA dem durch Einrichtung des Koordinierungskreises „Ausländische Arbeitnehmer“ Rechnung, der die Einbindung der gesellschaftlichen Organisationen sicherstellen soll.
- ⁴⁶ Vgl. auch Bericht 2000, V.7.
- ⁴⁷ So besteht - über die individuellen Rechtsansprüche von Spätaussiedlern hinaus - eine gesetzliche Selbstverpflichtung des Bundes zur Förderung von Aussiedlern; vgl. § 7 Abs. 1 Bundesvertriebenengesetz (BVFG), nach dem Spätaussiedlern die Integration in das berufliche, kulturelle und soziale Leben zu erleichtern ist und die durch die Spätaussiedlung bedingten Nachteile zu mildern sind.
- ⁴⁸ So heißt es im Bericht der Zuwanderungskommission: „Der Bund ist derzeit nur in Teilbereichen der Integrationsförderung aktiv. Seine Tätigkeit konzentriert sich auf die Sprachförderung von

-
- Spätaussiedlern und Ausländern.“; vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“:
Zuwanderung gestalten - Integration fördern, Berlin Juli 2001, S. 204.
- 49 Nicht berücksichtigt sind hier - obwohl sie sich einer Integrationspolitik im weiteren Sinne zurechnen
ließen - einschlägige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und Maßnahmen zur interkulturellen
Konfliktbearbeitung/Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus sowie die
Sprachförderung in den Herkunftsländern, die im Falle der Spätaussiedler ein gleichsam
„vorsorgendes“ Integrationsangebot darstellt.
- 50 An sich haben sich Bund und Länder bereits 1984 auf eine je hälftige Finanzierung der
Sozialberatung geeinigt; faktisch lag der Bundesanteil allerdings bisher bei durchschnittlich 60 %.
Insgesamt zahlen die Länder zur Zeit zwischen 18 und 19 Mio. DM p.a. für die Sozialberatung.
- 51 Titel 1109/684 01.
- 52 Titel 1109/685 01 alt antl./ 684 02 neu.
- 53 Formal umfasst die Förderung auch Ausländer aus den EU-Mitgliedstaaten und aus den ehemaligen
Anwerbeländern der früheren DDR (Angola, Mosambik und Vietnam).
- 54 Titel 1109/685 01 alt antl./ 684 04 neu antl.
- 55 Geregelt ist dieses Segment im SGB III, §§ 418-421.
- 56 Titel 1112/681 12 alt/684 04 neu antl.
- 57 Titel 1112/681 11 alt/681 08 neu.
- 58 Titel 1702/685 11 alt antl./686 11 neu antl.
- 59 Titel 1702/685 11 alt antl./686 11 neu antl.
- 60 Die Einbeziehung dieser Gruppe lag nahe, da sie bereits seit längerem BAFöG beziehen kann.
- 61 Titel 1702/685 11 alt antl./686 11 neu antl.
- 62 Titel 1702/684 03.
- 63 Die Flüchtlingsberatung erfolgt fast ausschließlich mit Länderfinanzierung oder in Eigenregie der
Verbände. Ansonsten stehen für die Flüchtlingsarbeit lediglich kommunale Mittel und Projektmittel
der EU (u.a. Flüchtlingsfonds) zur Verfügung.
- 64 Titel 1702/684 05.
- 65 Titel 3004/681 02.
- 66 Titel 0640/684 12; der Titel umfasst auch die institutionelle Förderung des Bundes der Vertriebenen in
Höhe von rund 2 Mio. DM p.a.
- 67 Titel 0602/685 08.
- 68 In ihrer Antwort vom 2. April 2002 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Maßnahmen zur
Förderung der Integration von Spätaussiedlern in Gemeinden“ kommt die Bundesregierung für das
Jahr 2002 auf die noch höhere Zahl von 650 Mio. € speziell für die Eingliederung von
Spätaussiedlern; vgl. Bundestagsdrucksache 14/8734.
- 69 Vgl. im Berichtszeitraum vor allem: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrsg.):
Partizipation und Chancengleichheit. Integrationspolitisches Memorandum der
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, 2000.
- 70 „Die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das
wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland wird
gefördert.“
- 71 Vgl. Fußnote 47.
- 72 Vgl. zum von den Wohlfahrtsverbänden entwickelten Konzept der „Integrationsdienststellen“, die
vielfältige Aufgaben der Beratung und Betreuung auch im Zusammenhang der Erstförderung
wahrnehmen und als Schnittstelle zu den sozialen Regeldiensten fungieren sollen, die Stellungnahme
der Verbände zum Zuwanderungskonzept: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien
Wohlfahrtsverbände: Integrationsbegleitung gesetzlich verankern. Eckpunkte eines
Integrationskonzepts für Zuwanderer, Berlin, Januar 2002.
- 73 Mit Blick auf die Zustimmung der Länder wurden die Regelungen zur Erstförderung im Laufe des
Gesetzgebungsverfahrens zwecks Kostensenkung bei Bund und Ländern wesentlich verändert: zum
einen wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten im Verhältnis zur ersten Entwurfsfassung reduziert
(kein Anspruch mehr für bereits länger im Land lebende Ausländer und für EU-Bürger), zum anderen
wurde die ursprünglich im Gesetzestext umrissene qualitative Ausgestaltung des Kursangebots
wieder weitgehend offen gestellt und auf die Regelung durch Rechtsverordnung verwiesen.
- 74 Derzeit (2002) fördert der Bund in der außerschulischen Sprachförderung (ohne die speziellen
Programme für Akademiker und Hochschulabsolventen) mit 169 Mio. € rund 100 000 Teilnehmer p.a.
Das Gesamtsprachkonzept sah aufgrund von Synergieeffekten eine Ausweitung des
Teilnehmerkreises auf 110 000 vor. Im Rahmen der Neuregelung rechnet das BMI dagegen allein mit
mindestens 160 000 Teilnehmern mit Rechtsanspruch auf Erstförderung p.a.

⁷⁵ Zumindest für die Förderung nach SGB III trägt das Gesetz dem bis zu einem gewissen Maß durch eine Übergangsregelung Rechnung (Art. 9 Nr. 23 ZuWG): bei vor dem 1. Januar 2003 entstandenen Rechtsansprüchen/angelaufenen Kursen ist ein Kursabschluss in 2003 nach dem altem System möglich.

⁷⁶ Vgl. u.a. die gemeinsame Stellungnahme des Rates der EKD und des Kommissariats der Deutschen Bischöfe/Katholisches Büro Berlin zum Zuwanderungsgesetzentwurf vom 14. September 2001, Ausschussdrucksache des Innenausschusses des Deutschen Bundestages Nr. 14/674.

Teil B

⁷⁸ Vgl. MARPLAN: Ausländer in Deutschland 2000. Soziale Situation, Offenbach 2000. Diese jährlich durchgeführte repräsentative Umfrage erforscht die soziale Situation von Griechen, Italienern, Staatsangehörigen des ehemaligen Jugoslawiens, Spaniern und Türken in den alten Bundesländern einschließlich Berlins. Somit werden ca. zwei Drittel der ausländischen Bevölkerung ab 15 Jahren repräsentiert.

⁷⁹ Vgl. Weidacher, Alois (Hrsg.): In Deutschland zu Hause. Politische Orientierungen griechischer, italienischer, türkischer und deutscher junger Erwachsener im Vergleich, Opladen 2000, S. 73ff.; Urbahn, J./Diehl, C.: Arbeitspapier Politische Einstellungen und Partizipationsverhalten von Immigranten in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, Mannheim 1997.

⁸⁰ Vgl. Tagesspiegel vom 8. Juli 2002.

⁸¹ Veröffentlicht im Bundesanzeiger vom 31. Januar 2001; siehe dort 4.3.1.1.

⁸² Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind wegen der Ziele des entsprechenden Abkommens kurzfristige Unterbrechungen beim Einbürgerungsanspruch für Staatenlose unschädlich: BVerwG vom 28. September 1993 - 1 C 1/93, in: InfAuslR 1994, 35.

⁸³ Vgl. VG Stuttgart vom 25. April 2001 - 7 K 715/01 - in: InfAuslR 2001, 391.

⁸⁴ Vgl. BVerwG vom 29. September 1995 - 1 B 236/94 - in: InfAuslR 1996, 19; BVerwG vom 28. September 1993 - 1 C 1/93 - in: InfAuslR 1994, 35; BVerwG vom 23. Februar 1993 - 1 C 45/90 - in: InfAuslR 1993, 782; nach den Entscheidungen dürfte nicht zweifelhaft sein, dass die Aufenthaltsbefugnis jedenfalls dann einen „gewöhnlichen Aufenthalt“ begründet, wenn sie aus einem Abschiebungshindernis resultiert, dessen Wegfall nicht absehbar ist.

⁸⁵ 8.1.3.1 StAR-VwV, Bundesanzeiger vom 31. Januar 2001.

⁸⁶ 86.1.1 StAR-VwV, Bundesanzeiger vom 31. Januar 2001, zur Berücksichtigung von Alter und Bildungsstand.

⁸⁷ Informationen im Internet unter: www.stmi.bayern.de/PM/2001/68.htm.

⁸⁸ Siehe Fußnote 87.

⁸⁹ 85.1.1.3 StAR-VwV, Bundesanzeiger vom 31. Januar 2001; siehe für die Ermessenseinbürgerung aber 8.1.1.4 StAR-VwV.

⁹⁰ Vgl. BVerwG vom 30. April 1998 - 1 C 12/96 - in: InfAuslR 1998, 382.

⁹¹ 8.1.3.1 StAR-VwV, Bundesanzeiger vom 31. Januar 2001.

⁹² 8.1.2.6.3 StAR-VwV, Bundesanzeiger vom 31. Januar 2001, nennt zwar inhaltlich die wesentlichen Punkte, bestimmt aber nicht eindeutig, dass in den Fällen des § 87 AuslG der Gesichtspunkt der Vermeidung von Mehrstaatigkeit immer zurücktritt.

⁹³ Vgl. Gesetzesbegründung; Bundestagsdrucksache 14/533.

⁹⁴ 87.2 StAR-VwV, Bundesanzeiger vom 31. Januar 2001.

⁹⁵ 9.0 StAR-VwV, Bundesanzeiger vom 31. Januar 2001.

⁹⁶ BVerwG vom 27. September 1988, in: StAZ 1989, S. 142.

⁹⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 11/8430

⁹⁸ 87.1.2.3.2.1 StAR-VwV, Bundesanzeiger vom 31. Januar 2001.

⁹⁹ Siehe im Einzelnen: 87.1.2.3.2.2 und 87.3 StAR-VwV, Bundesanzeiger vom 31. Januar 2001.

¹⁰⁰ Vgl. Bundesratsdrucksache 921/01, zu Art. 5, S. 260.

¹⁰¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/7987, Anlage 2, Nr. 87.

¹⁰² Vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof vom 16. Januar 2001 - 10 TZ 4028/00; OVG Lüneburg vom 6. März 2001 - 11 MA 690/01; kritisch: Aschauer, in: InfAuslR 2001, 265.

¹⁰³ Diese Auslegung bestätigt nunmehr auch die Begründung der entsprechenden Regelung im Zuwanderungsgesetz, die allein auf die Konstellation Bezug nimmt, dass ausländerrechtlich klar war, dass eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen war, vgl. Bundesratsdrucksache 921/01, zu § 31, S. 173.

¹⁰⁴ Gesetz vom 16. Februar 2001, BGBl. I, S. 266.

-
- ¹⁰⁵ Vgl. VGH Ba-Wü vom 26. Juli 2001 - 13 S 2401/99; VGH Ba-Wü vom 11. Oktober 2000 - 11 S 1206/00; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof vom 25. Oktober 2000 - 24 CS 00.2611; streng hingegen: VGH Ba-Wü vom 26. September 2001 - 11 S 999/01.
- ¹⁰⁶ Hinzukommen nach Angaben des Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen (vgl. Pressemitteilung vom 15. November 2001) noch rund 1 500 Personen, die im Verfahren zur Aufnahme von Aussiedlern ihre Deutschkenntnisse falsch eingeschätzt hatten und deren Aufnahmebescheide daraufhin nach ihrer Ausreise wieder zurückgenommen werden mussten. Auch für diese Gruppe von Ausländern wurde von der Konferenz der Innenminister und -senatoren am 7./8. November 2001 eine Bleiberechtsregelung nach § 32 AuslG beschlossen. Da nunmehr der Sprachtest vor der Ausreise durchgeführt wird, werden derartige Fälle, hinter denen teilweise dramatische Einzelschicksale standen, wohl kaum noch auftreten.
- ¹⁰⁷ Ende 1999 betrug die Zahl der Geduldeten 302 037; Ende 2001 war sie auf 233 224 Personen gefallen, das sind etwas mehr als 3 % aller in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen.
- ¹⁰⁸ Die Regelung erfasst abgelehnte Asylsuchende, die sich seit dem 1. Juli 1993 bzw. bei Alleinstehenden seit dem 1. Januar 1990 im Bundesgebiet aufhalten, keine Sozialhilfe beziehen und sich nicht strafbar gemacht haben; einbezogen sind weiter ihre Ehegatten und minderjährigen Kinder. Personen aus Bosnien und Herzegowina und aus der Bundesrepublik Jugoslawien wurden allerdings ausdrücklich von der Regelung ausgenommen.
- ¹⁰⁹ Diese Zahl ist nur bedingt aussagekräftig, da einige Bundesländer nach dem 31. Dezember 2000 keine statistische Erhebung mehr durchgeführt und einige Bundesländer die neuesten Zahlen noch nicht übermittelt haben.
- ¹¹⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4484 vom 6. November 2000.
- ¹¹¹ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ des Bundesministers des Innern vom 4. Juli 2001, S. 164 ff.
- ¹¹² BVerfG, Az: 2 BvR 260/98, Beschluss vom 10. August 2000.
- ¹¹³ Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 23./24. November 2000 zu Regelungen für Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina und Kosovo, insbesondere für Traumatisierte aus Bosnien und Herzegowina.
- ¹¹⁴ Vgl. die Studie von Jäger und Rezo: Zur sozialen Struktur der bosnischen Kriegsflüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main Mai 2000; die Studie wurde von den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege, der Arbeitsgemeinschaft Pro Asyl und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) herausgegeben. Die Berechnung stützt sich auf Angaben einiger Bundesländer und auf deren Einschätzung, dass auf jeden traumatisierten Bosnier durchschnittlich 1,5 Familienangehörige kommen.
- ¹¹⁵ Fachgespräch „Chronische Traumatisierung - Symptome und Feststellbarkeit am Beispiel von Flüchtlingen aus Bosnien und Herzegowina“ vom 19. Juli 2000. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Anhörung ist auf der Website der Ausländerbeauftragten unter www.bundesauslaenderbeauftragte.de eingestellt.
- ¹¹⁶ Fraktionsübergreifender Antrag von Mitgliedern des Deutschen Bundestages vom 30. Juni 2000, „Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten“, Bundestagsdrucksache 14/3729; der Beschluss wurde am 6. Juli 2000 mit großer Mehrheit verabschiedet.
- ¹¹⁷ Die Bestimmung ist in die 1951 verabschiedete Genfer Flüchtlingskonvention vor allem im Hinblick auf jüdische Flüchtlinge aus Deutschland zwischen den Jahren 1933 und 1945 aufgenommen worden. Dieser Personenkreis sollte trotz des Wegfalles der Bedrohung nach 1945 wegen der erlittenen Verfolgung nicht zu einer Rückkehr nach Deutschland gezwungen werden. Dieses humanitäre Prinzip ist inzwischen im Flüchtlingsrecht allgemein anerkannt und gilt gem. § 73 Abs. 1 AsylVfG auch im deutschen Flüchtlingsrecht im Falle des Widerrufs einer Flüchtlingsanerkennung.
- ¹¹⁸ Beschluss der Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 15. Februar 2001 in Frankfurt zur aufenthaltsrechtlichen Regelung für Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina; Beschluss der Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren vom 10. Mai 2001 in Schierke/Harz über aufenthaltsrechtliche Regelungen für erwerbstätige Ausreisepflichtige aus Bosnien und Herzegowina und Jugoslawien einschließlich Kosovo. Mit dem Beschluss vom Mai 2001 findet der Beschluss vom Februar 2001 keine weitere Anwendung.
- ¹¹⁹ Baden-Württemberg hatte nach Beschluss des Ministerrates vom 5. Dezember 2000 eine Bleiberechtsregelung für erwerbstätige „Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien“ geschaffen, die seit mehr als zwei Jahren in einem baden-württembergischen Unternehmen beschäftigt waren; die auf § 8 Arbeitsaufenthaltsverordnung gründende Verfahrenspraxis sah grundsätzlich die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vor.

-
- ¹²⁰ Nach den Daten des Ausländerzentralregisters hat sich die Zahl der Personen mit Aufenthaltsbefugnissen im Jahr 2001 bei jugoslawischen Staatsangehörigen um ca. 17 000 erhöht und bei Staatsangehörigen aus Bosnien und Herzegowina um ca. 15 000. Stellt man bei bosnischen Staatsangehörigen eine geschätzte Zahl von 8 000 in Rechnung, die aufgrund der Regelung für Traumatisierte eine Aufenthaltsbefugnis erhalten haben, ergibt sich für die Bleiberechtsregelung für erwerbstätige Bosnier und Jugoslawen eine Zahl von 24 000 Personen.
- ¹²¹ Die überwiegende Zahl der Bundesländer hat in den Jahren seit 1997 einem im Bundesgebiet erwerbstätigen bosnischen Flüchtling den weiteren befristeten Aufenthalt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit ermöglicht, wenn die übrigen Familienangehörigen freiwillig heimkehrten. Die Maßnahme diene der Förderung der freiwilligen Rückkehr und sollte es den zurückgekehrten Familienmitgliedern erleichtern, den Lebensunterhalt in der schwierigen ersten Phase nach der Rückkehr durch die Überweisungen des hier erwerbstätigen Familienangehörigen zu bestreiten.
- ¹²² Die Angaben beruhen auf Daten des Ausländerzentralregisters.
- ¹²³ Die Zahlen zur freiwilligen Rückkehr stützen sich u. a. auf Angaben von IOM (International Organization for Migration), die die Rückkehr für den Bund und die Länder im Rahmen des sog. REAG-/GARP-Programmes fördert.
- ¹²⁴ Vgl. Bundesratsdrucksache 54/97 vom 22. Januar 1997.
- ¹²⁵ Vgl. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche und Caritasverband: Vorschlag für eine neue Härtefallreglung im Ausländergesetz. 5. Juli 2001.
- ¹²⁶ Vgl. BVerfG vom 12. Mai 1987 - 2 BvR 1226/83 u. 313/84 - in: NJW 1988, S. 626, 631; VGH Kassel vom 21. März 2000 - TG 2524/99 - in: NVwZ-RR 2000, S. 639; VG Berlin vom 16. November 2000 - VG 35 A 118.00.
- ¹²⁷ Vgl. BVerfG vom 12. Mai 1987 - 2 BvR 1226/83 u. 313/84 - in: NJW 1988.
- ¹²⁸ Vgl. Gesetz vom 9. Januar 2002, BGBl. I, S. 361, Bundesratsdrucksache 1059/01.
- ¹²⁹ Zusammenfassung der Kritik bei Weichert, Thilo: Kommentar zum Ausländerzentralregistergesetz, Neuwied 1998, S. 5ff.
- ¹³⁰ Vgl. BVerfG vom 10. Oktober 2001 - 1 BvR 1970/95 - in: InfAusIR 2002, S. 91.
- ¹³¹ Sollen die mit der Gruppenauskunft ermittelten Daten im Rahmen von Rasterfahndungen nach den Landespolizeigesetzen genutzt werden, so sind die in diesen Gesetzen vorgesehenen allgemeinen Anforderungen für Rasterfahndungen zu beachten. Zu den nach dem 11. September 2001 eingeleiteten Rasterfahndungen liegt eine - je nach Polizeigesetz - unterschiedliche Rechtsprechung vor. Vgl. OLG Düsseldorf vom 8. Februar 2002 - 3 Wx 357/01 und 3 Wx 351/01; OLG Frankfurt vom 8. Januar 2002 - 20 W 479/01; AG Eberswalde vom 21. September 2001 - Gs 378/01; AG Berlin-Tiergarten vom 20. September 2001 - 353 AR 199/01.
- ¹³² BGBl. I, S. 1684, mit Ausführungserlass der Bundesanstalt im Internet abrufbar unter: www.bundesauslaenderbeauftragte.de.
- ¹³³ Der Erlass ist im Internet unter: www.bundesauslaenderbeauftragte.de abrufbar.
- ¹³⁴ Vgl. Gesetz über den Abschiebungsgewahrsam im Land Berlin vom 12. Oktober 1995 (GVBl. S. 657) sowie zu den Aufgaben des Beirates die vom Senator für Inneres erlassenen Ausführungsvorschriften zu § 13 des Gesetzes vom 21. Juni 1996 (ABl. S. 2447).
- ¹³⁵ Vgl. für viele andere: Horstkotte, Hartmuth: Realität und notwendige Grenzen der Abschiebehaft, in: Neue Kriminalpolitik 4/1999, S. 31ff.; Bericht des Beirates für den Abschiebungsgewahrsam in Berlin vom 24. September 1999; Abgeordnetenhaus Berlin, 14. Wahlperiode, Wortprotokoll des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung, 13. Sitzung vom 23. Oktober 2000 und 17. Sitzung vom 13. November 2000; Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland: Dokumentation wichtiger Probleme im Hinblick auf die Abschiebungshaft vom 28. Juli 1999; Abschiebungshaft: Ultima Ratio bei Rückkehr und Rückführung? Hrsg. vom Caritas-Verband für das Erzbistum Berlin e.V., dem Deutschen Caritasverband e.V., dem Diakonischen Werk Berlin-Brandenburg e.V., dem Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Pro Asyl und dem Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.
- ¹³⁶ Vgl. Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichtes 2 BvR 527/99 vom 5. Dezember 2001, in: InfAusIR 2002, S. 132 und 2 BvR 347/00 vom 15. Dezember 2000, in: InfAusIR 2001, S. 116.
- ¹³⁷ Vgl. etwa den Änderungsantrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 10. September 2001 zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Abschiebungshaft vermeiden. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 14/366, der hierzu u.a. einen sechsmonatigen Modellversuch in Berlin etabliert.
- ¹³⁸ Die Frage, ob Sicherungshaft auf der Grundlage von § 57 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AuslG gemäß § 14 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 AsylVfG auch dann aufrecht erhalten werden kann, wenn der Ausländer, der aus der Haft einen Asylantrag stellt, sich nach der unerlaubten Einreise weniger als einen Monat im Bundesgebiet aufgehalten hat, ist rechtlich umstritten. Vieles spricht jedoch für die Auffassung, die

- etwa im Beschluss des OLG Düsseldorf vom 21. Januar 2000 - Az: 26 Wx 04/00 - vertreten wird und die die Aufrechterhaltung der Sicherungshaft in dem beschriebenen Fall ausschließt (vgl. InfAuslR 5/2000, S. 236 f m.w.N.). Die Möglichkeit, Abschiebungshaft trotz Asylantragstellung aufrechtzuerhalten, ist eingeführt worden, um sachfremde Asylanträge zu vermeiden, die lediglich gestellt werden, damit der Antragsteller aus der Abschiebungshaft entlassen wird. Ziel der Regelung war - im Hinblick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands nach Art. 31 Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention - hingegen nicht, die Inhaftierung von potenziellen Asylsuchenden nach der Einreise und vor der Asylantragstellung zu bewirken (Bundestagsdrucksache 13/4948 (10) zur Neueinfügung des § 14 Abs. 4 AsylVfG). Deshalb ist die Anordnung von Sicherungshaft trotz Asylantragstellung gemäß § 14 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 AsylVfG nur möglich, wenn der Betreffende sich nach der Einreise länger als einen Monat ohne Aufenthaltsrecht im Bundesgebiet aufgehalten hat. Für die ersatzlose Streichung von § 57 Abs. 2 Nr. 1 AuslG: Horstkotte a.a.O., S. 33.
- ¹³⁹ Vgl. zu europaweiten Problemen in diesem Bereich: amnesty international: Detention of asylum seekers in the European Union, December 2000.
- ¹⁴⁰ Zur Kritik an den bereits in einigen Ländern bestehenden Pilotprojekten in diesem Bereich z.B. Schlung-Muntau, Ursula, in: Flüchtlingsrat - Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen - Heft 75/76, Mai 2001, S. 12ff.
- ¹⁴¹ Alt, Jörg/Fodor, Ralf: Rechtlos? Menschen ohne Papiere. Anregung für eine Positionsbestimmung mit einer Einführung von Cornelia Bührle, 2001; Leben in der Illegalität in Deutschland - eine humanitäre und pastorale Herausforderung, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofkonferenz, Bonn 2001; Illegal in Berlin. Momentaufnahmen aus der Bundeshauptstadt, hrsg. vom Erzbischöflichen Ordinariat Berlin, Dezember 1999; Rat für Migration e.V.: Integration und Illegalität in Deutschland, hrsg. von Klaus J. Bade, August 2001; Illegal in Deutschland. Beiträge der Fachtagung vom 16./17. Mai 2001 in Erfurt, veranstaltet von dem Ausländerbeauftragten der Thüringer Landesregierung und dem Katholischen Forum im Land Thüringen, hrsg. vom Ausländerbeauftragten der Thüringer Landesregierung, August 2001; Alt, Jörg: Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler“ Immigranten in Leipzig, 1999.
- ¹⁴² Vgl. Alt/Fodor a.a.O., S. 215ff.
- ¹⁴³ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, vorgelegt am 4. Juli 2001, S. 196f.
- ¹⁴⁴ Hier tauchen in der Praxis zwei Konstellationen auf: Zum einen gehen Ausländer oftmals in die Illegalität, wenn nach dem negativen Ausgang des Asylverfahrens keine weiteren Abschiebungshindernisse mehr vorliegen. Zum anderen führt in einigen Fällen bereits die Unsicherheit der Betroffenen darüber, ob Abschiebungshindernisse vorliegen, zuerkannt werden bzw. weiter fortbestehen (z.B. in Situationen von sog. „Kettenduldungen“), zu einem Untertauchen von Schutzsuchenden.
- ¹⁴⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/7987, 6., zu Artikel 1 (§ 9 Abs. 2 Nr. 2, 3 AufenthG).
- ¹⁴⁶ Vgl. im Internet unter: www.bundesauslaenderbeauftragte.de den Beitrag: Der einheitliche Flüchtlingsstatus - eine integrationspolitische Notwendigkeit (15. Februar 2001).
- ¹⁴⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/7987, zu Art. 1 (§ 25 AufenthG); vgl. zum Problem insgesamt: Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 4. Juli 2001, S. 1164ff.; die neu eingeführte Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung nach § 60 Abs. 11 AufenthG soll künftig allein auf ihre vollstreckungsrechtliche Funktion beschränkt bleiben.
- ¹⁴⁸ In diesem Zusammenhang hat die Beauftragte in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen, dass auch Personen, für die ein Abschiebungshindernis nach § 53 AuslG festgestellt worden war, regelmäßig absehbar dauerhaft in Deutschland blieben; nach § 73 Abs. 3 AsylVfG hätten sie wie Asylberechtigte oder Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention nur nach vorherigem Widerruf oder Rücknahme der Feststellung des Abschiebungshindernisses abgeschoben werden können.
- ¹⁴⁹ Die Beauftragte hatte im Berichtszeitraum mehrmals betont, dass künftig zumindest bei Vorliegen absehbar dauerhafter rechtlicher Abschiebungshindernisse ein „einheitlicher Flüchtlingsstatus“ gewährt werden sollte (vgl. im Internet unter: www.bundesauslaenderbeauftragte.de: Der einheitliche Flüchtlingsstatus - eine integrationspolitische Notwendigkeit vom 15. Februar 2001). Auch vor diesem Hintergrund sind die neuen Regelungen zu begrüßen.
- ¹⁵⁰ Dieser Gedanke hat bei Asylberechtigten und Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention in § 72 Abs. 1 Nr. 1 AsylVfG unmittelbaren Niederschlag gefunden. Danach führt die Annahme eines Passes des Herkunftslandes zum automatischen Erlöschen der Flüchtlingsanerkennung, weil die freiwillige Passannahme oder -erneuerung als Ausdruck für den Wegfall der Bedrohung des Betroffenen gewertet wird.
- ¹⁵¹ Es sind z.B. Konstellationen denkbar, in denen die nach § 25 Abs. 3 AufenthG geschützte Person in Deutschland einen anderen Ausländer heiratet, der nur ein befristetes Aufenthaltsrecht in

Deutschland hat und der aus einem Staat kommt, in dem - wie in Deutschland - die internationalen Schutzverpflichtungen voraussehbar gewährleistet sind. In solchen Fällen könnte der Schutzbedürftige - nach Berücksichtigung aller anderen Umstände des Einzelfalls - auf den Staat seines Ehegatten verwiesen werden.

- ¹⁵² Aufgrund der Drittstaatsregelung wurde und wird ein Asylverfahren in Deutschland bei auf dem Landweg Einreisenden überhaupt nur durchgeführt, wenn der Betreffende nicht in einen sicheren Drittstaat ausreisen kann. Der Umstand also, dass ein Asylverfahren in Deutschland durchgeführt worden ist, indiziert damit regelmäßig die fehlende Aufnahmebereitschaft eines Drittstaates. Die Ausländerbehörden sollten daher nur in wirklichen Ausnahmekonstellationen auf andere Staaten verweisen.
- ¹⁵³ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/8414 vom 28. Februar 2002, S. 75.
- ¹⁵⁴ Vgl. Ausschussdrucksache 14/2137 vom 26. Februar 2002, Nr. 1.
- ¹⁵⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/8414 vom 28. Februar 2002, S. 171.
- ¹⁵⁶ Vgl. § 30 Abs. 2 AuslG.
- ¹⁵⁷ Änderungsantrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Innenausschuss des Deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache Nr. 14/756 Teil 2; Nr. 15 und 59 und §§ 25 Abs. 4 a und 98 Abs. 4 AufenthG Bundesratsdrucksache 157/02 vom 1. März 2002.
- ¹⁵⁸ Die Einschätzung der Beauftragten wird u.a. auch durch die Bundesratsanträge der Länder Schleswig-Holstein (Bundesratsdrucksache 921/2/01 vom 18. Dezember 2001), Saarland (Bundesratsdrucksache 921/7/01 vom 19. Dezember 2001) sowie durch den Antrag Nr. 10 in den Empfehlungen der Bundesratsausschüsse (Bundesratsdrucksache 921/1/01 vom 13. Dezember 2001) bestätigt.
- ¹⁵⁹ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 4. Juli 2001, S. 195.
- ¹⁶⁰ Vgl. Bundesratsdrucksache 921/01, zu § 29, S.170.
- ¹⁶¹ Vgl. z.B. Beer-Kern, Dagmar: Lern- und Integrationsprozess ausländischer Jugendlicher in der Berufsausbildung, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berichte zur Beruflichen Bildung, Band 141, Berlin/Bonn 1992, S. 23f.
- ¹⁶² Vgl. Bundestagsdrucksache 14/7987, 24., zu Artikel 1 (§ 27 Abs. 2 AufenthG), S.12f.
- ¹⁶³ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/8414, Begründung zum angenommenen Antrag Nr. 10, S. 51.
- ¹⁶⁴ Vgl. BVerfG v. 14. Dezember 1989 - 2 BvR 377/88 - :“Kann der Beistand nur in der Bundesrepublik Deutschland geleistet werden, weil einem beteiligten Familienmitglied ein Verlassen der Bundesrepublik nicht zumutbar ist, so drängt die Pflicht des Staates, die Familie zu schützen, regelmäßig einwanderungspolitische Belange zurück.“
- ¹⁶⁵ Vgl. 17.3.1 und 31.1.4.1 AusG-VwV, Bundesanzeiger vom 6. Oktober 2000.
- ¹⁶⁶ Zu Besonderheiten bei GFK-Flüchtlingen vgl. Art. 9 bis 12 des Richtlinienvorschlages.
- ¹⁶⁷ Vgl. 22.1.2.2 und 22.1.2.3 AusG-VwV, Bundesanzeiger vom 6. Oktober 2000.
- ¹⁶⁸ Vgl. 22.1.2.2 AusG-VwV, Bundesanzeiger vom 6. Oktober 2000.
- ¹⁶⁹ Dabei sind allerdings - angesichts des langen Aufenthaltes - schon bei der Erteilung bestimmte Einschränkungen vorgesehen: Im Einklang mit den Ergebnissen von Tampere wird der Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung schon bei der Erteilung des Titels ähnlich ausgelegt wie bei Unionsbürgern.
- ¹⁷⁰ Siehe z.B. die Fassung der Aufzeichnungen vom März 1998, S. 5, die sich nicht von der mit Stand 2000, S. 8, unterscheidet.
- ¹⁷¹ Urteil vom 27. Oktober 1977 in der Rechtssache 30/77, Bouchereau, Sammlung 1977, Seite 1999, Ziffer 35; Urteil vom 18. Mai 1982 in den verbundenen Rechtssachen 115 und 116/81, Adoui und Cournaille; Sammlung 1982, Seite 1665, Ziffer 8.
- ¹⁷² Vgl. Fünftes Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes/EWG vom 27. Dezember 2000 (BGBl. I, S. 2042).
- ¹⁷³ Darüber hinaus könnte sich auch die Frage stellen, ob Deutschland verpflichtet ist, die europarechtliche Rechtslage deutlicher zu machen; die Europäische Kommission hat insoweit wegen zahlreicher Ausweisungsfälle ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland angekündigt; vgl. darüber hinaus die beim EuGH aufgrund von Vorlagebeschlüssen des VG Stuttgart anhängigen Verfahren C-493/01 und C-482/01.
- ¹⁷⁴ Vgl. EU-Dokument KOM (2001) 257 endgültig vom 23. Mai 2001.
- ¹⁷⁵ Vgl. EuGH, Urteil vom 10. Februar 2000, „Nazli“, C-340/97.
- ¹⁷⁶ Vgl. EuGH, Urteil vom 11. Mai 2000, „Savas“, C-37/98.
- ¹⁷⁷ Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Februar 2002, 1 C 21.00.
- ¹⁷⁸ Vgl. BSG, Vorlagebeschlüsse vom 2. August 2001 (B 7 AL 32/01 R und B 7 AL 76/00), 19. Dezember 2001 (B 11 AL 90/00 R) und 20. Juni 2001 (B 11 AL 89/00 R).

-
- ¹⁷⁹ Vgl. EuGH, Urteile vom 27. September 2001 - C-63/99, C-257/99 und C-235/99 -, Urteil vom 20. November 2001 - C-268/99.
- ¹⁸⁰ Vgl. EuGH, Urteil vom 29. Januar 2002 - C-162/00.
- ¹⁸¹ Vgl. BGBl. 2001 II, S. 810.
- ¹⁸² Das Abkommen ist Teil eines Gesamtpaketes, in dem die Annäherung der Schweiz an die Europäische Union in sieben Sektoren („Sektorenabkommen“) angestrebt wird.
- ¹⁸³ Die statistischen Angaben in diesem Abschnitt beruhen - soweit nicht anders angegeben - auf Erhebungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (www.bafl.de). Die Zahl umfasst die Feststellung von Abschiebungshindernissen nach Art. 16a GG, § 51 Abs. 1 AuslG und § 53 AuslG beim Bundesamt in den Jahren 2000 und 2001. Vgl. zu den Anerkennungs- und Schutzquoten in Deutschland zwischen den Jahren 1995-1999 die Untersuchung der Beauftragten, „Mythen im deutschen Asylrecht“ vom November 2000, www.bundesauslaenderbeauftragte.de.
- ¹⁸⁴ Genaue Daten zu den Gerichtsverfahren liegen leider nicht vor. Nach Schätzungen des Bundesamtes werden 80 % aller ablehnenden Entscheidungen des Bundesamtes beim Verwaltungsgericht anhängig gemacht; die Erfolgsquote liegt nach Schätzungen bei 10 %.
- ¹⁸⁵ Bei einer Einbeziehung nur der Entscheidungen, in denen ein Schutzbegehren nicht aus formalen, sondern aus inhaltlichen Gründen abgelehnt worden ist, liegt die Anerkennungsquote beim Bundesamt bei 25 %; insgesamt dürfte sie unter Einbeziehung der Gerichtsentscheidungen dann bei über 30 % liegen.
- ¹⁸⁶ Im Jahr 2001 hat die Zahl der Erstantragsteller wieder um 10 000 Personen zugenommen, liegt aber immer noch unter dem Niveau der 1990er Jahre.
- ¹⁸⁷ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 4. Juli 2001, S. 128ff.
- ¹⁸⁸ Vgl. ebd. S. 130.
- ¹⁸⁹ Die Zahl der anhängigen Klageverfahren hat sich von 195 961 (30. November 1999) auf 105 439 (30. November 2001) verringert.
- ¹⁹⁰ Vgl. dazu auch die von der Beauftragten am 19. Juli 2001 vorgestellten „Thesen und Vorschläge zu Beschleunigungsmöglichkeiten im Asylverfahren“, im Internet abzurufen unter: www.bundesauslaenderbeauftragte.de.
- ¹⁹¹ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 4. Juli 2001, S. 138.
- ¹⁹² Siehe Entscheidung des Supreme Court (Court of Appeal - Civil Division), London vom 23. Juli 1999, FC 3 1999/6333/4 und QBCOF 1999/0082/4, in denen in zwei Fällen dem britischen Innenminister wegen der Anerkennungspraxis in Deutschland zu nichtstaatlicher Verfolgung untersagt wurde, die Betroffenen nach Deutschland zurückzuschicken; die Entscheidung ist in (inoffizieller) deutscher Übersetzung abgedruckt in: NVwZ-Beilage 2000, S. 58ff. Die Entscheidung wurde vom "Lords of Appeal for Judgement" mit Beschluss vom 19. Dezember 2000 bestätigt.
- ¹⁹³ Die Anhörung fand unter Beteiligung internationaler Experten am 29. November 1999 statt. Die schriftlichen Stellungnahmen können beim Ausschuss angefordert werden.
- ¹⁹⁴ EGMR, Application No. 43844/98 vom 7. März 2000; die Entscheidung ist in (inoffizieller) deutscher Übersetzung abgedruckt in: InfAuslR 2000, S. 321ff.
- ¹⁹⁵ Der Gerichtshof führte u.a. aus: „Dennoch geht der Gerichtshof davon aus, dass die offensichtliche Lücke in der Schutzgewährung, die von der deutschen Herangehensweise an nichtstaatliche Risiken herrührt, jedenfalls bis zu einem bestimmten Umfang durch die Anwendung des § 53 Abs. 6 AuslG von den deutschen Behörden und Gerichten geschlossen wird.“ (inoffizielle deutsche Übersetzung in: InfAuslR, a.a.O.).
- ¹⁹⁶ Vgl. zum Spannungsverhältnis zwischen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes und des EGMR auch den instruktiven Beitrag des Heidelberger Völkerrechtlers Frowein: Der europäische Grundrechtsschutz und die deutsche Rechtsprechung, in: NVwZ 1/2001, S. 29-33 (32f.).
- ¹⁹⁷ Im Aufenthaltsgesetz ist die Entscheidung des EGMR und die im Verfahren abgegebene Stellungnahme der Bundesregierung nun in § 60 Abs. 7 Satz 1 durch die Änderung der Abschiebeschutzvorschrift von einer „Kann“-Regelung in eine „Soll“-Regelung und durch die Streichung des § 41 AsylVfG jedenfalls zum Teil bereits gesetzlich umgesetzt worden.
- ¹⁹⁸ Aufgrund weiterer Änderungen musste das Abschiebungshindernis nach § 53 Abs. 6 AuslG (bzw. im Zuwanderungsgesetz § 60 Abs. 7 AufenthG) auch als Zurückweisungshindernis in § 57 Abs. 3 AufenthG aufgeführt werden.
- ¹⁹⁹ Beschlüsse vom 10. August 2000, 2 BvR 260/98 und 2 BvR 1353/98; die Begründungen sind abgedruckt in: InfAuslR 2000, S. 521ff.
- ²⁰⁰ Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Folge seine Rechtsprechung zu den Anforderungen an die Quasi-Staatlichkeit an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes angepasst und klargestellt, dass die weniger strengen Kriterien auch für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft nach der

Genfer Flüchtlingskonvention gelten; vgl. BVerwG vom 20. Februar 2001, Az: 9 C 21.00, in: InfAuslR 2001, S. 306ff.

²⁰¹ Vgl. Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 188 vom 6. Oktober 2000.

²⁰² Von den hier beschriebenen Konstellationen ist systematisch die Problematik von schwerwiegenden Übergriffen in Bürgerkriegssituationen zu unterscheiden (hierzu siehe den nächsten Abschnitt).

²⁰³ Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes - Az: 9 C 1.94 - vom 7. Juli 1994 wurde in der Anerkennungspraxis oftmals auch sehr überspannt. Das Gericht war im Kern davon ausgegangen, die Zurechenbarkeit begründende Schutzunwilligkeit bestehe nicht bereits dann, wenn in dem zu beurteilenden Einzelfall effektiver staatlicher Schutz nicht geleistet worden ist. Kein schutzfähiger Staat vermöge einen schlechthin perfekten, lückenlosen Schutz zu gewähren und sicherzustellen, dass Fehlverhalten, Fehlentscheidungen oder „Pannen“ sonstiger Art bei der Erfüllung der ihm zukommenden Aufgabe der Wahrung des inneren Friedens nicht vorkommen.“ Weder „die Lückenhaftigkeit des Systems staatlicher Schutzgewährung überhaupt, noch die im Einzelfall vom Betroffenen erfahrene Schutzversagung als solche“ führen nach der deutschen Rechtsprechung in jedem Fall zu einer Asylberechtigung nach Art. 16a Abs. 1 GG bzw. zur Zuerkennung von Abschiebungsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention („kleines Asyl“ nach § 51 Abs. 1 AuslG).

²⁰⁴ Vgl. vor allem die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes - Az: 9 C 28.99 und 9 C 21.00 - vom 25. Juli 2000 bzw. vom 21. Februar 2001. Aus letzterer Entscheidung zu Flüchtlingen aus Afghanistan stammt das folgende Zitat: „Der Senat weist ferner darauf hin, dass das Berufungsgericht - sollte es den Machtbereich der Taliban wiederum als quasi-staatliche Herrschaftsorganisation ansehen - gegebenenfalls zusätzlich prüfen muss, ob den Klägerinnen zu 2 bis 4 und 6 bei einer Rückkehr politische Verfolgung durch die fundamentalistischen Taliban wegen ihres Geschlechts droht.“ Stellvertretend für andere Verwaltungsgerichtsentscheidungen sei noch auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin - Az: VG 34 X 66.01 - vom 23. August 2001 zu einer jordanischen Staatsangehörigen hingewiesen.

²⁰⁵ Vgl. zur Rechtslage im nationalen Flüchtlingsrecht: Marx, Reinhard: Handbuch zur Asyl- und Flüchtlingsanerkennung, § 64 Wehrdienstverweigerer. Zum internationalen Flüchtlingsrecht: UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft (nicht-amtliche Übersetzung), Genf, September 1979, Teil I, Kapitel V B., S. 48.

²⁰⁶ Vgl. Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 22. Mai 2000, Bundestagsdrucksache 14/3540; siehe auch Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages 14/111, S. 10475 und Bundestagsdrucksache 14/5200, Antwort des Staatsministers Dr. Ludger Volmer vom 23. Januar 2001 auf die Frage des Abgeordneten Winfried Nachtweih, S. 6f.

²⁰⁷ Vgl. auch Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 4. März 1996 betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Art. 1 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 13. März 1996, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 63/2 (96/196/JI), dort Nr. 10 sowie Nr. 13.3.

²⁰⁸ Wie problematisch die Weiterleitung von Angaben aus dem Asylverfahren an öffentliche ausländische Stellen ist, zeigt im Übrigen auch die Diskussion um das Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Nach der Einführung des neuen § 18 Abs. 1 a BVerfSchG wird die Übermittlung von personenbezogenen Daten, die im Zusammenhang mit einem Asylverfahren erhoben werden, an ausländische öffentliche Stellen grundsätzlich ausgeschlossen. Danach darf das Bundesamt für Verfassungsschutz Informationen und Daten, die das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge im Rahmen des Asylverfahrens erhalten und an den Verfassungsschutz weitergeleitet hat, grundsätzlich nicht an ausländische Stellen weiterleiten, „es sei denn, die Übermittlung ist völkerrechtlich geboten“. Auch dann gelten im Übrigen die engen Übermittlungsgrenzen nach § 19 Abs. 3 BVerfSchG, wonach eine Übermittlung der Daten bei überwiegenden schutzwürdigen Interessen des Betroffenen untersagt ist. § 18 Abs. 1 a BVerfSchG war zwischen den Koalitionsfraktionen wegen der Übermittlung von Angaben eines Asylsuchenden im Rahmen des Asylverfahrens sehr umstritten; die vorliegende Formulierung ist ein Kompromiss.

²⁰⁹ § 8 AsylVfG erlaubt eine Übermittlung von Daten des Asylsuchenden nur an inländische Behörden. Die Anwendbarkeit von § 7 Abs. 2 AsylVfG ist sehr umstritten, weil danach nur eine Datenerhebung bei ausländischen Behörden zulässig ist und es sich bei der Überprüfung von Angaben des Asylsuchenden nicht um eine Datenerhebung handelt.

²¹⁰ Das Bundesverwaltungsgericht hat jedenfalls Zeugenvernehmungen im Ausland durch ein dortiges Gericht als untaugliches Mittel zur Wahrheitsfindung im Rahmen eines Asylverfahrens angesehen (vgl. BVerwG in DVBl. 1983, S. 1001). Sofern der Staat tatsächlich eine Verfolgungsabsicht hege, würden die Behörden bei der Bearbeitung eines Auskunftsersuchens im Rahmen einer

- Zeugenvernehmung „über sich selbst in eigener Sache zu Gericht sitzen“; diese Interessenlage begründe „zwangsläufig“ ein hohes Maß nicht klärbarer Zweifel an der Glaubhaftigkeit der Aussage.
- ²¹¹ Lange Zeit herrschte auch Unklarheit über die Frage, ob Ausländerbehörden Asylbewerber zur Vorsprache zwecks Passausstellung oder -verlängerung bei den Behörden des Heimatstaates veranlassen dürfen. In der Praxis sind die Länder - insbesondere auch mit Blick auf die mögliche Schaffung von Nachfluchtgründen - dazu übergegangen, Asylbewerber so lange nicht zur Vorsprache bei den Behörden des Heimatlandes anzuhalten, wie die Aufenthaltsgestattung für das Asylverfahren noch nicht erloschen ist.
- ²¹² BVerwG 9 C 126.90; 9 C 277.86.
- ²¹³ Gemeinschaftskommentar-AsylVfG, § 65 Abs. 2, Rz. 10; Marx: Kommentar zum AsylVfG, 4. Auflage, § 65 Abs. 2, Rz. 9.
- ²¹⁴ Die Angaben beruhen auf Erhebungen des Bundesamtes, vgl. im Internet: www.bafg.de; danach wurde im Jahr 2001 in 81 % der Asylverfahren am Flughafen die Einreise gestattet; die Quote betrug im Jahr 2000 noch 66 %.
- ²¹⁵ Vgl. Bericht 2000, IV.3.
- ²¹⁶ In der Regel konnten die Betroffenen nicht zurückgewiesen werden, weil der Staat des Abflugortes oder der Herkunft nicht aufnahmebereit oder nicht zu ermitteln war, oder sich die Ausfertigung eines Passdokumentes über einen längeren Zeitpunkt hinzog.
- ²¹⁷ Das BVerfG hat in seinem Urteil zum sog. Flughafenverfahren vom 14. Mai 1996 (2 BvR 1516/93 - BVerfGE 94, 166, 198f.) dieses bestätigt und hierbei festgestellt, dass die Begrenzung des Aufenthaltes von Asylsuchenden während des Verfahrens nach § 18a AsylVfG auf die für ihre Unterbringung vorgesehenen Räumlichkeiten im Transitbereich eines Flughafens keine Freiheitsentziehung oder Freiheitsbeschränkung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 104 Abs. 1 und 2 GG darstellt. Nach § 18a AsylVfG und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes sollte die Aufenthaltsdauer am Flughafen nicht mehr als 23 Tage betragen. Das OLG Frankfurt/Main hat in einem Beschluss vom 5. November 1996 (Az: 20 W 352/96) festgestellt, dass eine längere Unterbringung am Flughafen gegen den Willen des Betroffenen Haft im Sinne des Freiheitsentziehungsgesetzes darstellt und deshalb nur nach richterlicher Anordnung zulässig ist.
- ²¹⁸ Ein Gesetzentwurf der Fraktion der PDS vom 21. Mai 2001 (Bundestagsdrucksache 14/9301) ist mit den Stimmen der übrigen Fraktionen abgelehnt worden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 10. April 1997 (2 BvL 45/92) aufgrund einer konkreten Normenkontrolle die räumliche Beschränkung des Aufenthaltes für Asylbewerber und - bei Verstößen - ihre Strafbewehrung in vollem Umfang für verfassungsgemäß erklärt. Damit sind nach Meinung der Beauftragten rechtspolitische Argumente, die gegen die Residenzpflicht sprechen, freilich nicht gegenstandslos.
- ²¹⁹ Vgl. z.B. das 4. Protokoll zur EMRK vom 16. September 1963, BGBl. 1968 II, S. 423ff.
- ²²⁰ Die Verfahrensfähigkeit von Kindern beginnt im Ausländerrecht und im Asylverfahrensrecht (vgl. § 68 AuslG und § 12 AsylVfG) im Gegensatz zur allgemeinen Altersgrenze von 18 Jahren bereits mit Vollendung des 16. Lebensjahres.
- ²²¹ Die Beschlüsse des Parlamentes bzw. des Petitionsausschusses entsprechen den Forderungen unterschiedlicher Nichtregierungsorganisationen: vgl. für viele andere: Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit: Isoliert und am Rande der Gesellschaft - Perspektive ungewiss! Juni 2001 und National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention: Kinderrechte sind Menschenrechte. Impulse für die zweite Dekade 1999 - 2009, Bonn 2000, sowie Befunde aus der Rechtswissenschaft: Peter, Erich: Das Recht der Flüchtlingskinder (Zusammenfassung) und Stellungnahme zur Rücknahme des deutschen Ausländervorbehalts zur UN-Kinderrechtskonvention im Spannungsfeld verfassungsrechtlicher Kompetenzzuweisung; hrsg. vom Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, dem Deutschen Kinderschutzbund und Terre des Hommes.
- ²²² Vgl. Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Art. 44 Abs. 1 Buchstabe a des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, Berlin 2001, Rn. 81-85.
- ²²³ Im Aufenthaltsgesetz ist die entsprechende Vorschrift § 60 Abs. 8 Satz 2. Die Genfer Flüchtlingskonvention ist durch das entsprechende Zustimmungsgesetz aus dem Jahr 1953 (BGBl. II 1953, S. 559) unmittelbar Teil des innerstaatlichen deutschen Rechtes geworden (so ausdrücklich BVerwG vom 4. Juni 1991, Az: 1 C 42.88). Art. 1 F GFK hätte deshalb auch früher schon und ohne die ausdrückliche Erwähnung im Ausländergesetz bei der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention angewendet werden können.
- ²²⁴ In der UN-Sicherheitsratsresolution 1373 (2001) vom 28. September 2001 werden die Staaten unter Nr. 3. des Resolutionstextes aufgefordert, „f) bevor sie einer Person Flüchtlingsstatus gewähren, im Einklang mit den entsprechenden Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts und des Völkerrechts,

einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sich zu vergewissern, dass der Asylsuchende keine terroristischen Handlungen geplant oder erleichtert oder sich daran beteiligt hat;“.

- ²²⁵ In diesem Zusammenhang ist die Klarstellung in Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie des Europäischen Rates zur Gewährung vorübergehenden Schutzes sehr hilfreich. Danach können schwere Straftäter von der Gewährung vorübergehenden Schutzes (analog zu Art. 1 F GFK) nur nach einer Abwägung zwischen der zu erwartenden Verfolgung und der Art der Straftat, der der Betroffene verdächtigt wird, ausgeschlossen werden (siehe auch in diesem Kapitel die Ausführungen unter 3.5).
- ²²⁶ Die Ausschlussklausel ist leider im Gesetz - rechtssystematisch verfehlt - nicht bei den Voraussetzungen für die Flüchtlingsanerkennung angesiedelt worden, sondern bei den Vorschriften, die in bestimmten Konstellationen trotz bestehender Verfolgungsgefahr eine Abschiebung erlauben. Insofern könnte der irrtümliche Eindruck entstehen, die örtlichen Ausländerbehörden seien bei nachträglich bekannt gewordenen Straftaten im Ausland für die Prüfung der Ausschlussklausel zuständig.
- ²²⁷ Es handelt sich lediglich um eine Klarstellung, weil die Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgung bei der Flüchtlingsfeststellung nach der Definition des Flüchtlingsbegriffes in Art. 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention ohne weiteres möglich ist. Dementsprechend spielt die Frage, ob der Urheber der Verfolgung staatlicher oder nichtstaatlicher Natur ist, bei den meisten anderen Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention im Anerkennungsverfahren auch keine Rolle.
- ²²⁸ Die Schutzfähigkeit dürfte beispielsweise nicht vorliegen, wenn staatliche Institutionen personell nur schlecht ausgestattet sind. Sie ist erst recht zu verneinen, wenn staatliche Organe insgesamt überhaupt nicht mehr präsent sind bzw. die staatliche Autorität zerfallen ist. Selbst im Fall einer Schutzfähigkeit dürfte sich noch die Frage stellen, ob die Umstände der Schutzgewährung menschenrechtlich zumutbar sind. Deutlich wird dies am Beispiel von Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo, die vor Übergriffen mitunter nur durch die ständige Präsenz internationaler Sicherheitskräfte in der Wohnung geschützt werden konnten und die deshalb ihre Wohnungen über Jahre nicht verlassen durften und dürfen.
- ²²⁹ Die Formulierung der § 60 Abs. 1 Satz 4 und 5 AufenthG stammt aus der schriftlichen Stellungnahme des UNHCR für die Anhörung des Ausschusses des Deutschen Bundestages für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, die am 29. November 1999 zum Thema „Nichtstaatliche Verfolgung“ durchgeführt worden ist. Der Vorschlag zielte auf die Einführung eines § 28a AsylVfG vor dem Hintergrund der deutschen Rechtsprechung zur nichtstaatlichen Verfolgung. Die Klarstellung in § 60 Abs. 1 Satz 5 AufenthG wäre im Hinblick auf die Klarstellung in § 60 Abs. 1 Satz 3 AufenthG nicht mehr erforderlich gewesen, ist aber vom Gesetzgeber im Zuge der Verhandlungen in das Aufenthaltsgesetz ohne eine weitergehende Absicht übernommen worden. Die Regelungen in § 60 Abs. 1 AufenthG werden - für Asylbewerber aus Bürgerkriegsländern - wohl auch Auswirkungen auf die Anwendung von § 30 Abs. 2 AsylVfG haben.
- ²³⁰ Siehe dazu auch die Ausführungen unter V.1.3.1 und die dort zitierte jüngste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes.
- ²³¹ Die Absicht des Gesetzgebers, Opfer drohender nichtstaatlicher geschlechtsspezifischer Verfolgung durch die Klarstellungen im Aufenthaltsgesetz zu schützen, hat Bundeskanzler Schröder in der Bundestagsdebatte wie folgt deutlich zum Ausdruck gebracht (vgl. Plenarprotokoll 14/222 der 222. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 1. März 2002, S. 22052 B): „Diese Balance kommt zum Beispiel dadurch zum Ausdruck, dass wir es für richtig halten, dass Frauen - auch wenn sie nicht staatlich verfolgt sind - die Angst haben, verstümmelt zu werden, die um Leib und Leben fürchten müssen, wie wir das in Afghanistan und anderswo erlebt haben, bei uns Zuflucht finden können.“
- ²³² Als Teil der innerstaatlichen Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention bedeutet die Feststellung eines Abschiebungshindernisses nach § 60 Abs. 1 AufenthG, dass der Betreffende gemäß § 3 AsylVfG Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist.
- ²³³ So durften afghanische Staatsangehörige in der Vergangenheit trotz unabweisbar bestehender Bedrohung teilweise nur deshalb in Deutschland bleiben, weil der Flughafen Kabul nicht angeflogen und deshalb Abschiebungen nicht durchgeführt werden konnten.
- ²³⁴ Vgl. die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes - Az: 9 C 28.99 und 9 C 21.00 - vom 25. Juli 2000 bzw. vom 21. Februar 2001. Aus letzterer Entscheidung zu Flüchtlingen aus Afghanistan stammt das folgende Zitat: „Der Senat weist ferner darauf hin, dass das Berufungsgericht - sollte es den Machtbereich der Taliban wiederum als quasi-staatliche Herrschaftsorganisation ansehen - gegebenenfalls zusätzlich prüfen muss, ob den Klägerinnen zu 2 bis 4 und 6 bei einer Rückkehr politische Verfolgung durch die fundamentalistischen Taliban wegen ihres Geschlechts droht.“

-
- ²³⁵ Vgl. hierzu die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes - Az: 2 BvR 1058/85 - vom 26. November 1986: „Bei alledem darf nicht übersehen werden, dass das Asylrecht im Sinne des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht die einzige Rechtsgrundlage für einen Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet oder jedenfalls für ihren Schutz vor Abschiebung darstellt. Steht jemandem das Asylgrundrecht nicht zu, ist keineswegs ausgeschlossen, dass ihm - etwa nach Maßgabe der Regelungen des Ausländergesetzes, die insoweit teilweise weite Ermessensspielräume einräumen - ein Aufenthaltsstatus im Bundesgebiet zuerkannt wird. Gerade in Fällen, in denen - ungeachtet des Fehlens der Asylberechtigung - die Gewährung eines gesicherten Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland aus politischen oder anderen Gründen sich nahe legen mag, stehen diese Möglichkeiten offen. Und gegenüber der Abschiebung in einen Staat, von dem ihm politische Verfolgung droht - oder einen Drittstaat, der ihn in einen solchen Staat möglicherweise ausliefert -, besteht für jeden Ausländer Schutz nach Maßgabe von Art. 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge - Genfer Flüchtlingskonvention - vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II, S. 559), § 14 des Ausländergesetzes vom 28. April 1965 (BGBl. I, S. 353), möglicherweise auch Art. 3 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten - Europäische Menschenrechtskonvention - vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 II, S. 686). Diese gesetzlichen, teilweise auch völkerrechtlich begründeten Rechtsbindungen sind selbstverständlich auch in allen Fällen von Nachfluchtatbeständen, die der Asylrelevanz ermangeln, zu beachten.“ Diese Auffassung entspricht nach dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 4. März 1996 betreffend die harmonisierte Anwendung des Begriffes „Flüchtling“ in Art. 1 Genfer Flüchtlingskonvention (dort Nr. 9.2.) auch der ganz einhelligen Auffassung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Der Gemeinsame Standpunkt ist im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 63/2 vom 13. März 1996 veröffentlicht.
- ²³⁶ Insofern müsste sich die Einschätzung zu der flüchtlingsrechtlichen Erheblichkeit von selbstgeschaffenen Nachfluchtgründen allein an den deswegen drohenden tatsächlichen Gefährdungen im Falle der Abschiebung orientieren. So kann eine allein im Ausland erfolgte politische Betätigung eines Staatsangehörigen von manchen Herkunftsstaaten besonders hart sanktioniert werden, während andere Herkunftsstaaten ihr keinerlei Bedeutung beimessen mögen.
- ²³⁷ Es kann aus Sicht der Beauftragten - gerade mit Blick auf die Praxis der letzten Jahre - nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass der Schutzzumfang von § 60 Abs. 1 AufenthG nicht auch weiter sein kann als der Schutzzumfang von §§ 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG. Ein Unterschied kann sich zum Beispiel aus den unterschiedlichen Prognosemaßstäben ergeben. Gleiches gilt wohl auch im Hinblick auf die Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgung bei der Auslegung von Art. 3 EMRK i.V.m. § 60 Abs. 5 AufenthG. Insofern ist allerdings zu erwarten, dass der deutliche Wille des Gesetzgebers, Opfern nichtstaatlicher Verfolgung rechtlichen Abschiebungsschutz zu gewähren, auch auf die Auslegung von Art. 3 EMRK ausstrahlt und - entsprechend der Auslegung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte - nichtstaatliche Verfolgung bei der Prüfung von Abschiebungshindernissen nach der Europäischen Menschenrechtskonvention berücksichtigt werden.
- ²³⁸ Vgl. Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen (Bundesratsdrucksache 522/00) und die Zuleitung an den Bundestag (Bundestagsdrucksache 14/4925); es ist zu erwarten, dass dieses Gesetzgebungsverfahren mit In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes eingestellt wird.
- ²³⁹ Nach dem bisherigen Recht in der Auslegung des BVerwGE 104, 362ff., Az: 9 C 35/96, mussten im Asylverfahren befindliche Eltern für ihr Kind einen Asylantrag in der Regel innerhalb von zwei Wochen nach der Geburt oder der Einreise des Kindes stellen, um für das Kind sicherzustellen, dass es von einer etwaigen späteren Zuerkennung der Asylberechtigung der Eltern eine eigene Asylberechtigung ableiten kann.
- ²⁴⁰ Vgl. auch die Begründung des Gesetzgebers zum eingefügten § 31 Abs. 4 Satz 2 AsylVfG im Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. Februar 2002, Bundestagsdrucksache 14/8414, II. Begründung 2. a) II. Nr. 6 (S. 150); im Übrigen entspricht die von einer Anerkennung abgeleitete Zuständigkeit für die Asylgesuche enger Familienangehöriger auch den Regelungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach Art. 4 des Dubliner Übereinkommen und dem Entwurf einer Verordnung in der Nachfolge des Dubliner Übereinkommens (vgl. auch V.3.1).
- ²⁴¹ Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 7./8. November 2001 zu TOP 9.
- ²⁴² Zur Begründung der Übergangsvorschrift und den Rechtsfolgen vgl. auch Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. Februar 2002, Bundestagsdrucksache 14/8414, II. Begründung 2. a) I. Nr. 61 (S. 144f.).

-
- ²⁴³ Darauf haben die Befürworter der gesetzlichen Änderungen während des Gesetzgebungsprozesses mehrfach hingewiesen, um der Gefahr einer materiellen „Schutzlücke“ durch die Ausgestaltung des Anerkennungsverfahrens entgegen zu treten.
- ²⁴⁴ Das zeigt schon der Blick auf den Prognosemaßstab: Während bei der Genfer Flüchtlingskonvention die wohlbegründete Furcht vor einer Verfolgung vorliegen muss (nach deutscher Rechtsprechung bedeutet dies für nicht vorverfolgt ausgereiste Asylantragsteller die beachtliche Wahrscheinlichkeit einer Gefährdung), ist nach der Rechtsprechung des EGMR für die Feststellung eines Abschiebungshindernisses nach Art. 3 EMRK erforderlich, dass stichhaltige Gründe für eine Gefährdung glaubhaft gemacht worden sind. In diesem Zusammenhang - so der EGMR sehr pointiert - muss die Überprüfung durch den Gerichtshof „notwendigerweise streng sein“ (Vilvarajah u.a. ./ UK, Urteil vom 30. Oktober 1991).
- ²⁴⁵ Sie wies darauf hin, dass die nicht rechtzeitige Meldung bei einer Aufnahmeeinrichtung bzw. Asylantragstellung bei der Außenstelle des Bundesamtes durch das Erlöschen der Aufenthaltsgestattung und durch die Ausschreibung zur Fahndung bereits erheblich sanktioniert ist (vgl. §§ 66 Abs. 1, 67 Abs.1 AsylVfG). Vgl. zudem die weiteren bereits bestehenden asylverfahrensrechtlichen Verfahrensobligationen bzw. die möglichen Sanktionen in den §§ 10 Abs. 2, 13 Abs. 3, 15, 30 Abs. 3 Nr. 5, 56 AsylVfG.
- ²⁴⁶ Vgl. § 67 Abs. 2 AsylVfG.
- ²⁴⁷ Die Verknüpfung ist nach einer Entscheidung des BVerfG, Az: 9 C 169.95, vom 6. August 1996 insoweit aufgebrochen worden, als dass der Bundesbeauftragte auch Rechtsmittel gegen Entscheidungen des Bundesamtes nach § 53 AuslG einlegen kann, obwohl der Entscheider bei dieser Entscheidung weisungsgebunden ist.
- ²⁴⁸ BVerfG, 2 BvR 143/98, vom 19. Dezember 2000; das Gericht hatte insbesondere die Praxis moniert, dass das Bundesamt dem Bundesbeauftragten überhaupt nur Anerkennungsbescheide förmlich übermittelt hat.
- ²⁴⁹ Nach § 87 b AsylVfG gilt der Bundesbeauftragte für anhängige Gerichtsverfahren weiter als fortbestehend.
- ²⁵⁰ Der Widerruf hat in der Praxis in Deutschland bislang nur in wenigen Fällen eine Rolle gespielt, weil sich die Menschenrechtssituation in den Hauptherkunftsländern von in Deutschland anerkannten Flüchtlingen in den letzten Jahren nur selten erheblich und dauerhaft geändert bzw. verbessert hatte.
- ²⁵¹ Vgl. insoweit die Bundesratsdrucksache 921/01 zu Art. 3 Nr. 44 b: Die Überprüfung soll grundsätzlich nur als Vorprüfung anhand der aktuellen Lageberichte des Auswärtigen Amtes vorgenommen werden. Erst wenn sich daraus Anhaltspunkte für eine veränderte Bedrohungssituation ergeben, soll die Anerkennungsentscheidung in der Sache erneut überprüft werden.
- ²⁵² Eine Rücknahme einer Anerkennung kommt z.B. in Betracht, wenn die Anerkennung des Betreffenden auf unrichtigen Angaben beruht oder er wesentliche Tatsachen verschwiegen hat. Insoweit dürften sich bspw. aus den Berichten zur asyl- und abschiebungsrelevanten Situation des Auswärtigen Amtes - anders als beim Widerruf - in der Praxis kaum Anhaltspunkte für eine Rücknahme einer Flüchtlingsanerkennung ergeben.
- ²⁵³ Die Anerkennung als Asylberechtigter und die Feststellung, dass die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AufenthG vorliegen, sind - wie bisher - unverzüglich zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für sie innerhalb der ersten drei Jahre nach der Anerkennung wieder entfallen sind (§ 73 Abs. 1 AsylVfG).
- ²⁵⁴ Zu den ausländerrechtlichen Folgen vgl. § 52 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG sowie Abschnitt II.2.1.1.2 des vorliegenden Berichtes.
- ²⁵⁵ Vgl. Art. 3 Nr. 35 a Zuwanderungsgesetz in der Fassung der Bundesratsdrucksache 157/02 vom 1. März 2002.
- ²⁵⁶ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat, KOM (2001) 447 endgültig vom 26. Juli 2001.
- ²⁵⁷ Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrages vom 15. Juni 1990, BGBl. 1994 II, S. 791ff.
- ²⁵⁸ Die Frist zur Beantragung einer Übernahme soll von sechs Monaten auf drei Monate reduziert werden; die Beantwortungsfrist soll nach den Entwicklungen in den Verhandlungen in der Tendenz von drei auf zwei Monate verkürzt werden; die Überstellungsfrist hingegen soll von einem Monat auf mindestens sechs Monate verlängert werden, um zu verhindern - so die Erfahrung in der Vergangenheit -, dass Mitgliedstaaten durch die Verzögerung der Übernahme durch einen anderen Mitgliedstaat zuständig werden.

-
- ²⁵⁹ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Bewertung des Dubliner Übereinkommens, SEK (2001) 756, vom 13. Juni 2001; danach haben die Mitgliedstaaten bisher in 6 % aller Asylanträge, die im Gebiet der Europäischen Union gestellt wurden, ein Aufnahmeersuchen an einen anderen Mitgliedstaat zur Prüfung des Asylantrages gestellt; von den Übernahmeersuchen sind in etwa 30 % der Fälle Überstellungen registriert worden.
- ²⁶⁰ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „EURODAC“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 316/1 vom 15. Dezember 2000.
- ²⁶¹ Die Verpflichtung bezieht sich auf Personen über 14 Jahre. Die Übermittlung der Daten erfolgt an eine Zentraleinheit, die bei der Kommission angesiedelt wird.
- ²⁶² In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass - anders als Anfang der 1990iger Jahre - beim gegenwärtigen Zugang von Asylbewerbern eine Verteilung auf die Mitgliedsländer der Europäischen Union nach Quoten analog § 45 des deutschen Asylverfahrensgesetzes dazu führen würde, dass Deutschland Flüchtlinge aus anderen Mitgliedstaaten aufnehmen müsste (vgl. Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten im Auftrag der Bundesregierung, vorgelegt 2001, Abbildung 17, S. 47). Dies scheint von den Bundesländern, die zur Entlastung Deutschlands eine Verteilung von Asylsuchenden oder vorübergehend geschützten Personen auf die Mitgliedsländer der Europäischen Union fordern, übersehen worden zu sein.
- ²⁶³ Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, KOM (2001) 181 endgültig vom 3. April 2001.
- ²⁶⁴ Die Republik Irland hat - anders als das Vereinigte Königreich - nicht von der Möglichkeit gemäß Art. 3 Abs. 1 des „Protokolls über die Anwendung bestimmter Aspekte des Artikel 14 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf das Vereinigte Königreich und auf Irland“ Gebrauch gemacht, das zum Vertrag über die Gründung der Europäischen Union abgegeben worden war. Die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen von Asylbewerbern findet somit in Irland gemäß Art. 1 des Protokolls keine Anwendung. Gemäß Art. 4 des Protokolls kann Irland jedoch jederzeit dem Rat und der Kommission mitteilen, dass es die Maßnahme - nunmehr - anzunehmen wünscht.
- ²⁶⁵ Vgl. Bundesratsdrucksache 436/01 (Beschluss) vom 13. Juli 2001, Nr. 4.
- ²⁶⁶ Vgl. UNHCR: Reception standards for asylum seekers in the European Union, Geneva, July 2001; Caritas Europa, CCME, COMECE, Commission Justice et Paix, ICMC, JRS-Europe, QCEA (Hrsg.): Joint comments on the Commission proposal for a council directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States, Brussels, September 2001 und ECRE: Comments on the European Union's discussion paper on minimum standards for the reception of applicants for asylum in Member States, December 2000.
- ²⁶⁷ Vgl. die sog. „PLS-Studie“ im Auftrag der Europäischen Kommission: Final Report: Study on the legal framework and administrative practices in the Member States of the European Communities. Comparative analysis of reception conditions for persons seeking protection in the Member States of the European Union, Brussels, November 2000 und Efonyai-Mäder, Denise: Sozialhilfe für Asylsuchende im europäischen Vergleich. Forschungsbericht Nr. 14 des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien im Auftrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, Juli 1999.
- ²⁶⁸ Eine Beschleunigung von Asylverfahren versprechen sich die anderen EU-Staaten durch eine Beschränkung des Aufenthaltes offenbar nicht.
- ²⁶⁹ BGBl. 1968 II, S. 423.
- ²⁷⁰ KOM (2001) 510 endgültig vom 12. September 2001.
- ²⁷¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 63/2 vom 13. März 1996.
- ²⁷² Zu den bestehenden Unterschieden bei der Anwendung des Flüchtlingsbegriffes vgl. etwa V.1.2.1.
- ²⁷³ Eine umfassende erste Einschätzung des Richtlinienentwurfes wurde von Flüchtlingsinitiativen, Menschenrechtsorganisationen und einigen freien Wohlfahrtsverbänden im Februar 2002 vorgelegt: Gemeinsame Stellungnahme zum Richtlinienvorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften „zur Festlegung von Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen“ vom 12. September 2001. Zu beziehen ist diese Stellungnahme über Pro Asyl.
- ²⁷⁴ Ausnahmen von diesem Grundsatz sind z.B. im Falle eines sogenannten „mehrgesichtigen“ Staates denkbar.
- ²⁷⁵ Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, KOM (2000) 578 endgültig vom 20. September 2000.

- ²⁷⁶ Vgl. Beschluss des Bundesrates vom 16. Februar 2001, Bundesratsdrucksache 762/00, wonach eine Umsetzung des Richtlinienvorschlages die Gefahr einer Verlangsamung der Asylverfahren zur Folge haben könne; in der Tendenz zustimmend, aber mit Kritik zu vielen Regelungen im Detail die „Gemeinsame Stellungnahme“ von fünf Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege sowie von den
- ²⁷⁷ Organisationen amnesty international, Neue Richtervereinigung und PRO ASYL vom 27. März 2001. Die Beauftragte möchte zudem darauf hinweisen, dass die Drittstaatsregelung mit der EU-Osterweiterung auch tatsächlich stark an Bedeutung verlieren wird. Deutschland wird dann bis auf die Grenze zur Schweiz vollständig von EU-Mitgliedstaaten umgeben sein. Dementsprechend greifen für die weit überwiegende Zahl der Asylsuchenden aus Drittstaaten, die auf dem Landweg in das Bundesgebiet einreisen, die Vorschriften des Dubliner Übereinkommens bzw. der Nachfolgevereinbarung, die ebenfalls im Rahmen der Harmonisierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik nach Art. 63 Nr. 1 a EG-Vertrag diskutiert wird (siehe oben V.3.1).
- ²⁷⁸ Schlussfolgerungen des Rates zum Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, Dokument 15107/1/01, ASILE 59, vom 18. Dezember 2001.
- ²⁷⁹ Vgl. hierzu die Presseerklärung der Kommission: Adoption of modified proposal on asylum procedures, 19. June 2002.
- ²⁸⁰ Vgl. Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, KOM (2002) 326 endgültig/2 vom 3. Juli 2002.
- ²⁸¹ Eine erste - eher kritische - Einschätzung von amnesty international zu dem neuen Vorschlag findet sich in der monatlich erscheinenden Zeitschrift asyl-info von amnesty international Nr. 7-8/2002, S. 50ff.
- ²⁸² Richtlinie 2901/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 212/12 vom 7. August 2001.
- ²⁸³ Nach der Richtlinie können vorübergehend geschützte Personen einen Asylantrag auch während des vorübergehenden Schutzes stellen (Art. 17); die Bearbeitung der Anträge kann jedoch für die Dauer des vorübergehenden Schutzes ausgesetzt werden. § 32 a Abs.1 AsylVfG in der im Zuwanderungsgesetz vorgesehenen Fassung sieht zwingend vor, dass ein Asylverfahren für die Dauer des vorübergehenden Schutzes ruht (vgl. Art. 3 Nr. 22 a Bundesratsdrucksache 157/02 vom 1. März 2002).
- ²⁸⁴ Vgl. §§ 24, 29 Abs. 4 AufenthG, § 32 a Abs. 1 Satz 1 AsylVfG, § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG in der Fassung der Bundesratsdrucksache 157/02 vom 1. März 2002.
- ²⁸⁵ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 252/12 vom 6. Oktober 2000: Entscheidung des Rates über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds (2000/596/EG).
- ²⁸⁶ Vgl. BFH vom 13. September 2000 - VI B 134/00 - und vom 26. Mai 2000 - VI B 66/00.
- ²⁸⁷ Vgl. Vorlagebeschlüsse des LSG NW, Az. des BVerfG 1 BvL 4/97 bis 10/97.
- ²⁸⁸ Vgl. Individualbeschwerden Nr. 59140/00 und 58453/00.
- ²⁸⁹ BGBl. I, S. 1645.
- ²⁹⁰ Zur Frage der Anrechenbarkeit des Erziehungsgeldes bei der Leistungsgewährung nach dem AsylbLG vgl. unten VI.1.1.6.
- ²⁹¹ Beim Kindergeld gab es schon bisher keine Probleme, weil auch die Praxis hier zu Recht aus der Genfer Flüchtlingskonvention ein Recht auf Gleichbehandlung ableitete.
- ²⁹² Vgl. Bay. LSG vom 19. Dezember 2000 - L 9 EG 7/00 - , BSG vom 29. Januar 2002 - B10 EG 2/01 - ; VGH Ba-Wü vom 15. März 2001 - 1 S 286/00 - , BVerwG vom 16.11.2000 - 3 C 26/01.
- ²⁹³ Vgl. BSG vom 12. April 2000 - B 14 KG 3/99R - , BSG vom 13. Dezember 2000 - B 14 KG 1/00R.
- ²⁹⁴ BGBl. 1956 II.
- ²⁹⁵ Vgl. EuGH vom 11. Oktober 2001 - C-95/99 - „Khalil“.
- ²⁹⁶ Vgl. BVerwG vom 18. Mai 2000 - 5 C 29/98.
- ²⁹⁷ Vgl. EuGH vom 20. September 2001 - C-184/99.
- ²⁹⁸ Vgl. Bundesratsdrucksachen 641/99 vom 15. November 1999 (Aufhebung von § 2 AsylbLG) sowie 393/00 vom 27. Juni 2000 (Verlängerung des Bezuges von abgesenkten Leistungen von drei auf fünf Jahre).
- ²⁹⁹ Die beschriebene Konstellation wird durch die Einführung des Familienabschiebungsschutzes für nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannte Flüchtlinge in § 26 AsylVfG künftig wohl nicht mehr auftreten (vgl. hierzu B.V.2.4).
- ³⁰⁰ Dieses Ergebnis wird weiter dadurch gestützt, dass der Einkommensbegriff in § 7 AsylbLG - da er dort nicht näher definiert wird - unter Rückgriff auf das BSHG bestimmt werden muss (so Hohm:

- Gemeinschaftskommentar zum AsylbLG, Bd. 1, Oktober 2001, § 7, Rdnr. 16). Nach § 76 BSHG sind zahlreiche Sozialleistungen nicht als Einkommen im Sinne des BSHG zu behandeln, so auch Leistungen nach dem BErzGG (vgl. Fichtner (Hrsg.): Bundessozialhilfegesetz, Vahlens Kommentare, 1999, § 76, Rdnr. 1). Der Zweck der Leistungsgewährung nach BErzGG ist die Prämierung einer erbrachten Erziehungsleistung - also ein dem BSHG fremder Zweck (vgl. Bundestagsdrucksache 11/2460, S. 15). Eine Berücksichtigung der Leistungen nach dem BErzGG als Einkommen bei der Bemessung von Sozialhilfe scheidet damit auch nach § 77 Abs. 1 BSHG aus. Dieses Ergebnis ist damit auch auf § 7 AsylbLG zu übertragen. Das OVG Bautzen hat jüngst entschieden, dass der Bezug von Erziehungsgeld einer einstweiligen Anordnung, die auf die Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt gerichtet ist, nicht entgegensteht. Die gesetzgeberische Zielsetzung, dem Berechtigten das Erziehungsgeld unbeschränkt neben seinen sonstigen Einkünften zur Verfügung zu stellen, sei auch in prozessualer Hinsicht zu beachten (vgl. Sächs. Oberverwaltungsgericht - 1 BS 17/00 - vom 16. Februar 2000). Bzgl. finanzieller Zuwendungen aus der Bundesstiftung „Mutter und Kind - Schutz des ungeborenen Lebens“ in eine ähnliche Richtung der Beschluss des VG Düsseldorf - 13 L 607/01 - vom 25. April 2001 (GK-AsylbLG, § 6, VG-Nr. 12).
- ³⁰¹ Vgl. Bericht 2000, IV.6.2; die Forderung wurde im Deutschen Bundestag im Berichtszeitraum zuletzt von Seiten der Regierungsfractionen am 9. Februar 2001 von den Abgeordneten Lange (SPD) und der Beauftragten Beck erhoben (vgl. Sten. Berichte des Deutschen Bundestages - 14. Wahlperiode - 150. Sitzung vom 9. Februar 2001, S. 14740ff.).
- ³⁰² Vgl. Bundesratsdrucksache 956/01 vom 9. November 2001.
- ³⁰³ Vgl. Bundesratsdrucksache 956/01 (Beschluss) vom 20. Dezember 2001.
- ³⁰⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt: Ausgaben und Einnahmen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2000, Wiesbaden 2001, S. 13. In der Veröffentlichung werden die Veränderungen bei den Ausgaben gegenüber dem jeweiligen Vorjahr wie folgt angegeben: 1997: - 7,9 %; 1998: 15,6 %; 1999: - 5,6 %; 2000: - 8,0 %.
- ³⁰⁵ Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 31. Mai 2001, Az: 216 B 388/01, in: InfAusIR 9/2001, S. 396ff. mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung (nur OVG Berlin und VGH Hessen scheinen a.A. zu sein) und die Kommentarliteratur.
- ³⁰⁶ Siehe z.B. die Fassung der Aufzeichnungen vom März 1998, S. 5, die sich nicht von der mit Stand 2000, S. 8, unterscheidet.
- ³⁰⁷ Vgl. Bericht 1997, IV.6.6, und Bericht 2000, III. 3.2.
- ³⁰⁸ Vgl. EuGH vom 11. Oktober 2001 - C-95/99 - „Khalil“.
- ³⁰⁹ ABl. C 6 vom 10. Januar 1998, S. 15.
- ³¹⁰ Pressemitteilung des Hessischen Statistischen Landesamtes vom 7. Dezember 2001.
- ³¹¹ Gesetz vom 4. Dezember 2001, BGBl I, S. 3319.
- ³¹² Gesetz vom 9. Januar 2002 BGBl I, S. 361.
- ³¹³ Vgl. Urbahn, J./Diehl, C.: Arbeitspapier Politische Einstellungen und Partizipationsverhalten von Immigranten in der Bundesrepublik Deutschland, Eine Bestandsaufnahme, Mannheim 1997.
- ³¹⁴ Vgl. Weidacher A. (Hrsg.): In Deutschland zu Hause, Opladen 2000.
- ³¹⁵ Vgl. Sachverständigenkommission 6. Familienbericht (Hrsg.): Empirische Beiträge zur Familienentwicklung und Akkulturation, Opladen 2000, Kap. XI.
- ³¹⁶ Vgl. Weidacher, a.a.O., S. 136.
- ³¹⁷ Vgl. Marplan, (Hrsg.): Ausländer in Deutschland, Offenbach, 2000.
- ³¹⁸ Vgl. Marplan, a.a.O.
- ³¹⁹ Vgl. Weidacher, a.a.O.
- ³²⁰ Vgl. Sachverständigenkommission 6. Familienbericht, a.a.O.
- ³²¹ Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000 - Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen 2001.
- ³²² Vgl. Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 2000.
- ³²³ Bezugsgröße ist hier die Altersgruppe der 0- bis 8-jährigen Kinder abzüglich der Kinder, die bereits eine Schule besuchen.
- ³²⁴ Berg, Ulrike/Jampert, Karin/Zehnbauer, Anne: Wie Kinder multikulturellen Alltag erleben. München 2001.
- ³²⁵ Angaben des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 11.
- ³²⁶ Gomolla, M.: Mechanismen institutioneller Diskriminierung in Bildungsorganisationen, in: Waldhoff, H.-P./Dursun, T./Kürsat-Ahlers, E. (Hrsg.): Brücken zwischen Zivilisationen, Frankfurt/M. 1997, S. 164. Zur Problematik der Rückstellungen von Migrantenkindern siehe auch Gomolla, M./Radtke, F.-O.: Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, Frankfurt/M. 2001.

- 327 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.): „Hallo, Hola, Ola“. Sprachförderung in Kindertagesstätten, Berlin/Bonn 2000.
- 328 Vgl. Berliner Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport (Hrsg.): Ergebnisse der Sprachstandserhebung „Bärenstark“, Berlin 2002.
- 329 In der Mehrzahl der OECD-Länder - außer in der Bundesrepublik und in Österreich - ist die Ausbildung der Erzieher und Erzieherinnen eine Hochschulausbildung.
- 330 Ausgenommen sind lediglich Kinder von Diplomaten und ausländischen Militärangehörigen sowie in einigen Bundesländern Kinder, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist.
- 331 Eigene Berechnung auf Basis von Angaben des Statistischen Bundesamtes.
- 332 Eigene Berechnung auf Basis der Angaben des Statistischen Bundesamtes.
- 333 Gomolla, M.: Mechanismen institutioneller Diskriminierung in der Schule, in: DGB (Hrsg.): Schulbildung und ausländische Jugendliche, Tagungsbericht, 1979, S. 34.
- 334 Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes betragen die Zahlen ausländischer Schüler an allgemeinbildenden Schulen im Schuljahr 1999/2000: Deutschland insgesamt 946 300; Nordrhein-Westfalen 303 728; Baden-Württemberg 169 649; Bayern 111 917; Hessen 106 233.
- 335 Angaben des Statistischen Bundesamtes.
- 336 Vgl. Kultusministerkonferenz: Ausländische Schüler in der Bundesrepublik Deutschland, 2001.
- 337 Angabe des Statistischen Bundesamtes.
- 338 Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000 - Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen 2001.
- 339 Definition der Dienstklassen:
- *I Obere Dienstklasse*
Zur oberen Dienstklasse gehören die Angehörigen von freien akademischen Berufen, führende Angestellte und höhere Beamte, selbständige Unternehmer mit mehr als zehn Mitarbeitern und alle Hochschul- und Gymnasiallehrer. Ausschlaggebend für die Zuordnung zur oberen Dienstklasse sind Merkmale wie Verantwortung (auch für die Tätigkeit anderer), Entscheidungsbefugnis und Autonomie der Tätigkeit.
 - *II Untere Dienstklasse*
Die Angehörigen der unteren Dienstklasse schließen im Einkommen an die Ränge der oberen Dienstklasse an. Sie verfügen jedoch in geringerem Ausmaß über Macht, Verantwortung und Autonomie in der Tätigkeitsausübung. Zu dieser Klasse zählen Angehörige von Semiprofessionen, Angehörige des mittleren Managements, Beamte im mittleren und gehobenen Dienst und technische Angestellte mit nicht manueller Tätigkeit.
 - *IIIa und b Routinedienstleistungen in Handel und Verwaltung*
Zur Klasse IIIa zählen die klassischen Büro- und Verwaltungsberufe mit Routinetätigkeiten; der Klasse IIIb werden Berufe mit niedrig qualifizierten, nicht manuellen Tätigkeiten wie zum Beispiel Verkaufs- und Servicetätigkeiten zugeordnet. Diese Tätigkeiten erfordern oftmals keine Berufsausbildung.
 - *IVa - c Selbständige („Kleinbürgertum“) und selbständige Landwirte*
Zu der Klasse der Selbständigen zählen alle Selbständigen aus manuellen Berufen mit und ohne Mitarbeiter. Freiberufler werden dieser Klasse zugeordnet, wenn sie keinen hoch qualifizierten Beruf ausüben. In der Klasse der Selbständigen können das Einkommen und die materielle Sicherheit abhängig von der Marktlage stark variieren. Gemeinsam ist den Personen eine hohe Autonomie der Beschäftigungssituation. Die Klasse wird bei Erikson und Goldthorpe (1992) dreifach unterteilt in Selbständige mit Mitarbeitern, Selbständige ohne Mitarbeiter und selbständige Landwirte.
 - *V - VI Facharbeiter und Arbeiter mit Leitungsfunktionen sowie Angestellte in manuellen Berufen*
In der EGP-Klasse V werden technische Berufe zusammengefasst. Dazu gehören Vorarbeiter, Meister, Techniker, die in manuelle Arbeitsprozesse eingebunden sind, sowie Aufsichtskräfte im manuellen Bereich. Zur EGP-Klasse VI gehören abhängig Beschäftigte mit manueller Tätigkeit und abgeschlossener Berufsausbildung oder vergleichbarer Qualifikation. - *VIIa und b Un- und angelernte Arbeiter sowie Landarbeiter*
Der Klasse VIIa werden alle un- und angelernten Berufe aus dem manuellen Bereich sowie einige Dienstleistungstätigkeiten mit weitgehend manuellem Charakter und geringem Anforderungsniveau zugeordnet. Zur Klasse VIIb zählen alle Arbeiter, gelernt oder ungelernt, in der Land-, Forst- und Fischwirtschaft sowie der Jagd.
- 340 Die PISA-Daten wurden in einer Teilanalyse ohne die Daten der Jugendlichen mit Migrationshintergrund ausgewertet, um das Leistungsprofil deutscher Schülerinnen und Schüler bestimmen zu können.

-
- ³⁴¹ Vgl. Arbeitsstab Forum Bildung (Hrsg.): Empfehlungen und Einzelergebnisse des Forum Bildung, Bonn 2002, S. 44f. Die Empfehlungen des Forum Bildung zur Bildung von Migrantinnen und Migranten sind nicht vollständig wiedergegeben, es wurde eine Auswahl der im Zusammenhang diese Kapitels wichtigsten Punkte getroffen.
- ³⁴² Vgl. OECD: Education at a glance, 2001, im Internet abzurufen unter www.oecd.org.
- ³⁴³ Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Internationalisierung des Studiums - Ausländische Studierende in Deutschland - Deutsche Studierende im Ausland. Ergebnisse der 16. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem, 2002.
- ³⁴⁴ Eigene Prozentberechnungen auf Basis der Zahlenangaben des Statistischen Bundesamtes.
- ³⁴⁵ Vgl. Zahlen der 16. Sozialerhebung des DSW, a.a.O. S. 28.
- ³⁴⁶ Zu den Werbeaktivitäten gehören u.a. Kontaktbörsen im Ausland wie auch die Einrichtung der dreisprachigen Webseite www.campus-germany.de, die praktische Fragen zum Studium in Deutschland beantwortet.
- ³⁴⁷ Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung hat am 30. Oktober 2000 die Einrichtung einer „Konzertierten Aktion Bildungsmarketing“ beschlossen. Zur Koordination der Aktivitäten wurde beim DAAD eine bundesfinanzierte Lenkungsstelle angesiedelt.
- ³⁴⁸ Die Erklärung von Bologna wurde von 29 europäischen Bildungsministern beschlossen. Die deutsche Hochschulrektorenkonferenz (HRK) hat den Beschluss am 20. Februar 2001 bekräftigt, mit der Umsetzung der Maßnahmen wurde begonnen.
- ³⁴⁹ Vgl. Entschließung des 193. Plenums der Hochschulrektorenkonferenz vom 19./20. Februar 2001.
- ³⁵⁰ Vgl. 16. Sozialerhebung des DSW, a.a.O. S. 45.
- ³⁵¹ Vgl. Ergebnisse der 15. Sozialerhebung des DSW, in: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Wirtschaftliche und soziale Lage der ausländischen Studierenden in Deutschland, Bonn 1999. In einer Studie der Universität Trier wird Kontakt als weitaus größtes Problem benannt, vgl. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung an der Universität Trier im WS 2000/2001, in: Schriftenreihe des Zentrums für europäische Studien, Band 51: Die soziale Situation ausländischer Studierender, Trier 2001.
- ³⁵² Vgl. ebd. S.45ff.
- ³⁵³ World University Service (Hrsg.): Umfrage unter ausländischen Studierenden zu Rassismus und Diskriminierung, Manuskript 2001, im Internet unter: www.wus-germany.de.
- ³⁵⁴ Antrag vom 1. Juni 2001 von SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Die internationale Attraktivität und Leistungsfähigkeit des Wissenschafts- und Forschungsstandortes Deutschland für ausländische Studierende und junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler stärken. Bundestagsdrucksache 14/6209.
- ³⁵⁵ Vgl. DDP-Meldung vom 8. April 2002 von Monika Wachveitl und Berit Uhlmann, Bonn.
- ³⁵⁶ Vgl. Bericht des Innenausschusses zum Zuwanderungsgesetz, Bundestagsdrucksache 14/8414 vom 28. Februar 2002, S. 5.
- ³⁵⁷ Zu den Beratungs- und Seminarangeboten siehe auch www.daad.de; www.wus-germany.de sowie www.puk.de/glembek/bas.
- ³⁵⁸ Türkei, ehemaliges Jugoslawien, Griechenland, Italien, Spanien, Portugal.
- ³⁵⁹ Angaben des Statistischen Bundesamtes, eigene Prozentberechnung.
- ³⁶⁰ Vgl. Karakasoglu-Aydin, Yasemin: Studentinnen türkischer Herkunft an deutschen Universitäten unter besonderer Berücksichtigung der Studierenden pädagogischer Fächer in: Attia, Iman/Marburger, Helga (Hrsg.): Alltag und Lebenswelten von Migrantenjugendlichen, Frankfurt/M. 2000, S. 101 - 126.
- ³⁶¹ Vgl. Karakasoglu-Aydin, Yasemin: Bildungsinländerinnen und Bildungsinländer. Situation, Datenlage und bildungspolitische Anregungen, in: Forum Bildung (Hrsg.): Materialien des Forum Bildung 11. Bildung und Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten - Anhörung des Forum Bildung in Zusammenarbeit mit der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen am 21. Juni 2001 in Berlin.
- ³⁶² Eigene Berechnung auf Grundlage der Zahlen der 16. Sozialerhebung des DSW, a.a.O., S. 434.
- ³⁶³ Vgl. ebd. S. 431.
- ³⁶⁴ Vgl. ebd. S. 439ff.
- ³⁶⁵ Vgl. Karakasoglu-Aydin, Yasemin (2001) a.a.O., S. 64.
- ³⁶⁶ Bericht 1997, II.1.1.2.
- ³⁶⁷ Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2000, S. 64.
- ³⁶⁸ Vgl. Granato, M.: Jugendliche ausländischer Herkunft in der beruflichen Bildung, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Ausbildungschancen Jugendlicher ausländischer Herkunft, Ergebnisse, Veröffentlichungen und Materialien, Bonn 2000.
- ³⁶⁹ Bundesministerium für Bildung und Forschung - Berufsbildungsbericht 2001, S. 78.

- ³⁷⁰ Vgl. Granato, M./Meissner, V: Hochmotiviert und abgebremst. Junge Frauen ausländischer Herkunft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berichte zur beruflichen Bildung, Bielefeld 1994.
- ³⁷¹ Boos-Nümzing, U./Henscheid, R.: Die schulische und berufliche Bildung von Schülern und Schülerinnen türkischer Herkunft. Gutachten im Rahmen des Projektes „Vernetzungs- und Koordinationsstelle für MultiplikatorInnen türkischer Elternvereine in Deutschland“, hrsg. vom Türkischen Elternverein in Berlin-Brandenburg. e.V., Berlin 1999, S. 66f.
- ³⁷² Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit: Aus- und Weiterbildung von jungen Migrantinnen und Migranten, Juni 2000, S. 8.
- ³⁷³ Ebd. S. 3.
- ³⁷⁴ Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen, Berufsberatung, Oktober 2001, S. 2.
- ³⁷⁵ Beer-Kern, D.: Lage und Perspektiven von Kindern und Jugendlichen ausländischer Herkunft in Schule und Berufsausbildung, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin 1998, S. 28ff.
- ³⁷⁶ Granato, M.: Jugendliche ausländischer Herkunft in der beruflichen Ausbildung, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Ausbildungschancen Jugendlicher ausländischer Herkunft. Ergebnisse, Veröffentlichungen und Materialien aus dem BIBB, Pressereferat, Bonn 2000, S. 9-16.
- ³⁷⁷ Vgl. Besamusca-Janssen, M.: Interkulturelle Organisationsentwicklung im Betrieb, Essen 1999.
- ³⁷⁸ Geduldete jugendliche Flüchtlinge unterliegen in Deutschland nicht generell der Schulpflicht. In der Mehrzahl der Bundesländer haben sie nur ein Schulrecht. Dies führt dazu, dass nicht alle jugendlichen Flüchtlinge eine Schulbildung durchlaufen (können).
- ³⁷⁹ Vgl. § 63 Abs. 2 SGB III.
- ³⁸⁰ Vgl. §§ 240-247 SGB III.
- ³⁸¹ Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job - Aktivieren - Qualifizieren - Trainieren - Investieren - Vermitteln - Gesetz/Job-AQTIV-Gesetz) vom 10. Dezember 2001, BGBl. I, S. 3443.
- ³⁸² Vgl. § 11 Abs. 2 Nr. 9 SGB III.
- ³⁸³ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages, Bundestagsdrucksache 14/7347 vom 1. März 2002, S. 10.
- ³⁸⁴ Vgl. ebd. S. 72.
- ³⁸⁵ Die Bundesanstalt für Arbeit hat mit Runderlass vom 3. Juni 2002 eine zusätzliche Initiative zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit („Jugend-AQTIV“) ergriffen, der u.a. zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit von ausländischen Jugendlichen eine besondere Bedeutung zukommt. Ziel ist es, jungen Menschen durch Ausbildung, Vermittlung und Förderung berufliche Perspektiven zu bieten und sie in die Arbeitswelt zu integrieren. Der besonderen Situation von jugendlichen Arbeitslosen soll Rechnung getragen werden durch hohe Betreuungsintensität und Kontaktdichte, zielgruppenselektives Vorgehen, Verwirklichung des Grundsatzes „Fördern und Fordern“ und zielgruppengerechten Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Möglichkeiten und Mittel.
- ³⁸⁶ Zuwanderungsgesetz Art. 9 Nr. 18c, Bundesratsdrucksache 157/02.
- ³⁸⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/8414 vom 28. Februar 2002, S. 6.
- ³⁸⁸ Vgl. Social Consult: Sprachförderung von Spätaussiedlern. Endbericht für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn, Dezember 1998; ders.: Evaluation der Sprachförderung Deutsch für ausländische Arbeitnehmer. Integrierter Endbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn, März 1999.
- ³⁸⁹ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Bundesministerium des Innern (BMI) und Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF); vgl. zu den Zuständigkeiten der Ressorts auch A.III.2.2.1.
- ³⁹⁰ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung vom 4. Juli 2001, S. 262.
- ³⁹¹ §§ 43-45 AufenthG; ferner Artikel 6 Änderung des Bundesvertriebenengesetzes, Nr.3 Änderung § 9 BVFG; Artikel 9 Änderung des Dritten Sozialgesetzbuches, Nr. 19-21 Änderung §§ 419-420a SGB III.
- ³⁹² §1 Abs. 2 Nr. 1 und § 44 Abs. 1 AufenthG; ferner § 11 FreizügG/EU.
- ³⁹³ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand: Stellungnahme zum Entwurf für ein „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von EU-Bürgern und Ausländern“, Berlin, 9. Januar 2002, S. 39
- ³⁹⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/8414 vom 28. Februar 2002; der Ausschuss plädiert hier dafür, Flüchtlingen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG im Ermessenswege vorrangig den Zugang zu den Kursen zu ermöglichen.
- ³⁹⁵ Die Zuwanderungskommission und die Beauftragte plädierten in ihren Erstförderkonzepten dafür, langfristig Jahreskontingente für mindestens 50.000 Altfälle vorzusehen, vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung vom 4. Juli 2001, S. 262, sowie Beauftragte der

- Bundesregierung für Ausländerfragen: Anstöße zum Thema Integration II - Eckpunkte für eine Integrationsgesetzgebung, Dezember 2000.
- 396 Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung vom 4. Juli 2001, S. 262.
- 397 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: Anstöße zum Thema Integration II - Eckpunkte für eine Integrationsgesetzgebung, Dezember 2000.
- 398 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hrsg.): Empfehlungen zur interkulturellen Öffnung sozialer Dienste, Bonn 1994.
- 399 Definition aus der Empfehlung der Arbeitsgruppe des Bundesministeriums für Gesundheit zu Armut und Gesundheit "Migration und gesundheitliche Versorgung", Berlin/Bonn, Dezember 2001.
- 400 Vgl. 11. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland.
- 401 Vgl. Hegemann, T./Ramazan, S. (Hrsg.): Transkulturelle Psychiatrie: Konzepte für die Arbeit mit Menschen aus anderen Kulturen, Bonn 2001.
- 402 Vgl. Collatz, J.: Bedarf und Inanspruchnahme psychiatrischer Versorgung durch Migrantinnen und Migranten, in: Hegemann, T./Salman, R. (Hrsg.): Transkulturelle Psychiatrie, Bonn 2001, S. 52ff.
- 403 Vgl. ebd.
- 404 Vgl. ebd.
- 405 Vgl. Deinert, H.: Zur steigenden Zahl von Menschen unter rechtlicher Betreuung, in: Verbandszeitung des BdB e.V., Berufsverband der Berufsbetreuer/-innen, Heft Nr. 39, April 2002.
- 406 Vgl. Menkhaus, B.: Rechtliche Betreuung von Migranten in Niedersachsen – Statistische Ergebnisse einer landesweiten Studie, in: Salman, R./Wöhler, U. (Hrsg.): Rechtliche Betreuung von Migranten, Hannover 2001.
- 407 Die vom Institut für transkulturelle Betreuung e.V.(ITB) durchgeführte Tagung fand am 18. Juni 2001 in Hannover statt.
- 408 Eine kurze Darstellung über die durchgeführte Untersuchung sowie die vollständige Übersicht der auf der Tagung diskutierten „Folgerungen, Vorschläge und Empfehlungen“ finden sich in dem vom Institut für interkulturelle Betreuung herausgegebenen Tagungsband. Eine weitere Publikation ist in Vorbereitung, in der die durchgeführte Untersuchung umfassend dargestellt wird. Darüber hinaus wird dieser Bericht die neue Konzeption des Instituts für interkulturelle Betreuung zur Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben nach dem Betreuungsrecht enthalten.
- 409 Vgl. Drogenbeauftragte der Bundesregierung: Drogen- und Suchtbericht, Bonn/Berlin 2002.
- 410 Vgl. AWO Stuttgart: Migranten - Selbsthilfe - Netzwerk, Europäisches Modellprojekt zur Suchtprävention, Stuttgart 2001.
- 411 Vgl. Schneller, T./Salman, R./Goepel, C. (Hrsg.): Handbuch Oralprophylaxe und Mundgesundheit bei Migranten, Bonn 2001.
- 412 Vgl. David, M./Borde, T./Kentenich, H. (Hrsg.): Migration - Frauen - Gesundheit, Frankfurt am Main 2000, S. 245ff.
- 413 Vgl. Hackhausen Bericht, 2000, unveröffentlichtes Manuskript.
- 414 Vgl. Alt, J./Fodor, R.: Rechtlos? Menschen ohne Papiere, Karlsruhe 2001.
- 415 Vgl. Alt, J.: Illegal in Deutschland, Karlsruhe 1999.
- 416 Arbeitsgruppe "Armut und Gesundheit": Bericht "Migration und gesundheitliche Versorgung", Bonn 2001, hektographiertes Manuskript, S. 11.
- 417 Vgl. Arbeitskreis "Armut und Gesundheit": Bericht "Migration und gesundheitliche Versorgung"/"Medizinische Versorgung Wohnungsloser", 2001.
- 418 Zu Buddhisten und Hinduisten in Deutschland siehe: Baumann, Martin: Migration, Religion, Integration. Buddhistische Vietnamesen und hinduistische Tamilen in Deutschland, Marburg 2000.
- 419 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Islam in Deutschland“, Bundestagsdrucksache 14/4530.
- 420 Vgl. ebd.; weitere, z.T. abweichende Zahlen nennt REMID, im Internet abzurufen unter: www.remid.de.
- 421 Vgl. Baumann, Martin: Migration, Religion, Integration: Buddhistische Vietnamesen und hinduistische Tamilen in Deutschland, Marburg 2000.
- 422 Vgl. z.B. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der PDS zu den „Reaktionen von rechtsextremen Organisationen auf die Terroranschläge in den USA“, Bundestagsdrucksache 14/7192 vom 18. Oktober 2001; Bericht des EUMC: Anti-Islamic Reactions after the Terrorist Acts against the USA, im Internet abzurufen unter: <http://www.eumc.at>.
- 423 Bundestagsdrucksache 14/7192 vom 18. Oktober 2001: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der PDS zu den Reaktionen von rechtsextremen Organisationen auf die Terroranschläge in den USA. Demnach sind bis 1. Oktober 2001 elf anti-islamisch motivierte Straftaten gemeldet worden (Antwort auf Frage 5).

-
- ⁴²⁴ Der Vorsitzende des Zentralrates der Muslime berichtete dem bundesweiten Forum gegen Rassismus auf seiner 10. Sitzung am 4. Dezember 2001 in Berlin, dass die Diskriminierungen in der Folge des 11. September bereits abgenommen hatten und dass es ein zunehmendes Interesse am Islam gebe, das sich z.B. an den wöchentlich bis zu 40 000 Zugriffen auf die Homepage des Zentralrates sowie an der Verdoppelung der Besucherzahl beim Tag der Offenen Moschee festmachen lasse. Nach einer Repräsentativuntersuchung in Hamburg hat bei 14 % der Befragten das Interesse, etwas über den Islam zu erfahren, stark und bei 30 % leicht zugenommen (EMNID, im Auftrag der Körber-Stiftung: Einstellung zu arabischen Studenten in Hamburg, Nov. 2001).
- ⁴²⁵ Einen europäischen Überblick geben zwei „Berichte über antiislamische Reaktionen in der EU“ der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (<http://eumc.eu.int>).
- ⁴²⁶ Vgl. im Internet unter: <http://www.islam.de>.
- ⁴²⁷ Bundestagsdrucksache 14/4530 vom 8. November 2000.
- ⁴²⁸ Jonker, G.: Vom Dialog zur Kooperation. Probleme der Kommunikation zwischen Muslimen und der Mehrheitsgesellschaft - Analyse und praktische Beispiele, in: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: Vom Dialog zur Kooperation - Die Integration von Muslimen in der Kommune. Berlin, April 2002.
- ⁴²⁹ Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Islamische Organisationen in Deutschland, Bearbeiter: Thomas Lemmen, Bonn 2000, S. 78.
- ⁴³⁰ Siehe auch Fußnote 426 zur „Islamischen Charta“ des Zentralrates der Muslime, in der der Körperschaftsstatus nicht unter den Forderungen erscheint.
- ⁴³¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4530, Antwort auf Frage 11e).
- ⁴³² Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichtes Nr. 159/2000 vom 19. Dezember 2000, Urteil vom 19. Dezember 2000. - 2 BvR 1500/97, in: BVerfGE 102, 370.
- ⁴³³ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage „Islam in Deutschland“, Bundestagsdrucksache 14/4530.
- ⁴³⁴ Nach Rohe, Mathias: Der Islam - Alltagskonflikte und Lösungen. Rechtliche Perspektiven, Feiburg i.Bg. 2001, S. 203.
- ⁴³⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage „Islam in Deutschland“, Bundestagsdrucksache 14/4530.
- ⁴³⁶ Zentrum für Türkeistudien: Der Islam etabliert sich in Deutschland. Ergebnisse einer telefonischen Meinungsumfrage von türkischen Migranten zu ihren religiösen Einstellungen, zu Problemen und Erwartungen an die deutsche Gesellschaft, Essen 2001.
- ⁴³⁷ Einen interessanten Hinweis darauf, dass auch Mitgliedschaft und Übereinstimmung mit der religiös-politischen Ausrichtung eines Verbandes nicht übereinstimmen müssen, gibt das Umfrageergebnis zur Haltung gegenüber den für den Religionsunterricht verantwortlichen Institutionen: Immerhin noch 34% der IGMG-Mitglieder präferieren hierbei den türkischen Staat vor islamischen Organisationen, deutschen Behörden oder gemischten Kommissionen (Zft-Befragung: S. 77).
- ⁴³⁸ Erwartungsgemäß sind 71 % der Mitglieder (entspricht 26 % aller Muslime) bei Vereinen der „Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion e.V. (DITIB)“ organisiert; immerhin noch 8 % (entspricht 3 % aller Befragten) der Vereinsmitglieder sind beim Dachverband „Islamische Gemeinschaft Milli Görüs (IGMG)“ organisiert. 2 % der Mitglieder rechnen sich keinem Dachverband zu, d.h. sie gehören unabhängigen Moscheegemeinden an, und 2 % der befragten Mitglieder gehören der „Föderation der Aleviten Gemeinden in Deutschland e.V.“ an. DITIB wird als der Verband der „mäßig religiösen, vorwiegend männlichen älteren Befragten mit langer Aufenthaltsdauer und ehemaliger Gastarbeiter eingestuft...“, wohingegen die IGMG als „Verband der stärker religiös Geprägten“ mit einem höheren Anteil an Frauen, jüngeren Altersgruppen (3 % aller befragten 18-29jährigen; auch 8 % der nicht-organisierten aus dieser Altersgruppe fühlen sich von IGMG repräsentiert) wie auch von vielen in Deutschland Geborenen, charakterisiert wird. (Zft-Meinungsumfrage, März 2001: 58ff.).
- ⁴³⁹ Vgl. Bundesanzeiger Nr. 232, S. 24865.
- ⁴⁴⁰ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zum „Islam in Deutschland“, Bundestagsdrucksache 14/4530. Siehe auch „Islamisches Alltagsleben in Deutschland“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, April 2001.
- ⁴⁴¹ Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: Islamischer Religionsunterricht an staatlichen Schulen in Deutschland. Praxis - Konzepte - Perspektiven, In der Diskussion Nummer 8, September 2000.
- ⁴⁴² Nach Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG soll der Religionsunterricht an öffentlichen Schulen als ordentliches Lehrfach unter staatlicher Schulaufsicht und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt werden.

- ⁴⁴³ Letztinstanzliches Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Berlin vom 25. Oktober 2001, Az.: VG 27A 254.01.
- ⁴⁴⁴ Link, Chr.: Konfessioneller Religionsunterricht in einer veränderten sozialen Wirklichkeit? Zur Verfassungskonformität des Hamburger Religionsunterrichts, in: ZevKR 46/2001/2001, S. 257ff.
- ⁴⁴⁵ Einen Überblick geben unter anderem: Özdil, Ali-Özgür: Aktuelle Debatten zum Islamunterricht in Deutschland. Religionsunterricht, religiöse Unterweisung für Muslime, Islamkunde. Studien zum interreligiösen Dialog 5, Hamburg 1999; Schreiner, Peter/Wulff, Karen (Hrsg.): Islamischer Religionsunterricht. Ein Lesebuch. Comenius Institut, Münster 2001.
- ⁴⁴⁶ Presseinformation des Hessischen Kultusministeriums und des Hessischen Sozialministeriums Nr. 83 vom 19. September 2001.
- ⁴⁴⁷ Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Hauptvorstand, Bundesausschuss Multikulturelle Angelegenheiten: Gemeinsames Lernen zu Werten und Normen, Religionen und Weltanschauungen in einer pluralistischen Gesellschaft: Das integrative „Fenstermodell“ als eine mögliche Antwort. Thesenpapier, November 2000.
- ⁴⁴⁸ Akademie Klausenhof: Bildungsprobleme türkischer Kinder und Jugendlicher, Dokumentation einer Fachkonferenz, o.O. und o.D.
- ⁴⁴⁹ Zentrum für Türkeistudien: Der Islam etabliert sich in Deutschland. Ergebnisse einer telefonischen Befragung von türkischen Migranten zur Bedeutung der Religion im Alltag und zu Nutzung und Bewertung religiöser Organisationen, Essen, November 2001.
- ⁴⁵⁰ Ebd.
- ⁴⁵¹ Leben und Wohnen in Hamburg, Teil 1, Einstellungen von Deutschen zu Migrantinnen und Migranten. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage vom Sommer 1999 in Hamburg. Werner Grabowski. Die Ausländerbeauftragte des Senats, Verein zur Förderung der beruflichen Bildung e.V. Hamburg, Februar 2001.
- ⁴⁵² Föderation der Aleviten Gemeinden in Deutschland e.V.: Alevitentum in den Deutschen Schulen, in: Die Stimme der Aleviten, Nr. 37/2000. Zu den Anträgen der Alevitischen Gemeinden s.o.
- ⁴⁵³ LAG Frankfurt vom 21. Juni 2001 - 3 Sa 1448/00, in: NJW 2001, S. 3650.
- ⁴⁵⁴ VG Stuttgart vom 24. März 2000 - 15 K 532/99; VGH Ba-Wü vom 26. Juni 2001 - 4 S 1439/00, in: NJW 2001, S. 2899; BVerwG vom 4. Juli 2002 - 2 C 21.01.
- ⁴⁵⁵ Vgl. auch Pressemitteilung, abrufbar unter www.bverwg.de.
- ⁴⁵⁶ Nach der Umfrage des Zentrums für Türkeistudien, Kap. 2.4 (siehe Fußnote 436), rangiert auch das Verteilen von Fleisch an Bedürftige zum Opferfest (80 %) gemeinsam mit dem Fasten und dem Spenden von Almosen weit vor anderen religiösen Praktiken, auch der des täglichen Gebetes.
- ⁴⁵⁷ Vgl. Az. 1 BvR 1783/99 vom 15. Januar 2002.
- ⁴⁵⁸ Regelung zur Ausnahmegenehmigung nach § 4 Tierschutzgesetz lautet: (1) Ein warmblütiges Tier darf nur geschlachtet werden, wenn es vor Beginn des Blutentzugs betäubt worden ist. (2) Abweichend von Absatz 1 bedarf es keiner Betäubung, wenn ... 2. die zuständige Behörde eine Ausnahmegenehmigung für ein Schlachten ohne Betäubung (Schächten) erteilt hat; sie darf die Ausnahmegenehmigung nur insoweit erteilen, als es erforderlich ist, den Bedürfnissen von Angehörigen bestimmter Religionsgemeinschaften im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu entsprechen, denen zwingende Vorschriften ihrer Religionsgemeinschaft das Schächten vorschreiben oder den Genuss von Fleisch nicht geschächteter Tiere untersagen...“
- ⁴⁵⁹ Zentrum für Türkeistudien (Fußnote 436), S. 35.
- ⁴⁶⁰ Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: Vom Dialog zur Kooperation - Die Integration von Muslimen in der Kommune. Berlin, Mai 2002. Mitteilungen der Beauftragten: „Zehn Empfehlungen zur Integration zugewanderter Religionen und ihrer Gemeinschaften“, März 2002. Im Internet unter: www.bundesauslaenderbeauftragte.de.
- ⁴⁶¹ Zur ausführlicheren Darstellung des rechtlichen und institutionellen Rahmens jüdischer Zuwanderung nach Deutschland siehe auch Becker, Franziska: „Ankommen in Deutschland. Einwanderungspolitik als biographische Erfahrung im Migrationsprozess russischer Juden“, Berlin 2001 und Schoeps, Julius H. u.a. (Hrsg.): „Ein neues Judentum in Deutschland?“, Fremd- und Eigenbilder der russisch-jüdischen Einwanderer, Potsdam 1999.
- ⁴⁶² Migrationbericht der Ausländerbeauftragten im Auftrag der Bundesregierung, November 2001, S. 33 ff. und Angaben des Bundesverwaltungsamtes.
- ⁴⁶³ [http://www.bundesregierung.de/dokumente/Themen_A-Z/Jüdische Gemeinden in Deutschland](http://www.bundesregierung.de/dokumente/Themen_A-Z/Jüdische_Gemeinden_in_Deutschland), 15. Mai 2000.
- ⁴⁶⁴ Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 4. Juli 2001, S. 187f.
- ⁴⁶⁵ Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998.
- ⁴⁶⁶ <http://www.f-r.de/fr/spezial/rechts/>.

- ⁴⁶⁷ Antrag der FDP-Fraktion „Rechtsextremismus entschlossen bekämpfen“ vom 5. April 2000, Bundestagsdrucksache 14/3106. Antrag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen „Gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt vom 7. Juni 2000, Bundestagsdrucksache 14/3516. Antrag der CDU/CSU-Fraktion „Nachhaltige Bekämpfung von Extremismus, Gewalt und Fremdenfeindlichkeit vom 11. September 2000, Bundestagsdrucksache 14/4067. Antrag der PDS-Fraktion „Handeln gegen Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und draus resultierender Gewalt vom 27. September 2000, Bundestagsdrucksache 14/4145. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Zukunft gestalten - Kinder und Jugendliche stärken“, vom 22. Juni 2001, Bundestagsdrucksache 14/6415.
- ⁴⁶⁸ Bundestagsdrucksache 14/5456 vom 6. März 2001; der Antrag stellt eine Aktualisierung des Antrages der Regierungsfractionen vom 7. Juni 2000, Bundestagsdrucksache 14/3516, dar.
- ⁴⁶⁹ In der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der PDS-Fraktion zur „Studie zur Verbreitung rechtsextremen Denkens in der Bundesrepublik Deutschland“ wurden mehrere Studien genannt, die aus Haushaltsmitteln des Bundes finanziert werden, vgl. Bundestagsdrucksache 14/7127.
- ⁴⁷⁰ Der Bericht der Bundesregierung über aktuelle und geplante Maßnahmen und Aktivitäten gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt wurde am 8. Mai 2002 im Kabinett verabschiedet, am 14. Mai 2002 dem Präsidenten des Deutschen Bundestages übermittelt und am 5. Juni 2002 im Innenausschuss des Deutschen Bundestages erörtert. Er wird als Drucksache veröffentlicht und ist über die Homepage des Bundesministeriums des Innern abrufbar (http://www.bmi.bund.de/Annex/de_21109/Bericht.pdf).
- ⁴⁷¹ Die beteiligten Staaten haben die Schaffung transnationaler Informations- und Aktionsnetzwerke sowie den Aufbau einer Infrastruktur aus unabhängigen und staatlichen Stellen zur Durchführung einschlägiger Maßnahmen vereinbart.
- ⁴⁷² Vgl. die auf der Auswertung einschlägiger Erhebungen beruhende Expertise „Das anti-demokratische und rechtsextreme Potenzial unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Deutschland“ für das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bonn, September 2001.
- ⁴⁷³ Datenquelle: Verfassungsschutzbericht 2000.
- ⁴⁷⁴ Verfassungsschutzbericht 2001, ebenso die folgenden Zahlenangaben; www.bmi.bund.de.
- ⁴⁷⁵ Az 1 StR 184/00.
- ⁴⁷⁶ Siehe Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen gegen Rechtsextremismus (erscheint voraussichtlich im Sommer 2002).
- ⁴⁷⁷ Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit: Vielfalt und Gleichheit in Europa. Jahresbericht 2000, November 2001.
- ⁴⁷⁸ Zur Verwendung des Begriffes „Rasse“ in den internationalen Erklärungen und Rechtsdokumenten ist anzumerken, dass im internationalen, insbesondere englischsprachigen Sprachgebrauch, „Rasse“ als politische Kategorie verwendet wird, und all diejenigen bezeichnet, die Zielgruppe von Rassismus sind. Im deutschsprachigen Raum wird „Rasse“ dagegen ausschließlich als biologisches Konzept verwendet. Da es keine menschlichen Rassen gibt, ist die Verwendung des Begriffes im Deutschen doppelt falsch und irreführend. „Rasse“ und zum Teil auch „Ethnie“ sind gesellschaftliche Konstrukte, die Teil des Problems sind. Rassismus, rassistische Diskriminierung, Ethnozentrismus hingegen sind Begriffe, die die Ursache des Problems in diesen Ideologien lokalisieren (vgl.: infobrief 1 zur Förderung der Gleichbehandlung unter www.bundesauslaenderbeauftragte.de sowie Leskien, Dan: Der Schutz vor rassistischer Diskriminierung im bundesdeutschen Recht, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Berlin, Fachtagung, 14./24. Juni 1997).
- ⁴⁷⁹ Vgl. Jahresbericht der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit: Vielfalt und Gleichheit für Europa. November 2001, S. 39ff.
- ⁴⁸⁰ Vgl. u.a.: Die Ausländerbeauftragte des Senats/Verein zur Förderung der beruflichen Bildung e.V.: Projekt Integration: Leben und Wohnen in Hamburg, Teil 2, Wohnverhältnisse von Deutschen und Migrantinnen und Migranten. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage vom Sommer 1999 in Hamburg, Werner Grabowski. Hamburg, Februar 2001. Sen, Faruk/Sauer, Martina/Halm, Dirk: Intergeneratives Verhalten und (Selbst-)Ethnisierung von türkischen Zuwanderern. Gutachten des Zentrums für Türkeistudien für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“. Essen, März 2001.
- ⁴⁸¹ MARPLAN 2001: „Ausländerfeindlichkeit“ steht als Problem an dritter Stelle hinter finanziellen Problemen und der Trennung von der Heimat.
- ⁴⁸² Ausländersurvey des Deutschen Jugendinstituts, 1996/97; siehe auch verschiedene Untersuchungen des Zentrums für Türkeistudien, Essen.
- ⁴⁸³ Zur Diskussion der polizeilichen Erfassung vgl. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz: Erster Periodischer Sicherheitsbericht der Bundesregierung; Berlin 2001, S. 271ff.

- 484 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der PDS „Erfassungsmerkmale für Tötungsdelikte aus rechtsextremer und ausländerfeindlicher Motivation“ Bundestagsdrucksache 14/4261 vom 11. Oktober 2000 sowie Vortrag des Vizepräsidenten des Bundeskriminalamtes, Peter Falk, auf der Herbsttagung des Bundeskriminalamtes 2000: „Anmerkungen zum Lagebild Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“.
- 485 Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 264ff.
- 486 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der PDS „Ausländerfeindliche und rechtsextremistische Ausschreitungen in der Bundesrepublik Deutschland im Juli 2001“, Bundestagsdrucksache 14/6831 vom 28. August 2001.
- 487 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der PDS, Bundestagsdrucksache 14/6657 vom 18. Juli 2001.
- 488 Jaschke, Gabi: Opferperspektive Brandenburg, in: Forum gegen Rassismus, Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V. (Hrsg.): Die Zivilgesellschaft - Akteur bei der Überwindung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Freiburg/Br., 11. Juni 2001.
- 489 Pressemeldung der EBRF vom 23. November 2000.
- 490 Siehe auch: Erster Periodischer Sicherheitsbericht, a.a.O., S. 268, 271ff. Die in Kapitel XI 2.5 und 2.6 dargestellten Staatenberichte des Europarates (ECRI) und der Vereinten Nationen (CERD) empfehlen ebenfalls die Einrichtung unabhängiger Fachorgane zur Bekämpfung von Rassismus.
- 491 Forum gegen Rassismus; Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V. (Hrsg.): Deutsch-Französisches Forum gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Rahmen: Die Zivilgesellschaft - Akteur bei der Überwindung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Bonn, November 2001.
- 492 Vorgestellt auf der Bundespressekonferenz am 15. Juni 2000,
- 493 Vgl. Antrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und PDS „Gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt“ vom 06.03.2001 Bundestagsdrucksache 14/5456.
- 494 Vgl. im Internet: <http://www.buendnis-toleranz.de>.
- 495 Vgl. im Internet: www.xenos-d.de.
- 496 Vgl. im Internet: www.jugendstiftung-civitas.org.
- 497 Siehe zu weiteren Einzelheiten die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS „Schutz und Unterstützung für Opfer rechter Gewalt“ vom 9. Oktober 2001, Bundestagsdrucksache 14/7058, sowie die Antwort auf die Nachfrage vom 13. März 2002, Bundestagsdrucksache 14/8537.
- 498 Bundestagsdrucksache 14/3516 vom 19. Dezember 2000.
- 499 Das am 8. März 2001 in Berlin auf Basis des einstimmig von allen Fraktionen getragenen Beschlusses des Deutschen Bundestages (Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Bundestagsdrucksache 14/4801 vom 28. November 2000: Einrichtung eines Deutschen Instituts für Menschenrechte) gegründete Institut hat die Aufgaben der Information, Dokumentation, der menschenrechtsbezogenen Bildungsarbeit, der Forschung und der Politikberatung. Es hat seine Tätigkeit im Mai 2002 in Berlin aufgenommen.
- 500 Generalsekretariat der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäischer Rat - Tampere, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Kap. III.
- 501 Vgl. im Internet: <http://www.eumc.at>.
- 502 Die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 wie auch die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 sind unter www.bundesauslaenderbeauftragte.de im *infobrief Gleichbehandlung* vom August 2001 einzusehen und abzurufen.
- 503 Vgl. im Internet: <http://www.aric-nrw.de>.
- 504 Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Antidiskriminierungsarbeit in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der Evaluation der mit Landesmitteln geförderten Antidiskriminierungsprojekte. Dokumentation, Solingen, Juli 2001 (www.lzz-nrw.de).
- 505 Vgl. „infobrief 1 und 2 zur Förderung der Gleichbehandlung“ im Internet unter: www.bundesauslaenderbeauftragte.de, Publikationen.
- 506 Informationen unter: http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamri/prog/index_de.htm.
- 507 Vgl. im Internet: <http://www.agenda13.net>.
- 508 Political Declaration adopted by Ministers of Council of Europe member States on Friday 13 October 2000 at the concluding session of the European Conference against Racism, in: European Conference against Racism. European Contribution to the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. Strasbourg, 11 - 13 October 2000 (www.ecri.coe.int).
- 509 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz: Zweiter Bericht über Deutschland. ECRI (2001) 36 German version. Straßburg, 3. Juli 2001. Die Kommission (gegr. 1999 als

Sachverständigenausschuss der Mitgliedstaaten des Europarates) veröffentlicht regelmäßig Staatenberichte, die auf Grundlage eines country-by-country-Verfahrens zu Stande kommen, d.h. eine nach Herkunftsländern gemischte Kommission bearbeitet ein drittes Land (die Arbeitsgruppe für Deutschland war besetzt mit Vertretern aus Mazedonien und der Türkei). Die Aufgabe der Kommission besteht in der regelmäßigen Überprüfung der Wirksamkeit der gesetzgeberischen, politischen und anderen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus, Diskriminierung und vergleichbarer Formen der Intoleranz.

510 Der 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und anderen Politikbereichen enthält einen umfangreichen Bericht über die Weltkonferenz (erscheint voraussichtlich im Juni 2002).

511 Das Auswärtige Amt hat eine deutsche Übersetzung der Abschlussdokumente veröffentlicht (www.auswaertiges-amt.de).

512 Vgl. im Internet: www.icare.to.

513 Vgl. im Internet: www.auswaertiges-amt.de.

514 Bundestagsdrucksache 14/735.

515 Die Ausländern erteilte Berufserlaubnis erlaubt nur sehr wenigen Gruppen einen längerfristigen - und überdies nicht umfassenden - Berufszugang.

516 ABl. L 180/22 vom 17. Juli 2000.

517 ABl. L 303/16 vom 2. Dezember 2000.

518 EuGH vom 30. Mai 1991 - 361/88.

519 Gesetz zur Verhinderung von Diskriminierungen im Zivilrecht, Stand: 10. Dezember 2001, siehe im Internet unter: www.aric-nrw.de.

520 Nicht behandelt wird auch das Thema Viktimisierung; im Arbeitsrecht enthält das deutsche Recht bereits eine Viktimisierungsregelung in § 612 a BGB.

521 Stand 17. Februar 2002, siehe im Internet unter: www.aric-nrw.de.

522 Der Begriff „Beschäftigung“ umfasst daher nicht Arbeitsverhältnisse und unter „privatrechtliche Organisationen“ fallen nicht Gewerkschaften. Daneben bleiben aus dem Anwendungsbereich ausgenommen das Familienrecht und das Erbrecht.

523 Siehe z.B. LAG Frankfurt vom 21. Juni 2001 zur Frage, ob im Einzelfall eine personenbedingte Kündigung wegen religionsbedingten Kopftuchtragens zulässig ist.

524 Vgl. Art. 4 RL 2000/78/EG: Rechtfertigung, wenn die Differenzierung eine „Anforderung angesichts des Ethos der Organisation“ darstellt.

525 Vgl. § 319b Abs. 2 BGB zur Definition der mittelbaren Diskriminierung.

Teil C

526 Unabhängige Kommission "Zuwanderung": Zuwanderung gestalten, Integration fördern - Bericht der Unanhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin 2001.

527 Zu den Gutachten vgl. ebd. S. 307.

528 Schlussbericht der Enquetekommission "Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8800, Berlin 2002.

529 Zu den Gutachten vgl. ebd. S. 298f.

530 Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit: Osterweiterung der Europäischen Union - Droht dem deutschen Arbeitsmarkt eine Zuwanderungswelle?, IAB Kurzbericht Nr. 7 vom 17. August 1999; European Integration Consortium (DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Final Report for the Employment and Social Affairs Directorate General of the European Commission, Berlin/Milano 2000; ifo Institut für Wirtschaftsforschung: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, München Dezember 2000.

531 Genannt seien hier nur: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage „Islam in Deutschland“ Bundestagsdrucksache 14/4530; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Künftige Sprachförderung von Spätaussiedlern“, Bundestagsdrucksache 14/6247.

532 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Sechster Familienbericht, Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen, Belastungen, Herausforderungen, Berlin 2000.

533 Sachverständigenkommission zum 6. Familienbericht (Hrsg.): Materialien zum 6. Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland, Opladen 2000, Band I: Empirische Beiträge zur

-
- Familienentwicklung und Akkulturation, Band II: Lebensalltag, Band III: Rechtliche Rahmenbedingungen.
- 534 Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Elfter Kinder und Jugendbericht, Berlin 2002.
- 535 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation, Berlin 2001.
- 536 Drogenbeauftragte der Bundesregierung (Hrsg.): Drogen- und Suchtbericht, Berlin 2002.
- 537 Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.): Bände 14/1-3 zu Risikoverhalten junger Migrantinnen und Migranten und Migration und Sucht, Baden-Baden 2002.
- 538 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin/Bonn 2001. Zu diesem Bericht gibt es zusätzlich einen Materialienband sowie zahlreiche Gutachten, die beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erhältlich sind.
- 539 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Sozialbericht 2001, Berlin 2002.
- 540 Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001.
- 541 Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2002, Bonn 2002.
- 542 Z.B. die regelmäßig erscheinende Shell-Jugendstudie und die jährliche repräsentative Haushaltsbefragung Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) des DIW.
- 543 Z.B. die Bevölkerungsstatistiken des Statistisches Bundesamts (u.a. Mikrozensus), die Arbeitsmarktdaten der Bundesanstalt für Arbeit, die Arbeits- und Sozialstatistik des BMA.
- 544 MARPLAN: Ausländer in Deutschland. Soziale Situation, Offenbach (unveröffentlichte Daten).
- 545 Zuletzt veröffentlicht: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Repräsentativuntersuchung '95. Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/Bonn/Mannheim 1996.
- 546 Weiß, Hans-Jürgen/Trebbe, Joachim: Mediennutzung und Integration der türkischen Bevölkerung in Deutschland. Ergebnisse einer Umfrage des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Potsdam 2001.
- 547 Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: Daten und Fakten zur Ausländersituation, Bonn/Berlin, erscheint jährlich, zuletzt Februar 2002; ein umfangreicher Tabellenanhang findet sich zudem jeweils im Bericht der Beauftragten zur Lage der Ausländer.
- 548 Vgl. u.a. Statistisches Bundesamt: Im Blickpunkt. Ausländische Bevölkerung in Deutschland, Wiesbaden, erscheint unregelmäßig, zuletzt 2001; Statistisches Bundesamt: Ausländer in der Sozialhilfe und Asylbewerberleistungsstatistik, Wiesbaden, erscheint jährlich, zuletzt 2000.
- 549 Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: Zuwanderung und Asyl in Zahlen, Nürnberg, erscheint jährlich mit Stichtag 31. Dezember.
- 550 Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen. Statistiken zur Ausländersituation, Nürnberg, erscheint unregelmäßig.
- 551 Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Dossier Ausländer in Deutschland. Daten und Fakten von A - Z, Köln, erscheint regelmäßig, zuletzt 2000.
- 552 Vgl. u.a. Europäische Kommission/Eurostat: Europäische Sozialstatistik - Wanderung, Luxemburg 2000.
- 553 Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten im Auftrag der Bundesregierung, Berlin/Bonn 2001; auch als Bundestagsdrucksache 14/7720.
- 554 Vgl. Bundestagsdrucksache 14/1550 und Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages 14/108.
- 555 Europäisches Forum für Migrationsstudien: Migrationsbericht 1999. Zu- und Abwanderung nach und aus Deutschland, im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bamberg/Bonn 1999.
- 556 Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit: Ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Literaturdokumentation zu Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg, erscheint unregelmäßig, zuletzt 1999.
- 557 Informationszentrum Sozialwissenschaften Bonn/Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Migration und ethnische Minderheiten. Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst, Bd. 2001/2, Bonn 2001.
- 558 An dieser Stelle kann lediglich eine Auswahl der universitären Schwerpunkteinrichtungen genannt werden: das Europäische Forum für Migrationsstudien (efms) der Universität Bamberg; der Lehrstuhl für Bevölkerungswissenschaft an der Humboldt-Universität Berlin; das Institut für Migrationsforschung, interkulturelle Beziehungen und Ausländerrecht der Universität Bremen; der Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie der TU Chemnitz; das Institut für Migrationsforschung,

Interkulturelle Pädagogik und Zweitsprachendidaktik (IMAZ) der Universität Essen; die Arbeitsstelle für Interkulturelle Bildung der Universität Hamburg; die Forschungsstelle für interkulturelle Studien (FiSt) der Universität Köln; die Arbeitsstelle für Interkulturelle Pädagogik der Universität Münster; das Institut für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen der Universität Oldenburg sowie das Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück.

⁵⁵⁹ Bade, Klaus J. (Hrsg.): Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung, München 1994.

⁵⁶⁰ Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hrsg. für den Rat für Migration): Migrationsreport 2000. Fakten - Analysen - Perspektiven, Frankfurt/Main 2000; Dies. (Hrsg. für den Rat für Migration): Migrationsreport 2002. Fakten - Analysen - Perspektiven, Frankfurt/Main 2002.

⁵⁶¹ 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.

⁵⁶² Im Blickpunkt. Ausländische Bevölkerung in Deutschland. Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Stuttgart 2001.

⁵⁶³ Ebd. S. 22f.

⁵⁶⁴ Ebd. S. 23-25.

⁵⁶⁵ Ebd. S. 42f.

⁵⁶⁶ Ebd. S. 43-45.

⁵⁶⁷ 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 grundsätzlich wieder verlassen. So erhalten ausländische Studierende, die aus entwicklungspolitischen Gründen in der Bundesrepublik 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 des Ausländers verzichtet. Sie kann auf Antrag erteilt werden, wenn ein Ausländer eigentlich rechtlich verpflichtet ist, die Bundesrepublik 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 den genannten Aufenthaltsstatus des Ausländergesetzes gibt es noch die *Aufenthalts-gestattung*. Sie ist der Aufenthaltsstatus, den Asylbewerber zur Durchführung des Asylverfahrens in der Bundesrepublik 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.

⁵⁶⁸ Das deutsche Ausländer- und Asylrecht unterscheidet folgende Gruppen von Flüchtlingen:

- *Asylberechtigte* sind nach Artikel 16a Abs. 1 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. Asylberechtigte haben einen Anspruch, ihre *Familienangehörigen* nach Deutschland zu holen.
- Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 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. Konventionsflüchtlinge haben unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch, ihre *Familienangehörigen* nach Deutschland zu holen.

- *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. Juli 1993 in § 32a AuslG die Möglichkeit einer vorübergehenden Aufnahme ohne Einzelfallprüfung geschaffen. Über eine Aufnahme nach § 32a AuslG wird politisch entschieden. Der 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.
- *De facto-Flüchtlinge* sind die größte Flüchtlingsgruppe in Deutschland. Diese Personen sind im Besitz einer Duldung und haben entweder keinen Asylantrag gestellt oder ihr Asylantrag ist abgelehnt worden. Ihre Abschiebung wurde vorübergehend ausgesetzt, weil ihrer Abschiebung verbindliche völkerrechtliche Verpflichtungen entgegenstehen, im Herkunftsland eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht oder weil dringende humanitäre bzw. persönliche Gründe oder tatsächliche Abschiebungshindernisse ihre vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern.
- *Ausländer mit einer Aufenthaltsbefugnis nach § 30 oder § 32 AuslG* haben in der Regel eine Bleibeperspektive in Deutschland. Anders als die Duldung kann die aus humanitären Gründen erteilte Aufenthaltsbefugnis in eine Aufenthaltsverfestigung münden.
- *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.

569 Die Zahlenangaben stützen sich im Wesentlichen auf eine Mitteilung des Bundesministeriums des Innern von Januar 2001.

570 Obwohl Ausländer mit einer Aufenthaltsbefugnis regelmäßig mit einer ausdrücklichen Bleibeperspektive in Deutschland leben, waren sie in der jährlich erscheinenden Broschüre *Daten und Fakten zur Ausländersituation* der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung bis zum Jahr 1999 in die Zahl der de facto-Flüchtlinge einbezogen worden. Seit der vorletzten Ausgabe (Oktober 2000) umfasst diese Kategorie nur noch geduldete Ausländer, die entweder aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen, wie etwa der Europäischen Menschenrechtskonvention, nicht abgeschoben werden dürfen (rechtliche Abschiebungshindernisse) oder nicht abgeschoben werden können (tatsächliche Abschiebungshindernisse). Die Gruppe der Ausländer, die eine Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG oder § 32 AuslG erhalten hat, wird gesondert ausgewiesen. Anders als im Flüchtlingsbereich üblich, wird das Aufnahmeverfahren für diesen Personenkreis schon in ihrem Herkunftsstaat durchgeführt. Die jüdischen Emigranten werden also aus verfahrensrechtlicher Sicht eher wie Aussiedler und nicht wie Flüchtlinge behandelt.

572 Vgl. Bundestagsdrucksache 14/7720 vom 7. November 2001.

573 Der rechtliche Rahmen für den Ehegatten- und Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen wird ausführlich im Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten dargestellt, Bundestagsdrucksache 14/7720 vom 7. November 2001, S. 17f.

574 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen, Belastungen, Herausforderungen, Berlin/Bonn 2000.

575 Mikrozensus 2000.

576 Diese Bezeichnung stammt aus den wissenschaftlichen Gutachten zum 6. Familienbericht.

577 Sechster Familienbericht a.a.O.

578 Siehe erster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

579 Insgesamt betrachtet ist die ausländische Bevölkerung jedoch wesentlich jünger als die deutsche Bevölkerung. Im Jahr 2000 waren von der ausländischen Bevölkerung 1,54 Mio. (21,2 %) unter 18 Jahre alt, 5,41 Mio. (74,2 %) zwischen 18 und 65 Jahren und 341 188 (4,7 %) waren 65 Jahre und älter. Bei der deutschen Bevölkerung lagen die entsprechenden Werte 1999 hingegen bei 18,6 % (unter 18-jährige), 64,0 % (18 bis unter 65-jährige) und 17,4 % (über 65-jährige). Vgl. Beauftragte der

-
- Bundesregierung für Ausländerfragen: Daten und Fakten zur Ausländersituation, Berlin/Bonn 2002, S. 8.
- 580 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation, Berlin 2001, S. 217.
- 581 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen, Belastungen, Herausforderungen, Berlin 2000, S. 195.
- 582 Vgl. Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation, a.a.O., 75f.
- 583 Vgl. ebd. S. 228f.
- 584 Vgl. ebd.
- 585 Vgl. Müller-Wille, Christiana: Zur Lebenssituation älterer Migranten. Lebensbiografische und familiendynamische Aspekte, in: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.): Älter werden in Deutschland. Fachtagung zu einer Informationsreihe für ältere Migranten, Berlin/Bonn 2001, S. 28.
- 586 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.): Älter werden in Deutschland, Fachtagung zu einer Informationsreihe für ältere Migranten, In der Diskussion Nr. 11, September 2001.
- 587 Die Reihe besteht aus einem Medienkoffer mit unterschiedlichen visuell aufbereiteten Materialien und einem Handbuch für die Veranstalter, die den Koffer ausleihen oder kaufen können. Nach ersten Erfahrungsberichten von Veranstaltern ist die Reihe sehr erfolgreich. Die Projektgruppe plant eine wissenschaftliche Evaluation, die dokumentiert werden soll.
- 588 Memorandum zur kultursensiblen Altenhilfe. Ein Beitrag zur interkulturellen Öffnung. Das Memorandum wurde im Juni 2002 von der Beauftragten vorgestellt.
- 589 Zahlen des Statistischen Bundesamtes, eigene Prozentberechnung.
- 590 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Ausländische Bevölkerung in Deutschland 2001, S. 74.
- 591 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Arbeitsmarkt 2000, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 49. Jg, Sondernummer, Nürnberg, 28. Juni 2001, S. 203.
- 592 Siehe dazu auch Granato, M.: Frauen ausländischer Herkunft: Berufs- und Qualifizierungschancen?, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Frauen in der beruflichen Bildung, Pressereferat, Berlin/Bonn, Juli 1999; dies.: "In zwei Welten zu Hause". Ausbildung und Beruf - Sprungbrett für die weitere Lebensplanung junger Menschen eingewanderter Herkunft, in: Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit (Hrsg.): Jugend, Beruf, Gesellschaft, 49. Jg. (1998), Heft 3-4, S. 191-197; dies.: Junge Frauen der zweiten Generation: Ausbildung und Beruf, Tagungsband zur Fachtagung „Frauenbilder-Arbeitswelten“ der Landeshauptstadt München, Sozialreferat Stadtjugendamt 1999.
- 593 Vgl. Granato, M./Meissner, V.: Hochmotiviert und abgebremst. Junge Frauen ausländischer Herkunft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berichte zur beruflichen Bildung, Bielefeld 1994.
- 594 Untersucht wurden Frauen mit Staatsangehörigkeiten folgender Länder: Griechenland, Italien, ehemaliges Jugoslawien, Portugal, Spanien, Türkei.
- 595 Als informeller Sektor wird hier derjenige Wirtschaftssektor bezeichnet, der sich staatlicher Regulierung und Besteuerung entzieht.
- 596 Vgl. Hillmann, F.: Integration von Frauen aus Familien ausländischer Herkunft in informelle und formelle Arbeitsverhältnisse, in: Sachverständigenkommission zum 6. Familienbericht (Hrsg.): Materialien zum 6. Familienbericht Band I, Familien ausländischer Herkunft in Deutschland, Opladen 2000, S. 91, 103.
- 597 Vgl. 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.
- 598 Vgl. Schulte, A.: Zur Lebenssituation und Integration von älteren Migranten in der Bundesrepublik Deutschland, in: Seifert, W. (Hrsg.): Wie Migranten leben. Lebensbedingungen und soziale Lage der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik, Berlin 1995, S. 61-63.
- 599 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 Ansprüchen erklärt werden können. Näheres dazu Wilpert, C.: Berufskarrieren und Zugehörigkeiten: „Die Töchter der Gastarbeiter“. Europa in Deutschland, in: Schäfers, B. (Hrsg.): Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa, Frankfurt/New York 1993, S. 103-113; dies.: Ausbildungs- und Berufssituation von Mädchen im interkulturellen Vergleich, in: AG Mädchen und junge Frauen im Wedding nach § 78 KJHG (Hrsg.): Zukunftschancen von Mädchen und Jungen in einem interkulturellen Bezirk: Berlin-Wedding. Dokumentation der Fachtagung vom 11. November 1997;

- dies.: Berufsorientierung und Berufsalternativen bei Töchtern türkischer Migranten, in: Castro-Varela, M. u.a. (Hrsg.): Disqualifiziert. Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt, Köln 1998.
- 600 Vgl. dazu Granato, M./Meissner, V.: Hochmotiviert und abgebremst, a.a.O., S. 47ff.
- 601 Vgl. Granato, M.: Jugendliche ausländischer Herkunft in der beruflichen Bildung, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Ausbildungschancen Jugendlicher ausländischer Herkunft, Ergebnisse, Veröffentlichungen und Materialien, Bonn 2000.
- 602 Vgl. Hillmann, Felicitas (2000): a.a.O., S. 103.
- 603 Vgl. Seifert, W.: Die Mobilität der Migranten. Die berufliche, ökonomische und soziale Stellung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik, Berlin 1995, S.162.
- 604 Die Gesamtzahl der registrierten arbeitslosen Frauen ausländischer Herkunft stieg von 82 100 Frauen im Jahr 1990 auf 177 400 Frauen im Jahr 1997. Vgl. Hillmann, Felicitas (2000): a.a.O., S. 103.
- 605 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.
- 606 Vgl. Hillmann, F.: Türkische Unternehmerinnen und Beschäftigte im Berliner ethnischen Gewerbe, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, Dezember 1998.
- 607 Vgl. Hillmann, F. (2000): a.a.O., S. 98.
- 608 Vgl. Gümen, S.: Frauenbilder und geschlechtsspezifische Selbstbilder in interkulturell-vergleichender Perspektive, in: Zeitschrift für Frauenforschung, 3/1995, S. 43.
- 609 Vgl. Granato, M.: Frauen ausländischer Herkunft, a.a.O.
- 610 Bundesministerium für Frauen und Jugend (Hrsg.): Gewalt in der Ehe und Partnerschaft, Bonn, Dezember 1996, S. 179; Ausländerbeauftragte der Landeshauptstadt München: Männergewalt ohne Grenzen - Gewalt gegen ausländische Frauen, München 1995.
- 611 Vgl. BGBl. I, S. 3513.
- 612 Eine Adressenliste von Beratungs- und Informationsstellen zu weiblicher Beschneidung ist auf der Homepage der Fachberatungsstelle DAFI zu finden unter: <http://www.dafi-berlin.org/deutsch/org-Europa.html>.
- 613 Vgl. Antwort der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 14/6682 auf die Große Anfrage der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 7. Februar 2001, Bundestagsdrucksache 14/5285; sowie Interfraktionelle Beschlussempfehlung in der 13. Legislaturperiode, Bundestagsdrucksache 13/10682.
- 614 Vgl. Bundestagsdrucksache 14/6682, S.1.
- 615 Vgl. Arbeitsgruppe "Armut und Gesundheit": Bericht "Migration und gesundheitlicher Versorgung", 2001, S. 4.
- 616 Erste Schritte bestehen u.a. in der Informationsschrift für Ärztinnen, Ärzte und Beraterinnen und Berater des BMFSFJ: Genitale Verstümmelung bei Mädchen und Frauen, 2000; sowie in der Informationsschrift für Beraterinnen und Betroffene, herausgegeben von Terre des Femmes unter dem Titel „Wir schützen unsere Töchter“.
- 617 Vgl. Stadt Ulm Frauenbeauftragte und Ausländerbeauftragter (Hrsg): Dokumentation „SIBILLE“ Modellprojekt zur Verbesserung der beruflichen Bildung türkischer Mädchen in Ulm 1997-2000, Ulm 2001.
- 618 Vgl. Bundeskriminalamt: Lagebild Menschenhandel 2000, Wiesbaden 2001, im Internet abzurufen unter: www.bka.de.
- 619 Von den 926 erfassten Opfern von Menschenhandel kamen 17,5 % aus Litauen, 15,1 % aus Russland, 12,4 % aus der Ukraine, 8 % aus Polen, 8 % aus Tschechien, 5,3 % aus Asien, 4,5 % aus Lettland, 4,3 % aus Weißrussland, 3,1 % aus Afrika.
- 620 Vgl. Bundeskriminalamt (2001): Lagebericht Menschenhandel 2000, im Internet abrufbar unter www.bka.de.
- 621 Die gesamte Konvention kann unter www.uncjin.org/Documents/documents.html#convention im Internet eingesehen werden.
- 622 Vereinte Nationen, Vorkopie des Deutschen Übersetzungsdienstes, New York: Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität, Art. 3, Dokumentnummer A/55/383, 2000.
- 623 Auf die problematische Praxis der Abschiebung von Frauen, die möglicherweise als Zeuginnen in Menschenhandelprozessen aussagen könnten, verweist auch der Antrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache 14/6540 vom 3. Juli 2001.
- 624 Die Kapazität der Fachberatungsstellen, Schutz für die Opfer von Menschenhandel zu liefern, beschränkt sich auf die Vermittlung von Wohnraum an geheimgehaltenen Adressen. Zeugenschutz

im Sinne von Personenschutz bzw. Identitätsschutzes obliegt ggfs. dem Bundeskriminalamt und den Landeskriminalämtern.

Eine Liste der Fachberatungsstellen ist erhältlich über die Homepage des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (KOK) unter www.kok-potsdam.de.

- 625 Die bundesweite AG-Frauenhandel unter der Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend besteht seit 1997. In ihr sind die zuständigen Bundesministerien, die Bundesausländerbeauftragte, die Landesfachministerkonferenzen, das Bundeskriminalamt, der KOK und Fachberatungsstellen vertreten.
- 626 Das Kooperationskonzept der bundesweiten AG Frauenhandel wurde 1998 verabschiedet. Es ist in vollem Wortlaut dokumentiert in: Agisra e.V. (Hg.), 2001: Migration von Frauen. Ausbeutung Illegalisierung und Frauenhandel, Frankfurt/M, Internet: www.agisra.de. Die Kooperationspartner in Schleswig-Holstein haben einen Vereinbarungstext gemeinsam abgestimmt, die formale Unterzeichnung steht noch aus.
- 627 Grundlage der Zusammenarbeit sind in Hessen die „Empfehlungen des Runden Tisches ‚Bekämpfung des Menschenhandels‘ für die Kooperation von Strafverfolgungsbehörden, Ausländerbehörden und Fachberatungsstellen zum Schutz von Zeuginnen und Zeugen in Fällen von Menschenhandel“, verabschiedet im November 2001. In Nordrhein-Westfalen basiert die Zusammenarbeit zwischen Fachberatungsstellen und staatlichen Stellen auf dem Rundtischerlass des Innenministeriums 1994 - Ic2 / 43.33.
- 628 Die Aufenthaltsfrist von vier Wochen ist in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz Ziffer 42.3.2. geregelt. Die genannte Regelung der vier-Wochen-Frist gilt ausschließlich für Opfer des Straftatbestandes Menschenhandel nach § 180b oder schwerer Menschenhandel nach § 181 StGB. Für Opfer anderer Delikte im Umfeld von Menschenhandel, wie z.B. Freiheitsberaubung, Körperverletzung oder Vergewaltigung, findet sie keine Anwendung (siehe zur neuen VwV auch Bericht 2000, VI.4.6).
- 629 Die von Menschenhandel betroffenen Personen haben aufgrund ihrer in vielen Fällen schweren Traumatisierung und aufgrund ihrer Beteiligung am Strafverfahren spezifische Bedürfnisse. Dies betrifft insbesondere Kosten für die Behandlung der Traumatisierung, Dolmetscherkosten, erhöhte Fahrtkosten aufgrund dezentraler Unterbringung sowie aufgrund von spezifischem Beratungs- und Therapiebedarf und z.T. erhöhte Unterbringungskosten aus Sicherheitsgründen. In der Anwendungspraxis des AsylbLG wurden diese Kosten nicht in allen Fällen gedeckt.
- 630 Das technische Abstimmungsverfahren für den Rahmenbeschluss war bei Redaktionsschluss des vorliegenden Berichts noch nicht abgeschlossen. Auf Grundlage des Beschlusses der Minister vom 28. September 2001 ist zu erwarten, dass sich der Rahmenbeschluss eng an dem Vorschlag der Kommission orientiert. Dokumentnachweis: KOM (2000) 854 endgültig/2.
- 631 Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren vom 11. Februar 2002 KOM (2002) 71 endgültig, 2002/0043.
- 632 Der Text des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung steht im Internet unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/frame.htm>.
- 633 Vgl. KOK - Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (2000): Schattenbericht unter Art. 6 CEDAW (Frauenhandel) zum Staatenbericht der deutschen Bundesregierung. Im Internet im Volltext unter www.kok-potsdam.de.
- 634 Bereits im November 1993 hat die Beauftragte eine Broschüre herausgegeben, die sich mit diesem Thema auseinandersetzt: „Ausländerkriminalität“ oder „kriminelle Ausländer“, Anmerkungen zu einem sensiblen Thema. In der Diskussion Nummer 2, Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Bonn 1993.
- 635 Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland, Berlin 2000, S.146f.
- 636 Generell zur Reichweite und Vergleichbarkeit der unterschiedlichen kriminalstatistischen Erkenntnismittel vgl.: Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, Abschnitt 1.4, sowie speziell zur Vergleichbarkeit von polizeilicher Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik Abschnitt 2.11.1.5.
- 637 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 2001, Berlin 2002, S. 28ff.
- 638 Vgl. Erster Periodischer Sicherheitsbericht, a.a.O., S. 305ff.
- 639 Das Bundeskriminalamt verzichtet deshalb seit 1989 grundsätzlich auf die Berechnung von Tatverdächtigenbelastungszahlen für Nichtdeutsche.
- 640 So weist der Erste Periodische Sicherheitsbericht (a.a.O., S. 313) u.a. darauf hin, dass Verstöße gegen das Ausländerrecht häufig Anschlussermittlungen hinsichtlich anderer Straftaten auslösen, und

kommt zudem zu dem Schluss, dass vergleichende Untersuchungen der Strafverfahren gegen Ausländer dringend erforderlich seien, um „Basiswissen über den Umgang von Polizei und Justiz mit Straftaten von Zuwanderern zu schaffen“ (ebd. S. 315).

⁶⁴¹ Erster Periodischer Sicherheitsbericht, a.a.O., S. 312.

⁶⁴² Vgl. ebd. S. 316ff.

⁶⁴³ Ebd. S. 307.

⁶⁴⁴ Vgl. ebd. S. 315.

⁶⁴⁵ In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass männliche im Vergleich zu weiblichen Jugendlichen unabhängig vom Migrationshintergrund mehr Gewalttaten begehen. Vgl. z. B. Schubarth, Wilfried: Gewaltprävention in Schule und Jugendhilfe. Theoretische Grundlagen, empirische Ergebnisse, Praxismodelle, Neuwied 2000 sowie Steffen, W./Elsner, E.: Kriminalitätsprobleme junger Ausländer - ein Hinweis auf Integrationsschwierigkeiten?, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1999, S. 332-345.

⁶⁴⁶ Vgl. Bericht der Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ vom 4. Juli 2001, S. 250

⁶⁴⁷ Einen guten Überblick über die aktuelle Diskussion bietet eine Tagungsdokumentation der Freudenbergstiftung: Junge Türken als Täter und Opfer von Gewalt- Tagungsdokumentation, Weinheim, 2000.

⁶⁴⁸ In der Literatur wird andererseits immer wieder darauf hingewiesen, dass ausländische Jugendliche eher als Deutsche Opfer von Gewalttaten und gewaltförmiger Diskriminierung sind.

⁶⁴⁹ Vgl. z.B. Ludwig-Mayerhofer, W./Niemann, H.: Gleiches (Straf-)Recht für alle? Neue Ergebnisse zur Ungleichbehandlung ausländischer Jugendlicher im Strafrecht der Bundesrepublik Deutschland, Zeitschrift für Soziologie 1997, S. 35f.

⁶⁵⁰ Vgl. IAB (Hrsg.): Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 1/2000, S. 28f.

⁶⁵¹ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2000, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Nürnberg, 28. Juni 2001, S. 44.

⁶⁵² Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, die eine Aufenthaltsbefugnis nach § 32a Ausländergesetz haben, sind von der 12-monatigen Wartezeit ausgenommen und erhalten einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang ohne Wartezeit.

⁶⁵³ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2000, Sondernummer ANBA, 28. Juni 2001, S. 45.

⁶⁵⁴ Vgl. Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2000 und 2001, in: MittAB 1/2001, S. 19.

⁶⁵⁵ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2000, Sondernummer ANBA, 28. Juni 2001, S. 19.

⁶⁵⁶ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 7. Dezember 2000, Frankfurter Rundschau vom 7. Dezember 2000.

⁶⁵⁷ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 6. März 2001, Die Welt vom 8. Dezember 2000.

⁶⁵⁸ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2000, Sondernummer ANBA, 28. Juni 2001, S.46.

⁶⁵⁹ Stellungnahme des IAB, a.a.O., S. 8.

⁶⁶⁰ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die statistische Neufassung der Erwerbstätigenzahlen durch das Statistische Bundesamt (erstmalig für April 1999). Geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer werden nun zur Zahl der Erwerbstätigen hinzugezählt. Dadurch kommt es zu Überschneidungen zwischen Erwerbstätigkeit und registrierter Arbeitslosigkeit, da Arbeitslose einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen können, sie in der Statistik aber trotzdem weiter als „arbeitslos“ geführt werden. Setzt man diesen Zahlenanstieg der Erwerbstätigen in Beziehung zu den geleisteten Arbeitsstunden, so zeigt sich nur eine geringfügige Veränderung des Erwerbspotentials; ein Vergleich von Erwerbstätigenzahlen vor und nach dem Umstellungszeitpunkt muss dies berücksichtigen. Vgl. u.a. Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2000 und 2001, in: MittAB 1/2001, S. 15.

⁶⁶¹ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung" vom 4. Juli 2000, S. 218.

⁶⁶² Statistisches Bundesamt, Referat IX 3, Mikrozensus 2001, Erwerbsquoten.

⁶⁶³ Vgl. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit: Osterweiterung der Europäischen Union - Droht dem deutschen Arbeitsmarkt eine Zuwanderungswelle?, IAB Kurzbericht Nr. 7 vom 17. August 1999; European Integration Consortium (DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Final Report for the Employment and Social Affairs Directorate General of the European Commission, Berlin/Milano 2000; Institut für die Zukunft der Arbeit (IZA): EU-Osterweiterung, Zuwanderung und Arbeitsmarkt, IZA-Compact März 2000; Quaisser, Wolfgang/Hartmann, Monika/Hönekopp, Elmar/Brandmeier: Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa, Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung März 2000; DIW: EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten, DIW-Wochenbericht vom 25. Mai 2000; ifo Institut für Wirtschaftsforschung in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer

- schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, München Dezember 2000.
- 664 Vgl. Stellungnahme des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit zum ZuwG, Drucksache des Innenausschuss des Deutschen Bundestages 14/674 G, S. 2f.
- 665 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2000, Sondernummer ANBA, 28. Juni 2001, S. 205 und Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 1999, Sondernummer ANBA, 28. Juni 2000, S. 177.
- 666 Vgl. Stellungnahme des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zum ZuwG, a.a.O., S. 6.
- 667 Vgl. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Sonderdruck ANBA, Nr.5/2001, S. 478 und 486.
- 668 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2000, a.a.O., S. 204.
- 669 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): Kollegen, Unternehmer, Freunde, Ausländer bereichern die deutsche Wirtschaft, Berlin 1999, S. 2.
- 670 Bundessanstalt für Arbeit, Ref. III b 6: Sozialversicherungspflichtige Ausländer nach Wirtschaftszweigen (30. September 2000, berichtigt Dezember 2001).
- 671 Vgl. Loeffelholz, Hans Dietrich von: Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer, Manuskript zum Vortrag bei der 64. Wissenschaftlichen Tagung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE), Berlin April 2001, S. 18f.
- 672 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2000, a.a.O., S. 203.
- 673 Vgl. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Sonderdruck ANBA Nr.5/2001, S. 506.
- 674 Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Soziale Gerechtigkeit oder Gerechtigkeitslücke? Ein Jahr Sozialpolitik - Bilanz und Ausblick, im Internet abzurufen unter: www.bma.bund.de/aktuelles, (September 2000).
- 675 Vgl. Bericht 2000, V.4.1.6.
- 676 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Geringfügig entlohnte Beschäftigte, Sonderdruck ANBA, Nr. 5/2001, S. 45ff.
- 677 Vgl. Seifert, Wolfgang: Berufliche Integration von Zuwanderern in Deutschland. Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ beim Bundesministerium des Inneren, Düsseldorf März 2001, S. 24.
- 678 Vgl. ebd. S. 23f. und S. 39.
- 679 Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 4. Juli 2000, S. 224f.
- 680 Vgl. Seifert, Wolfgang a.a.O., S. 25f.
- 681 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Im Blickpunkt: „Ausländische Bevölkerung in Deutschland“; Stuttgart 2001, S. 72ff.
- 682 Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 4. Juli 2000, S. 226.
- 683 Trotz der hohen absoluten Zahl von selbständigen Türken lag ihre Selbständigenquote nach auf dem Mikrozensus 1995 beruhenden Berechnungen bei nur 3,6 %, während z.B. Griechen mit 12,7 % und Italiener mit 11,1 % deutlich höhere Quoten aufwiesen; vgl. Seifert, Wolfgang a.a.O., S. 25.
- 684 Vgl. Zentrum für Türkeistudien: Türkische Wirtschaftsleistung in Deutschland, Essen, April 2000.
- 685 Vgl. Hillmann, Felicitas: Türkische Unternehmerinnen und Beschäftigte im Berliner ethnischen Gewerbe, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1998, S. 43.
- 686 Vgl. Geist, Guido: Türkische Unternehmer verlassen neue Bundesländer, in: Die Welt vom 4. Dezember 2000.
- 687 Vgl. Seifert, Wolfgang a.a.O., S. 25 und Loeffelholz, H.D. von: Berufliche Integration von Zuwanderern, a.a.O., S. 28.
- 688 Vgl. Isoplan: Ausländer in Deutschland, AID 1/2000, S.4.
- 689 Vgl. Loeffelholz, H.D. von: Berufliche Integration von Zuwanderern, a.a.O., S. 30.
- 690 Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung" vom 4. Juli 2000, S.225ff.
- 691 Vgl. ebd.
- 692 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: Migrationsbericht im Auftrag der Bundesregierung, Berlin/Bonn November 2001, S. 52f.
- 693 Vgl. ebd. S. 110.
- 694 Vgl. ebd. S. 111.
- 695 Vgl. Pressemeldung der Agentur AP vom 17. Juli 2001: Gewerkschaften fordern Mindestlohn für Arbeiter aus Osteuropa.
- 696 Vgl. Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit.
- 697 Vgl. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft: Green Card meist gut angekommen, Jahrgang 27, 9. August 2001, S. 5.
- 698 Vgl. WIMMEX: 6 Monate Green Card in Deutschland - eine Zwischenbilanz, München, März 2001, S. 59.
- 699 Vgl. ebd. S. 61.

- ⁷⁰⁰ Vgl. DGB Bildungswerk: Forum Migration, Informationen zur Migrations-, Integrations- und Antidiskriminierungspolitik ethnischer Minderheiten, Nr. 24, September 2001, S. 2.
- ⁷⁰¹ So hat die Informations- und Kommunikationstechnologiewirtschaft (IuK-Wirtschaft) im Sofortprogramm zugesagt, die Ausbildungsanstrengungen zu erhöhen und - über die im Bündnis für Arbeit zugesagte Erhöhung der Ausbildungsplätze auf 40 000 im Jahre 2003 hinaus - bis zum Jahr 2003 weitere 20 000 Ausbildungsplätze einzurichten. Da schon im Jahr 2000 die Zahl der Ausbildungsverträge in der IuK-Wirtschaft ca. 55 000 betrug und im Jahr 2001 auf ca. 65 000 stieg, wurde das für 2003 angestrebte Ziel bereits erreicht. Die Bundesländer haben mit Förderung durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) auch die Zahl der Studienplätze im IT-Bereich wesentlich erhöht und daneben mit der Entwicklung und Erprobung neuer Studiengänge mit den Abschlüssen Bachelor und Master in diesem Bereich begonnen. Ab dem Jahre 2005 ist daher mit einer erheblichen Erhöhung der Absolventenzahlen der IT-Studiengänge zu rechnen. Für die Weiterbildungsaktivitäten der IT-Firmen wurde in Zusammenarbeit mit dem BMBF, den Gewerkschaften und Verbänden ein neues Weiterbildungssystem mit 35 Weiterbildungsprofilen auf verschiedenen Niveaus entwickelt, das nun umzusetzen ist.
- ⁷⁰² Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2000, a.a.O., S. 101.
- ⁷⁰³ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: iwd, Jahrgang 27, 5.Juli 2001, S. 2
- ⁷⁰⁴ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Geschäftsbericht 2000, Nürnberg, 2001, S. 66 - 67.
- ⁷⁰⁵ Vgl. Pressemeldung der Agentur ADN vom 21. Februar 2001: 'Schwarzarbeit und Leistungsmissbrauch sind auf dem Vormarsch'.
Bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.
- ⁷⁰⁷ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2000, a.a.O., S. 62.
- ⁷⁰⁸ Vgl. (unveröffentlichte) Berechnungen des Bremer Instituts für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe auf Grundlage von Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit, Referat IIIa 4; betrachtet wurden in dieser Studie die Arbeitsamtsbezirke, in denen die 12 westdeutschen Großstädte mit mehr als 400 000 Einwohnern liegen. Die Arbeitsamtsbezirke umfassen in der Regel mehr als nur die jeweiligen Großstädte. Es sind dies München, Stuttgart, Nürnberg, Dortmund, Duisburg, Essen, Köln, Düsseldorf, Frankfurt/Main, Hamburg, Bremen und Hannover.
- ⁷⁰⁹ Vgl. Gilberg, Reiner/Hess, Doris/Schröder, Helmut: Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen, in: MittAB 3/99, S. 281.
- ⁷¹⁰ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung" vom 4. Juli 2000, S. 219.
- ⁷¹¹ Vgl. Hinken, Günter: Als aus Gastarbeitern Betriebsräte wurden, in: interkulturelle Studien (iks), Nr. 35, Münster, 2001.
- ⁷¹² Ebd.
- ⁷¹³ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung" vom 4. Juli 2000, S. 226.
- ⁷¹⁴ Eine kritische Würdigung der Aussagen zur Ausländerpopulation des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung findet sich bei Hanesch, Walter: Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung: Armut und Migration", in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit Heft 4/2001, S. 1ff.
- ⁷¹⁵ Der Begriff „Armut“ entzieht sich wegen seiner Vielschichtigkeit einer allgemein gültigen Definition. Deshalb wurden im ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung „Lebenslagen in Deutschland“ mehrere Armutsdefinitionen verwendet. Nach einer dieser Definitionen wird derjenige als (einkommens-)arm angesehen, dessen Einkommen 50 % oder weniger des arithmetischen Mittels der Einkommen in der Gesamtbevölkerung beträgt. Das Einkommen wird hierbei in ein sogenanntes 'Äquivalenzeinkommen' umgerechnet, das z.B. die Haushaltsgröße und -zusammensetzung berücksichtigt. Die begriffliche Fassung von Reichtum ist ebenso vielschichtig wie die von Armut. Nach einer im ersten Armuts- und Reichtumsbericht verwendeten Definition gilt derjenige als 'wohlhabend', dessen Einkommen die 200 %-Schwelle überschreitet. Vgl. Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Band 1: Bericht, S. 24ff.
- ⁷¹⁶ Vgl. ebd. S. 207ff. sowie Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Band 2: Daten und Fakten, S. 244ff.
- ⁷¹⁷ Hierbei wird das mittlere verfügbare Nettoäquivalenzeinkommen deutscher Haushalte als 100 angesetzt und das Verhältnis des mittleren verfügbaren Nettoäquivalenzeinkommens ausländischer Haushalte in % dazu angegeben.
- ⁷¹⁸ Vgl. Wagner, Gert G./Krause, Peter: Forschungsprojekt Einkommensverteilung und Einkommensmobilität, Gutachten für: Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 60.
- ⁷¹⁹ Vgl. ebd. S. 71.
- ⁷²⁰ Vgl. auch „Lebenslagen in Deutschland“. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, S. 209.

-
- ⁷²¹ Vgl. Deutsche Bundesbank: Zahlungsbilanz nach Regionen, Statistische Sonderveröffentlichung 11. Juli 2001, S. 101; unter Berücksichtigung der auf Heimatreisen mitgenommenen Barbeträge, Beträge bis Ende 1998 in DM, ab 1999 in €
- ⁷²² Zu den rechtlichen Aspekten der sozialen Sicherheit von Ausländern siehe auch Kapitel VI.1.2 (Anwendung des § 120 Abs. 5 Satz 2 Bundessozialhilfegesetz bei Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention) und Kapitel 2.5 (Asylbewerberleistungsgesetz).
- ⁷²³ Vgl. „Lebenslagen in Deutschland“, Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Teil A - Die soziale Lage in Deutschland bis 1998, Kapitel IX. Zuwanderung. Im Materialband „Daten und Fakten“ des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung und vor allem in einem Gutachten des Statistischen Bundesamtes, Zweigstelle Bonn, zu Kapitel 2.2 „Umfang, Strukturen und Gründe von Sozialhilfebedürftigkeit“ (Teil A: Auswertungen der Sozialhilfestatistik) vom 2. September 2000 werden, zum Teil in Form von Zeitreihen, sozialstatistische Kategorien des Sozialhilfebezugs dargestellt.
- ⁷²⁴ Die Angaben dieses und des folgenden Abschnittes sind entnommen: Haustein, Thomas und Mitarbeiterinnen: „Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 2000“, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 2/2002, S. 123ff.
- ⁷²⁵ Vgl. /Wissenschaftliches Institut der Ärzte Deutschlands e.V.: Gesundheit von Zuwanderern in Nordrhein-Westfalen, Sonderbericht im Auftrag des Ministeriums für Frauen, Familie, Jugend und Gesundheit Nordrhein-Westfalen, Bonn 2000.
- ⁷²⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 1, 1999, S. 242.
- ⁷²⁷ Vgl. Sonderbericht „Gesundheit von Zuwanderern in Nordrhein-Westfalen“, a.a.O., S. 26.
- ⁷²⁸ Vgl. ebd. S. 27f.
- ⁷²⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 12, Reihe 2; „Tuberkulose in Deutschland 2000“, Informationsbericht des Deutschen Zentralkomitees zur Bekämpfung der Tuberkulose.
- ⁷³⁰ Vgl. Sonderbericht „Gesundheit von Zuwanderern in Nordrhein-Westfalen“, a.a.O., S. 36.
- ⁷³¹ Migration und Sucht, Expertisen im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit; Bd. 141/I-III der Schriftenreihe des BMG; Baden Baden 2002.
- ⁷³² Die hier dargestellten Ergebnisse der Expertisen stützen sich auf die Analyse von Befragungsdaten jugendlicher Berufsschüler, eine Erhebung bei Schülern der Stadt Marl sowie eine Analyse der hausärztlichen Versorgung von suchtgefährdeten und suchtkranken Migranten. Vgl. Drogenbeauftragte der Bundesregierung (Hrsg.): Drogen- und Suchtbericht, Mai 2002, 69ff.
- ⁷³³ Die Zahlen des NRW-Sonderberichtes beruhen auf einer Auswertung der Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) für Nordrhein-Westfalen.
- ⁷³⁴ Arbeitsgruppe "Armut und Gesundheit": Bericht "Migration und gesundheitliche Versorgung", Bonn 2001, hektographiertes Manuskript.
- ⁷³⁵ Wochenbericht des DIW 30/2001, Berlin 2001. Die Daten beruhen auf dem sozioökonomischen Panel.
- ⁷³⁶ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): 50 Jahre Wohnen in Deutschland, Ergebnisse aus Gebäude- und Wohnungszählungen, Mikrozensus-Ergänzungserhebungen und Bautätigkeitsstatistiken. Ebd. S. 168.
- ⁷³⁷ Ebd. S. 168.
- ⁷³⁸ Marplan, a.a.O., S. 26.
- ⁷³⁹ Vgl. Bericht 2000, V.8.
- ⁷⁴⁰ Heuwinkel, Dirk/Schubert, Herbert: Die Situation der Ausländer in ihrem Lebensumfeld, in: Sachverständigenkommission 6. Familienbericht (Hrsg.): Lebensalltag, Materialien zum 6. Familienbericht, Opladen 2000.
- ⁷⁴¹ Ebd. S. 165.
- ⁷⁴² Ebd. S. 231.
- ⁷⁴³ Dargestellt z.B. in: Ausländer in Deutschland (AID), Heft 3/2000, S. 3 ff (Schwerpunktheft), Isoplan Saarbrücken.
- ⁷⁴⁴ Etwa Zentrum für Türkeistudien: Studie zum Medienkonsum der türkischen Bevölkerung in Deutschland, Essen 1997.
- ⁷⁴⁵ Weiß, Hans-Jürgen/Trebbe, Joachim: Mediennutzung und Integration der türkischen Bevölkerung in Deutschland. Ergebnisse einer Umfrage des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. Potsdam 2001.
- ⁷⁴⁶ Nutzungskriterium: Mindestens vier Tage pro Woche (Selbsteinschätzung der Befragten).
- ⁷⁴⁷ A.a.O., S. 54.
- ⁷⁴⁸ Vgl. Deutsches Jugendinstitut (DJI), Projekt Multikulturelles Kinderleben (Hrsg.): Wie Kinder multikulturellen Alltag erleben - Ergebnisse einer Kinderbefragung, München, Projektheft 4/2000.
- ⁷⁴⁹ Vgl. Deutsche Shell (Hrsg.): Jugend 2000, Band 1, Opladen 2000.
- ⁷⁵⁰ Ebd. S.105.

- ⁷⁵¹ Für diesen Bereich legt die Shell-Studie leider keine detaillierten Zahlen vor.
⁷⁵² Deutsche Shell, Jugend 2000, Band 1, S. 208.
⁷⁵³ Vgl. Marplan: Ausländer in Deutschland 1998.
⁷⁵⁴ Vgl. Marplan: Ausländer in Deutschland 2000, S. 54f.

Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von 1994 - 2001

Jahr	Ausländische Bevölkerung	Einbürgerungen von Ausländer/innen...						sonstige Einbürgerungen ¹⁾	Einbürgerungen insgesamt
		Anteil an der ausl. Bev. (Einbürgerungsquote)	insgesamt (Summe Spalten 2 bis 5)	davon:					
				gem. § 85 AuslG	gem. § 86 Abs. 1 AuslG	gem. § 86 Abs. 2 AuslG	andere (z.B. RuStAG)		
				1	2	3	4			5	6	7
1994	6.990.500	0,88	61.709	10.419	24.995	7.570	18.725	197.461	259.170
1995	7.173.900	1,00	71.981	12.141	27.952	13.290	18.598	241.625	313.606
1996	7.314.000	1,18	86.356	14.409	34.343	18.070	19.534	216.474	302.830
1997	7.351.500	1,13	82.913	12.859	30.892	19.557	19.605	195.749	278.662
1998	7.319.600	1,46	106.790	16.932	39.949	26.004	23.905	184.541	291.331
1999	7.336.100	1,95	143.267	23.572	56.111	34.625	28.959	104.939	248.206
2000	7.296.800	2,56	186.688 ²⁾	-	-	-	-	-	-
2001	7.318.600	2,43	178.098	-	-	-	-	-	-

AuslG: Ausländergesetz, RuStAG: Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (seit dem 1.1.2000: StAG - Staatsangehörigkeitsgesetz).

¹⁾ Überwiegend Einbürgerungen von Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1 GG i. Verb. m. § 6 StAngRegG). Die genaue Zahl wird statistisch nicht ausgewiesen. Seit dem 01.08.1999 erwirbt dieser Personenkreis die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes.

²⁾ Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird an dieser Stelle auf eine Darstellung der einzelnen Rechtsgrundlagen, wie sie sich nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts am 1. Januar 2000 zu berücksichtigen sind, verzichtet.

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen

Tabelle 2

**Einbürgerungen nach Nationalitäten mit großen Zahlen
vollzogener Einbürgerungen im Jahr 2000**

Land der bisherigen Staatsangehörigkeit	Einbürgerungen		
	Insgesamt	davon unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit	
		absolut	in %
Türkei	82.861	23.921	28,9
Iran, Islam. Republik	14.410	14.368	99,7
BR. Jugoslawien	9.776	8.696	90,0
Libanon	5.673	4.610	81,3
Marokko	5.008	4.263	85,1
Afghanistan	4.773	4.411	92,4
Sri Lanka	4.597	715	15,6
Russische Föderation	4.583	1.867	40,7
Vietnam	4.489	2.633	58,7
Bosnien-Herzegovina	4.002	500	12,5
Insgesamt	186.688	83.856	44,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

**Eingebürgerte Personen im Jahr 2000/2001 nach Bundesländern
(Veränderungen gegenüber 1999/2000 in %)**

Bundesland	Veränderungen zu 1999 in %	Jahr		Veränderungen zu 2000 in %	Jahr	
		2000	1999		2001	2000
Baden-Württemberg	13,2	29.057	25.670	-3,3	28.112	29.057
Bayern	35,6	20.610	15.201	-3,3	19.922	20.610
Berlin	-29,2	6.730	9.508	-6,8	6.270	6.730
Brandenburg	91,9	424	221	2,4	434	424
Bremen	14,6	2.083	1.817	-10,8	1.857	2.083
Hamburg	54,7	8.640	5.586	13,8	9.832	8.640
Hessen	21,5	20.444	16.827	-7,4	18.924	20.444
Mecklenburg-Vorpommern	154,3	295	116	-2,7	287	295
Niedersachsen	48,2	15.427	10.409	-4,8	14.693	15.427
Nordrhein-Westfalen	38,5	65.744	47.472	-7,9	60.566	65.744
Rheinland-Pfalz	46,3	7.338	5.015	5,1	7.714	7.338
Saarland	83,7	1.833	998	-32,6	1.235	1.833
Sachsen	60,8	455	283	20,2	547	455
Sachsen-Anhalt	134,0	461	197	-3,0	447	461
Schleswig-Holstein	51,0	5.639	3.734	-9,2	5.123	5.639
Thüringen	46,5	312	213	14,4	357	312
Einbürgerungen vom Ausland		1.199			1.778	1.199
Insgesamt	30,3	186.688	143.267	-4,6	178.098	186.688

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Kinder in Kinderkrippen und Kindergärten im April 2000*)

Land	Kinder in Kinderkrippen oder Kindergärten													
	zusammen		davon im Alter von ... bis unter ... Jahren											
			unter 3		3 - 8		3 - 4		4 - 5		5 - 6		6 - 8	
	1 000	% ²⁾	1 000	% ²⁾	1 000	% ²⁾	1 000	% ²⁾	1 000	% ²⁾	1 000	% ²⁾	1 000	% ²⁾
Baden-Württemberg	392	51,6	19	5,9	372	86,3	78	68,6	110	91,9	100	94,0	85	91,7
Bayern	379	45,0	14	3,7	366	78,3	63	48,8	99	82,3	115	93,9	88	93,3
Berlin	102	56,5	24	28,1	78	82,8	21	74,5	20	83,4	21	87,2	16	89,4
Berlin-West	63	50,0	12	19,0	51	79,0	15	69,5	12	79,5	14	85,0	11	86,3
Berlin-Ost	39	71,0	13	48,7	27	90,4	6	88,9	8	89,9	7	89,2	/	/
Brandenburg	78	66,6	25	43,5	53	88,8	15	85,0	13	90,3	13	92,7	12	88,1
Bremen	16	44,8	/	/	14	72,0	/	/	/	/	/	/	/	/
Hamburg	44	40,5	8	14,3	36	65,7	8	53,8	10	75,6	10	68,2	8	67,6
Hessen	189	47,2	10	5,7	179	80,9	36	59,9	53	87,4	51	91,8	38	87,3
Mecklenburg-Vorpommern	42	57,1	10	29,6	31	81,9	7	82,2	9	79,4	8	86,5	7	79,8
Niedersachsen	216	39,4	10	4,2	206	67,9	31	36,9	57	74,8	66	81,7	52	84,2
Nordrhein-Westfalen	512	42,6	24	4,4	488	73,5	78	43,0	143	77,2	149	89,5	118	90,4
Rheinland-Pfalz	130	51,1	/	/	126	85,9	28	71,2	34	88,7	33	95,1	31	90,0
Saarland	31	57,0	/	/	29	89,6	8	81,2	8	90,8	6	94,1	6	96,8
Sachsen	106	55,7	21	22,8	85	85,8	23	84,1	22	85,7	22	88,5	19	84,9
Sachsen-Anhalt	73	68,2	24	47,6	48	87,4	12	84,2	14	91,4	12	84,7	11	89,3
Schleswig-Holstein	88	43,9	7	7,5	81	72,4	15	50,8	23	79,3	23	85,2	20	76,2
Thüringen	58	59,2	16	31,6	43	87,0	13	85,6	10	85,1	9	91,3	11	86,7
Deutschland	2455	47,5	221	9,5	2234	78,5	439	56,3	628	82,9	643	89,8	524	88,6
nachrichtlich:														
Früheres Bundesgebiet	2059	45,4	112	5,5	1947	77,4	363	52,6	553	82,3	572	89,9	460	88,8
Neue Länder und Berlin-Ost	396	61,8	109	35,1	287	86,8	76	84,6	75	87,1	71	89,0	64	86,8

*) Ergebnis des Mikrozensus. - Bevölkerung am Familienwohnsitz.

¹⁾ Ohne Kinder, die bereits die Schule besuchen.

²⁾ Bezogen auf jeweils 100 Kinder der gleichen Altersgruppe.

/ = kein Nachweis, da das Ergebnis nicht ausreichend genau ist.

Ausländische Kinder in Kinderkrippen und Kindergärten im April 2000*

Land	Kinder in Kinderkrippen oder Kindergärten													
	zusammen		davon im Alter von ... bis unter ... Jahren											
			unter 3		3 - 8		3 - 4		4 - 5		5 - 6		6 - 8	
	1 000	% ²⁾	1 000	% ²⁾	1 000	% ²⁾	1 000	% ²⁾	1 000	% ²⁾	1 000	% ²⁾	1 000	% ²⁾
Baden-Württemberg	59	47,3	/	/	55	78,6	10	51,5	19	90,9	15	90,6	12	84,6
Bayern	38	40,9	/	/	36	74,7	9	53,8	9	75,6	11	95,5	7	91,5
Berlin	15	42,6	/	/	12	66,5	/	/	/	/	/	/	/	/
Berlin-West	12	40,7	/	/	10	66,9	/	/	/	/	/	/	/	/
Berlin-Ost	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Brandenburg	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Bremen	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Hamburg	9	37,9	/	/	8	68,4	/	/	/	/	/	/	/	/
Hessen	32	43,6	/	/	30	75,9	5	51,5	9	83,0	10	88,3	6	80,3
Mecklenburg-Vorpommern	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Niedersachsen	21	35,8	/	/	19	62,9	/	/	/	/	7	79,5	/	/
Nordrhein-Westfalen	82	39,8	/	/	79	66,2	13	38,2	24	66,6	22	82,6	20	86,8
Rheinland-Pfalz	16	53,6	/	/	15	83,7	/	/	/	/	6	96,7	/	/
Saarland	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Sachsen	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	-	-
Sachsen-Anhalt	/	/	/	/	/	/	-	-	/	/	-	-	/	/
Schleswig-Holstein	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Thüringen	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	-	-
Deutschland	287	42,3	/	/	268	71,4	50	47,1	79	75,7	80	85,5	59	83,0
nachrichtlich:														
Früheres Bundesgebiet	280	42,2	/	/	262	71,4	49	46,9	78	75,6	78	86,1	58	83,2
Neue Länder und Berlin-Ost	6	51,2	/	/	5	66,7	/	/	/	/	/	/	/	/

*) Ergebnis des Mikrozensus. - Bevölkerung am Familienwohnsitz .

¹⁾ Ohne Kinder, die bereits die Schule besuchen.

²⁾ Bezogen auf jeweils 100 Kinder der gleichen Altersgruppe.

/ = kein Nachweis, da das Ergebnis nicht ausreichend genau ist.

- = nichts vorhanden.

**Ausländische Schüler an allgemeinbildenden Schulen
nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Schulart
Schuljahr 1999/2000**

Tabelle 6

Staats- angehörigkeit	Insgesamt	davon an										
		Vorklasser	Schulkinder- gärten	Grund- schulen	Schulunabh. Orientier- ungsstufe	Haupt- schulen	Schularten m. mehre- ren Bildungsgängen	Real- schulen	Gymnasien	Gesamtschulen/ Freie Waldorfschulen	Abendschuler und Kollege	Sonder- schulen
Griechenland	33.149	109	226	13.324	640	7.682	142	3.563	3.772	1.798	245	1.648
Italien	71.504	75	734	29.217	1.353	18.517	646	6.645	4.398	3.933	363	5.623
Spanien	8.257	30	51	3.161	220	1.218	27	1.072	1.295	693	121	369
Türkei	412.161	2.510	5.151	186.824	14.787	84.953	2.034	32.776	22.388	32.000	3.205	25.533
Jugoslawien ¹⁾	75.893	470	1.119	33.792	2.277	17.046	673	4.514	3.663	4.867	319	9.153
Portugal	12.863	40	104	5.239	328	2.971	67	1.321	1.150	752	99	792
Insgesamt	946.300	5.597	10.172	400.894	31.868	188.570	6.511	79.089	88.116	65.926	8.710	60.847

¹⁾ Serbien und Montenegro.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung

Ausbildung Jugendlicher mit ausländischem Pass 1992 bis 2000 (Bundesgebiet West)

Ausgewählte Staatsangehörigkeiten	Anzahl der Auszubildenden																	
	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000 ²	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Türken	53.678	44,8	56.100	44,5	54.828	43,6	51.376	42,4	47.661	41,1	44.661	40,5	42.747	41,1	41.997	41,7	39.850	41,2
Italiener	11.420	9,5	11.491	9,1	11.288	9,0	10.674	8,8	10.442	9,0	10.314	9,4	10.490	10,1	10.806	10,7	10.795	11,2
Griechen	6.471	5,4	6.512	5,2	6.258	5,0	5.674	4,7	5.301	4,6	5.017	4,6	4.847	4,7	4.811	4,8	4.777	4,9
Spanier	3.041	2,5	2.896	2,3	2.594	2,1	2.404	2,1	2.265	1,9	2.158	2,0	2.053	2,0	1.889	1,9	1.750	1,8
Portugiesen	2.254	1,9	2.245	1,8	2.046	1,6	1.865	1,5	1.866	1,6	1.712	1,5	1.693	1,5	1.619	1,6	1.556	1,7
Sonstige	42.985	35,9	46.828	37,1	48.873	38,7	49.094	40,5	48.501	41,8	46.303	42,0	42.228	40,6	39.553	39,3	37.938	39,2
Ausländer insgesamt	119.849	100,0	126.072	100,0	125.887	100,0	121.087	100,0	116.036	100,0	110.165	100,0	104.058	100,0	100.675	100,0	96.666	100,0
Anteil der ausländischen Auszubildenden bezogen auf die Zahl der 15- bis unter 18-jährigen Ausländer in % ¹	40,4		42,5		43,5		41,2		38,7		37,3		37,8		39,0			
Zum Vergleich: Anzahl deutsche Auszubildende							1.129.121		1.124.541		1.512.043		1.553.706		1.342.506		1.359.898	
Anteil bezogen auf die 15- bis unter 18-jährigen Deutschen							64,0		64,0		60,8		65,9		68,0			

¹⁾ Die Zahl der ausländischen Jugendlichen wurde 1998 nach unten korrigiert, so dass die Quoten mit den Vorjahren nicht vergleichbar sind.

²⁾ Die Bevölkerungsstatistik liegt derzeit noch nicht vor, so dass für 2000 noch keine Anteile errechnet werden können.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung

**Ausländische Schüler an beruflichen Schulen
nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Schulart
Schuljahr 1999/2000**

Tabelle 8

Staats- angehörigkeit	davon an (in %)										
	Insgesamt absolut	Berufsschulen im dualen System	Berufsgrund- bildungsjahr ¹⁾	Beraufsauf- bauschulen	Berufsfach- schulen	Berufstech- nische Oberschulen	Fachober- schulen	Fach- gymnasien	Fachschulen	Fachberufs- akademien	Kollegschule Nordrhein- Westfalen
Griechenland	9.674	61,3	5,2	0,2	19,3	0,1	1,7	2,9	2,7	0,2	6,4
Italien	21.182	64,4	6,5	0,1	18,5	0,2	1,6	2,5	2,2	0,3	3,7
Spanien	3.634	63,1	2,9	0,2	18,9	0,1	2,2	2,7	5,0	0,9	4,0
Türkei	90.882	57,2	9,1	0,1	18,8	0,2	3,0	2,6	1,6	0,03	7,4
Jugoslawien ²⁾	14.003	61,2	11,6	0,2	15,2	0,2	2,3	2,4	1,3	0,2	5,4
Portugal	3.327	57,2	7,6	0,1	22,5	0,2	1,9	3,4	3,3	0,2	3,6
Insgesamt	214.152	57,1	8,9	0,1	19,0	0,2	3,0	2,8	2,6	0,3	6,0
Anteil an allen Schülern	8,1	7,1	17,5	15,8	10,4	5,9	7,1	6,4	3,9	8,1	14,1
Deutsche	2.442.248	65,6	3,7	0,07	14,4	0,3	3,4	3,6	5,5	0,3	3,2

¹⁾ Einschl. Berufsvorbereitungsjahr.

²⁾ Serbien und Montenegro.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung, eigene Berechnungen

**Auszubildende mit ausländischem Paß nach
Staatsangehörigkeit (1991 bis 2000) und Ausbildungsbereichen 2000
(Bundesgebiet West)**

Jahr/ Ausbildungsbereich	Insgesamt		Davon nach Land der Staatsangehörigkeit					
	Anzahl	Prozent ¹⁾	Griechen- land	Italien	Spanien	Türkei	Ehemaliges Jugoslawien	Sonstige Staatsange- hörigkeiten ²⁾
1991	108 830	6,5	5 846	10 969	3 143	48 283	19 553	-
1992	119 973	7,2	6 471	11 420	3 042	53 679	21 792	-
1993	126 283	7,8	6 514	11 493	2 897	56 101	22 903	21 685
1994	125 887	8,0	6 258	11 288	2 594	54 828	22 778	22 264
1995	121 087	9,7	5 674	10 674	2 404	51 376	22 504	22 872
1996	116 036	9,4	5 301	10 442	2 265	47 560	21 498	23 748
1997	110 165	8,7	5 017	10 314	2 158	44 661	20 183	27 832
1998	104 058	8,0	4 847	10 490	2 053	42 747	12 205	26 862
1999	100 675	7,5	4 811	10 806	1 889	41 997	10 015	26 596
2000	96 666	7,1	4 777	10 795	1 750	39 850	8 073	27 075
Ausbildungsbereiche 2000								
Industrie und Handel	44 977	6,6	2 238	5 001	1 017	19 338	3 229	22 410
Handwerk	37 802	8,0	2 028	4 659	557	15 325	3 730	18 747
Landwirtschaft	339	1,2	10	27	7	83	12	244
Öffentlicher Dienst	958	2,6	41	107	19	392	65	501
Freie Berufe	12 038	9,2	439	943	145	4 511	999	6 528
Hauswirtschaft ³⁾	547	5,8	21	58	5	199	37	311
Seeschifffahrt	5	1,5	-	-	-	2	1	2

¹⁾ In Prozent der Gesamtzahl der Auszubildenden.

²⁾ Einschließlich ohne Angabe.

³⁾ Hauswirtschaft im städtischen Bereich.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Bildung und Kultur, Reihe 3, Berufliche Bildung, Erhebung zum 31. Dezember; Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung

Tabelle 10

Die zehn am häufigsten von ausländischen Auszubildenden in den alten Ländern gewählten Ausbildungsberufe 1999 und Vergleich mit 1998

Ausbildungsberufe	Ausländische Auszubildende			
	1999 Anzahl	Anteil an allen Auszubildenden des Berufs		
		1999	1998	1997
		Prozent		
Kaufmann/Kauffrau im Einzelhandel	6.232	10,3	10,3	10,4
Friseur/Friseurin	6.148	17,0	19,0	22,0
Kraftfahrzeugmechaniker/ Kraftfahrzeugmechanikerin	5.572	8,9	9,8	11,4
Arzthelfer/Arzthelferin	4.523	10,4	10,8	11,7
Bürokaufleute (Industrie und Handel, Handwerk)	4.235	7,3	7,1	7,3
Maler und Lackierer/ Malerin und Lackiererin	3.902	11,4	11,8	12,3
Zahnarzthelfer/ Zahnarzthelferin	3.727	11,0	11,3	12,1
Elektroinstallateur/ Elektroinstallateurin	3.111	8,1	8,8	9,8
Kaufmann/Kauffrau im Groß- und Außenhandel	2.844	6,8	6,8	6,9
Gas- und Wasserinstallateur/ Gas- und Wasserinstallateurin	2.761	10,8	11,8	13,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Bildung und Kultur, Reihe 3, Berufliche Bildung, Erhebung zum 31. Dezember; Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung.

Ausländer im Bundesgebiet seit 1960

Jahr	Ausländische Bevölkerung ¹⁾ Tsd.	Ausländische Bevölkerung Tsd. darunter Frauen	Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung	Sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte ²⁾ Tsd.
1960	686,2	-	1,2	279,4
1968	1.924,2	-	3,2	1.014,8
1969	2.381,1	-	3,9	1.372,1
1970	2.976,5	-	4,9	1.838,9
1971	3.438,7	-	5,6	2.168,8
1972	3.526,6	-	5,7	2.317,0
1973	3.966,2	-	6,4	--- ³⁾
1974	4.127,4	-	6,7	2.150,6
1975	4.089,6	-	6,6	1.932,6
1976	3.948,3	-	6,4	1.873,8
1977	3.948,3	-	6,4	1.833,5
1978	3.981,1	-	6,5	1.862,2
1979	4.143,8	-	6,7	1.965,8
1980*	4.453,3	1.834,1	7,2	1.925,6
1981	4.629,7	1.919,5	7,5	1.832,2
1982	4.666,9	1.957,9	7,6	1.709,5
1983	4.534,9	1.925,3	7,4	1.640,6
1984	4.363,6	1.864,1	7,1	1.552,6
1985	4.378,9	1.874,1	7,2	1.536,0
1986	4.512,7	1.936,0	7,4	1.544,7
1987	4.240,5	1.898,6	6,9	1.557,0
1988	4.489,1	2.022,1	7,3	1.607,1
1989	4.845,9	2.179,1	7,7	1.683,8
1990	5.342,5	2.330,7	8,4	1.793,4
1991 ⁴⁾	5.882,3	2.541,4	7,3	1.908,7
1992	6.495,8	2.776,1	8,0	2.119,6
1993	6.878,1	2.956,6	8,5	2.150,1
1994	6.990,5	3.045,5	8,6	2.109,7
1995	7.173,9	3.149,5	8,8	2.094,0
1996	7.314,0	3.235,8	8,9	2.050,5
1997	7.365,8	3.288,9	9,0	1.997,8
1998	7.319,6	3.293,7	8,9	2.023,8
1999	7.343,6	3.331,7	8,9	1.915,2
2000	7.296,8	3.337,5	8,9	1.974,0
2001	7.318,6	3.370,2	8,9	1.979,3

¹⁾ Bis 1984 Stichtag 30.09.; ab 1985 Stichtag 31.12. eines jeden Jahres.

²⁾ Ab 1960 Juli-Erhebung; 1968 - 1973 Juni-Erhebung; ab 1974 bis 2001 Dezember-Erhebung.

³⁾ Keine Erhebung.

⁴⁾ Ab 1991 gesamtdeutsches Ergebnis.

^{*)} Erst ab 1980 Erhebung nach Geschlecht.

Ausländische Wohnbevölkerung nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten von 1996 - 2001

(jeweils am 31. Dezember eines Jahres)

Staatsangehörigkeit	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Absolut	% ¹⁾	Absolut	% ¹⁾	Absolut	% ¹⁾	Absolut	% ¹⁾	Absolut	%	Absolut	% ¹⁾
EU-Staaten insgesamt	1.839.851	25,2	1.847.006	25,1	1.851.514	25,3	1.858.672	25,3	1.872.655	25,7	1.870.022	25,6
Türkei	2.049.060	28,0	2.107.426	28,6	2.110.223	28,8	2.053.564	28,0	1.998.534	27,4	1.947.938	26,6
BR Jugoslawien ²⁾	754.311	10,3	721.029	9,8	719.474	9,8	737.204	10,0	662.495	9,1	627.523	8,6
Italien	599.429	8,2	607.868	8,3	612.048	8,4	615.900	8,4	619.060	8,5	616.282	8,4
Griechenland	362.539	5,0	363.202	4,9	363.514	5,0	364.354	5,0	365.438	5,0	362.708	5,0
Bosnien-Herzegowina	340.526	4,7	281.380	3,8	190.119	2,6	167.690	2,3	156.294	2,3	159.042	2,2
Kroatien	201.923	2,8	206.554	2,8	208.909	2,9	213.954	2,9	216.827	3,0	223.819	3,1
Spanien	132.457	1,8	131.636	1,8	131.121	1,8	129.893	1,8	129.471	1,8	128.713	1,8
Portugal	130.842	1,8	132.314	1,8	132.578	1,8	132.623	1,8	133.726	1,8	132.625	1,8
Marokko	82.927	1,1	83.904	1,1	82.748	1,1	81.450	1,1	80.266	1,1	79.444	1,1
Mazedonien	38.774	0,5	42.550	0,6	46.167	0,6	49.420	0,7	51.841	0,7	55.986	0,8
Tunesien	25.735	0,4	25.394	0,3	24.549	0,3	24.260	0,3	24.136	0,3	24.066	0,3
Slowenien	17.772	0,3	18.093	0,3	18.412	0,3	148.648	0,3	18.766	0,3	19.395	0,3
Polen	283.356	3,9	283.312	3,8	283.604	3,9	291.673	4,0	301.366	4,1	310.432	4,2
Österreich	184.933	2,5	185.076	2,5	185.159	2,5	186.090	2,5	187.742	2,6	188.957	2,6
USA	189.583	2,6	110.105	1,5	110.680	1,5	111.982	1,5	113.623	1,6	113.528	1,6
Vereinigtes Königreich ³⁾	116.641	1,6	112.136	1,5	111.248	1,5	113.487	1,6	115.353	1,6	115.167	1,6
Niederlande	113.299	1,5	112.804	1,5	112.072	1,5	110.519	1,5	110.786	1,5	112.362	1,5
Rumänien	100.696	1,4	95.190	1,3	89.801	1,2	87.504	1,2	90.094	1,2	88.102	1,2
Iran, Islam. Republik	111.084	1,5	113.848	1,5	115.094	1,6	116.446	1,6	107.927	1,5	98.555	1,4
Frankreich	101.783	1,4	103.902	1,4	105.808	1,5	107.191	1,5	110.173	1,5	111.347	1,5
Vietnam	92.291	1,3	87.928	1,2	85.452	1,2	85.362	1,2	84.138	1,2	85.910	1,2
Insgesamt	7.314.046	100,0	7.365.833	100,0	7.319.593	100,0	7.343.591	100,0	7.296.817	100,0	7.318.628	100,0
darunter Frauen	3.235.789	44,2	3.288.871	44,7	3.292.328	45,0	3.331.701	45,4	3.337.527	45,7	3.370.221	46,0

¹⁾ Anteil an der ausländischen Wohnbevölkerung insgesamt.

²⁾ Serbien/Montenegro. Nachgewiesen werden alle Personen, die im Ausländerzentralregister mit jugoslawischer Staatsangehörigkeit geführt wurden.

³⁾ Änderung für Großbritannien.

Quelle: Statistisches Bundesamt/Bundesverwaltungsamt - AZR -

Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten am 31. Dezember 2001

Staatsangehörigkeit	Ausländer im Bundesgebiet			
	insgesamt	männlich	weiblich	% ¹⁾
Ausländer insgesamt:	7.318.628	3.948.407	3.370.221	100,0
1. Türkei	1.947.938	1.053.732	894.206	26,6
2. BR Jugoslawien ²⁾	627.523	345.764	281.759	8,6
3. Italien	616.282	366.484	249.798	8,4
4. Griechenland	362.708	198.945	163.763	5,0
5. Polen	310.432	156.278	154.154	4,2
6. Kroatien	223.819	114.701	109.118	3,1
7. Österreich	188.957	102.827	86.130	2,6
8. Bosnien und Herzegowina	159.042	82.611	76.431	2,2
9. Portugal	132.625	74.655	57.970	1,8
10. Spanien	128.713	67.011	61.702	1,8
11. Vereinigtes Königreich	115.167	69.061	46.106	1,6
12. Vereinigte Staaten	113.528	65.117	48.411	1,6
13. Niederlande	112.362	61.239	51.123	1,5
14. Frankreich	111.347	51.747	59.600	1,5
15. Iran, Islamische Republik	98.555	58.069	40.486	1,4
16. Rumänien	88.102	45.603	42.499	1,2
17. Vietnam	85.910	46.351	39.559	1,2
18. Marokko	79.444	48.095	31.349	1,1
19. Afghanistan	71.662	39.766	31.896	1,0
20. Ungarn	55.978	35.004	20.974	0,8
21. Libanon	49.109	28.868	20.241	0,7

Staatsangehörigkeit	EU-Ausländer im Bundesgebiet			
	insgesamt	männlich	weiblich	% ³⁾
EU-Staaten:	1.870.022	1.038.503	831.519	100,0
1. Italien	616.282	366.484	249.798	33,0
2. Griechenland	362.708	198.945	163.763	19,4
3. Österreich	188.957	102.827	86.130	10,1
4. Portugal	132.625	74.655	57.970	7,1
5. Spanien	128.713	67.011	61.702	6,9
6. Vereinigtes Königreich	115.167	69.061	46.106	6,2
7. Niederlande	112.362	61.239	51.123	6,0
8. Frankreich	111.347	51.747	59.600	5,6
9. Belgien	23.463	11.751	11.712	1,3
10. Dänemark	21.326	9.413	11.913	1,1
11. Schweden	19.194	8.681	10.513	1,0
12. Finnland	16.059	4.959	11.100	0,9
13. Irland	15.594	8.375	7.219	0,8
14. Luxemburg	6.225	3.355	2.870	0,3

1) Anteil an der ausländischen Bevölkerung insgesamt.

2) Serbien/Montenegro.

3) Anteil an den EU-Ausländern insgesamt.

Tabelle 14

**Die ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland
am 31. Dezember 2001 nach Altersgruppen
und in Deutschland Geborene**

Altersgruppen	insgesamt		davon in Deutschland geboren:	
	Summe:	% ¹⁾	Summe:	% ²⁾
bis unter 6 Jahre	423.981	5,8	368.407	86,9
6 bis unter 18 Jahre	1.040.985	14,2	627.086	60,2
18 bis unter 60 Jahre	5.188.398	70,9	549.938	10,6
60 bis unter 65 Jahre	295.576	4,0	3.269	1,1
65 Jahre und älter	369.688	5,1	15.256	4,1
insgesamt	7.318.628	100,0	1.563.956	22,4

¹⁾ Anteil an der Gesamtzahl der Ausländer.

²⁾ Anteil an der Gesamtzahl der Altersgruppe.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

**Ausländer am 31. Dezember 2000 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten/
Kontinenten, Geschlecht und Älteren**

Staatsangehörigkeit/ Kontinent	Geschlecht	alle Alters- gruppen	%	Alter			
				60 bis unter 65	%	65 und älter	%
EU-Staaten	männlich	1.041.801	55,6	61.726	5,9	75.625	7,3
	weiblich	830.854	44,4	33.734	4,1	57.468	6,9
	insgesamt	1.872.655	100,0	95.460	5,1	133.093	7,1
Türkei	männlich	1.083.102	54,2	53.457	4,9	36.703	3,4
	weiblich	915.432	45,8	29.910	3,3	22.648	2,5
	insgesamt	1.998.534	100,0	83.367	4,2	59.351	3,0
BR Jugoslawien	männlich	366.635	55,4	17.158	4,7	17.388	4,8
	weiblich	295.860	44,7	10.507	3,6	12.150	4,1
	insgesamt	662.495	100,0	27.665	4,2	29.538	4,5
Italien	männlich	368.576	59,5	20.552	5,6	22.043	6,0
	weiblich	250.484	40,5	7.981	3,2	12.357	4,9
	insgesamt	619.060	100,0	28.533	4,6	34.400	5,6
Griechenland	männlich	200.741	54,9	14.516	7,2	14.733	7,3
	weiblich	164.697	45,1	9.358	5,7	10.180	6,2
	insgesamt	365.438	100,0	23.874	6,5	24.913	6,8
Polen	männlich	154.095	51,1	2.846	1,9	6.557	4,3
	weiblich	147.271	48,9	2.547	1,7	6.828	4,6
	insgesamt	301.366	100,0	5.393	1,8	13.385	4,5
Kroatien	männlich	111.699	51,5	8.672	7,8	5.887	5,3
	weiblich	105.128	48,5	5.664	5,4	5.241	5,0
	insgesamt	216.827	100,0	14.336	6,6	11.128	5,1
Bosnien- Herzegowina	männlich	80.946	51,8	3.673	4,5	2.379	2,9
	weiblich	75.348	48,2	2.310	3,1	2.338	3,1
	insgesamt	156.294	100,0	5.983	3,8	4.717	3,0
Portugal	männlich	75.952	56,8	3.750	4,9	2.481	3,3
	weiblich	57.774	43,2	2.147	3,7	1.768	3,1
	insgesamt	133.726	100,0	5.897	4,4	4.249	3,2
Spanien	männlich	67.727	52,3	5.340	7,9	8.568	12,7
	weiblich	61.744	47,7	3.393	5,5	5.623	9,1
	insgesamt	129.471	100,0	8.733	6,7	14.191	11,0
Afrika	männlich	194.196	64,9	4.207	2,2	4.469	2,3
	weiblich	105.059	35,1	1.508	1,4	1.328	1,3
	insgesamt	299.255	100,0	5.715	1,9	5.797	1,9
Asien	männlich	194.196	54,4	7.731	1,7	9.897	2,2
	weiblich	105.059	45,6	5.179	1,4	9.409	2,5
	insgesamt	299.255	100,0	12.910	1,5	19.306	2,3
Insgesamt	männlich	3.959.290	54,3	176.277	4,5	189.784	4,8
	weiblich	3.337.527	45,7	106.589	3,2	151.404	4,5
	insgesamt	7.296.817	100,0	282.866	3,9	341.188	4,7

Quelle: Statistisches Bundesamt

In Deutschland geborene ausländische Bevölkerung am 31.12.2001

Staatsangehörigkeit	Insgesamt	Darunter: Frauen	Darunter: in Deutsch- land geboren	Staatsangehörigkeit	Insgesamt:	Darunter: Frauen	Darunter: in Deutsch- land geboren
Europa				Amerika			
Belgien	23.463	11.712	3.366	Argentinien	5.139	2.937	176
Dänemark	21.326	11.913	1.537	Brasilien	25.844	18.869	618
Finnland	16.059	11.100	749	Chile	6.543	3.560	301
Frankreich	111.347	59.600	11.214	Kanada	12.646	6.305	618
Griechenland	362.708	163.763	96.381	Vereinigte Staaten	113.528	48.411	7.369
Irland	15.594	7.219	816	Übriges Amerika	55.189	21	1.472
Italien	616.282	249.798	174.414	AMERIKA ZUSAMMEN	218.889	114.774	10.554
Luxemburg	6.225	2.870	955				
Niederlande	112.362	51.123	36.774	Asien			
Österreich	188.957	86.130	29.017	Afghanistan	71.662	31.896	8.649
Portugal	132.625	57.970	25.540	China	63.111	27.475	3.108
Schweden	19.194	10.513	1.190	Taiwan	5.177	2.822	364
Spanien	128.713	61.702	30.819	Indien	38.210	11.339	2.761
Vereinigtes Königreich	115.167	46.106	10.993	Indonesien	11.773	5.722	821
EU-STAATEN	1.870.022	831.519	423.765	Iran, Islam. Republik	98.555	40.486	9.821
Albanien	11.702	5.162	1.813	Israel	9.555	3.863	784
Bosnien u. Herzegowina	159.042	76.431	25.755	Japan	33.839	18.249	1.835
Bulgarien	38.143	17.963	883	Jordanien	10.638	3.274	2.120
Estland	3.880	2.609	148	Korea, Republik	22.634	12.597	3.114
Island	1.502	743	133	Libanon	49.109	20.241	13.937
Jugoslawien ¹⁾	627.523	281.759	118.045	Pakistan	35.433	12.117	5.539
Kroatien	223.819	109.118	50.045	Philippinen	23.956	18.837	1.014
Lettland	8.543	5.094	444	Sri Lanka	46.632	20.173	10.305
Litauen	11.156	7.509	336	Syrien, Arab. Republik	27.389	11.278	3.990
Mazedonien	55.986	24.973	12.824	Thailand	41.520	35.182	894
Moldau, Republik	10.996	5.440	324	Vietnam	85.910	39.559	18.328
Norwegen	7.511	4.168	456	Übriges Asien ³⁾	202.310	648	11.447
Polen	310.432	154.154	17.651	ASIEN ZUSAMMEN	877.413	402.453	98.831
Rumänien	88.102	42.499	2.155				
Russische Föderation	136.080	78.148	3.355	Australien und			
Schweiz	37.922	21.017	7.633	Ozeanien			
Slowakei	17.049	9.398	355	Australien	8.322	4.217	379
Slowenien	19.395	9.322	3.717	und			
Tschechische Republik	26.667	15.689	703	Ozeanien	2.880	12	49
Ehem. Tschechoslowakei	19.404	9.144	1.145	AUSTRALIEN UND			
Türkei	1.947.938	894.206	707.109	OZEANIEN	11.202	5.193	428
Ukraine	103.477	59.678	3.116				
Ungarn	55.978	20.974	2.616	Staatenlos	17.275	7.146	5.444
Weissrussland (Belarus)	11.759	7.239	249	Ungeklärt und			
Übriges Europa ²⁾	30.660	34	1.702	ohne Angabe	56.143	22.913	17.587
EUROPA ZUSAMMEN	5.834.688	2.710.090	1.386.477				
AFRIKA				INSGESAMT	7.318.628	3.370.221	1.563.956
Ägypten	14.179	3.677	1.303				
Äthiopien	14.310	6.496	1.590				
Algerien	17.154	3.336	1.456				
Ghana	23.179	10.412	3.000				
Marokko	79.444	31.349	18.901				
Nigeria	15.601	3.630	1.087				
Somalia	7.563	3.298	1.169				
Südafrika	5.448	3.165	138				
Tunesien	24.066	7.952	5.300				
Übriges Afrika	102.074	107	10.691				
AFRIKA ZUSAMMEN	303018	107.652	44.635				

¹⁾ Serbien und Montenegro.²⁾ Gebiet der ehemaligen Sowjetunion ohne nähere Angabe.³⁾ Einschl. der in Asien gelegenen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion.

Geburten

Jahr	Lebendgeborene			Ausländeranteil ²⁾
	Insgesamt	deutscher ¹⁾	ausländischer Staatsangehörigkeit	
1962	1.018.552	999.749	18.803	1,9
1963	1.054.123	1.029.448	24.675	2,3
1964	1.065.437	1.034.580	30.857	2,9
1965	1.044.328	1.006.470	37.858	3,6
1966	1.050.345	1.005.199	45.146	4,3
1967	1.019.459	972.027	47.432	4,7
1968	969.825	924.877	44.948	4,6
1969	903.456	852.783	50.673	5,6
1970	810.808	747.801	63.007	7,8
1971	778.526	697.812	80.714	10,4
1972	701.214	609.773	91.441	13,0
1973	635.633	536.547	99.086	15,6
1974	626.373	518.103	108.270	17,3
1975	600.512	504.639	95.873	16,0
1976	602.851	515.898	86.953	14,4
1977	582.344	504.073	78.271	13,4
1978	576.468	501.475	74.993	13,0
1979	581.984	506.424	75.560	13,0
1980	620.657	539.962	80.695	13,0
1981	624.557	544.548	80.009	12,8
1982	621.173	548.192	72.981	11,8
1983	594.177	532.706	61.471	10,4
1984	584.157	529.362	54.795	9,4
1985	586.155	532.405	53.750	9,2
1986	625.963	567.310	58.653	9,4
1987	642.010	574.819	67.191	10,5
1988	677.259	603.741	73.518	10,9
1989	681.537	601.669	79.868	11,7
1990	727.199	640.879	86.320	11,9
1991 ³⁾	722.250	632.748	89.502	12,4
1992	809.114	708.996	100.118	12,4
1993	798.447	695.573	102.874	12,9
1994	769.603	668.875	100.728	13,1
1995	765.221	665.507	99.714	13,0
1996	796.013	689.784	106.229	13,3
1997	812.173	704.991	107.182	13,2
1998	785.034	684.977	100.057	12,7
1999	770.744	675.528	95.216	12,4
2000 4)	766.999	717.221	49.778	6,5

¹⁾ Seit 1975 erhält jedes Kind, bei dem mindestens ein Elternteil Deutscher ist, die deutsche Staatsangehörigkeit.

²⁾ Anteil der Lebendgeborenen mit ausländischer Staatsangehörigkeit an der Gesamtzahl der Lebendgeborenen.

³⁾ Bis 1991 alte Bundesländer, ab 1992 gesamtdeutsche Zahlen.

⁴⁾ Erhebungen für 2001 liegen noch nicht vor

Seit 01.01.2000 erwerben Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit mindestens 8 Jahren rechtmäßig in Deutschland lebt.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 18

Eheschließungen

Jahr	Insgesamt	Zwischen Deutschen	Von oder mit ausländischen Partnern				
			zusammen	beide Ehepartner Ausländer		Frau Deutsche, Mann Ausländer	Mann Deutscher, Frau Ausländerin
				zusammen	dar. mit gleicher Staatsangehörigkeit		

Früheres Bundesgebiet

1960	521 445	500 362	21 083	1 625	998	15 600	3 858
1970	444 510	411 514	32 996	8 199	6 749	14 645	10 152
1980	362 408	327 023	35 385	7 374	5 753	18 927	9 084
1990	414 475	367 936	46 539	6 755	3 175	22 031	17 753
1991	403 762	354 660	49 102	7 455	2 931	22 382	19 265
1996	373 245	308 201	65 044	12 521	4 577	24 784	27 739
1997	369 396	301 269	68 127	12 261	4 517	26 670	29 196
1998	362 548	297 346	65 202	11 163	4 487	24 249	29 790
1999	370 171	305 211	64 960	11 324	4 633	23 418	30 218

Neue Länder und Berlin-Ost

1991	50 529	48 165	2 364	56	17	1 766	542
1996	54 052	48 872	5 180	159	38	3 123	1 898
1997	53 380	47 670	5 710	191	46	3 528	1 991
1998	54 872	49 489	5 383	193	44	3 153	2 037
1999	60 503	55 345	5 158	225	60	2 816	2 117

Deutschland

1991	454 291	402 825	51 466	7 511	2 948	24 148	19 807
1996	427 297	357 073	70 224	12 680	4 615	27 907	29 637
1997	422 776	348 939	73 837	12 452	4 563	30 198	31 187
1998	417 420	346 835	70 585	11 356	4 531	27 402	31 827
1999	430 674	360 556	70 118	11 549	4 693	26 234	32 335

Quelle: Statistisches Bundesamt, Im Blickpunkt: Ausländische Bevölkerung

**Eheschließungen nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten
der Ehepartner*)**

Land	1960	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Deutsche Frau mit Mann nebenstehender Staatsangehörigkeit									
Frankreich	567	914	680	616	450	454	430	406	472
Griechenland	266	399	452	511	493	494	524	526	534
Großbritannien u. Nordirland	708	586	975	1 148	842	857	776	776	766
Italien	1 215	2 277	2 301	2 085	1 772	1 724	1 772	1 849	2 005
Jugoslawien ¹⁾	331	629	958	1 524	3 062	4 323	5 848	4 319	3 314
Niederlande	1 086	1 182	863	866	792	755	730	761	768
Österreich	1 191	1 783	1 200	1 085	978	936	934	943	931
Philippinen	.	3	31	38	25	22	20	20	16
Polen	194	110	125	1 166	867	835	780	776	858
Russ. Föderation ²⁾	93	12	6	116	506	556	560	502	620
Spanien	198	335	492	492	424	393	397	370	412
Thailand	.	20	31	37	34	43	41	34	34
Türkei	71	404	3 339	2 767	3 399	3 720	3 934	4 106	3 971
Vereinigte Staaten	6 062	2 841	2 472	2 987	1 462	1 165	1 220	1 200	1 254
Deutscher Mann mit Frau nebenstehender Staatsangehörigkeit									
Frankreich	235	773	606	596	588	584	595	618	576
Griechenland	25	266	256	290	319	297	319	357	306
Großbritannien u. Nordirland	99	346	381	354	354	341	327	288	281
Italien	239	457	487	836	842	799	815	964	1 002
Jugoslawien ¹⁾	126	1 739	1 204	1 750	1 017	1 064	1 260	1 160	877
Niederlande	742	1 257	568	557	517	529	530	508	485
Österreich	1 087	1 568	969	1 091	907	854	919	892	893
Philippinen	.	12	424	1 155	849	642	672	599	545
Polen	58	118	293	3 193	5 090	5 295	5 230	5 146	5 304
Russ. Föderation ²⁾	22	13	8	431	1 764	1 952	1 886	1 833	2 223
Spanien	28	263	297	455	438	401	439	437	461
Thailand	.	4	248	982	1 512	1 566	1 617	1 803	2 148
Türkei	12	182	426	691	948	937	1 073	1 247	1 188
Vereinigte Staaten	97	297	317	443	451	429	426	435	461
Beide Ehepartner mit gleicher Staatsangehörigkeit									
Frankreich	3	28	20	8	13	11	15	9	12
Griechenland	33	2 415	782	45	45	39	52	47	70
Großbritannien u. Nordirland	.	15	44	29	39	14	23	21	18
Italien	70	622	953	1 033	1 095	1 107	1 115	1 187	1 198
Jugoslawien ¹⁾	65	1 363	516	215	1 174	1 935	1 694	1 317	1 576
Niederlande	37	67	34	33	26	33	22	24	30
Österreich	85	150	61	41	57	45	62	55	53
Philippinen	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Polen	38	13	52	771	157	200	163	188	160
Russ. Föderation ²⁾	8	.	.	13	55	50	39	42	55
Spanien	44	645	239	24	16	14	17	17	19
Thailand	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Türkei	-	170	2 417	276	765	917	1 088	1 342	1 281
Vereinigte Staaten	522	853	331	349	135	86	81	109	78

*) Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1995 Deutschland.

¹⁾ Bis 1990 einschl. Kroatien, Slowenien und Bosnien-Herzegowina sowie der ehem. jugoslawischen Republik Mazedonien, die seit 1992 bzw. 1993 selbständige Staaten sind; ab 1995 ohne diese Staaten, aber einschl. nicht anders zuordenbarer Fälle aus dem ehem. Jugoslawien.

²⁾ Bis 1990 ehem. Sowjetunion.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Im Blickpunkt: Ausländische Bevölkerung

Aufenthaltsdauer der ausländischen Bevölkerung am 31. Dezember 2000

- in Tausend -

Tabelle 20

ausgewählte Staatsange- hörigkeiten	Insgesamt	darunter Frauen	Davon Aufenthaltsdauer von ... bis unter ... Jahren									
			unter 1	1 bis 4	4 bis 6	6 bis 8	8 bis 10	10 bis 15	15 bis 20	20 bis 25	25 bis 30	30 und mehr
EU-Staaten	1 872,7	830,9	67,4	182,6	118,3	101,4	104,6	217,5	138,8	180,6	268,1	493,3
Türkei	1 998,5	915,4	33,1	187,1	149,1	138,4	151,5	308,5	174,9	318,7	348,7	189,0
BR Jugoslawien	662,5	295,9	20,9	91,1	46,9	83,5	123,3	61,3	24,3	37,4	79,7	94,1
Italien	619,1	250,5	16,3	53,1	37,3	29,3	27,2	71,1	55,1	76,5	87,2	166,0
Griechenland	365,4	164,7	8,7	29,0	20,8	19,0	26,0	54,5	21,5	27,1	56,9	102,0
Kroatien	216,8	105,1	4,3	12,2	8,9	12,6	24,4	16,3	13,5	22,3	41,0	61,2
Bosnien-Herzegowina	156,3	75,4	3,1	9,2	13,4	37,4	43,5	8,4	4,9	7,9	15,3	13,3
Portugal	133,7	57,8	4,7	16,6	14,6	13,1	11,8	12,8	5,6	11,6	28,3	14,5
Spanien	129,5	61,7	4,6	9,9	5,3	4,2	3,9	7,3	6,1	9,6	24,9	53,7
Marokko	80,3	31,6	4,0	11,9	6,2	6,0	7,6	16,1	8,9	7,6	6,3	5,6
Makedonien	51,8	23,2	1,9	6,4	3,9	4,0	6,7	9,1	3,3	4,3	6,8	5,4
Tunesien	24,1	8,1	1,4	3,9	1,8	1,8	2,0	3,2	2,5	2,7	2,6	2,2
Slowenien	18,8	9,0	0,5	1,0	0,8	0,7	0,9	1,0	0,9	1,6	3,6	7,7
Polen	301,4	147,3	21,6	48,1	33,1	26,5	34,3	89,6	29,3	7,7	3,0	8,1
Iran	107,9	44,2	6,0	12,9	9,7	7,1	7,1	35,8	14,1	7,8	2,7	4,9
Rumänien	90,1	40,8	9,8	14,8	7,7	13,3	23,8	17,0	1,8	0,8	0,6	0,5
Vietnam	84,1	38,2	4,8	12,5	5,9	9,7	16,4	26,6	4,9	3,0	0,2	0,2
Afghanistan	72,2	32,1	5,6	15,3	13,2	10,5	9,4	13,3	3,3	1,4	0,2	0,1
Ungarn	54,4	20,3	5,7	8,0	4,9	4,8	6,7	11,5	4,5	2,7	2,0	3,5
Libanon	51,4	21,2	2,2	5,9	3,9	4,1	5,5	22,4	4,0	2,7	0,4	0,3
Pakistan	37,0	12,2	2,5	6,8	4,7	3,3	5,0	8,1	2,3	3,2	0,8	0,3
Ausländische Wohnbevölke- rung insgesamt	7 296,8	3 337,5	363,3	996,1	627,0	610,2	716,1	1 042,2	508,9	661,8	819,4	951,8

- 432 -

Quelle: Statistisches Bundesamt

Aufenthaltsstatus¹⁾ der ausländischen Wohnbevölkerung nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten am 31. Dezember 2001

ausgewählte Staatsangehörigkeiten	Insgesamt	davon haben den Aufenthaltsstatus							Duldung
		Aufenthaltserlaubnis befristet	Aufenthaltserlaubnis unbefristet	Aufenthaltsberechtigung	Aufenthaltsbewilligung	Aufenthaltsbefugnis	Aufenthaltserlaubnis EU befristet	Aufenthaltserlaubnis EU unbefristet	
Türkei	1.947.938	668.000	638.923	457.896	8.223	29.724	1.409	1.035	14.749
BR Jugoslawien	627.241	111.241	155.984	94.700	3.694	41.366	1.527	859	102.783
Bosnien und Herzegowina	159.042	40.767	34.760	24.099	3.197	21.506	818	224	19.277
Polen	310.432	88.662	82.181	8.284	54.638	6.688	2.126	82.181	1.126
Kroatien	223.819	42.405	87.696	72.124	8.519	1.392	721	517	2.078
Iran	98.555	19.556	34.974	9.419	2.328	8.621	155	141	2.731
Rumänien	88.102	21.890	17.222	701	15.573	2.303	766	219	1.007
Vietnam	85.910	25.261	23.000	4.568	1.445	9.748	56	32	9.459
Marokko	79.444	30.376	23.750	9.112	6.672	277	595	194	374
Afghanistan	71.662	9.183	14.210	221	324	21.422	28	13	11.009
Sri Lanka	46.632	14.627	9.989	3.081	302	5.832	32	19	2.744
Libanon	49.109	12.567	7.592	360	752	13.823	127	54	5.166
Tunesien	24.066	8.657	7.271	2.682	1.610	160	182	72	141
Gesamt ²⁾ :	7.318.628	1.682.516	2.015.234	797.822	296.328	247.772	419.810	525.596	233.224

¹⁾ Siehe Fußnote 5) in den Anmerkungen.

²⁾ Der Nachweis der ausländischen Staatsangehörigen nach ihrem Aufenthaltsstatus gemäß Ausländergesetz erfasst knapp drei Viertel der ausländischen Bevölkerung insgesamt (72 %), bei einzelnen Nationalitätengruppen fällt dieser Anteil noch geringer aus. Dies liegt u.a. daran, dass EU-Staatsangehörige kaum den Einschränkungen des Aufenthaltsrechts unterliegen.

Quelle: Bundesverwaltungsamt - AZR -

Tabelle 22

Entwicklung der Flüchtlingszahlen nach Gruppen von 1997 - 2001

Jahr	1997	1998	1999	2000	2001
Asylberechtigte gemäß Artikel 16a Abs. 1 GG	177.500	182.500	185.000	164.000	146.000
Familienangehörige von anerkannten Flüchtlingen	130.000	130.000	130.000	130.000	130.000
Konventionsflüchtlinge nach § 51 Abs. 1 AuslG	25.500	32.000	44.000	54.000	69.000
Kontingentflüchtlinge	10.000	10.000	9.500	8.000	7.000
Jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen UdSSR	85.000	122.000	120.500	137.000	154.000
Ausländer mit Aufenthaltsbefugnis nach §§ 30, 32 AuslG ¹⁾	140.000	121.000	124.000	140.000	157.000
Heimatlose Ausländer	16.000	15.000	13.500	13.000	12.000
De facto Flüchtlinge ¹⁾	190.000	285.000	255.000	225.000	207.000
Asylbewerber	320.000	100.000	264.000	200.000	191.000
Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina (Duldung und Aufenthaltsbefugnis)	243.000	100.000	50.000	40.000	40.000
Gesamtzahl	1,3 Mio.	1,1 Mio.	1,2 Mio.	1,1 Mio.	1,1 Mio.

¹⁾ Ohne Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina.

Quelle: Bundesministerium des Innern und eigene Berechnungen

Wanderungen von Ausländer/innen in das und aus dem Bundesgebiet 1993 bis 2000

Herkunftsland	1993	1994 ¹⁾	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Zuzüge								
1. Griechenland	18.267	18.902	20.263	18.829	16.439	15.957	17.469	17.400
2. Italien	31.658	38.678	47.998	45.821	38.996	35.074	34.540	32.762
3. Bosnien-Herzegowina	107.040	68.335	55.173	11.127	6.901	8.397	10.333	10.396
4. Jugoslawien ²⁾	278.650	153.888	130.712	71.303	31.227	59.853	87.770	33.015
5. Kroatien	26.007	16.655	14.921	12.290	10.006	9.824	12.293	14.069
6. Makedonien	1.365	3.285	4.000	2.835	3.060	3.051	3.503	3.411
7. Slowenien	2.880	2.459	2.502	2.151	1.822	1.995	1.903	1.862
8. Marokko	5.141	3.824	3.611	4.099	3.951	4.332	4.782	5.309
9. Portugal	12.897	26.520	30.477	32.000	26.402	18.696	14.604	11.212
10. Spanien	5.799	6.023	7.171	7.832	7.775	7.819	8.608	9.137
11. Türkei	67.778	63.946	73.592	73.224	55.981	47.958	47.097	49.114
12. Tunesien	2.496	2.320	2.100	1.975	1.897	2.188	2.156	2.392
Summe 1. - 12.	559.978	404.835	392.520	283.486	204.457	215.144	245.058	190.079
Polen	75.117	78.646	87.238	77.405	71.214	66.106	72.210	74.144
Rumänien	81.606	31.380	24.814	17.069	14.247	17.032	18.803	24.191
ehem. Sowjetunion	98.521	100.949	97.928	91.236	78.023	70.443	81.107	32.071 ³⁾
Alle Länder	986.872	773.929	792.701	707.954	615.298	605.500	673.873	649.249
Fortzüge								
1. Griechenland	17.519	19.155	19.343	20.060	21.758	19.854	19.284	18.384
2. Italien	30.945	32.172	33.969	36.841	37.937	36.837	35.496	33.630
3. Bosnien-Herzegowina	10.343	16.525	15.726	27.237	83.943	97.466	33.346	17.325
4. Jugoslawien ²⁾	112.285	115.105	86.154	85.041	44.479	45.057	48.250	89.269
5. Kroatien	25.016	28.485	22.048	17.267	18.948	19.532	13.437	12.987
6. Makedonien	1.311	5.180	5.532	3.787	3.014	2.568	2.492	2.614
7. Slowenien	2.204	2.772	2.484	2.447	2.276	2.158	1.914	1.888
8. Marokko	2.830	3.311	2.682	2.467	2.429	2.641	2.462	2.752
9. Portugal	6.310	14.299	20.468	25.352	26.515	21.697	15.792	12.402
10. Spanien	7.126	7.626	7.154	8.215	9.248	8.848	9.660	9.370
11. Türkei	46.286	46.363	43.221	43.534	45.978	45.142	40.944	39.030
12. Tunesien	1.943	1.970	1.921	1.632	1.526	1.522	1.193	1.201
Summe 1. - 12.	264.118	292.963	260.702	273.880	298.051	303.322	224.270	240.852
Polen	101.755	65.758	70.694	71.661	70.171	60.673	58.572	60.441
Rumänien	101.863	43.996	25.159	16.620	13.558	13.571	14.618	16.764
ehem. Sowjetunion	22.946	34.410	39.349	35.092	32.285	30.794	29.247	11.384 ³⁾
Alle Länder	710.240	621.417	567.441	559.064	637.066	638.955	555.638	562.794
Wanderungssaldo								
1. Griechenland	+ 748	-253	+ 920	-1.231	-5.319	-3.897	-1.815	-984
2. Italien	+ 713	+ 6.506	+ 14.029	+ 8.980	+ 1.059	-1.763	-956	-868
3. Bosnien-Herzegowina	+ 96.697	+ 51.810	+ 39.447	-16.110	-77.042	-89.069	-23.013	-6.929
4. Jugoslawien ²⁾	+ 166.365	+ 38.783	+ 44.558	-13.738	-13.252	+ 14.796	+ 39.520	-56.254
5. Kroatien	+ 991	-11.830	-7.127	-4.977	-8.942	-9.708	-1.144	+ 1.082
6. Makedonien	+ 54	-1.895	-1.532	-952	+ 46	+ 483	+ 1.011	+ 797
7. Slowenien	+ 676	-313	+ 18	-296	-454	-163	-11	-26
8. Marokko	+ 2.311	+ 513	+ 929	+ 1.632	+ 1.522	+ 1.691	+ 2.320	+ 2.557
9. Portugal	+ 6.587	+ 12.221	+ 10.009	+ 6.648	-113	-3.001	-1.188	-1.190
10. Spanien	-1.327	-1.603	+ 17	-383	-1.473	-1.029	-1.052	-233
11. Türkei	+ 21.492	+ 17.583	+ 30.371	+ 29.690	+ 10.003	+ 2.816	+ 6.153	+ 10.084
12. Tunesien	+ 553	+ 350	+ 179	+ 343	+ 371	+ 666	+ 963	+ 1.191
Summe 1. - 12.	+ 295.860	+ 111.872	+ 131.818	+ 9.606	-93.594	-88.178	+ 20.788	-50.773
Polen	-26.638	+ 12.888	+ 16.544	+ 5.744	+ 1.043	+ 5.433	+ 13.638	+ 13.703
Rumänien	-20.257	-12.616	-345	+ 449	+ 689	+ 3.461	+ 4.185	+ 7.427
ehem. Sowjetunion	+ 75.575	+ 66.539	+ 58.579	+ 56.144	+ 45.738	+ 39.649	+ 51.860	+ 20.687 ³⁾
Alle Länder	+ 276.632	+ 152.512	+ 225.260	+ 148.890	-21.768	-33.455	+ 118.235	+ 86.455

¹⁾ Bis 1994 ist die Kategorie "Ausländer, Herkunftsland ungeklärt" nicht enthalten; ab 1995 ist sie enthalten.

²⁾ Bis 1991 ehemalige Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien, 1992 ehem. SFRJ ohne Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Slowenien, ab 1993 BR Jugoslawien.

³⁾ Ab 2000 = Russische Föderation: Aufgrund fehlerhafter melderechtl. Verbuchungen in den jeweiligen Ländern sind die Zahlen überhöht.

Tabelle 24

Erwerbstätige Ausländer nach der Stellung im Beruf¹⁾

	Erwerbstätige insgesamt		Selbständige						Mithelfende Familien- angehörige	Angestellte ²⁾		Arbeiter ³⁾		
			ohne Beschäftigte		mit		zusammen							
	in Tsd.	%	in Tsd.	%	in Tsd.	%	in Tsd.	%	in Tsd.	%	in Tsd.	%		
1987 ⁴⁾	1.844	100	58	3,2	63	3,4	121	6,5	13	0,7	352	19,1	1.358	73,7
1989	2.132	100	66	3,1	71	3,3	138	6,4	13	0,6	451	21,1	1.531	71,8
1991	2.539	100	82	3,2	87	3,4	169	6,7	14	0,5	590	23,2	1.767	69,6
1993	2.884	100	100	3,5	113	3,9	213	7,4	18	0,6	729	25,3	1.925	66,7
1994	2.982	100	115	3,8	131	4,3	246	8,2	24	0,8	809	27,1	1.902	63,7
1995	2.997	100	123	4,1	116	3,8	239	7,9	25	0,8	797	26,5	1.935	64,5
1996	2.934	100	133	4,5	117	4,0	251	8,5	26	0,9	749	25,5	1.898	64,7
1997	2.868	100	137	4,8	112	3,9	248	8,7	22	0,8	812	28,3	1.775	61,9
1998	2.837	100	130	4,6	120	4,2	250	8,8	29	1,0	822	29,0	1.725	60,8
1999	2.920	100	141	4,8	122	4,2	263	9,0	23	0,8	870	29,8	1.752	60,0
2000	3.012	100	147	4,9	111	3,7	258	8,6	26	0,9	891	29,6	1.827	60,7

¹⁾ Ergebnisse des Mikrozensus. Früheres Bundesgebiet; ab 1994 einschließlich neue Bundesländer.

²⁾ Einschl. Auszubildende in anerkannten kaufmännischen und technischen Ausbildungsberufen.

³⁾ Einschl. Auszubildende in anerkannten gewerblichen Ausbildungsberufen.

⁴⁾ Revidierte Hochrechnung (Basis: Volkszählung 1987).

Quelle: Statistisches Bundesamt

**Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland
nach Staats- und EU-Angehörigkeit; Bundesgebiet West¹⁾**

Staaten	1996		1997		1998		1999		2000	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Ausländer insgesamt¹⁾	2.077.682	100,0	2.001.860	100,0	1.987.468	100,0	1.880.817	100,0	1.922.813	100,0
Männer	1.368.436	65,9	1.315.768	65,7	1.310.262	65,9	1.239.271⁴⁾		1.256.319⁴⁾	
Frauen	709.246	34,1	686.092	34,3	677.206	34,1	643.811⁴⁾		667.005⁴⁾	
davon										
EU-Staaten ²⁾	666.351	32,1	647.400	32,3	641.541	32,3	629.655	33,5	636.551	33,1
Belgien	9.211	0,4	8.882	0,4	8.656	0,4	8.475	0,5	8.431	0,4
Dänemark	4.640	0,2	4.423	0,2	4.214	0,2	4.218	0,2	4.307	0,2
Finnland	4.308	0,2	4.242	0,2	4.016	0,2	3.778	0,2	3.845	0,2
Frankreich	68.715	3,3	69.296	3,5	72.185	3,6	76.426	4,1	79.609	4,1
Griechenland	113.107	5,4	108.666	5,4	107.424	5,4	107.181	5,7	109.906	5,7
Großbritannien	36.867	1,8	34.744	1,7	33.006	1,7	30.740	1,6	30.716	1,6
Irland	3.841	0,2	4.025	0,2	3.675	0,2	3.509	0,2	3.373	0,2
Italien	203.204	9,8	199.741	10,0	200.910	10,1	202.788	10,8	205.477	10,7
Luxemburg	1.289	0,1	1.269	0,1	1.236	0,1	1.256	0,1	1.243	0,1
Niederlande	38.536	1,9	36.960	1,8	35.489	1,8	34.381	1,8	33.516	1,7
Österreich	79.372	3,8	74.845	3,7	71.483	3,6	63.171	3,4	62.608	3,3
Portugal	51.356	2,5	50.754	2,5	51.074	2,6	48.643	2,6	48.489	2,5
Schweden	3.914	0,2	3.787	0,2	3.609	0,2	3.561	0,2	3.790	0,2
Spanien	47.981	2,3	45.766	2,3	44.564	2,2	41.528	2,2	41.241	2,1
Nicht-EU-Staaten	1.411.331	67,9	1.354.460	67,7	1.345.927	67,7	1.251.162	66,5	1.286.262	66,9
davon										
Jugoslawien ³⁾	408.218	19,6	307.679	15,4	146.049	7,3	228.898	12,2	206.795	10,8
Türkei	578.203	27,8	559.842	28,0	564.373	28,4	534.990	28,4	551.729	28,7
Sonstige Staaten	424.910	20,5	486.939	24,3	635.505	32,0	487.274	25,9	5.277.738	27,4

¹⁾ Jeweils Juni.

²⁾ Einschließlich der zwischenzeitlich der EG bzw. EU beigetretenen Staaten.

³⁾ Ab Juni 1997 ohne Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien und Slowenien.

⁴⁾ Berichtigte Ergebnisse (Dateistand November 2001).

Vergleiche mit den Jahren vor 1999 sind nur eingeschränkt möglich (s. "allgem. statistische Hinweise").

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

**Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer
nach Wirtschaftszweigen
Bundesgebiet West**

Wirtschaftsabteilungen	1995 ¹⁾		1996 ¹⁾		1997 ¹⁾		1998 ¹⁾		1999 ¹⁾		2000 ^{1), 3)}
	absolut	% ²⁾	absolut	% ²⁾	absolut	% ²⁾	absolut	% ²⁾	absolut	% ²⁾	absolut
Land- und Forstwirtschaft											
Fischerei	28.287	13,6	27.272	13,4	26.512	13,0	26.380	13,0	27.421	13,2	25.236
Energie, Bergbau	23.612	6,1	21.899	5,9	20.000	5,5	18.491	5,3	15.925	5,0	13.147
Bergbau	17.988	13,3	16.335	13,0	14.025	12,2	12.600	11,5	10.572	11,2	7.876
Verarbeitendes Gewerbe	872.262	11,6	823.118	11,3	791.698	11,0	793.218	11,0	736.229	10,6	721.568
Eisen u. Stahlerzeugnis	26.492	15,6	24.781	15,4	24.276	15,4	24.017	15,4	21.298	14,7	21.536
Gießerei	20.590	23,6	19.121	23,0	17.981	22,4	18.420	22,3	16.593	21,2	16.999
Straßenfahrzeugbau	120.510	12,7	117.560	12,6	117.467	12,4	120.305	12,4	113.208	11,8	115.248
Baugewerbe	216.577	13,3	196.070	12,7	174.450	11,9	162.345	11,5	154.141	11,0	136.510
Bauhauptgewerbe	164.161	15,2	146.837	14,6	129.539	13,7	119.409	13,3	113.182	12,8	99.630
Handel	220.037	6,7	217.282	6,7	213.558	6,7	216.801	6,8	216.574	6,7	212.380
Verkehr und											
Nachrichtenübermittlung	103.959	9,1	103.425	9,2	102.627	9,2	105.868	9,4	106.370	9,3	107.686
Eisenbahnen	11.547	10,8	10.241	10,4	8.441	9,2	7.216	8,3	6.260	7,8	6.067
Kreditinstitute,											
Versicherungsgewerbe	22.919	2,5	22.609	2,4	22.893	2,4	23.493	2,5	23.670	2,5	24.714
Dienstleistungen											
soweit anderweitig nicht genannt	585.765	10,3	588.558	10,2	582.204	9,9	595.917	9,8	652.588	10,1	639.649
Gaststätten											
und Beherbergung	167.789	30,1	167.222	30,1	162.417	29,2	159.759	28,4	166.707	26,4	161.616
Reinigung, Körperpflege	95.479	24,0	96.787	24,3	95.108	24,1	94.355	23,7	127.739	26,5	119.650
Organisationen ohne											
Erwerbscharakter,											
private Haushalte	34.156	5,6	35.492	5,7	36.390	5,8	38.722	6,0	40.146	5,9	36.918
Gebietskörperschaften,											
Sozialversicherung	48.244	3,4	48.909	3,5	47.535	3,5	46.996	3,5	44.619	3,4	41.238
ohne Angaben							57	7,8	87	5,9	74
Insgesamt	2.155.861	9,40	2.084.690	9,30	2.017.925	9,00	2.028.288	9,00	2.017.770	8,90	1.959.147

¹⁾ Jeweils September.

²⁾ Ausländeranteil an der Gesamtzahl.

³⁾ Nicht ausgewiesen werden die Anteilsszahlen für 2001; diese liegen nicht vor; berichtet (Dateistand Oktober 2001).

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle 26

- 438 -

**Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer
nach Wirtschaftszweigen
Bundesgebiet Ost**

Wirtschaftsabteilungen	1996 ¹⁾		1997 ¹⁾		1998 ¹⁾		1999 ¹⁾		2000 ^{1),3)}
	absolut	% ²⁾	absolut	% ²⁾	absolut	% ²⁾	absolut	% ²⁾	absolut
Land- und Forstwirtschaft									
Fischerei	1.413	0,8	1.248	9,7	1.341	0,7	1.360	0,8	1.242
Energie, Bergbau	266	0,3	238	0,2	297	0,3	224	0,3	149
Bergbau	84	0,3	70	0,3	58	0,3	43	0,2	9
Verarbeitendes Gewerbe	7.405	0,7	7.056	0,7	7.104	0,7	6.779	0,7	5.328
Eisen u. Stahlerzeugnis	139	1,0	131	1,0	136	0,9	122	0,9	103
Gießerei	54	0,5	52	0,5	57	0,5	66	0,6	60
Straßenfahrzeugbau	492	0,5	495	0,5	525	0,5	514	0,5	391
Baugewerbe	8.698	1,0	8.336	1,1	7.342	1,1	7.444	1,2	5.359
Bauhauptgewerbe	7.128	1,2	6.877	1,3	6.154	1,3	6.141	1,4	4.384
Handel	3.271	0,5	3.296	0,6	3.888	0,7	4.091	0,7	3.496
Verkehr und									
Nachrichtenübermittlung	1.899	0,5	1.791	0,5	1.591	0,5	1.522	0,5	1.510
Eisenbahnen	173	0,2	231	0,3	146	0,2	116	0,2	67
Kreditinstitute,			253	0,2					
Versicherungsgewerbe	185	0,2	41	0,2	336	0,3	305	0,3	257
Dienstleistungen									
soweit anderweitig nicht genannt	16.617	1,2	18.110	1,3	19.863	1,3	21.388	1,4	21.093
Gaststätten									
und Beherbergung	6.515	5,0	6.893	5,1	7.323	5,1	8.012	5,4	8.169
Reinigung, Körperpflege	1.650	1,2	1.895	1,4	2.051	1,5	2.308	1,7	2.254
Organisationen ohne									
Erwerbscharakter,	1.480	0,7	1.475	0,8	1.947	0,9	1.880	0,9	1.636
Gebietskörperschaften,									
Sozialversicherung	1.691	0,3	1.561	0,3	1.810	0,3	1.621	0,3	1.055
Ohne Angaben					13	1,8	3	0,5	3
Insgesamt	42.933	0,8	43.372	0,8	45.532	0,9	46.617	0,9	41.168

¹⁾ Jeweils September.

²⁾ Anteil der ausländischen Beschäftigten an allen Beschäftigten.

³⁾ Nicht ausgewiesen werden die Anteilzahlen für 2001; diese liegen nicht vor; berichtigt (Dateistand Oktober 2001)

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle 28

**Entwicklung der Ausländerarbeitslosigkeit und Ausländerbeschäftigung
- Bundesgebiet West -**

Jahr	Arbeitslose Ausländer ¹⁾				Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer ¹⁾
	Insgesamt		davon		
	absolut	Quote	Männer	Frauen	
1980	107.420	5,0	61.066	46.354	2.018.382
1981	168.492	8,2	99.742	68.750	1.911.956
1982	245.710	11,9	152.710	93.000	1.787.316
1983	292.140	14,7	183.921	108.219	1.694.354
1984	270.265	14,0	170.922	99.343	1.608.502
1985	253.195	13,9	158.444	93.751	1.567.527
1986	248.001	13,7	151.367	96.634	1.569.668
1987	262.097	14,3	161.172	100.925	1.567.925
1988	269.531	14,4	165.354	104.177	1.609.821
1989	232.512	12,2	142.266	90.246	1.677.982
1990	202.975	10,9	124.618	78.357	1.774.733
1991	208.094	10,7	132.176	75.919	1.891.233
1992	254.201	12,2	163.429	90.772	2.030.253
1993	344.840	15,1	227.394	117.446	2.169.233
1994	409.110	16,2	271.779	137.331	2.141.365
1995	424.461	16,6	280.148	144.313	2.121.434
1996	481.715	18,9	321.567	160.149	2.077.682
1997	521.597	20,4	346.741	174.856	1.996.187
1998	505.158	19,6	328.227	176.930	1.984.452
1999	477.727	18,4	305.697	172.030	1.924.822 ²⁾
2000	436.788	16,4	275.315	161.473	1.963.620 ²⁾

¹⁾ Jahresdurchschnittszahlen.

²⁾ Wegen Statistik-Umstellung keine Jahresdurchschnittszahl berechnet;
Zahl jeweils zum 30.6. d.J..

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

**Entwicklung der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote
- Bundesgebiet West -**

Jahr	Arbeitslosenquote		Differenzen	
	Insgesamt	Ausländer	absolut	rel. (%)
1980	3,8	5,0	1,2	31,6
1981	5,5	8,2	2,7	49,1
1982	7,5	11,9	4,4	58,7
1983	9,1	14,7	5,6	61,5
1984	9,1	14,0	4,9	53,8
1985	9,3	13,9	4,6	49,5
1986	9,0	13,7	4,7	52,2
1987	8,9	14,3	5,4	60,7
1988	8,7	14,4	5,7	65,5
1989	7,9	12,2	4,3	54,4
1990	7,2	10,9	3,7	51,4
1991	6,3	10,7	4,4	69,8
1992	6,6	12,2	5,6	84,8
1993	8,2	15,1	6,9	84,1
1994	9,2	16,2	7,0	76,1
1995	9,3	16,6	7,3	78,4
1996	10,1	18,9	8,8	87,1
1997	11,0	20,4	9,4	85,5
1998	9,4	19,6	10,2	108,5
1999	8,8	18,4	9,6	109,1
2000	7,8	16,4	8,6	110,3

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle 30

Arbeitslose Ausländer und Deutsche nach ausgewählten Strukturmerkmalen ¹⁾
(Anteile in %), Bundesgebiet West

Merkmale	Ausländer			Deutsche (ohne Spätaussiedler)		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Alle Arbeitslosen absolut	473.635	450.058	406.836	2.162.919	2.099.077	1.975.677
in %	100	100	100	100	100	100
Männer	63,4	62,8	61,7	53,6	53,0	52,4
Frauen	36,6	37,2	38,3	46,4	47,0	47,6
Angestelltenberufe	19,2	19,8	20,6	44,1	44,7	44,1
Arbeiterberufe	80,8	80,2	79,4	55,9	55,3	55,9
Berufsausbildung						
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	78,5	78,0	78,3	38,2	37,9	39,7
mit abgeschlossener Berufsausbildung	21,5	22,0	21,7	61,8	62,1	60,3
davon: betrieblich	14,8	14,9	14,5	50,8	51,1	49,3
Berufsfach-/Fachschule	2,9	3,0	3,1	5,4	5,4	5,6
Fachhochschule	0,9	0,9	1,0	1,8	1,7	1,7
Wissenschaftliche Hochschule	2,9	3,2	3,2	3,9	3,9	3,8
Angestrebte Stellung im Beruf						
Arbeiter	81,1	80,6	80,0	57,4	57,4	58,5
davon: Nichtfacharbeiter	70,1	69,4	68,9	34,0	33,8	35,2
Facharbeiter	11,0	11,3	11,1	23,4	23,6	23,3
Angestellte	18,9	19,4	20,0	42,6	42,6	41,5
davon: einfache Tätigkeit	10,6	11,1	11,7	18,0	18,7	19,1
gehobene Tätigkeit	8,2	8,3	8,2	24,6	23,9	22,5
Status vor Arbeitslosmeldung						
aus vorheriger Erwerbstätigkeit	39,2	37,8	38,4	50,2	48,6	47,3
davon: abhängiges Arbeitsverhältnis	36,7	35,5	36,2	46,0	44,5	43,4
davon: Nichtfacharbeiter	26,6	25,3	25,5	16,6	16,2	16,3
Facharbeiter	4,4	4,5	4,7	9,4	9,3	9,2
Angest. einf. Tätigkeit	4,3	4,6	4,9	12,6	13,2	13,0
Angest. geh. Tätigkeit	1,4	1,2	1,1	7,4	5,9	4,9
betriebl./sonst. Ausbildung	1,3	1,1	1,0	2,1	2,0	1,9
sonstige Erwerbstätigkeit	1,1	1,1	1,1	2,0	2,1	2,0
vorher nicht aus						
Erwerbstätigkeit	60,8	62,2	61,6	49,8	51,4	52,7
davon: Erwerbstätigkeit unterbrochen	50,8	53,6	53,8	44,9	47,0	47,8
ohne bisherige Erwerbstätigkeit ²⁾	10,0	8,6	7,9	4,9	4,4	4,9
Alter						
unter 20 Jahre	3,5	3,2	3,0	2,8	2,8	3,0
20 bis unter 25 Jahre	11,1	9,8	9,1	8,3	7,9	8,2
25 bis unter 30 Jahre	13,9	13,7	13,1	8,8	8,1	7,7
30 bis unter 35 Jahre	14,1	14,0	13,8	12,0	11,6	11,2
35 bis unter 40 Jahre	11,7	12,2	12,4	11,9	12,1	12,4
40 bis unter 45 Jahre	9,6	9,9	10,1	10,2	10,7	11,2
45 bis unter 50 Jahre	9,8	9,6	9,3	10,0	10,3	10,6
50 bis unter 55 Jahre	11,5	12,2	12,7	9,8	10,1	10,9
55 bis unter 60 Jahre	11,9	12,3	12,7	22,0	21,5	19,0
60 bis unter 65 Jahre	2,8	3,2	3,8	4,2	4,9	5,6
In Arbeitslosigkeit seit						
unter 1 Monat	14,2	13,5	14,6	11,5	11,4	12,5
1 bis unter 3 Monaten	20,2	18,8	19,1	18,7	18,1	19,1
3 bis unter 6 Monaten	15,6	16,0	14,8	14,1	15,1	14,1
6 bis unter 12 Monaten	16,6	18,3	17,2	16,7	17,6	16,6
12 bis unter 24 Monaten	16,7	15,4	15,9	17,4	15,8	16,4
24 Monaten und länger	16,7	17,9	18,5	21,6	22,0	21,3
mit gesundheitl. Einschränkungen	20,1	21,5	23,2	29,0	29,9	30,4

¹⁾ Jeweils Ende September.

²⁾ In Deutschland.

Tabelle 31

**Arbeitslose jüngere Ausländer (unter 25 Jahre)
- Bundesgebiet West -**

Jahr ¹⁾	Arbeitslose insgesamt	Arbeitslose Ausländer insgesamt		darunter jüngere arbeitslose Ausländer			
				unter 20 Jahre		20 bis unter 25 Jahre	
		absolut	% ²⁾	absolut	% ³⁾	absolut	% ³⁾
1973	219.105	16.395	7,5	1.841	11,2	2.593	15,8
1974	556.876	68.713	12,3	7.568	11,0	10.612	15,4
1975	1.006.554	134.832	13,4	10.539	7,8	18.630	13,8
1976	898.314	79.757	8,9	6.943	8,7	11.221	14,1
1977	911.257	84.354	9,3	8.199	9,7	11.959	14,2
1978	864.243	89.973	10,4	8.095	9,0	13.733	15,3
1979	736.690	77.436	10,5	7.153	9,2	11.464	14,8
1980	822.701	100.910	12,3	11.128	11,0	14.873	14,7
1981	1.256.396	181.061	14,4	23.880	13,2	28.084	15,5
1982	1.818.638	252.780	13,9	33.114	13,1	36.322	14,4
1983	2.133.900	283.502	13,3	31.800	11,2	38.020	13,4
1984	2.143.008	247.144	11,5	25.482	10,3	34.258	13,9
1985	2.150.897	244.241	11,4	25.489	10,4	35.459	14,5
1986	2.045.837	242.717	11,9	24.229	10,0	37.143	15,3
1987	2.106.950	264.370	12,5	24.408	9,2	38.938	14,7
1988	2.099.638	262.364	12,5	20.362	7,8	35.829	13,7
1989	1.880.644	217.583	11,6	14.329	6,6	26.438	12,2
1990	1.727.742	191.668	11,1	11.538	6,0	22.559	11,8
1991	1.609.500	206.684	12,8	13.517	6,5	27.493	13,3
1992	1.783.608	256.362	14,4	17.024	6,6	36.843	14,4
1993	2.287.972	349.018	15,3	18.642	5,3	52.650	15,1
1994	2.452.466	391.648	16,0	18.547	4,7	55.157	14,1
1995	2.488.434	413.366	16,6	19.177	4,6	56.239	13,6
1996	2.748.515	474.603	17,3	19.367	4,1	65.816	13,9
1997	2.932.907	503.952	17,2	19.113	3,8	63.671	12,6
1998	2.733.415	473.630	17,3	16.488	3,5	52.750	11,1
1999	2.622.324	450.058	17,2	14.213	3,2	43.959	9,8
2000	2.382.513	406.836	17,1	12.101	3,0	37.195	9,2

¹⁾ Jeweils September.

²⁾ Anteil an allen Arbeitslosen.

³⁾ Anteil an den ausländischen Arbeitslosen.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Arbeitslose Ausländer nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten 2000

Tabelle 32

	Arbeitslose Ausländer											
	zusammen	aus EU-Staaten							aus Nicht-EU-Staaten			
		insgesamt							insgesamt	darunter		
			Frankreich	Griechenland	Großbritannien	Italien	Portugal	Spanien		Jugoslawien	Marokko	Türkei
Bundesgebiet West	436.788	53.839	4.024	21.257	3.823	38.893	6.781	5.782	342.950	33.486	4.581	154.691
davon: Männer	275.315	58.244	2.155	12.199	2.624	26.654	4.056	3.234	217.071	23.624	3.665	99.064
Frauen	161.473	35.595	1.870	9.058	1.198	12.239	2.724	2.549	125.878	9.862	916	55.627
Bundesgebiet Ost	34.206	2.916	198	629	235	739	400	105	31.290	1.954	157	6.436
davon: Männer	21.280	2.074	120	425	178	574	344	57	19.207	1.487	140	4.401
Frauen	12.926	843	79	204	58	166	57	48	12.083	467	17	2.034
Bundesrepublik Deutschland	470.994	96.755	4.223	21.886	4.058	39.633	7.181	5.888	374.239	35.440	4.739	161.126
davon: Männer	296.596	60.318	2.274	12.624	2.802	27.228	4.400	3.290	236.278	25.111	3.805	103.465
Frauen	174.399	36.438	1.948	9.262	1.256	12.405	2.781	2.597	137.961	10.329	934	57.662
Anteil der Arbeitslosen 1) an den ausländischen Arbeitnehmern	19,2	14,2	11,0	16,5	10,9	16,2	12,2	11,9	25,5	11,8	16,0	21,7

- 444 -

1) Anteilswerte mit offiziellen Arbeitslosenquoten nur eingeschränkt vergleichbar, da die Bezugsbasis nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte plus Arbeitslose umfaßt.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle 33

**Arbeitslosenquoten ausländischer Arbeitnehmer nach Herkunftsländern
- Bundesgebiet West -**

Jahr ¹⁾	Arbeits- losenquote insgesamt	Ausländer insgesamt ²⁾	Griechen- land	Italien	Portugal	Spanien	BR Jugoslawien ³⁾	Türkei
1979	3,2	3,9	3,6	4,5	1,7	2,9	2,3	4,2
1980	3,5	4,8	4,1	5,5	2,1	3,2	2,8	6,3
1981	5,4	8,5	6,9	8,4	3,8	5,1	5,2	11,2
1982	7,5	11,8	9,9	11,9	6,6	7,3	8,2	14,9
1983	8,6	13,7	12,0	13,9	9,7	8,9	9,7	16,7
1984	8,6	12,7	11,7	13,9	7,3	8,8	9,3	14,4
1985	8,7	13,1	11,4	14,7	7,6	8,7	9,0	14,8
1986	8,2	13,0	11,5	14,6	7,7	8,5	8,2	14,5
1987	8,4	14,1	12,1	16,1	8,0	9,1	8,8	15,5
1988	8,1	13,9	13,5	15,9	7,4	8,9	8,5	14,5
1989	7,3	11,2	11,4	13,2	6,1	7,7	6,9	11,6
1990	6,6	10,1	9,7	10,5	5,5	6,8	6,0	10,0
1991	6,0	10,6	10,1	11,2	5,8	6,7	6,5	11,0
1992	6,5	12,3	12,7	13,6	6,3	7,7	9,2	13,5
1993	8,3	15,3	17,4	18,3	9,7	10,8	11,0	17,4
1994	8,8	15,5	16,2	17,0	11,2	11,2	9,8	18,9
1995	9,0	16,2	15,8	16,2	12,3	10,6	8,8	19,2
1996	10,0	18,6	17,8	18,0	13,2	11,7	9,9	22,5
1997	10,7	19,7	19,0	18,9	13,4	12,6	9,8	24,0
1998	9,8	18,3	17,7	17,6	12,4	12,3	11,0	22,7
1999 ⁴⁾	11,2	19,7	17,5	16,8	12,0	12,0	11,6	22,5
2000 ⁴⁾	10,0	18,0	15,4	14,7	11,1	11,3	10,4	20,2

¹⁾ Jeweils September.

²⁾ Arbeitslose in % der ausländischen Arbeitnehmer.

³⁾ Bis 1991 ehemalige Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien (SFRJ), 1992 ehem. SFRJ ohne Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Slowenien, ab 1993 SFRJ ohne Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Slowenien. Nachgewiesen werden alle Personen, die im Ausländerzentralregister am Auszählungstichtag mit jugoslawischer Staatsangehörigkeit geführt wurden.

⁴⁾ Ab 1999 Erhebung für ganzes Bundesgebiet:

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit